CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. L. A. GEELHOED
présentées le 26 janvier 2006 [1]

I — Introduction

1. Par le présent recours, introduit en application de l'article 230 CE, la République d'Autriche demande l'annulation du règlement (CE) nº 2327/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 22 décembre 2003, instaurant un système intérimaire de points applicable aux poids lourds qui transitent par l'Autriche pour 2004 dans le cadre d'une politique durable des transports [2]. Ce règlement, contesté par la République d'Autriche, a été adopté sur le fondement de l'article 71, paragraphe 1, CE à la suite de l'expiration du système des écopoints posé à l'article 11 du protocole nº 9 sur le transport par route et par rail et le transport combiné en Autriche (ci-après le «protocole») de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne [3]. Le règlement est entré en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel, c'est-à-dire le 31 décembre 2003.

2. Signalons que la présente affaire est le cinquième recours introduit à la Cour par la République d'Autriche depuis l'année 2000 et qui concerne divers aspects du système des écopoints. Dans la première affaire [4], elle a contesté avec succès la méthode utilisée afin d'étendre une réduction du nombre des écopoints disponibles durant les dernières années d'applicabilité du système des écopoints. Les autres affaires concernaient le refus de la Commission de réduire le nombre des écopoints pour les années 2001, 2002 et 2003 [5]. Après que la Cour ait rejeté le recours concernant l'année 2001 [6], la République d'Autriche a retiré son recours dans les deux autres affaires, entraînant leur radiation du registre de la Cour [7].

3. Notons également qu'un autre recours introduit par la République d'Autriche

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — JO L 345, p. 30.

3 — JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1.

4 — Arrêt du 11 septembre 2003, Autriche/Conseil (C-445/00, Rec. p. I-8549). Cet arrêt a été précédé d'une ordonnance du président de la Cour suspendant l'application du règlement nº 2327/2003, ordonnance du 23 février 2001 (C-445/00 R, Rec. p. I-1461).

5 — C-356/01, C-296/02 et C-393/03. Dans les deux derniers cas, la République d'Autriche a réclamé la suspension de l'application des décisions de la Commission. Les deux recours ont été rejetés: ordonnances du président de la Cour du 23 octobre 2002, Autriche/Commission (C-296/02 R, Rec. p. I-9159), et du 14 novembre 2003, Autriche/Commission (C-393/03 R, Rec. p. I-13593).

6 — Arrêt du 20 novembre 2003, Autriche/Commission (C-356/01, Rec. p. I-14061).

7 — JO 2004, C 106, p. 53.

contre le système des écopoints est actuellement pendant devant le Tribunal de première instance [8]. Dans cette affaire, qui est liée à la présente espèce, la République d'Autriche, agissant sur la base de la présomption qu'elle réussira à obtenir l'annulation du règlement n° 2327/2003, demande l'annulation d'une décision de la Commission refusant de présenter une proposition de nouveau règlement qui établirait un système plus strict que celui posé dans le règlement n° 2327/2003. La procédure dans l'affaire devant le Tribunal a été suspendue en attendant l'issue de la présente procédure devant la Cour.

4. Ce bref aperçu du litige généré par le système des écopoints illustre le caractère sensible du problème de la conciliation du besoin, du point de vue du fonctionnement du marché intérieur, de garantir le trafic de transit à travers l'Autriche avec le besoin de protéger l'environnement, particulièrement dans la région alpine, contre les effets négatifs des émissions des poids lourds utilisés dans ce contexte. La Cour a été clairement confrontée à ce problème dans une affaire récente concernant une interdiction sectorielle prononcée par les autorités régionales du Tyrol pour le transport de certaines marchandises sur une section de l'autoroute A 12 dans la vallée de l'Inn [9].

8 — Affaire Autriche/Commission (T-361/04).

9 — Arrêt du 15 novembre 2005, Commission/Autriche (C-320/03, Rec. p. I-9871).

II — Dispositions pertinentes

5. Afin de comprendre le problème juridique soulevé par le gouvernement autrichien dans la présente affaire, il est nécessaire de reproduire les éléments clés des systèmes des (éco)points posés tant dans le protocole que dans le règlement n° 2327/2003.

6. Les éléments de base du système des écopoints établi par le protocole sont posés dans l'article 11, paragraphe 2, de cet instrument:

«2. Jusqu'au 1er janvier 1998, les dispositions suivantes s'appliquent:

a) Les émissions totales de NO_x des camions qui traversent l'Autriche en transit sont réduites de 60 % durant la période allant du 1er janvier 1992 au 31 décembre 2003, conformément au tableau figurant à l'annexe 4.

b) La réduction des émissions totales de NO_x imputables aux camions est gérée à l'aide d'un système d'écopoints. Dans ce système, chaque camion a besoin, pour traverser l'Autriche, d'un certain nombre de points représentant son niveau d'émission de NO_x [valeur autorisée dans le cadre de la conformité de la

production (COP) ou découlant de la réception par type]. La méthode de calcul et de gestion de ces points est décrite à l'annexe 5.

c) Si le nombre de trajets devait, au cours d'une année, dépasser de plus de 8 % le chiffre obtenu pour l'année 1991, la Commission, agissant conformément à la procédure fixée à l'article 16, adopte les mesures appropriées conformément au point 3 de l'annexe 5.

d) L'Autriche délivre et rend disponible en temps utile les cartes d'écopoints nécessaires à la gestion du système d'écopoints, conformément à l'annexe 5, pour les camions qui traversent l'Autriche en transit.

e) Les écopoints sont distribués par la Commission parmi les États membres, conformément aux dispositions à établir selon le paragraphe 6.»

7. L'applicabilité ratione temporis du système des écopoints est réglée à l'article 11, paragraphes 3 à 5, du protocole:

«3. Avant le 1er janvier 1998, le Conseil réexamine, sur la base d'un rapport de la Commission, le fonctionnement des dispositions concernant le trafic de marchandises routier de transit à travers l'Autriche. Ce réexamen est effectué en conformité avec les principes fondamentaux du droit communautaire, tels que le bon fonctionnement du marché intérieur, notamment la libre circulation des marchandises et la libre prestation de services, la protection de l'environnement dans l'intérêt de la Communauté dans son ensemble, et la sécurité routière. À moins que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avoir consulté le Parlement européen, n'en décide autrement, la période transitoire est prorogée d'une nouvelle période jusqu'au 1er janvier 2001, au cours de laquelle les dispositions du paragraphe 2 s'appliquent.

4. Avant le 1er janvier 2001, la Commission, en coopération avec l'Agence européenne de l'environnement, effectue une étude scientifique sur le degré de réalisation de l'objectif concernant la réduction de la pollution fixé au paragraphe 2 point a). Si la Commission arrive à la conclusion que cet objectif a été atteint de façon durable, les dispositions du paragraphe 2 cessent de s'appliquer le 1er janvier 2001. Si, par contre, la Commission arrive à la conclusion que cet objectif n'a pas été atteint de façon durable, le Conseil, statuant en conformité avec l'article 75 du traité CE, peut arrêter des mesures, dans un cadre communautaire, qui assurent une protection équivalente de l'environnement, notamment une réduction de la pollution de 60 %. Si le Conseil n'adopte pas ces mesures, la période transi-

toire est automatiquement prorogée d'une dernière période de trois ans, au cours de laquelle les dispositions du paragraphe 2 s'appliquent.

