CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 7 février 1985 *

Sommaire

A — Les faits ... 1517
B — Prises de position ... 1518
I — Sur la recevabilité du recours fondé sur l'article 175 du traité CEE ... 1518
1. Le recours peut-il poursuivre un objectif politique ... 1518
2. Sur les conditions de recevabilité visées à l'article 175, alinéa 1, du traité CEE ... 1518
2.1. Le droit d'agir du requérant ... 1518
2.1.1. Arguments des parties ... 1518
2.1.2. Appréciation juridique ... 1519
2.1.2.1. Les termes ... 1519
2.1.2.2. Jurisprudence de la Cour sur l'article 37 du protocole sur le statut de la Cour ... 1519
2.1.2.3. Comparaison avec l'article 173 du traité CEE ... 1519
2.1.2.4. Intervention dans l'attribution des compétences entre les institutions prévues par le traité? ... 1520
2.1.2.5. Empiétement sur la compétence législative du Conseil? ... 1521
2.1.2.6. Empiétement sur la compétence de la Commission? ... 1521
2.2. Un intérêt spécifique à la protection juridique est-il nécessaire au sens de l'article 175, alinéa 3? ... 1521
2.3. L'élément constitutif du fait de statuer ... 1521
2.3.1. Arguments des parties ... 1522
2.3.2. Appréciation juridique ... 1522
2.3.2.1. Interprétation de la demande formulée dans le recours ... 1522
— Les termes de la demande ... 1523
— Restriction et concrétisation ... 1523
— Concrétisation du « cadre » ... 1523
— Démarche systématique ou approche pragmatique ... 1524
— Standard minimal ... 1524
— La demande formulée au point 2 ... 1525
— La demande telle qu'elle se présente à l'issue de la procédure orale ... 1525
2.3.2.2. Questions liées à la nature juridique du fait de « statuer » ... 1525
2.3.2.3. Pertinence de motifs subjectifs aux fins de la constatation de la carence? ... 1526
3. Sur les conditions de recevabilité prévues à l'article 175 alinéa 2 du traité CEE ... 1526
3.1. La lettre d'invitation à agir ... 1526
3.2. La prise de position ... 1527
3.2.1. Arguments des parties ... 1527
3.2.2. Appréciation juridique ... 1528
3.2.2.1. Les termes ... 1528

* Traduit de l'allemand

3.2.2.2. La fonction de protection juridique 1528
3.2.2.3. Le délai de deux mois 1528
3.2.2.4. Une prise de position s'écartant de la lettre d'invitation à agir 1528
3.2.2.5. Réponse dilatoire en tant que prise de position? 1529
3.2.2.6. Jurisprudence de la Cour 1530
4. Résumé 1530
II — Sur la demande subsidiaire du requérant 1531
1. La légitimation active dans l'article 173 du traité CEE 1531
2. Nature juridique des actes attaquables au titre de l'article 173 du traité CEE 1531
III — Sur le bien-fondé du recours 1531
1. L'obligation juridique à instaurer une politique commune des transports .. 1531
1.1. Arguments des parties 1531
1.2. Appréciation juridique 1533
1.2.1. Les dispositions du traité 1533
— Article 3, sous e), du traité CEE 1533
— Article 74 du traité CEE 1534
— Article 75 du traité CEE 1534
1.2.2. Examen systématique 1534
1.2.3. L'obligation d'instaurer une politique commune des transports s'applique-t-elle également à la navigation maritime et aérienne conformément à l'article 84 du traité CEE? 1535
1.2.4. Résultat intermédiaire 1536
1.2.5. Sur le contenu de l'obligation générale 1536
1.2.6. L'obligation est-elle suffisamment concrétisée? 1536
1.2.7. Absence de délai 1537
1.2.7.1. Absence de délai pour l'article 175, paragraphe 1, sous c), du traité CEE .. 1538
1.2.7.2. Absence de délais pour l'article 84 du traité CEE 1538
1.2.8. Délais imposés en raison du risque d'une intégration faussée et résultat ... 1538
2. L'obligation juridique d'établir des dispositions en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), du traité CEE 1538
2.1. Arguments des parties 1538
2.2. Appréciation juridique 1541
2.2.1. Les termes de l'article 75, paragraphe 1, et de l'article 75, paragraphe 2, du traité CEE 1541
2.2.2. Le délai de l'article 75, paragraphe 2, du traité CEE 1541
2.2.3. La procédure de décision prévue à l'article 75 1542
2.2.4. La référence à l'article 75, paragraphe 1, dans l'article 76 du traité CEE .. 1542
2.2.5. Résultat intermédiaire 1542
2.2.6. L'obligation juridique est-elle suffisamment concrétisée? 1543
2.2.6.1. Concrétisation 1543
— par le traité 1543
— par la jurisprudence de la Cour 1544
2.2.6.2. Concrétisation 1544
— par le Conseil 1544
2.2.6.3. Concrétisation 1545
— par des éléments reconnus de la politique des transports 1545
2.3. Résultat 1545

3. La carence du Conseil est-elle justifiée par des raisons particulières? 1546
3.1. Difficultés objectives de nature politique et économique 1546
3.1.1. L'article 75, paragraphe 1, du traité CEE contient-il une clause de sauvegarde? 1546
3.1.2. Comparaison avec les dispositions régissant la politique agricole commune 1546
3.1.3. Les doctrines du droit administratif 1547
3.2. Comparaison avec l'article 169 du traité CEE 1548
3.2.1. Problèmes de structure dans la formation de la volonté au sein du Conseil 1548
3.2.2. Comparaison avec les dispositions relatives à la politique économique et monétaire 1549
3.2.3. L'absence de majorité peut-elle justifier la carence? 1549
3.3. L'exposé du gouvernement néerlandais sur l'applicabilité directe 1549
3.3.1. Argument des parties 1550
3.3.2. Appréciation juridique 1550
4. Le grief selon lequel le Conseil aurait négligé, en violation du traité, d'adopter des dispositions dans les domaines d'une politique commune des transports visée dans les propositions de la Commission, en particulier 1551
4.1. Les propositions ne s'appuyant pas sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b) 1551
4.2. Les propositions restantes 1551
4.2.1. Les propositions présentées pendant la période de transition 1551
4.2.2. Les propositions présentées après l'expiration de la période de transition .. 1552
4.2.2.1. Les propositions qui ont été présentées pour la première fois pour certains domaines 1552
4.2.2.2. Les propositions tendant à modifier ou à compléter les actes existants 1552
IV — Sur les dépens 1554
V — Considération subsidiaire 1554
C — Proposition 1554

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans la présente affaire, la Cour est appelée pour la première fois à statuer sur un recours par lequel une institution de la Communauté demande que soit constatée la carence contraire au traité d'une autre institution.

A — Le Parlement européen a décidé, le 16 septembre 1982, d'engager, au titre de l'article 175 du traité CEE, une procédure contre le Conseil des Communautés européennes pour carence dans le domaine de la politique commune des transports. Par lettre du 21 septembre 1982, sur le contenu de laquelle nous reviendrons, le président du Parlement a, en application de l'article 175, alinéa 2, invité le Conseil à agir dans ce domaine. Le président du Conseil a répondu à cette lettre le 22 novembre 1982.

Le *Parlement européen* n'a pas considéré cette lettre comme une prise de position au sens de l'article 175, paragraphe 2. C'est pourquoi il a introduit, le 22 janvier 1983, un recours contre le Conseil des Communautés européennes pour carence dans le domaine de la politique commune des transports et *conclu à ce que la Cour constate, en application de l'article 175 du traité CEE:*

1) que le Conseil des Communautés européennes a violé le traité instituant la CEE, notamment ses articles 3, sous e), 61, 74, 75 et 84 dudit traité, en négli-

geant d'instaurer une politique commune dans le domaine des transports et, plus particulièrement, de fixer de façon contraignante le cadre de cette politique;

2) que le Conseil des Communautés européennes a négligé, en violation du traité instituant la CEE, de se prononcer sur les 16 propositions initiales et sur les 14 propositions particulières de la Commission des Communautés européennes qui ont suivi et qui sont toutes énoncées dans les conclusions de la requête.

A titre subsidiaire, le Parlement a demandé que la réponse négative du Conseil du 22 novembre 1982 soit annulée en application de l'article 173 du traité CEE.

