ARRÊT DE LA COUR
1er juin 1994 *

Dans l'affaire C-388/92,

Parlement européen, représenté par M. Johann Schoo, chef de division au service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile (à Luxembourg) au secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Antonio Sacchettini, directeur au service juridique, et Philippe Woodland, conseiller juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur adjoint des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

soutenu par

Royaume d'Espagne, représenté par M. Alberto Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et Mme Gloria Calvo Diaz, abogado del Estado, du service du contentieux commu-

* Langue de procédure: le français.

nautaire, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation du règlement (CEE) n° 2454/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un État membre (JO L 251, p.1),

LA COUR,

composée de MM. G. F. Mancini, président de chambre, faisant fonction de président, J. C. Moitinho de Almeida et D. A. O. Edward, présidents de chambre, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (rapporteur) et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. M. Darmon,
greffier: M^me^ D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 1^er^ mars 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 mars 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 29 octobre 1992, le Parlement européen a, en vertu de l'article 173 du traité CEE, demandé l'annulation du règlement (CEE) n° 2454/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un État membre (JO L 251, p. 1, ci-après le « règlement »), au motif que le Conseil aurait méconnu ses prérogatives.

2 Ce règlement, qui est fondé sur l'article 75 du traité, prévoit que tout transporteur de voyageurs par route pour compte d'autrui, établi dans un État membre, en conformité avec la législation de celui-ci, et autorisé à y exercer la profession de transporteur de voyageurs par route dans le domaine des transports internationaux, est admis, selon les conditions fixées par le règlement, à effectuer, à titre temporaire, des transports nationaux de voyageurs par route pour compte d'autrui dans un autre État membre, sans y disposer d'un siège ou d'un autre établissement. Ces transports nationaux sont dénommés « transports de cabotage » (article 1er du règlement).

3 Jusqu'au 31 décembre 1995, l'admission aux transports de cabotage sous forme de services non réguliers est limitée aux « circuits à portes fermées ». Après cette date, les transports de cabotage seront admis pour tous les services non réguliers (article 3, paragraphe 1, du règlement).

4 Des transports de cabotage sous forme de services réguliers spécialisés destinés au transport domicile-travail des travailleurs et au transport domicile-établissement

d'enseignement des scolaires et étudiants ne peuvent être effectués dans la zone frontalière d'un État membre que si, notamment, la distance totale du transport ne dépasse pas 50 km à vol d'oiseau dans chaque sens (article 3, paragraphe 2, du règlement). La Commission fait rapport au Conseil, avant le 31 décembre 1995, sur l'opportunité d'envisager une extension du champ d'application du règlement à d'autres services réguliers de transport de voyageurs et présente, le cas échéant, une proposition de règlement (article 12, paragraphe 1, du règlement).

5 Il ressort du dossier que l'acte attaqué trouve son origine dans une proposition de règlement, présentée par la Commission au Conseil le 4 mars 1987 (JO C 77, p.13). Celle-ci, fondée sur l'article 75 du traité, prévoyait, en son article 2, qu'à partir du 1er janvier 1989 tout transporteur de voyageurs par route pour compte d'autrui qui, établi dans un autre État membre, y est autorisé à effectuer des transports internationaux de voyageurs et qui répond aux conditions fixées par la directive 74/562/CEE du Conseil, du 12 novembre 1974, concernant l'accès à la profession de transporteur de voyageurs par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux (JO L 308, p. 23), « est admis à effectuer des transports nationaux de voyageurs par route pour compte d'autrui sous forme de services réguliers, de services de navette ou de services occasionnels dans un État membre autre que celui dans lequel il est établi; il peut exercer ses activités à titre temporaire dans l'État concerné, sans y créer un siège, une entreprise ou un autre établissement ».

6 Consulté par le Conseil, le Parlement a formulé son avis dans une résolution du 10 mars 1988 (JO C 94, p. 125) par laquelle il a, sous réserve de trois amendements, approuvé la proposition de la Commission.

7 Considérant que deux de ces amendements étaient acceptables, la Commission a présenté, le 4 novembre 1988, une proposition modifiée au Conseil (JO C 301, p. 8). Celle-ci précise que le règlement s'appliquerait aux autocars et autobus aptes

à transporter plus de neuf personnes et ajoute l'obligation pour les États membres de communiquer les dispositions prises en application de ce règlement. Ces modifications ont été entérinées par le Conseil [article 2, sous d)], et article 13 du règlement). En revanche, la Commission n'a pas repris le troisième amendement proposé par le Parlement de reporter d'une année la date d'entrée en vigueur du règlement.

8 Le 23 juillet 1992, le Conseil a adopté le règlement attaqué.

9 A l'appui de son recours, le Parlement européen fait valoir que l'acte attaqué a enfreint une formalité substantielle en passant outre le droit du Parlement de participer au processus législatif communautaire. Selon lui, l'obligation, pour le Conseil, de consulter le Parlement conformément à l'article 75 du traité inclut le devoir de le consulter une nouvelle fois lorsqu'une modification substantielle de la proposition sur laquelle le Parlement a donné son avis est envisagée. Or, tel aurait été le cas, en l'espèce, de la quasi-exclusion des services réguliers du champ d'application matérielle du règlement ainsi que du report au 1er janvier 1996 de la libéralisation totale du cabotage en matière de services non réguliers.

10 Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que l'exigence de consulter le Parlement européen au cours de la procédure législative, dans les cas prévus par le traité, implique l'exigence d'une nouvelle consultation à chaque fois que le texte finalement adopté, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel le Parlement a déjà été consulté, à l'exception des cas où les amendements correspondent, pour l'essentiel, au souhait exprimé par le Parlement lui-même (voir arrêts du 16 juillet 1992, Parlement/Conseil, C-65/90, Rec. p. I-4593, et du 5 octobre 1993, Driessen e.a., C-13/92, C-14/92, C-15/92 et C-16/92, Rec. p. I-4751, point 23).