5. Au terme de la période transitoire, l'acquis communautaire est applicable dans sa totalité.»

8. Le règlement n° 2327/2003 est basé sur l'article 71, paragraphe 1, CE qui dispose:

«En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 70 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établit:

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 d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre;

c) les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports;

d) toutes autres dispositions utiles.»

9. L'essence du système de points établi par le règlement n° 2327/2003 est posée à l'article 3, paragraphe 2, du règlement:

«Du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2004, afin d'encourager l'utilisation de poids lourds respectant l'environnement pour le trafic de transit à travers l'Autriche, les dispositions suivantes s'appliquent:

a) Le transit des poids lourds qui utiliseraient sinon 5 points ou moins n'est pas soumis au système intérimaire de points.

b) Le transit des poids lourds qui utilisent 6, 7 ou 8 points est soumis au système intérimaire de points.

c) Le transit des poids lourds qui utilisent plus de 8 points est interdit, sauf

lorsqu'ils sont immatriculés en Grèce, ou lorsqu'il s'agit de véhicules hautement spécialisés dont le coût est élevé et la durée de vie économique longue.

d) Les émissions totales de NO_x des poids lourds qui traversent l'Autriche en transit sont fixées conformément aux valeurs indiquées pour l'année concernée à l'annexe I.

e) Les émissions totales de NO_x imputables aux poids lourds sont fixées sur la base de l'ancien système des écopoints établi par le protocole nº 9 de l'acte d'adhésion de 1994. Dans ce système, chaque poids lourd qui traverse l'Autriche en transit a besoin d'un certain nombre de points représentant son niveau d'émission de NO_x [valeur autorisée dans le cadre de la conformité de la production (COP) ou découlant de la réception par type]. La méthode de calcul et de gestion de ces points est décrite à l'annexe II.

f) L'Autriche délivre et rend disponible en temps utile les points nécessaires à la gestion du système intérimaire de points, conformément à l'annexe II, pour les poids lourds qui traversent l'Autriche en transit.

g) Le volume total annuel des émissions de NO_x figure à l'annexe I et est géré par la Commission et réparti par celle-ci entre les États membres selon les mêmes principes que ceux utilisés aux fins du système d'écopoints pour 2003, conformément aux dispositions du règlement (CE) nº 3298/94 de la Commission.

h) La réallocation des points de la réserve communautaire est pondérée selon les critères indiqués à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 3298/94 et, plus particulièrement, selon l'utilisation effective des points alloués aux États membres ainsi que les besoins spécifiques des transporteurs transitant par l'Autriche suivant l'itinéraire Lindau-Bregenz-St. Margrethen ('Hörbranz-Transit').»

10. L'article 3, paragraphe 3, du règlement nº 2327/2003 détermine les modalités de l'applicabilité ratione temporis du règlement.

«Dans l'hypothèse où la proposition 'Eurovignette' sur la tarification de l'usage des infrastructures ne serait pas adoptée d'ici au 31 décembre 2004, toutes les dispositions prévues au paragraphe 2 sont maintenues durant une année supplémentaire et, si ladite proposition n'est pas adoptée d'ici au 31 décembre 2005, durant une deuxième année au maximum. Après 2006, aucun système intérimaire de points n'est appliqué.»

III — Contexte

11. Ainsi qu'il a déjà été indiqué dans l'introduction, le règlement n° 2327/2003 a été adopté à la suite de l'expiration du régime des écopoints posé dans le protocole. Le préambule du règlement spécifie qu'il a été adopté en application des demandes, tout d'abord, du Conseil européen de Laeken, des 14 et 15 décembre 2001, de proroger le système des écopoints à titre de solution intérimaire et par la suite du Conseil européen de Copenhague, des 12 et 13 décembre 2002, d'adopter un règlement concernant une solution intérimaire au problème du transit des poids lourds à travers l'Autriche pour les années 2004-2006 [10].

12. Le caractère temporaire du système de points établi par le règlement n° 2327/2003 s'explique par le fait qu'il doit en définitive être remplacé par la directive Eurovignette amendée, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures [11]. Il ressort de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2327/2003 que l'extension du système de points dépend de l'adoption ou non de cette proposition par le législateur communautaire. Dans les faits, la position commune adoptée par le Conseil le 6 septembre 2005 a été adoptée par le Parlement le 15 décembre 2005, de sorte que le système de points ne sera pas étendu plus avant.

13. Le système de points établi par le règlement n° 2327/2003 diffère, à un certain nombre d'égards, de celui posé dans le protocole et peut même être considéré comme étant plus libéral.

14. Premièrement, il ne contient pas d'objectifs pour la réduction des émissions de NO_x d'un certain pourcentage comme le fait le protocole à l'article 11, paragraphe 2, sous a).

15. Deuxièmement, il ne prévoit aucune restriction du nombre de trajets en transit comme le fait le protocole à l'article 11, paragraphe 2, sous c). Au contraire, il affirme explicitement à l'article 2 que le système n'implique aucune limitation directe du nombre de trajets en transit à travers l'Autriche.

16. Troisièmement, le système de points du règlement n° 2327/2003 ne s'applique qu'aux poids lourds utilisant six, sept ou huit points [article 3, paragraphe 2, sous b), du règlement]. Ceux utilisant plus de huit points sont interdits, avec un certain nombre d'exceptions, alors que ceux utilisant cinq points ou

10 — Deuxième considérant du préambule du règlement.

11 — COM(2003) 448 final, du 23 juillet 2003, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

moins ne sont pas soumis au système de points [article 3, paragraphe 2, sous a) et c), du règlement]. À l'inverse, le système des écopoints du protocole s'appliquait à tous les poids lourds [article 11, paragraphe 2, sous b), du protocole].

17. Le nombre de points disponibles continue à décroître, mais, en vertu du règlement, ils s'appliquent à une catégorie limitée de poids lourds. Alors que le nombre de points disponibles durant la dernière année d'application du système du protocole (2003) était de 9 322 632 pour les quinze États membres, le règlement prévoyait les chiffres suivants pour les quinze États membres: pour 2004: 6 593 487 points; pour 2005: 6 246 462 points et pour 2006: 5 899 436 points [12].

18. Ces différences entre les deux systèmes sont la raison fondamentale pour laquelle la République d'Autriche a introduit son recours en application de l'article 230 CE en vue de l'annulation du règlement nº 2327/2003. Les arguments juridiques sous-tendant son recours seront exposés plus loin. En attendant, la République d'Autriche a refusé de mettre en œuvre ledit règlement, ce qui a incité la Commission à ouvrir la phase administrative de la procédure en manquement au titre de l'article 226 CE.

12 — Annexe 4 du protocole et annexe I du règlement nº 2327/2003.

IV — Procédure devant la Cour

19. La République d'Autriche a introduit son recours par télécopie le 24 mars 2004. L'original est parvenu à la Cour le 30 mars 2004.

20. Par ordonnance du président du 22 juillet 2004, la Commission a été autorisée à intervenir au soutien des conclusions du Parlement européen et du Conseil.

21. Une audience a eu lieu le 17 novembre 2005, au cours de laquelle la requérante, les parties défenderesses et la Commission ont présenté des observations orales.