Le *Conseil des Communautés européennes* a conclu à ce que le recours soit rejeté comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme non fondé.

B — Ces conclusions appellent de notre part les observations suivantes.

I — Sur la recevabilité du recours introduit sur la base de l'article 175 du traité CEE

De l'avis du défendeur, le recours est irrecevable parce que le litige s'inscrirait dans le cadre du débat politique tendu engagé à cet égard entre le Conseil et le Parlement et auquel, par conséquent, la Cour se trouverait mêlée. Le défendeur invoque par ailleurs le fait que le Parlement ne serait pas habilité en vertu de l'article 175, alinéa 1, à former un recours en carence et que les conditions particulières de recevabilité de l'article 175, alinéa 2, ne seraient pas remplies.

1. *Le recours permet-il de poursuivre un objectif politique?*

Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la question de savoir si un recours poursuit des objectifs politiques. La Cour est saisie dans le cadre des règles de procédure d'un litige portant sur une question de droit, à savoir l'étendue des obligations incombant à une institution communautaire. Ce litige doit être tranché sur la base des dispositions pertinentes en l'espèce, c'est-à-dire celles du traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957. L'action est menée dans l'intérêt de la Communauté et de son ordre juridique qui détermine l'étendue des droits et des obligations des parties au litige.

Il nous semble d'ailleurs que, lors de leur comparution devant la Cour, les deux parties ont évité de donner l'impression que le litige porté devant nous n'était pas de nature juridique.

2. *Sur les conditions de recevabilité visées à l'article 175, alinéa 1, du traité CEE*

2.1. Le droit d'agir du requérant

L'article 175, alinéa 1, dispose:

« Dans le cas où, en violation du présent traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer, les États membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice en vue de faire constater cette violation. »

2.1.1. Arguments des parties

Selon le défendeur, il résulte a priori des termes de cette disposition que le Parlement est, en tant qu'« autre institution », habilité à introduire un recours en carence. Toutefois, une interprétation littérale de cette disposition n'épuise pas tous les doutes à cet égard dans la mesure où il est constant que la Cour, autre institution créée par le traité, ne saurait être admise à former un recours contre une autre institution. Aussi convient-il, de l'avis du défendeur, d'interpréter l'article 175, alinéa 1, du traité selon la méthode d'interprétation systématique. Il résulterait d'une telle interprétation que la légitimation active du Parlement à former un recours en carence ne pourrait résulter que d'une attribution explicite de compétences. A l'appui de cette affirmation, le défendeur expose qu'en vertu de l'article 173 du traité, qui forme un ensemble cohérent avec l'article 175 du traité, le droit de recours est explicitement limité au Conseil et à la Commission. Le défendeur exprime

en outre des objections de principe à la recevabilité du présent recours tenant à ce que la reconnaissance d'une légitimation active pourrait élargir les compétences que le traité a attribuées au Parlement et lui conférer des possibilités de contrôle non prévues. Le Conseil craint en particulier qu'un arrêt faisant droit au recours aurait pour effet de conférer au Parlement une compétence législative non prévue par le traité et d'ouvrir la voie à d'autres actions.

2.1.2. Appréciation juridique

Le requérant et la Commission, qui, à la demande du Parlement, est intervenue à ses côtés dans le litige, soutiennent qu'en vertu des *termes* clairs de l'article 175, alinéa 1, le Parlement détient la légitimation active à introduire un recours en carence. Il y a lieu de partager ce point de vue.

2.1.2.1. Aux termes de l'article 175, alinéa 1, « les États membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice (d'un recours contre le Conseil ou la Commission)... ». En vertu de l'article 4 et des dispositions du chapitre I, titre I, de la cinquième partie du traité, le Parlement fait partie des institutions de la Communauté et y est mentionné en premier lieu.

La circonstance que la Cour ne fait pas partie des institutions disposant d'un droit de recours au sens de l'article 175 du traité résulte de son rôle qui vise à accorder la protection juridique et non pas à la demander; cette circonstance ne saurait en tout cas avoir une incidence sur le droit d'agir du Parlement. Eu égard à ces termes clairs, il ne reste en principe pas de place, d'après les règles d'interprétation reconnues, pour une interprétation divergente et un autre résultat.

2.1.2.2. En particulier, on ne peut pas faire appel au principe de ce qu'il est convenu d'appeler la « compétence d'attribution » énoncée à l'article 4, paragraphe 1, du traité CEE, en vertu duquel chaque institution ne peut agir que dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le traité, pour restreindre les droits de recours explicitement reconnus par le traité. La Cour a explicitement confirmé ce point de vue dans les affaires Roquette Frères [1] et Maizena [2]. Elle y a, entre autres, dit pour droit: « L'alinéa 1 de cet article (37) prévoit un même droit d'intervention pour toutes les institutions de la Communauté. On ne saurait restreindre, pour l'une d'entre elles, l'exercice de ce droit sans porter atteinte à sa position institutionnelle, voulue par le traité et, en particulier, le paragraphe 1 de l'article 4. » Dans ces procédures, le Conseil a également plaidé en faveur d'une interprétation restrictive des dispositions en cause. La Cour a cependant confirmé sa jurisprudence constante selon laquelle les dispositions relatives à la protection juridique ne sauraient être interprétées de manière restrictive parce que les termes de l'article 37, alinéa 1, du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes ne fournissaient aucun indice en ce sens. La solution admise par la Cour pour le recours en intervention doit cependant être étendue au recours en carence. Priver le Parlement d'un droit de recours explicitement reconnu reviendrait en effet à affecter sa position institutionnelle voulue par le traité, et en particulier par son article 4, paragraphe 1.

2.1.2.3. Cette affirmation ne saurait, à notre avis, être infirmée par le libellé de l'*article 173, paragraphe 1,* en vertu duquel seuls les États membres, le Conseil et la Commission, et non le Parlement, sont habilités à former le recours en annulation. Les recours en annulation et en carence se distinguent du point de vue des conditions d'ouverture

1 — Arrêt rendu le 29 octobre 1980 dans l'affaire 138/79, SA Roquette Frères/Conseil des Communautés européennes, Rec. 1980, p. 3333.

2 — Arrêt rendu le 29 octobre 1980 dans l'affaire 139/80, Maizena GmbH/Conseil des Communautés européennes, Rec. 1980, p. 3393.

et des conséquences juridiques. Partant, l'absence du droit pour le Parlement de former un recours en annulation ne permet pas d'exclure le droit d'introduire un recours en carence, *et cela, contrairement aux termes du traité!*

Une telle solution ne saurait pas davantage être tirée de l'arrêt cité par le Conseil et rendu dans l'affaire Chevalley [3]. Dans cette affaire, qui était fondée sur l'article 175 et, à titre subsidiaire, sur l'article 173, la Cour était appelée à se prononcer entre autres sur la nature juridique d'une mesure juridiquement non obligatoire sollicitée par un *particulier*. La Cour a jugé qu'un acte non obligatoire ne pouvait faire l'objet ni d'un recours en carence en vertu de l'article 175, alinéa 3, ni d'un recours en annulation en vertu de l'article 173. Aussi n'est-ce qu'au regard de la nature juridique de la mesure sollicitée que la Cour a constaté que l'article 173 et l'article 175 soumettent la recevabilité de ces recours à des conditions similaires.

Les deux formes de recours se distinguent toutefois en ce que le recours en annulation de l'article 173 vise à l'annulation des actes du Conseil et de la Commission. Le recours en carence tend, en revanche, à faire constater que ces institutions communautaires se sont illégalement abstenues de statuer. Sa ratio se fonde sur le fait que le traité impose souvent au Conseil et à la Commission des obligations d'agir dont la violation constitue une infraction au droit communautaire au même titre que l'adoption d'un acte illégal. L'absence d'une légitimation active du Parlement pour former le recours en annulation s'explique, entre autres, par le fait qu'il est appelé à influencer « les actes du Conseil et de la Commission » par l'exercice de ses attributions. Or, une telle possibilité n'existe pas si ces institutions communautaires n'agissent pas en violation du traité. Dans l'intérêt du fonctionnement de la Communauté, il est donc parfaitement utile de conférer également au Parlement la compétence de former un recours en carence précisément contre le Conseil et la Commission puisque les autres titulaires de ce droit ne sont pas forcément toujours intéressés à former un tel recours, surtout lorsque la carence à contester pourrait être imputable à leur propre action ou inaction.