11 Il convient de relever que la proposition initiale de la Commission sur laquelle le Parlement a donné son avis prévoyait, en son article 2, que tout transporteur de voyageurs par route pour compte d'autrui qui, établi dans un autre État membre, y est autorisé à effectuer des transports internationaux de voyageurs et qui répond aux conditions fixées par la directive 74/562, précitées est admis à effectuer des transports nationaux de voyageurs par route pour compte d'autrui sous forme de services réguliers, de services de navette ou de services occasionnels dans un État membre autre que celui dans lequel il est établi.

12 En revanche, la réglementation adoptée par le Conseil ne vise, en ce qui concerne les services réguliers, que le transport domicile-travail des travailleurs et domicile-établissement d'enseignement des scolaires et étudiants dans les zones frontalières. Le cabotage ne pourra être étendu à d'autres services réguliers de transport de voyageurs que par un nouveau règlement du Conseil pris sur proposition de la Commission, celle-ci devant, à cet effet, faire rapport au Conseil avant le 31 décembre 1995.

13 Comme le soutient le Parlement, il résulte du rapprochement de la proposition initiale de la Commission et du règlement attaqué que, s'agissant des services réguliers, les modifications apportées ont limité le champ d'application de la réglementation à certains types de transports de voyageurs par route et à certaines zones frontalières restreintes de telle sorte qu'elles touchent le coeur même du dispositif mis en place. Elles doivent par conséquent être qualifiées de substantielles.

14 Le Conseil, soutenu par le royaume d'Espagne, fait cependant valoir que ces modifications correspondent au souhait du Parlement. En effet, en adoptant le règlement litigieux, le Conseil aurait suivi une orientation qui serait aujourd'hui la même que celle du Parlement. A cet égard, le Conseil renvoie aux avis du Parlement émis en matière de cabotage routier de marchandises dans le cadre de la procédure d'adoption de son règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil, du 25 octobre 1993, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre (JO L 279, p. 1). Alors qu'à l'origine le Parlement avait approuvé la proposition de la Com-

mission prévoyant une libéralisation immédiate et quasiment sans conditions du cabotage de marchandises, il se serait, dans le cadre d'une nouvelle consultation sur cette même question, prononcé sans ambiguïté pour une mise en œuvre progressive de la libéralisation (JO C 150, p. 336). En l'espèce, le Conseil aurait donc réactualisé l'avis du Parlement.

15 Il résulte de la jurisprudence de la Cour que, lorsque le règlement adopté correspond largement au souhait exprimé par le Parlement, le Conseil peut se dispenser d'une nouvelle consultation (voir arrêt du 4 février 1982, Buyl, e.a. /Commission, 817/79, Rec. p. 245, point 23). En l'espèce, il y a lieu de constater que le Conseil n'a produit aucun texte qui permettrait de conclure que le Parlement se serait prononcé expressément en faveur d'une libéralisation progressive du cabotage de voyageurs. La résolution citée par le Conseil, qui vise la libéralisation du cabotage de marchandises, c'est-à-dire un secteur différent de celui dont il s'agit en l'espèce, ne contient, en effet, aucune indication en ce sens. L'argument du Conseil ne saurait donc être retenu.

16 Le royaume d'Espagne se réfère toutefois aux avis de plusieurs commissions parlementaires qui, avant l'adoption de la résolution du 10 mars 1988, se seraient prononcées en faveur d'une libéralisation progressive du cabotage de voyageurs.

17 A cet égard, il convient de relever que, pour examiner si les modifications apportées par le Conseil correspondent au souhait du Parlement, il ne saurait être fait référence aux opinions exprimées par des commissions parlementaires qui précèdent l'adoption d'une résolution législative clôturant la procédure de consultation.

18 Étant donné que les modifications susmentionnées affectent le système du projet dans son ensemble et qu'elles suffisent dès lors en elles-mêmes pour exiger une

nouvelle consultation du Parlement, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens du requérant.

19 Dans ces conditions, le fait que le Parlement n'ait pas été consulté une seconde fois dans la procédure législative prévue à l'article 75 du traité constitue une violation des formes substantielles qui doit entraîner l'annulation de l'acte litigieux.

20 Dans son mémoire en défense, le Conseil a demandé à la Cour de limiter les effets d'une éventuelle annulation du règlement.

21 A cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, l'application des principes de liberté des prestations de service en matière de transports, tels qu'établis en particulier par les articles 59 et 60 du traité, doit être réalisée par la mise en oeuvre de la politique commune des transports (arrêt du 22 mai 1985, Parlement/Conseil, 13/83, Rec. p. 1513, point 62). Or, l'annulation pure et simple du règlement attaqué serait de nature à remettre en cause le dégré de libéralisation que ce règlement avait pour but de réaliser.

22 En application de l'article 174, deuxième alinéa, du traité, il convient par conséquent de maintenir les effets du règlement annulé jusqu'à ce que le Conseil, après consultation régulière du Parlement, ait adopté une nouvelle réglementation en la matière.

Sur les dépens

23 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le Conseil ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, du même règlement, le Royaume d'Espagne supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le règlement (CEE) n° 2454/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un État membre, est annulé.

2) Les effets du règlement annulé sont maintenus jusqu'à ce que le Conseil, après consultation du Parlement, ait adopté une nouvelle réglementation en la matière.

3) Le Conseil est condamné aux dépens. Le Royaume d'Espagne supportera ses propres dépens.

Mancini	Moitinho de Almeida	Edward
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias
Grévisse	Zuleeg	Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er juin 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président faisant fonction

G. F. Mancini

président de chambres