V — Conclusions

22. La République d'Autriche conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler le règlement nº 2327/2003;

— condamner les parties défenderesses aux dépens.

23. Le Parlement conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la requérante aux dépens.

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

— à titre principal, rejeter le recours pour défaut de fondement;

— condamner la requérante aux dépens.

VI — Recevabilité

25. Le Conseil affirme que le recours est irrecevable dans la mesure où l'objet de la procédure ainsi que les moyens de droit sur lesquels le recours est fondé ne sont pas suffisamment clairs, ainsi que l'exige l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice. Le Conseil soutient plus spécifiquement que les conclusions de la République d'Autriche et les arguments qu'elle avance à leur soutien sont incohérents. Il observe à cet égard que, bien que la conséquence logique de l'annulation du règlement serait que les dispositions du traité CE sur la libre prestation de services et la libre circulation des marchandises seraient pleinement applicables au trafic de transit à travers l'Autriche, le gouvernement autrichien défend néanmoins son recours sur la base du présumé maintien du régime transitoire posé dans le protocole, au-delà de la date fixée pour son expiration.

26. Sans soulever la question de la recevabilité, le Parlement considère lui aussi que l'objectif de la requérante, d'établir un système de points qui restreindrait encore plus les libertés fondamentales, peut difficilement être concilié avec l'objet de sa demande, à savoir l'annulation du règlement n° 2327/2003.

27. La République d'Autriche répond qu'il n'y a pas de contradiction entre son objectif final et son recours visant à l'annulation du règlement n° 2327/2003. Elle souligne que, en parallèle à la présente procédure, elle a, par lettre du 31 mars 2004, demandé à la Commission, en application de l'article 232 CE, de soumettre une nouvelle proposition de système intérimaire de points qui serait compatible avec le droit communautaire et conforme aux exigences du protocole, qui sont, selon elle, demeurées contraignantes. Elle a entre-temps initié, par lettre du 22 juin 2004, une procédure contre

le refus de la Commission d'accéder à cette demande [13].

28. L'article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, tel qu'interprété par la Cour, requiert que toute requête introductive d'instance indique l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens, et que cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et à la Cour d'exercer son contrôle. Il est par conséquent nécessaire, ainsi que la Cour l'a affirmé, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un recours est fondé ressortent d'une façon cohérente et compréhensible du texte de la requête elle-même [14].

29. Dans la présente affaire, il ne saurait y avoir de doute que le recours de la République d'Autriche répond à ces critères, compte tenu du fait que cette dernière conteste clairement la compatibilité avec le droit communautaire primaire du règlement nº 2327/2003, établissant un nouveau système transitoire de points pour le trafic de transit à travers son territoire et que les arguments avancés par la requérante au soutien de son moyen sont entièrement compréhensibles [15]. La question de savoir si ces arguments sont valables ou suffisamment cohérents est une question qui doit être examinée en statuant sur le bien-fondé du recours.

30. Pour autant que le Conseil laisse entendre que la République d'Autriche recherche une solution qui serait contraire à son intérêt déclaré et serait par conséquent intrinsèquement paradoxale, il faut signaler que l'article 230 CE n'exige pas des États membres qu'ils démontrent qu'ils ont un intérêt à introduire un recours en annulation d'un acte communautaire. La République d'Autriche souligne en tout état de cause qu'elle a également initié une procédure au titre de l'article 232 CE, en parallèle au présent recours, en vue d'inciter les institutions communautaires à adopter un règlement qui serait plus conforme à ses intérêts, tels qu'elle les perçoit.

31. Dans ces circonstances, il faut admettre que le recours introduit par la République d'Autriche satisfait aux exigences de l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure. Puisque le recours est également en conformité avec les limites de temps posées à l'article 230 CE, il n'y a pas de raison de le déclarer irrecevable.

13 — T-361/04; voir point 3 des présentes conclusions.

14 — Voir, par exemple, arrêts du 14 octobre 2004, Commission/Espagne (C-55/03, non publié au Recueil, point 23), et du 15 septembre 2005, Irlande/Commission (C-199/03, Rec. p. I-8027, point 53).

15 — Voir arrêts du 9 janvier 2003, Italie/Commission (C-178/00, Rec. p. I-303, point 6), et du 9 septembre 2004, Espagne et Finlande/Parlement et Conseil (C-184/02 et C-223/02, Rec. p. I-7789, point 20).

VII — Sur le fond

32. La République d'Autriche avance quatre motifs d'illégalité au soutien de son recours en annulation du règlement n° 2327/2003. Elle affirme que le règlement viole:

— le principe de proportionnalité;

— les objectifs de la disposition horizontale de protection de l'environnement, article 6 CE;

— les objectifs sous-tendant l'article 11 du protocole;

— le principe de «précision» («Bestimmtheitsgrundsatz»).

A — *Violation du principe de proportionnalité*

1. Arguments des parties

33. La République d'Autriche affirme tout d'abord que le règlement n° 2327/2003 viole le principe de proportionnalité, qui exige que les mesures soient adéquates et nécessaires pour atteindre l'objectif en cause. Selon la République d'Autriche, le système de points établi par ledit règlement n'est pas adéquat pour réaliser l'objectif exposé dans le préambule, qui est de réduire les émissions des poids lourds en vue de la protection durable de l'environnement. Elle renvoie à un rapport du 1er mars 2004 commandé par le ministère des Transports, de l'Innovation et de la Technologie autrichien, «LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick», qui conclut que l'entrée en vigueur du règlement n° 2327/2003 conduira à une augmentation significative du volume des émissions. D'une part, 80 % du trafic de transit serait libéralisé à partir du 1er janvier 2004. D'autre part, le nombre de points disponibles pour les véhicules nécessitant encore des points en vertu du règlement est plus élevé que ce qui est nécessaire. L'augmentation des émissions pourrait atteindre 133 %, voire même 260 %, d'ici 2006.

34. Par ailleurs, d'après les estimations de Kapsch TraffiCom AG, l'entreprise qui a géré l'ancien système des écopoints, l'application du règlement n° 2327/2003 imposerait une charge financière d'approximativement 9 millions d'euros, ce qui est complètement disproportionné par rapport aux moyens utilisés pour atteindre les objectifs dudit règlement.

35. Le Parlement et le Conseil soulignent, au contraire, que le règlement n° 2327/2003 est un instrument de la politique commune des

transports basée sur l'article 71, paragraphe 1, CE et non du protocole. Bien que ledit règlement vise à protéger l'environnement dans la région alpine, le gouvernement autrichien ne tient pas suffisamment compte du fait que, en tant que tel, ce règlement constitue une dérogation à la libre prestation de services et à la libre circulation des marchandises. Dans la mesure où il est nécessaire d'établir un équilibre entre ces intérêts, le règlement ne va pas au-delà des limites de sa base juridique. D'après le Conseil, la validité du règlement devrait être examinée à la lumière du traité et des principes généraux de droit communautaire, et non à la lumière de dispositions dérogeant au régime du traité et qui ont explicitement cessé d'être en vigueur.