Si le Parlement ne disposait pas d'un droit de recours — contrairement aux termes du traité —, cela aboutirait à écarter précisément l'institution qui, compte tenu de son indépendance du Conseil, est la plus à même d'attraire ce dernier devant la Cour en raison de sa carence. Une telle interprétation se heurterait de surcroît aux objectifs du traité. Celui-ci vise, en effet, à « l'établissement d'un marché commun » (article 2 du traité CEE). Cet objectif ne peut cependant être atteint que par l'*action* législative du Conseil et non pas par l'inaction. En raison précisément des risques, soulignés à juste titre par le Conseil, que présente l'éventualité d'un recours en annulation pour l'action des institutions, la carence des mêmes institutions doit également comporter une sanction juridique. Si seule l'action, et non pas l'inaction, du Conseil était attaquable (en vertu de l'article 173), l'inaction présenterait moins de risques pour les institutions. Cela inciterait quasiment à l'inaction et entraverait de ce fait sérieusement la réalisation des objectifs du traité. Une interprétation qui aboutit à ce résultat ne saurait répondre à la ratio du traité.

2.1.2.4. Un tel droit de recours est en définitive également compatible avec la *répartition des compétences prévue par le traité* entre les différentes institutions. Le recours en carence tend à un contrôle non pas politique mais juridique exercé par la Cour sur le

3 — Arrêt rendu le 18 novembre 1970 dans l'affaire 15/70, Amedeo Chevalley/Commission des Communautés européennes, Rec. 1970, p. 975.

Conseil. Aux termes de l'article 137 du traité CEE, le Parlement a notamment pour tâche d'exercer des pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le traité. Le droit du Parlement de former le recours en carence de l'article 175 du traité CEE n'est donc pas une erreur de rédaction, mais, au contraire, l'expression de ses pouvoirs de contrôle. Il évite une lacune dans le système de protection juridique de la Communauté et correspond de ce fait à la ratio du traité CEE.

2.1.2.5. Par ailleurs, nous ne voyons pas dans quelle mesure un recours en carence formé par le Parlement pourrait constituer *un empiétement sur la compétence* législative du Conseil. Un arrêt faisant droit au recours peut simplement constater une violation du traité. Aux termes de l'article 176, alinéa 1, l'institution dont l'abstention a été déclarée contraire au traité est tenue « de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice ». Si l'abstention contraire au traité consiste dans le fait que des actes législatifs ne sont pas adoptés, le Conseil est donc tenu d'arrêter les actes appropriés dans le cadre des compétences et obligations que lui confère le traité. Ni le Parlement ni la Cour ne se substituent à cet égard au Conseil. Si un tel argument était exact, cela aurait en outre pour conséquence, comme la Commission le souligne à juste titre, que les recours pour carence législative formés par les États membres et la Commission contre le Conseil seraient également irrecevables. le recours en carence contre le Conseil prévu à l'article 175, alinéa 1, serait privé de son efficacité pratique puisque le Conseil assume essentiellement des tâches législatives.

2.1.2.6. De même, nous ne voyons pas en quoi un droit de recours du Parlement *entraverait* le *pouvoir* que l'article 149, alinéa 2, confère à la *Commission* de modifier sa proposition initiale tant que le Conseil n'a pas statué. Le défendeur n'a pas non plus motivé davantage cette objection.

2.2. Un intérêt spécifique à la protection juridique est-il nécessaire?

Contrairement au point de vue défendu par le Conseil, le droit de recours du Parlement ne dépend pas de la preuve d'un *intérêt spécifique à la protection juridique.*

Une comparaison entre l'alinéa 1 et l'alinéa 3 de cette disposition montre clairement que, contrairement au recours formé par une personne physique, le recours en carence introduit par les États membres et les institutions de la Communauté n'est pas subordonné à une telle condition. Dans le cas du recours formé par le Parlement, il s'agit également, à l'instar d'un recours des autres institutions ou d'un autre État membre, d'un recours qui est prévu dans le seul intérêt du respect et du développement du droit et qui n'est donc pas subordonné à la preuve d'un intérêt à la protection juridique (voir à cet égard également l'affaire 167/73 [4], Rec. 1974, p. 369, concernant l'intérêt à agir de la Commission dans le cadre de l'article 169 du traité CEE).

Le défendeur estime par ailleurs que le requérant ne justifie d'aucun intérêt à agir parce qu'il serait essentiellement une *institution politique* qui, à la différence de la Commission, ne serait pas chargée de contrôler le respect des traités. Or, cet argument se heurte, en tout cas dans le cadre de l'article 175, au fait que les États membres et le Conseil, qui constituent également des institutions politiques, peuvent former un recours pour faire constater par la Cour la carence de la Commission.

2.3. L'article 175, alinéa 1, du traité CEE comporte ensuite une autre condition de recevabilité, à savoir que le requérant doit

4 — Arrêt rendu le 4 avril 1974 dans l'affaire 167/73, Commission/République française, Rec. 1974, p. 359.

exposer de manière pertinente que le Conseil ou la Commission se sont, en violation du traité, abstenus *« de statuer »*. La question de savoir si cela a été effectivement le cas est apprécié dans le cadre de l'examen du bien-fondé du recours

2.3.1. Arguments des parties

Le défendeur soulève la question de savoir si le terme « statuer » utilisé par le traité peut être interprété de telle sorte qu'il couvre également l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports ou la fixation contraignante du cadre d'une telle politique. Il doute sérieusement que l'instrument du recours en carence permette de constater la non-instauration d'un système complexe de règles juridiques formant un tout, comme ce serait le cas de la politique des transports (chemin de fer, transports par route, navigation fluviale, mesures d'infrastructure, prix, conditions de transport, libre établissement, services, problèmes sociaux, questions de concurrence, etc.). De l'avis du Conseil, les termes de l'article 175, alinéa 1, ainsi que la procédure préalable prévue à l'article 175, alinéa 2, laisseraient à penser que le recours en carence n'est destiné qu'aux cas dans lesquels une obligation juridique d'adopter un acte *déterminé* incombe à une institution, et non pas à ceux dans lesquels il s'agit de créer un système de réglementations dans un processus législatif complexe.

Le défendeur estime en outre que le premier grief du requérant, selon lequel le Conseil se serait abstenu d'instaurer une politique commune dans le domaine des transports et, en particulier, de fixer un cadre contraignant à cette politique, doit déjà être rejeté du seul fait que l'acte sollicité ne serait pas défini avec précision. L'abstention de statuer et, partant, également le recours devraient se référer à l'obligation d'adopter un ou plusieurs actes concrètement définis. De même qu'un recours en annulation au titre de l'article 173 ne saurait être dirigé contre une politique commune en tant que telle, le recours en carence ne pourrait pas avoir pour objet la politique commune des transports dans sa généralité, mais devrait viser les actes concrets mettant en œuvre une telle politique.

Quant au deuxième grief du Parlement, selon lequel le Conseil se serait abstenu, en violation du traité, de *statuer* sur certaines propositions de la Commission, le défendeur rétorque qu'en raison du pouvoir d'appréciation que le traité lui confère, il ne saurait être tenu *d'accepter* les propositions concrètes mentionnées par le Parlement.

2.3.2. Appréciation juridique

L'appréciation de cette argumentation suppose d'abord un examen plus approfondi de l'*objet du recours* tel qu'il apparaît au terme de la procédure orale.

2.3.2.1. La demande formulée dans la requête suscite l'impression que le requérant souhaite voir constater que le Conseil s'est abstenu d'instaurer une politique commune des transports et, en particulier, de fixer un cadre contraignant à cette politique. Le Conseil a raison de faire valoir que, faute de désigner concrètement les mesures sollicitées, une telle demande devrait être considérée comme irrecevable dans la mesure où l'instauration d'une politique commune des transports serait exigée d'une manière générale. Étant donné que la notion de politique commune des transports sans autres explications ne peut pas être clairement définie, il ne serait guère possible, et il convient de le concéder au Conseil, de déterminer avec certitude dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 175 à quel moment les mesures arrêtées par le Conseil se trouvent concrétisées au point de pouvoir être considérées dans leur ensemble comme une politique commune des transports. Contre la recevabilité d'une telle demande plaiderait en particulier également l'article 176, alinéa 1, aux termes duquel l'institution dont l'abs-

tention a été déclarée contraire au traité est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice. Si un arrêt faisant droit à une telle demande était rendu, il n'aurait pas d'autre résultat que celui de faire constater la non-exécution d'une obligation juridique insuffisamment concrétisée. On ne saurait déduire d'un tel arrêt quelles mesures le Conseil serait tenu de prendre concrètement.