36. Les institutions défenderesses soutiennent, que, en adoptant le règlement nº 2327/2003, le législateur communautaire a correctement exercé ses compétences dans le domaine de la politique des transports et a respecté le principe de proportionnalité. Compte tenu du fait que le législateur jouit d'une large marge d'appréciation discrétionnaire, seule une dérogation permanente aux libertés fondamentales pourrait être considérée comme disproportionnée. Elles observent par ailleurs que ledit règlement s'applique à l'ensemble du territoire autrichien, et non seulement aux Alpes, de sorte qu'il est incorrect d'alléguer que l'effet protecteur sur l'environnement est insatisfaisant. Face à deux options, le législateur communautaire a choisi la solution qui protège l'environnement en Autriche au-delà de ce que les droits fondamentaux, garantis par le traité, auraient permis.

37. La Commission observe que le calcul du nombre de points rendus disponibles en vertu du règlement nº 2327/2003 était basé sur des chiffres relatifs au trafic de transit durant l'année 2002 (et non 2003) puisque, à la date d'adoption du règlement, les autorités autrichiennes avaient uniquement produit les statistiques pour cette année. Le seul fait que l'article 3, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 2327/2003 interdise l'utilisation de véhicules fortement polluants démontre que cette mesure respecte le principe de proportionnalité.

38. Dans sa réponse aux observations de la Commission, le gouvernement autrichien réplique qu'il n'appartenait pas à la République d'Autriche de produire les statistiques finales sur les écopoints pour 2003, avant même la fin de cette année. De toute façon, les chiffres pertinents ne pouvaient pas être utilisés comme base pour déterminer le nombre de points disponibles pour la période 2004 à 2006. En ce qui concerne le deuxième point, elle affirme que le règlement libéralise de facto les transports en transit à travers l'Autriche, et cela ne sert pas l'objectif de la protection de l'environnement.

2. Appréciation

39. Il est bien établi que le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit communautaire, reconnu à l'article 5, troisième alinéa, CE, comme un

standard qui doit être respecté par les institutions communautaires lors de l'adoption de toute action (législative). Le principe exige que les moyens mis en œuvre par une disposition communautaire soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [16]. Toutefois, en appliquant ce principe comme un standard pour le contrôle juridictionnel des actes législatifs, il faut tenir compte du fait que dans des domaines de politique, comme le domaine de la politique commune des transports [17], le législateur communautaire jouit nécessairement d'un large pouvoir d'appréciation, compte tenu du fait qu'il doit procéder à des appréciations complexes débouchant sur des choix de nature politique, économique et sociale. La Cour en a déduit que la légalité d'une mesure adoptée dans un tel domaine ne peut être affectée que si la mesure est manifestement inappropriée eu égard à l'objectif que l'institution compétente poursuit [18].

40. Ainsi que nous avons eu l'occasion de l'observer auparavant, il découle du principe de l'équilibre institutionnel et de la séparation des pouvoirs, que la Cour devrait pratiquer une certaine retenue lors du contrôle de la légalité du contenu d'actes législatifs. C'est particulièrement le cas lorsque l'acte en cause, comme le règlement nº 2327/2003, a été adopté conjointement par le Parlement et le Conseil dans le cadre de la procédure de codécision [19].

41. Ayant à l'esprit que la marge d'appréciation est limitée pour constater qu'un acte législatif, adopté en application d'une procédure de codécision, est disproportionné, l'application du test de proportionnalité implique une appréciation de trois aspects différents de la mesure contestée. Il faut tout d'abord identifier les objectifs de la mesure; il faut ensuite examiner si la mesure est appropriée pour atteindre ces objectifs et il faut enfin examiner si la mesure ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs [20].

42. La République d'Autriche et les institutions défenderesses ne sont pas d'accord quant à l'objectif précis du règlement nº 2327/2003, ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où celui-ci fournit le point de référence pour l'examen des deux autres aspects du test de proportionnalité.

43. L'objet du règlement nº 2327/2003 devrait être examiné à la lumière de la modification du régime juridique applicable au trafic de transit à travers l'Autriche. Puisque l'article 11, paragraphe 5, du pro-

16 — Voir, entre autres, arrêts du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453, point 122), et du 14 décembre 2004, Arnold Andre (C-434/02, Rec. p. I-11823, point 45).

17 — Arrêt Espagne et Finlande/Parlement et Conseil, précité à la note 15, point 56.

18 — Voir, entre autres, arrêts Arnold Andre et British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, precites à la note 16, points 46 et 123 respectivement.

19 — Voir nos conclusions dans l'affaire France/Parlement et Conseil (arrêt du 24 mai 2005, C-244/03, Rec. p. I-4021), points 91 et 92.

20 — Voir, une fois de plus, nos conclusions dans l'affaire France/Parlement et Conseil, precitee, points 95 à 99.

tocole précisait que, à l'expiration du système intérimaire des écopoints, l'acquis communautaire serait pleinement applicable, cela implique que les règles dans le traité et dans le droit dérivé régissant les services de transport dans la Communauté dans son ensemble s'appliqueraient aussi aux transports traversant le territoire autrichien.

44. Le règlement nº 2327/2003 a été adopté sur la base de l'article 71, paragraphe 1, CE, indiquant ainsi qu'il s'agit avant tout d'un instrument de la politique commune des transports. Il est, en tant que tel, destiné à poser des règles communes pour le transport international passant à travers le territoire d'un État membre au sens du point a) de cette disposition. Lorsqu'elle légifère dans ce contexte, la Communauté a le pouvoir et est même tenue, en vertu de l'article 6 CE, de tenir compte des exigences de protection de l'environnement [21]. Le préambule de ce règlement fait référence à la nécessité d'adopter des mesures à la suite de l'expiration du système des écopoints du protocole, eu égard en particulier à l'augmentation en volume du trafic de transit prévue à la suite de l'élargissement de l'Union européenne au 1er mai 2004. Le préambule souligne néanmoins aussi au huitième considérant, qu'il est «impératif de trouver des solutions non discriminatoires conciliant les obligations découlant du traité (notamment article 6, article 51, paragraphe 1, et article 71), comme la libre circulation des services et des marchandises ainsi que la protection de l'environnement».

21 — Voir arrêts du 13 septembre 2005, Commission/Conseil (C-176/03, Rec. p. I-7879, point 42), et Commission/Autriche, précité à la note 9, point 73.

45. Il ressort ainsi clairement de la base juridique du règlement, d'une part, et des considérants du préambule, d'autre part, que le législateur communautaire entendait limiter l'impact négatif sur l'environnement en Autriche découlant de la pleine application de l'acquis communautaire dans le domaine des services de transport, mais qu'il a également cherché à apporter un plus grand degré de libéralisation du trafic de transit que ce qui était le cas sous l'empire du protocole. On ne saurait par conséquent affirmer que le règlement nº 2327/2003 poursuit uniquement des objectifs environnementaux. Le législateur communautaire a clairement établi un équilibre entre les deux intérêts. Eu égard à ces considérations, la position défendue par la République d'Autriche, selon laquelle le règlement visait à étendre les objectifs environnementaux du protocole, est indéfendable.

46. L'étape suivante dans le contrôle de la proportionnalité consiste à examiner si le système de points qu'il introduit constitue une mesure appropriée pour atteindre ces objectifs. Ainsi qu'il a été expliqué au point 16, le système de points ne s'applique en fait qu'aux poids lourds utilisant six à huit points. Les véhicules qui produisent des niveaux élevés d'émissions de NO_x et qui ont par conséquent besoin de plus de huit points se voient interdire, à l'exception de deux catégories de véhicules, le transit à travers l'Autriche. Les véhicules produisant des niveaux réduits de NO_x et qui utiliseraient normalement cinq points ou moins échappent totalement au système de points.

47. En interdisant l'utilisation des véhicules les plus polluants, le règlement nº 2327/2003 élimine une source importante de pollution de l'environnement, de sorte que l'on peut dire que cela a un effet positif immédiat sur l'environnement. Cet effet pourrait être (partiellement) neutralisé par la possible augmentation du volume des transports réalisés par les véhicules dans les deux autres catégories, l'une n'étant pas soumise à la moindre restriction quantitative. Il est néanmoins clair que le système penche vers l'encouragement de l'utilisation de véhicules plus propres pour le trafic de transit à travers l'Autriche. On peut considérer cela comme une méthode appropriée pour concilier les intérêts du marché intérieur avec l'intérêt de réduire l'impact sur l'environnement résultant de l'augmentation du trafic motorisé.

48. Cela étant dit, il faut également reconnaître que le niveau de protection de l'environnement atteint dans le cadre de ce système dépend en définitive du nombre de points rendus disponibles pour les véhicules de moyenne catégorie. Ainsi qu'il a été indiqué au point 17, ce nombre décroît durant la période transitoire. Le gouvernement autrichien se plaint que le nombre de points a été fixé à un niveau si élevé qu'il y a plus de points disponibles que ce qui est nécessaire en pratique pour les véhicules concernés. Il affirme que le règlement nº 2327/2003 a par conséquent pour effet de libéraliser complètement le trafic de transit à travers son territoire. Il faut signaler ici que le nombre des (éco)points disponibles a décru de manière continue sous le système établi par le protocole et que le règlement nº 2327/2003 poursuit cette tendance spécifiquement pour les poids lourds utilisant six, sept ou huit points. S'il semble que le législateur communautaire, en établissant un équilibre entre la libre circulation et la protection des environnements, a fixé le nombre de points disponibles à un niveau qui excède ce qui nécessaire en pratique, cela ne veut pas nécessairement dire que la mesure est disproportionnée. Cela indique simplement que le système a été plus efficace à encourager l'utilisation de poids lourds plus propres que ce qui était présumé au moment de l'adoption de la mesure. Cet argument avancé par le gouvernement autrichien n'affecte donc pas la constatation que le système de points posé dans le règlement nº 2327/2003 est, en tant que tel, une méthode appropriée pour poursuivre non seulement l'objectif de la protection de l'environnement, mais aussi, en parallèle à cela, l'objectif de garantir la libre prestation de services de transport et la libre circulation des marchandises.

49. Enfin, sur la proportionnalité, il faut examiner si la mesure va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. Compte tenu du fait que le règlement nº 2327/2003 cherche à concilier deux intérêts opposés, cet aspect du test de proportionnalité fonctionne dans deux directions. En ce qui concerne l'objectif de la protection de l'environnement, la question est de savoir si la restriction des services de transport imposée par le système de points n'est pas excessive. Pour ce qui est de l'objectif de libéraliser dans une plus large mesure le trafic de transit à travers l'Autriche, la question serait de savoir si le règlement accorde suffisamment de poids à la protection de l'environnement.

50. Dans une telle situation où deux intérêts s'opposent, on peut envisager une variété de mesures qui pourraient donner à l'un de ces intérêts plus ou moins de poids par rapport à l'autre. Trouver l'équilibre entre les deux n'est qu'une question de considération politique de la part du législateur communautaire et il n'appartient pas à la Cour de statuer sur le caractère approprié de l'issue du présent litige, à moins qu'il ne soit manifeste que le législateur a excédé les limites de sa marge d'appréciation discrétionnaire. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, il en est particulièrement ainsi lorsque les choix faits l'ont été dans le cadre de la procédure de codécision impliquant le Parlement et le Conseil.

51. En tout état de cause, il est clair que le règlement nº 2327/2003, en interdisant l'utilisation de la catégorie de poids lourds la plus polluante pour le transit à travers l'Autriche et en prévoyant un système des écopoints dégressif, a contribué à une plus grande protection de l'environnement que ce qui aurait été le cas si l'acquis communautaire était devenu pleinement applicable. Dans le même temps, cela a créé un degré plus élevé, même si ce n'est pas sans restriction, de liberté pour fournir des services de transport pour une période transitoire de trois ans. Le règlement nº 2327/2003 ne peut donc pas être considéré comme étant, soit excessivement restrictif, du point de vue du marché intérieur, soit manifestement insuffisant, du point de vue de la protection de l'environnement.

52. La République d'Autriche affirme également, sur la base des estimations fournies par l'entreprise qui a géré auparavant le système des écopoints, que les coûts pour appliquer le système des points seraient excessivement élevés. Toutefois, compte tenu du fait que le système de points au titre du règlement nº 2327/2003, puisqu'il s'applique uniquement aux véhicules utilisant six à huit points, est plus limité dans son champ d'application que le système des écopoints en vertu du protocole, et compte tenu du fait qu'il existe déjà un système pour gérer le système des écopoints, on ne saurait accorder crédit à cet argument.

53. Eu égard aux considérations qui précèdent, le règlement nº 2327/2003 ne peut pas être considéré comme violant le principe de proportionnalité, de sorte que le premier motif d'illégalité, avancé par la République d'Autriche, est voué à l'échec.

B — *Violation des objectifs de la disposition horizontale de protection de l'environnement, article 6 CE*

1. Arguments des parties

54. Puisque le gouvernement autrichien affirme que le règlement nº 2327/2003 conduit à une augmentation des émissions,

il conclut qu'il viole l'objectif de promouvoir le développement durable tel que posé à l'article 6 CE, qu'il considère être une règle contraignante, ainsi que l'objectif d'atteindre le niveau de protection environnementale le plus élevé possible.

55. Le Parlement européen et le Conseil soutiennent que le règlement n° 2327/2003 contribue à la protection de l'environnement dans les Alpes et qu'il encourage l'utilisation de poids lourds moins polluants dans le trafic de transit traversant l'Autriche. Ils soulignent que la base juridique est l'article 71 CE, relatif à la politique commune des transports, qui ne néglige pas les questions économiques, sociales et environnementales. Les libertés fondamentales sont restreintes autant que possible au bénéfice de la République d'Autriche.

56. La Commission souligne qu'il est incorrect d'affirmer que le règlement n° 2327/2003 contribue à une augmentation des émissions de NO_x, compte tenu du fait que, s'il n'existait pas, à partir de la date d'expiration des dérogations dans le protocole, le régime général du traité s'appliquerait et il n'y aurait pas de restriction spécifique du trafic à travers l'Autriche. Ledit règlement établit un équilibre entre différents intérêts et, bien que la République d'Autriche aurait préféré une autre issue, cet équilibre sera réévalué après l'expiration du régime posé dans le règlement.

2. Appréciation

57. L'article 6 CE requiert que les exigences de protection de l'environnement soient intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques communautaires et les activités énumérées à l'article 3 CE, ce qui inclut la politique commune des transports, eu égard en particulier à la promotion du développement durable.

58. La Cour a décrit la fonction de cette disposition en indiquant qu'elle met l'accent sur la nature fondamentale de l'objectif de la protection de l'environnement et son extension à travers l'étendue de ces politiques et activités [22].