Une demande en ce sens demeurerait irrecevable même si elle était complétée par une *définition* générale de la politique des transports. Selon le Parlement, la politique commune des transports au sens du traité se réfère à un système cohérent d'actes contraignants régissant, au niveau de la Communauté, l'orientation et la planification des mesures nécessaires à la maîtrise de l'espace pour la mobilité des personnes, des marchandises et de l'information. Ce système d'actes contraignants aurait pour but de créer, dans le domaine des transports et pour l'ensemble du territoire de la Communauté, des conditions similaires à celles d'un marché intérieur.

Une telle définition de la politique commune des transports ne permettrait guère à la Cour de constater si le Conseil a ou non rempli une obligation qui lui incombe. En outre, le Conseil ne pourrait pas déduire d'une manière claire et univoque d'un arrêt faisant droit au recours quelle est l'activité qui est concrètement exigée de sa part.

Si l'on se fonde sur le libellé de la demande sous I. 1, il y aurait donc lieu de rejeter cette demande comme irrecevable.

Eu égard à l'importance du litige, il ne nous paraît cependant pas approprié de rejeter la demande du requérant comme irrecevable en raison de sa formulation imprécise *dès lors que* la volonté du requérant visait un objectif recevable et que cette volonté s'est exprimée d'une manière suffisamment claire dans ses déclarations. Le principe de droit romain

« Scire leges non est verba eorum tenere, sed vim ac potestatem » (Celsus, *Libro Digestorum* 1, 3, 17)

doit également s'appliquer ici.

Le requérant devait en outre tenir compte du fait que le Conseil défendeur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans l'instauration d'une politique commune des transports. Il devait donc éviter des formulations qui comportaient le risque d'imposer au Conseil des décisions législatives déterminées. Le requérant devait donc s'efforcer d'éviter dans son argumentation les écueils à la fois de l'imprécision et de l'empiétement sur le pouvoir d'appréciation du Conseil.

Le requérant a d'ailleurs effectivement *restreint* et *concrétisé* les conclusions de sa requête au cours de la procédure. Il ressort déjà clairement des mémoires que le Parlement souhaite obtenir par son recours que la Cour de justice constate que le Conseil viole l'obligation qui lui incombe en vertu du traité d'instaurer une politique commune des transports, en s'abstenant de fixer de façon contraignante le cadre de cette politique *et* en ne s'étant pas prononcé sur les propositions concrètement désignées de la Commission. Selon le requérant, ces deux objectifs du recours ne doivent pas être dissociés, mais l'un doit conditionner l'autre en ce sens que, d'une part, le cadre d'une politique commune des transports doit être rempli par des actes particuliers et, d'autre part, l'adoption de mesures particulières ne revêt un sens que si un concept permettant la réalisation des objectifs dans le domaine des transports a été développé.

Le Parlement a précisé par ailleurs que, pour ne pas s'ingérer dans le pouvoir d'appréciation législatif du Conseil, son recours ne tendrait pas à ce que la Cour constate que le Conseil s'est abstenu d'adopter des *mesures* d'un *contenu défini* avec précision. Le Parlement critiquerait au contraire le fait que le Conseil n'a pas ou, en tout cas, pas suffisamment exercé son pouvoir d'apprécia-

tion dans le domaine de la politique des transports et qu'il a ainsi manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. Le requérant aurait, pour cette raison, à la différence de la lettre du 21 septembre 1982, dans laquelle il avait invité le Conseil « ... à fixer le cadre d'une politique commune des transports ... sur la base de la communication de la Commission du 24 octobre 1973 », limité les conclusions du recours au grief général selon lequel le Conseil aurait omis de fixer de façon contraignante le cadre d'une politique commune dans le domaine des transports.

Un tel cadre ne devrait pas non plus être créé *uno actu*. Il pourrait également consister en un ensemble de mesures spécifiques pouvant être adoptées par étapes.

Le requérant estime ainsi qu'en particulier un processus de préparation et de transposition à trois niveaux, qui aurait prévu la fixation des objectifs ou des principes d'une politique commune des transports, les instruments pour réaliser ces objectifs ou ces principes ainsi que l'adoption de décisions d'application, aurait été propre à réaliser la politique des transports. Selon le Parlement, le Conseil aurait pu développer un concept global approprié, notamment sur la base des communications et mémorandums soumis par la Commission au cours des années 1973, 1977 et 1980 (voir la communication de la Commission au Conseil relative au développement de la politique commune des transports du 25 octobre 1973, *Bulletin des Communautés européennes*, annexe 16/73; la communication de la Commission au Conseil relative à un programme de travail jusqu'en 1980 des projets de résolution du Conseil sur les priorités et le calendrier des décisions à prendre par le Conseil jusqu'en 1980, *Bulletin des Communautés européennes*, 11-1977; le projet de résolution du Conseil concernant les priorités et le calendrier des décisions à prendre par le Conseil dans le domaine des transports avant la fin de 1983, JO C 294 du 13.11.1980, p. 6).

Le requérant a par ailleurs admis que le traité laisse aux institutions communautaires le choix entre une *approche systématique et une démarche plutôt pragmatique* pour l'instauration progressive d'une politique commune des transports, pour autant que les mesures particulières tendant à la réalisation de cette politique n'interviennent pas d'une manière tout à fait incohérente et sans tenir compte d'un concept global. S'agissant des chemins de fer, des transports routiers et de la navigation intérieure, mais aussi de la navigation aérienne et de la navigation maritime, des mesures particulières s'imposeraient en ce qui concerne l'harmonisation technique des véhicules, la réglementation de l'accès au marché dans les secteurs des transports internationaux et des transports intérieurs, l'harmonisation technique des réseaux de transport et l'élimination des lacunes et des goulots d'étranglement, ainsi que l'harmonisation des dispositions sociales applicables dans le secteur des transports.

Le requérant a enfin précisé ses conclusions en ce sens que le recours viserait simplement à établir que le *standard minimal* d'une politique commune des transports exigé par le traité n'a pas été réalisé, en violation du traité, par le Conseil. En ce qui concerne le contenu de ce standard minimal, le requérant a constaté, en accord avec la Commission, que toutes les propositions présentées par la Commission représentaient en substance le minimum de ce que le traité prescrit d'une manière contraignante pour la réalisation d'une politique commune des transports dans la situation concrète en cause.

Le requérant a ensuite souligné que notamment les dispositions à arrêter en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), à savoir les règles communes applicables aux transports internationaux et au cabotage, constitueraient, à son avis, des *éléments essentiels d'une politique commune des transports*. Elles seraient complétées par « toutes les autres dispositions utiles » imposées au Conseil à l'article 75, paragraphe 1, sous c),

ainsi que par les règles prévues à l'article 84, paragraphe 2, du traité CEE en ce qui concerne la navigation maritime et aérienne. L'ensemble des dispositions ainsi nécessaires viserait à la libéralisation des échanges économiques et à l'établissement d'une économie de concurrence à l'intérieur de la Communauté. Le requérant considère donc que, pour prouver l'absence d'une politique commune des transports, il suffit de constater que le défendeur n'a pas arrêté notamment les dispositions visées à l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), qu'il devait adopter pendant la période de transition. En ne statuant pas sur les propositions de la Commission fondées sur ces dispositions, il n'aurait pas réalisé des éléments essentiels d'une politique commune des transports.

Il y a lieu d'observer à cet égard que le requérant ne soutient pas que le Conseil aurait dû *accepter* les propositions fondées sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b); il fait seulement grief au défendeur de s'être *abstenu* de statuer sur ces propositions, ce qui signifie qu'il aurait pu accepter ou rejeter les propositions en question ou demander de nouvelles propositions. En définitive, il est donc seulement fait grief au Conseil de ne pas avoir mis en œuvre les éléments d'une politique commune des transports qui sont exprimés dans les propositions présentées par la Commission au titre de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b).