59. Bien que cette disposition soit rédigée en termes impératifs, elle ne peut pas, contrairement à ce qu'affirme la République d'Autriche, être considérée comme posant un standard en vertu duquel, lors de la définition des politiques communautaires, la protection de l'environnement doit toujours être acceptée comme étant l'intérêt qui prévaut. Une telle interprétation restreindrait de manière inacceptable les pouvoirs discrétionnaires des institutions communautaires et du législateur communautaire. Elle doit être considérée, tout au plus, comme une obligation des institutions communautaires de tenir dûment compte des intérêts environnementaux dans les domaines de poli-

22 — Arrêt Commission/Conseil, precite à la note 21, point 42.

tique, en dehors de celui de la protection de l'environnement stricto sensu. Ce n'est que lorsque les intérêts environnementaux n'ont manifestement pas été pris en compte ou lorsqu'ils ont été complètement ignorés que l'article 6 CE peut servir de standard pour contrôler la validité de la législation communautaire.

60. En outre, compte tenu du caractère horizontal large de l'article 6 CE, il convient, lorsqu'on examine si une mesure donnée contribue suffisamment à la protection de l'environnement, de ne pas la considérer de manière isolée par rapport aux autres mesures communautaires adoptées à cette fin et liées à l'activité concernée. C'est l'ensemble des mesures adoptées par la Communauté dans ce domaine qui fournit le cadre approprié pour l'appréciation. Ainsi, dans la présente espèce, il conviendrait de tenir compte des directives sur la qualité de l'air et de la marge de manœuvre qu'elles accordent aux États membres pour adopter des mesures dans le cadre de plans et programmes [23].

61. Le règlement nº 2327/2003 ne peut donc pas être déclaré invalide au motif qu'il viole l'article 6 CE, de sorte que le deuxième motif d'illégalité de la République d'Autriche échoue également.

23 — Directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (JO L 296, p. 55), et directive 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant (JO L 163, p. 41).

C — Violation des objectifs sous-tendant l'article 11 du protocole

1. Arguments des parties

62. Sous cet intitulé, la République d'Autriche affirme que le règlement nº 2327/2003 est invalide dans la mesure où le régime de transit qu'il établit n'atteint pas les objectifs primaires de droit communautaire de protéger l'environnement et la santé publique. Elle soutient que, bien que le système des écopoints posé dans le protocole ait expiré au 31 décembre 2003, l'objectif poursuivi par l'article 11 du protocole, qui est d'assurer la réduction sur une base durable [24] de la pollution causée par le trafic de transit, continue à s'appliquer en tant que partie intégrante du droit communautaire. Selon elle, l'expiration attendue du régime transitoire s'applique uniquement aux dispositions de l'article 11, paragraphe 2, du protocole. Il serait inconcevable que ces règles soient remplacées par un système communautaire obligatoire qui prévoit un niveau de protection moins élevé. Cela irait non seulement à l'encontre de la volonté des États membres au moment de la conclusion du protocole, mais cela minerait également l'effet utile des accords transitoires. Puisque les objectifs généraux et les objectifs spécifiques du régime transitoire ne sont pas affectés par la date d'expiration, la Communauté est obligée de le respecter lors de l'adoption de règles pour le remplacer. La République d'Autriche ajoute que le règlement est

24 — Dans la version allemande de l'article 11, paragraphe 4, du protocole, «sur une base durable» est exprimé en termes plus élaborés «dauerhaften und umweltgerechten Grundlage».

incapable d'atteindre son objectif, puisque la méthode utilisée par la Commission pour calculer le quota d'écopoints est fondée sur des présomptions incorrectes qui ont conduit à une distorsion dans la représentation de la réalité et à une augmentation arbitraire du nombre d'écopoints pour les années 2004-2006.

63. Le Parlement et le Conseil renvoient aux termes explicites et clairs de l'article 11, paragraphes 4 et 5, du protocole sur l'expiration du régime transitoire, qui a été également souligné par la Cour dans son arrêt dans l'affaire Autriche/Conseil [25]. Selon eux, l'article 11 du protocole ne constitue pas le bon point de référence pour apprécier la validité du règlement n° 2327/2003. Sa validité devrait plutôt être appréciée à la lumière des dispositions de droit communautaire primaire qui étaient applicables lorsqu'il est entré en vigueur. À cette date, le régime posé dans le protocole avait expiré. Le règlement établit un nouveau régime de transit basé sur l'article 71, paragraphe 1, CE.

64. La Commission abonde dans le sens des institutions défenderesses et souligne que les objectifs d'un instrument juridique qui a expiré ne peuvent avoir aucun effet juridique sur un acte adopté subséquemment. En outre, la mesure contestée pose elle-même explicitement ses propres objectifs et les motifs de son adoption qui sont en conformité avec le droit communautaire. La Commission observe également que la méthode qu'elle emploie pour calculer le nombre des écopoints n'a pas été contestée par le gouvernement autrichien durant la préparation du règlement n° 2327/2003.

65. Dans sa réponse aux observations de la Commission, le gouvernement autrichien rétorque qu'il est légitime de contrôler la validité dudit règlement à la lumière de l'ancien régime, compte tenu du fait que ce règlement y fait lui-même référence. Il affirme de plus qu'il s'est bel et bien opposé à la méthode de calcul utilisée par la Commission durant la réunion du Coreper (Comité des représentants permanents) du 19 novembre 2003, durant la procédure de conciliation et dans le cadre de nombreux contacts directs avec la Commission au niveau des experts.

2. Appréciation

66. Par ce motif d'illégalité, la République d'Autriche cherche à déduire un standard pour l'appréciation de la validité du règlement n° 2327/2003, à partir de l'objectif du protocole de réduire les émissions de NO_x des poids lourds de 60 %, étendant ainsi les effets du protocole au-delà de la date d'expiration du système des écopoints, le 31 décembre 2003. Elle cherche à revaloriser

25 — Precite à la note 4, point 72.

le statut de ce standard en mettant en exergue qu'il est posé dans un instrument de droit communautaire primaire.

67. Cet argument ne saurait prospérer pour les raisons suivantes.

68. Premièrement, l'objectif de réduire les émissions de NO_x des poids lourds traversant l'Autriche de 60 % au plus tard à la fin de l'année 2003 fait partie d'un accord transitoire qui déroge aux règles générales de droit communautaire sur le transport routier de marchandises [26]. Il est donc approprié d'adopter une approche restrictive dans la détermination de son champ d'application ratione temporis. On peut signaler à cet égard que le protocole lui-même démontre la nécessité de limiter l'application de la dérogation dans le temps, alors que, initialement applicable jusqu'au 1er janvier 1998 (article 11, paragraphe 2), il prévoit deux dates d'évaluation, le 1er janvier 1998 et le 1er janvier 2001, avant son extension pour deux périodes supplémentaires de trois années chacune (article 11, paragraphes 3 et 4, du protocole).