En résumé, il y a donc lieu de retenir que, par son recours, tel qu'il se présente à l'issue de la procédure orale, le Parlement demande à la Cour *de constater* que le Conseil a omis, en violation du traité, d'instaurer une politique commune des transports, notamment en n'arrêtant aucune disposition applicable dans les domaines auxquels se réfèrent les propositions présentées par la Commission au titre de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), du traité CEE.

Une telle demande, qui a trait à un *standard minimal concrétisé* d'une politique commune des transports, évite la contradiction que comporte à première vue le double objet de la demande initialement formulée, contradiction qui pourrait être perçue dans le fait que, d'une part, le cadre souhaité n'est *pas suffisamment concrétisé* en raison du pouvoir d'appréciation reconnu au Conseil en matière législative alors que, d'autre part, il est demandé à la Cour de constater que le Conseil a manqué à ses obligations en ne statuant pas sur certaines propositions *détaillées* de la Commission. Elle limite la demande initiale, la concrétise et lui confère une base juridique solide.

Étant donné que le requérant ne reproche nullement au Conseil de ne pas avoir accepté les propositions de la Commission mentionnées dans la requête, mais se borne à exposer qu'il n'aurait pas statué sur celles-ci et, partant, qu'il n'a pas utilisé, en violation du traité, le pouvoir qui lui est conféré, l'argument tiré de ce que le requérant s'ingère dans la compétence législative du Conseil ne saurait pas davantage être retenu.

2.3.2.2. Eu égard à cette demande, telle qu'elle se présente au terme de la procédure orale, il n'y a plus lieu d'examiner en détail l'autre question soulevée par le défendeur et visant à savoir si le recours en carence permet d'attaquer la seule abstention illégale de « statuer ». Il suffira donc de relever qu'une telle interprétation restrictive du mot « statuer » se heurte en particulier aux versions anglaise, française et italienne (« fail to act », « s'abstient de statuer », « si astengano dal pronunciarsi »), qui montrent que toute abstention peut faire l'objet du recours en carence dans la mesure où il existe une obligation à *agir* en ce sens. Cette interprétation est également étayée

par l'alinéa 2 de l'article 175, dans lequel l'activité prescrite est décrite par les mots « tätig werden », « act », « agir », « agire », « handelen », « handle », « να ενεργήσει ».

Au demeurant, le principe de bonne administration de la justice oblige à admettre la possibilité de demander, par la voie du recours en carence, la constatation d'une abstention de statuer non seulement sur *une* mesure mais sur un *ensemble* de mesures (prescrites).

2.3.2.3. Le défendeur soutient par ailleurs que le requérant serait tenu non seulement d'exposer de façon formelle que l'institution invitée à agir n'a pas atteint certains objectifs du traité, mais également d'affirmer que le défendeur s'est *sciemment et volontairement* abstenu d'agir afin d'empêcher la réalisation des objectifs fixés par le traité. Or, comme le soulignent à juste titre le requérant et la partie intervenante à l'appui de ses conclusions, on ne saurait déduire de la disposition précitée du traité une telle condition de recevabilité tenant compte de motifs subjectifs de l'abstention. La question de savoir dans quelles conditions on se trouve en présence d'une carence contraire au traité doit être examinée tout au plus dans le cadre de l'examen du bien-fondé du recours en carence. Aux fins d'admettre la recevabilité de ce recours, il doit au contraire suffire d'affirmer de façon formelle que le Conseil a manqué objectivement à une obligation d'agir.

3. Sur les conditions de recevabilité prévues à l'article 175, alinéa 2, du traité CEE

3.1. Aux termes de l'article 175, alinéa 2, le recours en carence n'est recevable « que si l'institution en cause *a été* préalablement *invitée* à agir ».

Le défendeur a d'abord contesté avoir été valablement invité à agir au sens de cette disposition par le requérant. Conformément à son point de vue selon lequel le Parlement ne disposerait pas du droit de former le recours en carence, il entendait au départ considérer la lettre du président du Parlement du 21 septembre 1982 comme une simple contribution au dialogue politique entre le Conseil et le Parlement.

Comme le requérant l'observe à juste titre, le défendeur ne saurait priver d'efficacité la saisine préalable du Conseil que le traité prescrit, en refusant de prendre acte de son caractère d'invitation au sens de l'article 175, alinéa 2. Le sens et la finalité de cette condition de recevabilité est de faire prendre conscience à l'institution concernée du fait que son comportement est considéré comme une carence contraire au traité par des requérants potentiels. L'institution doit ainsi se voir offrir la possibilité d'éviter un recours en carence par une prise de position appropriée. Aux fins de la recevabilité de ce recours, il suffit donc que le Conseil ait été tout à la fois invité à agir et averti de l'introduction éventuelle du recours en cas de carence. Or, la lettre précitée fait clairement référence, entre autres aux points 2 et 3, à l'article 175, alinéa 2, du traité CEE et annonce le recours en carence.

De l'avis du défendeur, le recours est irrecevable « dans la mesure où la lettre (d'invitation à agir) demande en termes généraux l'instauration d'une politique commune des transports et où, en l'absence de toute référence concrète, elle fait des décisions, au sens des articles 3, sous e), 61, 74, 75 et 84 du traité, l'objet de son invitation ».

En réalité, la lettre fait cependant apparaître d'une manière claire et univoque quelle activité est demandée au Conseil. Contrairement à l'objection du Conseil selon laquelle la lettre n'entrerait pas suffisamment dans le détail des décisions à arrêter, toutes les mesures souhaitées sont définies d'une manière suffisamment précise dans cette lettre d'invitation. Sous le chiffre 8, le Conseil est invité à fixer le cadre d'une politique commune des transports; sous le chiffre 13, il lui est demandé de prendre sans retard les décisions qui, aux termes de l'article 75, paragraphe 1, auraient déjà dû

être adoptées pendant la période de transition. Sous le chiffre 12, il est invité à arrêter, conformément à l'article 75, paragraphe 1, sous c), toutes dispositions utiles à la poursuite des objectifs du traité dans le cadre d'une politique commune des transports. Sous les chiffres 21 et suivants, le Conseil est invité à arrêter, conformément à l'article 84, paragraphe 2, des dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne. La lettre contient enfin sous le chiffre 18 l'invitation à statuer, notamment, sur une série de propositions de la Commission parmi lesquelles figurent également les propositions mentionnées dans la requête et sur lesquelles le Parlement avait déjà rendu son avis.

La lettre d'invitation du requérant doit également être appréhendée à la lumière du dilemme qui veut que l'on évite les formulations aussi bien trop étroites que trop larges.

Il est donc établi que la lettre précitée comporte une invitation suffisamment claire et valable au sens de l'article 175 du traité CEE. Il reste en outre à observer que cette invitation va au-delà de la demande formulée dans le recours. Le sens et la finalité de la procédure préliminaire au recours en carence visent, comme dans le cas des articles 169 et 170, à fixer les limites de l'objet du recours. Étant donné qu'en l'espèce, la demande formulée dans le recours est plus limitée que celle de la lettre d'invitation à agir, le recours doit également être considéré comme recevable à cet égard.

3.2. Le recours en carence n'est par ailleurs recevable que si, à l'expiration d'un délai de deux mois après qu'elle a été invitée à agir, l'institution en cause n'a pas *« pris position »*.

3.2.1. Les arguments des parties

Pour le cas où la Cour considérerait l'invitation à agir du requérant comme valide, le Conseil fait valoir que sa lettre de réponse du 22 novembre 1982 remplit les conditions d'une « prise de position » au sens de l'article 175, alinéa 2. C'est pourquoi le recours serait irrecevable. Selon le Conseil, il résulte des dispositions combinées et distinctes tant de l'article 35 du traité CECA, qui subordonne la recevabilité du recours en carence au fait qu'à l'expiration d'un délai de deux mois, la Haute Autorité n'a pris aucune décision ou formulé aucune recommandation et, partant, n'a adopté aucun acte contraignant, que de l'article 175, alinéa 1, dont la lettre soumet la recevabilité du recours au fait que l'institution s'est abstenue de statuer, qu'une prise de position au sens de l'article 175 ne correspond pas nécessairement à l'adoption d'un acte formel ou d'une décision.

De l'avis du Conseil, le recours en carence a exclusivement pour objet d'empêcher une inaction de l'institution en cause et non pas celui de lui prescrire de prendre un acte spécifique ayant un contenu déterminé. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il y aurait donc lieu d'examiner dans chaque cas particulier si une prise de position suffit à réfuter le grief de la carence, ce qui emporte l'irrecevabilité du recours. Au cas où le traité accorderait à l'institution un pouvoir discrétionnaire pour agir, une réponse de l'institution en cause faisant apparaître les motifs pour lesquels elle n'a pas encore statué et la manière dont elle entend procéder ou pour lesquels elle n'estime pas approprié d'exercer sa compétence suffit à établir qu'il n'y a pas carence au sens de l'article 175. Ces conditions seraient remplies en l'espèce. Étant donné que le Conseil disposerait pour la réalisation de la politique des transports d'un large pouvoir discrétionnaire et qu'il aurait clairement fait savoir au Parlement qu'il s'employait, dans le cadre des possibilités offertes, à résoudre les problèmes en question, il y aurait lieu de

considérer la lettre de réponse dans son ensemble comme une prise de position suffisante au sens de l'article 175.

Le délai relativement court de deux mois dans lequel il serait pratiquement impossible de prendre une décision de caractère législatif montrerait également qu'une prise de position qui contiendrait une décision ni positive ni négative pourrait entraîner l'irrecevabilité du recours.

Le requérant et la partie intervenant à l'appui de ses conclusions partagent le point de vue du défendeur selon lequel une prise de position positive, c'est-à-dire une réponse qui exprime de manière définitive l'engagement de l'institution invitée à agir à accomplir l'action souhaitée, rend le recours irrecevable. Ils ont cependant des points de vue divergents sur les effets juridiques que comporte une prise de position négative, c'est-à-dire un refus d'agir. Le requérant soutient qu'une telle prise de position ne rend pas le recours irrecevable puisque la carence subsiste. La Commission, en revanche, estime que le fait de statuer dans un sens non souhaité ou une prise de position négative dans le sens d'un refus définitif de l'institution de statuer comme elle y est invitée serait de nature à mettre fin à l'abstention. Les deux parties à la procédure s'accordent toutefois à penser que les réponses d'une institution qui ne donnent pas une suite favorable à l'invitation à agir ou qui ne constituent pas l'adoption et la communication d'une *décision au fond* non conforme à cette invitation ne sauraient être considérées, pour des raisons de protection juridique, comme une « prise de position » au sens de l'article 175, alinéa 2, du traité CEE.

3.2.2. Appréciation juridique

Nous estimons comme la Commission qu'une « décision de fond » doit être prise. A cet égard, le défendeur relève à juste titre qu'une prise de position ne doit pas nécessairement être assimilée à l'adoption d'un acte formel.

3.2.2.1. Il résulte cependant clairement du *libellé* de toutes les versions linguistiques de l'article 175, alinéa 2, deuxième phrase, que le recours n'est irrecevable que lorsque l'institution saisie a manifesté clairement et définitivement sa volonté d'entreprendre ou non l'action souhaitée (« pris position », « preso posizione », « defined its position », « standpunkt bepaald », « taget stilling », « ν λάβει Θέση »).

3.2.2.2. La même conclusion peut être tirée également de la *fonction de protection juridique* du recours en carence. Si une réponse dont il ne ressort pas si, quand et de quelle manière l'institution invitée à agir entend mettre fin à la violation alléguée du traité, et qui ne peut pas être considérée et attaquée comme un acte au sens de l'article 173, était considérée comme une prise de position rendant le recours en carence irrecevable, cette voie de recours serait privée d'efficacité.

3.2.2.3. L'argument du défendeur selon lequel, compte tenu de la composition que le traité donne au Conseil et des structures de décision qui en résultent, il ne sera normalement pas possible d'achever l'élaboration des décisions dans un *délai* de *deux mois* n'emporte pas non plus notre conviction. Il eût été satisfait à l'exigence d'une prise de position si le défendeur, qui était déjà saisi des propositions de la Commission depuis un certain temps, avait indiqué d'une manière suffisamment claire si et quand il entendait statuer sur les propositions.

3.2.2.4. Il n'y a pas lieu de se prononcer en l'espèce sur la question de savoir si une réponse négative, par laquelle l'institution invitée à agir refuse en fait d'agir et qui est pour sa part susceptible d'un recours au titre de l'article 173 du traité CEE, peut à cet égard également être considérée comme une

prise de position au sens de l'article 175, alinéa 2.

Nous pouvons par ailleurs également laisser ouverte la question de savoir si une réponse annonçant clairement l'adoption d'une décision autre que celle qui est souhaitée doit être considérée comme prise de position au sens précité.

En effet, le défendeur n'a ni refusé d'agir dans le sens souhaité par le requérant ni indiqué d'une manière concrète et claire si et comment il entendait exercer le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré. Au lieu de cela, sa lettre contient, entre autres:

— une « analyse de l'action (accomplie) », « sans s'exprimer ... sur les aspects juridictionnels »;

— la déclaration que « le Conseil est conscient que ... (la politique commune des transports) exige des actions ultérieures »;

— l'affirmation de la « ferme volonté de réaliser de nouveaux progrès substantiels dans la mise en œuvre de cette politique »;

— l'intention d'*examiner* lors de sa prochaine session « une série de dossiers qui revêtent de l'importance pour la politique commune des transports ».

La note s'achève par la phrase suivante:

« Nonobstant les nombreuses difficultés rencontrées, le Conseil est résolu à *accélérer activement l'examen* des propositions qui n'ont pas encore été adoptées ainsi que des nouvelles propositions que la Commission lui soumettra » (souligné par l'auteur).

Cette réponse du défendeur à la lettre du requérant doit, selon le défendeur, « être considérée comme une contribution au dialogue politique entre le Conseil et le Parlement »; cette lettre ne peut cependant être considérée ni comme un refus d'agir au sens d'une prise de position négative ni comme une décision d'agir au sens d'une prise de position positive.

Il en est de même en ce qui concerne les observations du Conseil sur les propositions de la Commission mentionnées dans la requête, observations qui ne traduisent que le stade d'avancement de l'examen des propositions et qui ne contiennent donc aucune prise de position définitive.

Il n'en va pas autrement en ce qui concerne la proposition mentionnée dans la requête sous le n° 15 au sujet de laquelle le Conseil a relevé qu'il serait convenu de ne pas statuer formellement sur cette proposition puisqu'il aurait marqué son accord de principe sur les mesures proposées par la Commission. Au cours de la procédure orale, il a expliqué cette réponse en ce sens qu'il n'aurait pas donné une suite favorable à cette proposition de la Commission, mais qu'il se serait limité à prendre acte de l'intention de la Commission de recueillir certaines informations. Cette déclaration ambivalente ne permet pas non plus d'établir clairement si le Conseil entendait ou non agir dans le secteur visé par la proposition. Jusqu'à l'audience orale, la Commission a considéré que sa proposition était encore pendante devant le Conseil. Ce n'est qu'à la suite des questions posées au cours de l'audience orale que le défendeur a déclaré que cette réponse constituait un rejet de la proposition. En conséquence, il n'existait, en tout cas à la date de l'introduction du recours, aucune prise de position valable.

3.2.2.5. Il convient donc de retenir que la réponse du Conseil n'indique aucune position définitive quant à la question de savoir si et comment le Conseil entendait agir à un moment déterminé dans les secteurs indiqués par le Parlement dans sa lettre d'invitation à agir. Une telle réponse, qui équivaut à une *décision dilatoire*, ne constitue pas un acte au sens de l'article 173, alinéa 1, et n'est donc pas non plus susceptible d'un recours en annulation au titre de l'article 173. Le fait de considérer une telle décision dilatoire comme une prise de position au sens de l'article 175, alinéa 2, priverait le

recours en carence de toute efficacité concrète et aboutirait en définitive à un déni de justice.