69. Deuxièmement, l'article 11, paragraphe 5, du protocole, prévoit explicitement que, «[a]u terme de la période transitoire, l'acquis communautaire est applicable dans sa totalité». Cette disposition est non seulement catégorique dans son champ d'application matériel («dans sa totalité»), mais elle s'applique aussi de manière inconditionnelle puisque, aucune décision antérieure n'est nécessaire pour qu'elle prenne effet et qu'il n'y a pas la moindre possibilité d'extension du régime transitoire pour quelque raison que ce soit. La pleine application de l'acquis communautaire au trafic de transit traversant le territoire autrichien à partir du 31 décembre 2003 implique que ce trafic sera soumis aux règles générales du droit communautaire primaire et dérivé régissant les services de transport par route. Les objectifs de la protection de l'environnement en rapport avec ce trafic doivent être poursuivis à travers des mesures communautaires adoptées à cet effet, telles que les directives sur la qualité de l'air [27] et les mesures nationales compatibles avec les dispositions du traité sur la libre circulation des marchandises et la libre prestation de services, sauf si le législateur communautaire en dispose autrement.

70. Troisièmement, de manière plus générale, il semble que, bien que la réduction des émissions de NO_x de 60 % soit l'objectif explicitement déclaré du protocole, celui-ci était plutôt implicitement destiné, à travers

26 — Voir, en particulier, première directive du Conseil relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux (transports de marchandises par route pour compte d'autrui) JO 1962, 70, p. 2005 et 2006, ainsi que règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil, du 26 mars 1992, concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres (JO L 95, p. 1).

27 — Voir directives mentionnées dans la note 23 ci-dessus.

une réduction continue du nombre d'écopoints disponibles par an, à encourager la transition graduelle vers l'utilisation de poids lourds plus respectueux de l'environnement pour les trajets en transit à travers l'Autriche. De plus, ainsi que l'a observé la Commission, vu dans le contexte du protocole dans son ensemble, incitant la Communauté et les États membres à adopter des mesures pour l'amélioration des infrastructures ferroviaires, la période transitoire était également destinée à donner assez de temps pour prendre des mesures permettant que les transports de marchandises soient transférés de la route vers le rail. On peut présumer que de tels développements contribueraient à une solution plus structurelle aux problèmes d'environnement découlant du trafic de transit à travers l'Autriche et tracent la voie pour la pleine application de l'acquis communautaire. Il est en tout état de cause irréaliste de présumer qu'un tel objectif concret peut être maintenu en tout temps, compte tenu du fait que tous les facteurs qui y contribuent ne peuvent pas être contrôlés.

71. Quatrièmement, ce qui est plus important, il faut souligner que le but de réduire la pollution du fait des émissions de NO_x des poids lourds de 60 % est un objectif de politique qui était poursuivi dans le cadre du protocole, en soumettant le trafic de transit à travers l'Autriche réalisé par poids lourds à la condition de la possession d'un nombre d'écopoints équivalent aux émissions de NO_x de ces véhicules. Dans ce système, c'est l'instrument des écopoints qui était l'élément juridiquement contraignant et non l'objectif en tant que tel. Un tel objectif ne peut avoir un effet au sens juridique, au plus, que dans la mesure où il est utilisé comme un fil conducteur d'interprétation dans la détermination du champ d'application et du contenu de l'instrument choisi pour le poursuivre. Considérer qu'un objectif peut continuer à s'appliquer au-delà de la date fixée pour sa réalisation, d'une telle manière qu'il constitue un standard pour apprécier la validité de mesures adoptées après l'expiration des mesures employées pour l'atteindre, équivaudrait à une ingérence inacceptable dans les prérogatives des organes législatifs communautaires lorsqu'ils déterminent si des mesures subséquentes devraient être adoptées dans cette situation, et si oui lesquelles. Ainsi que la Commission l'observe correctement, le caractère politiquement désirable d'un objectif ne devrait pas être confondu avec la possibilité qu'il soit juridiquement contraignant.

72. Le gouvernement autrichien soutient que, puisque l'article 11, paragraphe 4, du protocole, prévoyant une étude scientifique sur la mesure dans laquelle l'objectif de réduire la pollution de 60 % a été atteint, mentionne cette réduction comme étant atteinte «sur une base durable», il faut présumer que l'objectif est censé être durable et continuer à s'appliquer au-delà du 31 décembre 2003. Toutefois, même en acceptant une fois de plus que cet objectif pourrait être désirable d'un point de vue politique, il ne s'agit pas d'un standard légal qui peut être imposé aux organes législatifs désignés lors de la pondération des intérêts

et de la fixation des priorités. Dans le contexte de cette disposition, la «réduction de la pollution sur une base durable» a servi de critère pour déterminer si le système des écopoints avait ou non besoin d'être étendu pour une période finale de trois ans.

73. L'assertion supplémentaire du gouvernement autrichien, que le fait que le règlement nº 2327/2003 renvoie au protocole implique qu'il entend poursuivre le même objectif que le protocole, ne saurait non plus être acceptée. La référence au premier considérant du préambule dudit règlement affirme simplement que le système des écopoints a expiré le 31 décembre 2003, indiquant ainsi le contexte de l'adoption de ce règlement. La deuxième référence, à l'article 3, paragraphe 2, sous e), du règlement est de nature technique, puisqu'elle prévoit que la valeur des émissions totales de NO_x sera déterminée sur la base de l'ancien système des écopoints. En fait, l'utilisation dans ce contexte du terme «ancien» sert à souligner la rupture, plutôt que la continuité.

74. Eu égard à ces considérations, nous concluons que l'objectif poursuivi par le protocole ne peut pas être appliqué comme standard pour apprécier la validité du règlement nº 2327/2003. Le troisième motif d'illégalité échoue par conséquent également.

D — *Violation du principe de «précision»*

1. Arguments des parties

75. La République d'Autriche affirme que le règlement nº 2327/2003 viole le principe de précision («Bestimmtheitsgrundsatz») qui, sur la base de l'article 6, paragraphe 1, UE, est contraignant pour les institutions communautaires. Elle affirme que diverses dispositions dans ledit règlement ne sont pas suffisamment claires et précises, de sorte qu'elles violent le principe de sécurité juridique. Elle renvoie plus particulièrement au fait que, dans la version linguistique allemande de l'article 3, paragraphe 2, du règlement nº 2327/2003, il n'est pas clair si les véhicules utilisant huit points sont soumis ou non au système intérimaire de points. Elle se plaint, en outre, que le concept de «véhicules hautement spécialisés dont le coût est élevé et la durée de vie économique longue» n'est pas défini dans ledit règlement. De plus, le contrôle du respect de ce règlement est impossible en l'absence d'une obligation des transporteurs de détenir les documents appropriés. L'article 3, paragraphe 4, du règlement permet enfin à la Commission d'étendre le champ d'application ratione materiae du règlement, ce qui est contraire aux articles 202, troisième tiret, CE et 211, quatrième tiret, CE.

76. Le Parlement et le Conseil reconnaissent qu'il y a une imprécision dans la version allemande de l'article 3, paragraphe 2, en ce

qui concerne les véhicules qui utilisent huit points. Toutefois, comme cette disposition est claire dans les autres versions linguistiques et puisque, conformément à la jurisprudence constante, les dispositions doivent être interprétées et appliquées à la lumière des versions existant dans les autres langues officielles [28], cette circonstance ne saurait affecter la validité du règlement. De plus, dans la mesure où le gouvernement autrichien a participé aux négociations dans le cadre du comité de conciliation, il devait être parfaitement au courant de l'imprécision. En tout état de cause, cette différence dans les versions linguistiques a été éliminée par un corrigendum publié le 6 juillet 2004 [29]. Puisqu'il est parfaitement clair à quelles catégories de véhicules le système de points s'appliquait, il est satisfait à l'exigence de sécurité juridique.

77. La Commission affirme à l'égard des prétendues imprécisions que, puisque la République d'Autriche n'a pas encore adopté les mesures pour la mise en œuvre du règlement n° 2327/2003, il n'a pas été possible d'adopter les mesures prévues à l'article 3, paragraphe 4, de ce règlement.

78. La République d'Autriche s'oppose à ce raisonnement de la Commission au motif que les difficultés dans l'application pratique du règlement sont dues à l'absence de dispositions détaillées qui doivent être adoptées par la Commission et non vice versa.

2. Appréciation

79. Le «Bestimmtheitsgrundsatz» ou principe de précision, invoqué par la République d'Autriche, est l'une des expressions du principe de sécurité juridique. L'article 6, paragraphe 1, UE, qui déclare que l'Union européenne est fondée, entre autres, sur l'État de droit, peut en effet être considéré comme la base formelle de ce principe dans le traité. Ainsi que la Cour l'a affirmé à de nombreuses occasions, le principe de sécurité juridique est un principe fondamental de droit communautaire qui exige qu'une réglementation soit claire et précise, afin que les justiciables puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et obligations et prendre leurs dispositions en conséquence [30]. Ce principe est également spécifiquement posé dans l'accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission du 22 décembre 1998 sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire [31]. En vertu du point 1 de ces lignes directrices, non contraignantes du point de vue juridique, les

28 — Arrêt du 2 avril 1998, EMU Tabac e.a. (C 296/95, Rec. p. I-1605, point 36).

29 — JO L 235, p. 23.

30 — Arrêts du 9 juillet 1981, Gondrand Frères et Garancini (169/80, Rec. p. 1931); du 13 février 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Rec. p. I-431, point 27), et du 14 avril 2005, Belgique/Commission (C-110/03, Rec. p. I-2801, point 30).

31 — JO 1999, C 73, p. 1.

actes législatifs communautaires sont formulés de manière claire, simple et précise.

80. La Cour a cependant également reconnu qu'un certain degré d'incertitude quant au sens et à la portée d'une règle de droit est inhérent à celle-ci. En examinant la compatibilité de cette disposition avec le principe de sécurité juridique, il est alors nécessaire que cet examen soit limité à la question de savoir si la mesure juridique en cause présente une telle ambiguïté qu'il devient difficile pour les destinataires de la mesure d'évacuer avec une certitude suffisante tout doute quant à la portée ou au sens du règlement n° 2327/2003 [32].

81. Le premier grief de la République d'Autriche concerne le fait que, dans la version allemande d'origine de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2327/2003, il n'était pas entièrement clair si les poids lourds utilisant huit points étaient soumis au système de points ou s'il était exclu de les utiliser pour le transport de marchandises à travers l'Autriche. Bien que cette version linguistique ait bel et bien eu une certaine ambiguïté, ainsi qu'il a été reconnu par les institutions défenderesses, les autres versions linguistiques étaient absolument claires sur ce point. Elles invoquent à juste titre la jurisprudence de la Cour en vertu de laquelle la nécessité de l'interprétation et de l'application uniformes, rend impossible l'examen d'une version du texte de manière isolée, mais requiert au contraire que ce texte soit interprété sur la base tant de l'intention réelle de son auteur que du but qu'il poursuit à la lumière en particulier des versions dans toutes les langues [33]. La version linguistique allemande a en outre été corrigée par un corrigendum formel et, pour cette seule raison, il n'y a pas de doute quant au fait que les véhicules utilisant huit points peuvent être utilisés pour le trafic de transit à travers l'Autriche et sont soumis au système intérimaire de points.

82. Le deuxième point soulevé par la République d'Autriche concerne l'absence de définition du concept de «véhicules hautement spécialisés dont le coût est élevé et la durée de vie économique longue», utilisé à l'article 3, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 2327/2003. On peut ici faire référence à l'observation de la Cour qu'un certain degré d'incertitude pourrait être inhérent à toute disposition législative. Ainsi, comme il est impossible de prévoir toutes les situations matérielles possibles dans lesquelles une règle pourrait s'appliquer et afin d'assurer une flexibilité suffisante dans son application, un organe législatif doit nécessairement appliquer une terminologie qui n'est pas trop exclusive. Quoi qu'il en soit, le terme en cause est selon nous au contraire plutôt précis, dans la mesure où il contient

32 — Voir arrêt Belgique/Commission, précité à la note 30, point 31.

33 — Arrêts du 12 novembre 1969, Stauder (29/69, Rec. p. 419, point 3); du 7 juillet 1988, Moksel (55/87, Rec. p. 3845, point 15), et EMU Tabac e.a., précité à la note 28, point 36.

trois critères pour distinguer la catégorie envisagée par rapport aux autres véhicules.

83. Le troisième problème que soulève la République d'Autriche sous cet intitulé est que, en l'absence d'une obligation de détenir certains documents, il est impossible de contrôler le respect du système de points. Dans le système du règlement n° 2327/2003, l'article 3, paragraphe 4, donne compétence à la Commission, agissant en conformité avec la procédure mentionnée à l'article 5, paragraphe 2, dudit règlement, pour adopter d'autres mesures concernant les procédures relatives au système intérimaire de points, la répartition des points et les questions techniques relatives à l'application de l'article 3. Lorsque la Commission affirme qu'elle ne pourrait pas adopter de mesures additionnelles tant que la République d'Autriche refuse de mettre en œuvre le règlement n° 2327/2003 et que cette dernière affirme qu'elle ne peut pas mettre en œuvre ledit règlement en l'absence de ces mesures, la question du contrôle du respect semble être largement théorique. En tout état de cause, compte tenu du fait que ce règlement impose lui-même que les mesures nécessaires soient adoptées, le fait que cela ne se soit pas produit, pour quelque raison que ce soit, ne saurait constituer un motif pour déclarer le règlement invalide.

84. Le quatrième point d'imprécision indiqué par la République d'Autriche est que la délégation de pouvoir législatif à la Commission, posée à l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 2327/2003, lui permet d'étendre le champ d'application ratione materiae du règlement. Toutefois, d'après les termes de la disposition, reproduits dans le paragraphe précédent, ce pouvoir est limité aux procédures, à la répartition des points et aux questions techniques. Ainsi donc, la portée du pouvoir législatif délégué à la Commission est délimitée de manière adéquate et il n'y a pas de raison de présumer que des dispositions relatives à ces questions pourraient étendre le champ d'application ratione materiae du règlement.

85. Le quatrième motif d'illégalité est par conséquent lui aussi sans fondement.

VIII — Dépens

86. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Puisque le Parlement et le Conseil ont conclu à ce que la République d'Autriche soit condamnée aux dépens et que cette dernière a succombé en ses moyens, elle doit être condamnée aux dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, la Commission, qui est intervenue au soutien du Parlement et du Conseil, doit supporter ses propres dépens.

IX — Conclusion

87. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, nous concluons à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours introduit par la République d'Autriche recevable;

— rejeter le recours pour défaut de fondement;

— condamner la République d'Autriche aux dépens;

— condamner la Commission des Communautés européennes à ses propres dépens.