3.2.2.6. Une interprétation contraire des textes ne saurait, comme le prétend le défendeur, être déduite de la jurisprudence de la Cour. Toutes les affaires qu'il cite, affaires qui sont fondées sur l'article 175 et que la Cour a rejetées comme irrecevables, avaient été engagées par des personnes physiques ou morales au titre de l'alinéa 3 de cette disposition. Aux termes de celle-ci, ces personnes sont également autorisées à former le recours dans la mesure où est remplie la condition de recevabilité supplémentaire, tenant à ce que l'institution ait manqué de *leur* adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis. Dans toutes les affaires mentionnées par le Conseil (Lütticke [5], Nordgetreide [6], GEMA [7], Deutscher Komponistenverband [8]), ainsi que dans les affaires supplémentaires analysées par le requérant, le recours a été rejeté au motif qu'il n'y avait pas abstention parce que l'institution invitée à agir avait statué sur la demande du requérant (Lütticke [5], GEMA [7], Deutscher Komponistenverband [8]) ou que l'existence d'une obligation d'agir n'avait pas été établie ou que les requérants ne disposaient pas d'un droit de recours en vertu de l'article 175, alinéa 3, du traité CEE parce qu'ils demandaient la constatation de la non-adoption, contraire au traité, d'un acte qu'il n'y avait pas lieu de leur adresser (Nordgetreide [6]). Comme le requérant le souligne à juste titre, dans aucune de ces affaires, il n'était nécessaire d'examiner dans le détail la réponse de l'institution attaquée pour déterminer s'il s'agissait d'une « prise de position ».

Or, comme nous l'avons exposé, la présente espèce se distingue fondamentalement de ces situations de fait puisque le Parlement peut appuyer son recours sur l'article 175, alinéa 1, du traité CEE sans qu'il lui soit nécessaire de prouver qu'il est *directement et individuellement concerné* pour fonder sa légitimation active. Comme nous l'avons également montré, le Parlement a, en outre, affirmé d'une manière concluante qu'une obligation d'agir incombait au Conseil dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et que la non-utilisation du pouvoir d'appréciation constituait une violation du traité.

4. *Résumé*

Les principales exceptions d'irrecevabilité que le défendeur soulève à l'encontre du recours consistent dans:

1) la contestation du droit d'agir du Parlement européen;

2) son interprétation de la notion de « statuer » dans l'article 175, alinéa 1, par laquelle l'activité législative est exclue du champ d'application de cette disposition, et

3) son interprétation de la notion de « prise de position » dans l'article 175, alinéa 2, selon laquelle l'explication des raisons de la carence est considérée comme suffisante pour exclure le recours en carence.

Parmi ces exceptions, seule la première est dirigée contre le droit de recours du Parlement en tant qu'institution tandis que les autres peuvent tout aussi bien viser d'autres titulaires du droit de recours tels que la Commission ou les États membres. A l'instar du premier moyen, elles sont dirigées contre un contrôle juridictionnel de la carence du Conseil dans le domaine législatif et elles rendraient un tel contrôle impossible si elles

5 — Arrêt rendu le 1er mars 1966 dans l'affaire 48/65, Alfons Lütticke GmbH et autres/Commission des Communautés européennes, Rec. 1966, p. 28.

6 — Arrêt rendu le 8 mars 1972 dans l'affaire 42/71, Nordgetreide GmbH et Co. KG/Commission des Communautés européennes, Rec. 1972, p. 105.

7 — Arrêt rendu le 18 octobre 1979 dans l'affaire 125/78, GEMA, Gesellschaft für musikalische Aufführungs und mecanische Vervielfältigungsrechte/Commission des Communautés européennes, Rec. 1979, p. 3173.

8 — Arrêt rendu le 13 juillet 1971 dans l'affaire 8/71, Deutscher Komponistenverband e.V./Commission des Communautés européennes, Rec. 1971, p. 705.

étaient accueillies. Or, ce résultat n'est étayé ni par les termes ni par les finalités du traité. Nous ne pouvons donc pas vous recommander de statuer en ce sens.

Par conséquent et étant donné qu'il y a lieu de partir de l'idée que le recours satisfait à toutes les conditions de recevabilité énoncées à l'article 175, alinéas 1 et 2, le recours en carence formé par le Parlement doit être considéré comme recevable.

II — Sur la demande subsidiaire du requérant

Le Parlement soutient à titre subsidiaire qu'au cas où le recours ne serait pas considéré comme recevable en vertu de l'article 175 du traité CEE, il devrait être recevable au titre de son article 173.

Sur la base de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner cette demande. Accessoirement et d'une manière très succincte, nous nous bornerons à observer à cet égard qu'un tel recours nous paraît, comme au Conseil, irrecevable, essentiellement pour deux raisons.

1. Contrairement aux termes de l'article 175, l'article 173 limite expressément le droit de recours aux États membres, au Conseil et à la Commission. Si la demande du Parlement peut être satisfaite sur la base de l'article 175, il n'y a pas lieu d'élargir, en contradiction avec les termes de l'article 173, le cercle des titulaires de ce droit de recours.

2. Aux termes de l'article 173, alinéa 1, le recours en annulation n'est en outre recevable que s'il est formé contre des *actes* des institutions qui sont destinés à *produire des effets juridiques*. Comme nous l'avons exposé, une décision dilatoire du Conseil, qui ne contient pas de réglementation contraignante, ne revêt pas un tel caractère.

III — Sur le bien-fondé du recours

Le recours est fondé s'il est établi qu'« en violation du présent traité, le Conseil ... (s'est abstenu) de statuer ». La carence ne peut donc être constatée que s'il résulte du traité une *obligation d'agir suffisamment concrétisée* que le Conseil n'a pas respectée.

1. *L'obligation juridique d'instaurer une politique commune des transports*

1.1. Arguments des parties

Toutes les parties à la procédure s'accordent à penser qu'il n'existe pas de politique commune des transports au sens des articles 3, sous e), et 74, c'est-à-dire dans le sens d'un système de dispositions cohérent et dépourvu de contradictions internes, ayant pour but de créer dans le domaine des transports et pour l'ensemble du territoire de la Communauté des conditions similaires à celles d'un marché intérieur. Leurs points de vue divergent seulement sur la question de savoir si cette situation de fait, que le défendeur, selon ses propres termes, ne conteste pas mais déplore, est imputable à une carence contraire au traité du Conseil.

Toutes les parties à la procédure ont consacré, à partir des termes de la première demande du recours telle qu'elle était formulée à l'origine, d'amples développements à la question de savoir si le traité CEE imposait au Conseil une obligation suffisamment concrétisée d'instaurer une politique commune des transports et si l'action menée jusqu'à présent par le Conseil permet de constater, par rapport à cette obligation, une carence contraire au traité. Selon la demande précisée au cours de la procédure et qui tend seulement, désormais, à ce qu'il soit constaté que le défendeur s'est abstenu, en violation du traité, d'instaurer une politique commune des transports dans la mesure, notamment, où il n'a pas adopté les règles communes pendant la période de transition ainsi que le prévoyait l'article 75, alinéa 1, sous a) et b), en ce qui concerne les transports internationaux et le cabotage, il n'y a pas lieu en principe d'examiner le problème général de savoir s'il existe un

droit à l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports et, en particulier, à la fixation du cadre de cette politique.

Il nous paraît néanmoins utile de consacrer au préalable quelques observations à la question générale de savoir dans quelle mesure le traité CEE crée une obligation, suffisamment concrétisée et susceptible d'un recours juridictionnel, d'instaurer une politique commune des transports, obligation qui permet la constatation d'une carence contraire au traité. A notre avis, il n'est guère contestable, et si nous avons bien compris, le Conseil ne conteste pas non plus, que l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports relève des missions de la Communauté. Par ailleurs, il nous paraît incontestable que l'adoption des règles communes appropriées incombe, selon le traité, en principe à toutes les institutions de la Communauté et, partant, notamment aussi au Conseil. Cela résulte déjà de l'article 3, sous e), du traité CEE aux termes duquel l'action de la Communauté au sens de l'article 2 comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le traité, « l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports ». Les parties à la procédure paraissent en substance s'accorder également à penser qu'une obligation concrète du défendeur d'instaurer une telle politique peut être déduite *non seulement* de cette disposition, mais éventuellement, comme l'indique déjà leur libellé, de toutes les dispositions du traité qui ont trait aux transports.

Les points de vue des parties ne divergent que sur la question de savoir si l'ensemble de ces dispositions *comporte une obligation juridique suffisamment concrétisée* d'instaurer une politique commune des transports, obligation qui permet de constater une carence contraire au traité de la part du Conseil.

Le requérant et la partie intervenant à l'appui de ses conclusions soutiennent qu'une obligation juridique d'instaurer une politique commune des transports résulte tant des termes des dispositions pertinentes que de la finalité et du système du traité. Les termes des dispositions combinées de l'article 3, sous e), et des autres dispositions pertinentes du traité, notamment les articles 61, 74, 75 et 84, paragraphe 2, plaideraient clairement en faveur de l'existence d'une obligation juridique générale d'instaurer, dans le domaine des transports, une politique commune qui couvre les cinq types de transports mentionnés à l'article 84, à savoir les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable ainsi que la navigation maritime et aérienne.

De l'avis du *requérant*, l'obligation de fixer un cadre contraignant résulte en particulier de l'article 74 du traité qui présupposerait logiquement une telle orientation générale pour éviter une action non coordonnée ou contradictoire de la Communauté. Conformément à l'article 8, paragraphe 7, du traité, les *bases* de la politique commune auraient dû être jetées *avant la fin de la période de transition.*

La *Commission* soutient au contraire que le traité ne prévoit *pas d'obligation* juridique d'établir, *avant la fin de la période de transition*, un cadre pour la politique commune des transports. Elle appuie cependant la thèse du requérant selon laquelle les institutions compétentes de la Communauté seraient tenues, en droit, de remplir l'obligation générale d'introduire une telle politique *dans un délai approprié.* Mais même si l'article 75, alinéa 1, sous c), ne prévoit pas explicitement de délai pour l'adoption de toutes les autres dispositions utiles à la différence des mesures fondées sur les lettres a) et b), *ce délai* serait écoulé entre-temps. Le fait que le traité lui-même ne contienne des

règles particulières que pour les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable alors que l'établissement et le délai d'établissement d'un régime approprié pour la navigation maritime et aérienne, en complément des règles générales du traité, a été, selon l'article 84, paragraphe 2, laissé entièrement à la discrétion du Conseil, pourrait, de l'avis de la Commission, justifier, pour l'établissement des éléments essentiels de cette politique commune, un délai plus long que celui qui est applicable aux autres modes de transport. Plusieurs éléments de fait tenant à la constatation que plus de vingt-cinq ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur du traité, que certains nouveaux États membres ne peuvent bénéficier du commerce intracommunautaire que grâce à la navigation maritime, que parmi les États membres figurent de véritables puissances maritimes, et à la constatation de l'importance de la navigation aérienne, permettraient toutefois d'affirmer que la période au cours de laquelle l'adoption de certaines dispositions dans le domaine de la navigation maritime et aérienne aurait été nécessaire serait venue entre-temps à expiration.

Pour sa part, le *défendeur* aboutit, en revanche, au terme d'une analyse des dispositions pertinentes, à la conclusion que le traité ne lui aurait imposé aucune obligation juridique de fixer un *cadre* contraignant pour une politique commune des transports. A son avis, le traité n'impose aucune obligation juridique, clairement et concrètement définie quant au contenu ou aux délais, d'instaurer une politique commune des transports et qui rendrait possible la constatation d'une violation du traité. Les dispositions relatives aux transports ne traceraient, en effet, qu'une voie dans laquelle il conviendrait de s'engager, mais elles ne fixeraient *ni* le contenu de *l'objectif* à atteindre *ni la date* à laquelle cet objectif devrait être réalisé. L'adoption de réglementations communautaires concernant les transports supposerait, davantage encore que dans le domaine de la politique agricole commune, une appréciation de faits économiques complexes qui, d'après la jurisprudence constante de la Cour, justifieraient un large pouvoir d'appréciation et, partant, ne permettraient pas la constatation d'une carence contraire au traité. Le Conseil soutient à cet égard qu'il n'agirait pas illégalement et n'outrepasserait pas ses compétences s'il renonçait à prendre une décision dans les délais prévus en raison de difficultés qui peuvent être prouvées. Il en est de même, notamment en ce qui concerne les dispositions des articles 75, paragraphe 1, sous c), et 84, paragraphe 2, qui confèrent explicitement un large pouvoir d'appréciation au Conseil.

1.2. Appréciation juridique

Cette argumentation appelle les observations suivantes: nous estimons comme le requérant et la Commission qu'une obligation du Conseil d'instaurer une politique commune des transports résulte de l'article 3, sous e), en liaison avec les dispositions du titre IV du traité, qui est consacré aux transports.

1.2.1. Il ressort déjà du *libellé* de l'article 3, sous e), aux termes duquel l'action de la Communauté « comporte » (à cet égard, la version anglaise « shall include » est particulièrement claire) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports, que cette disposition ne contient pas seulement un programme général juridiquement non obligatoire, mais que l'article 3, comme la Cour l'a souligné dans l'affaire *Continental Can* [9], « considère la poursuite des objectifs qu'il énonce comme indispensable pour l'accomplissement des missions confiées à la Communauté ». Dans l'affaire

9 — Arrêt rendu le 21 février 1973 dans l'affaire 6/72, Europemballage Corporation et Continental Can Company Inc./Commission des Communautés européennes, Rec 1973, p 215

Charmasson [10], la Cour a en outre confirmé, au regard de la politique agricole visée à l'article 3, sous d), que l'absence d'une telle politique « est contraire à l'impératif de l'article 3, sous d), du traité ». Enfin, la Cour a dit pour droit dans l'arrêt *Schumalla* [11] que l'harmonisation de certaines dispositions nationales ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable « s'inscrit parmi les objectifs de la Communauté, définis à l'article 3 du traité ». La Cour a ensuite affirmé dans cet arrêt qu'une telle harmonisation implique l'adoption de règles communes et « constitue un élément essentiel de la politique commune des transports dont l'instauration répond aux impératifs de l'article 3, sous e), du traité et qui s'inscrit parmi les fondements de la Communauté » (p. 2317).

Il y a toutefois lieu de concéder au défendeur que, comme le montre la formulation de l'article 3, « ... dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité », et comme la Cour l'a affirmé dans l'affaire *Casati* [12], le contenu de cette obligation doit être déterminé en conformité avec les dispositions particulières relatives aux transports du titre IV du traité.

Aux termes de l'article 74, les objectifs du traité sont poursuivis par les États membres, en ce qui concerne la matière régie par ce titre, dans le cadre d'une politique commune des transports. Comme le requérant et la partie intervenant à l'appui de ses conclusions le soulignent à juste titre, cette disposition suppose logiquement l'existence et, partant, la nécessité de la mise en œuvre d'une politique commune des transports pour permettre aux États membres d'agir pour leur part dans le cadre de cette politique. C'est ce que la Cour a confirmé notamment dans l'affaire *Trinon* [13] en affirmant qu'en vertu de l'article 75, il *incombe* au défendeur d'adopter dans le cadre de la politique commune des transports prévue à l'article 74, entre autres, les règles communes visées au paragraphe 1, sous a). Le fait que cette obligation ne couvre pas seulement les dispositions prévues à l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), s'est trouvé confirmé notamment dans l'arrêt *Schumalla* [11] dans lequel la Cour a affirmé que, selon l'article 75, paragraphe 1, sous c), du traité, « ... le Conseil est appelé, en vue de la réalisation de la mise en œuvre de l'article 74 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, à établir, outre les règles et conditions visées aux lettres a) et b), 'toutes autres dispositions utiles' » (p. 2318).

Une obligation en ce sens peut enfin également trouver une confirmation indirecte dans l'article 61, paragraphe 1, du traité CEE, aux termes duquel « la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports ». Ce renvoi serait incompréhensible si le défendeur était libre de décider s'il entend ou non réaliser la libre circulation des services dans le domaine économiquement important des transports.

1.2.2. Le fait que le traité crée une obligation juridique d'instaurer une politique commune des transports ressort, par ailleurs, comme le requérant et la Commission le relèvent également à juste titre, d'une *analyse du système* du traité et des objectifs qu'il poursuit.

10 — Arrêt rendu le 10 décembre 1974 dans l'affaire 48/74, Charmasson/Ministre de l'Économie et des Finances, Rec. 1974, p. 1383.

11 — Arrêt rendu le 28 novembre 1978 dans l'affaire 97/78, Fritz Schumalla, Rec. 1978, p. 2311.

12 — Arrêt rendu le 11 novembre 1981 dans l'affaire 203/80, Procédure pénale contre Guerrino Casati, Rec. 1981, p. 2595.

13 — Arrêt rendu le 30 novembre 1982 dans l'affaire 12/82, Procédure pénale contre Joseph Trinon, Rec. 1982, p. 4089.

La politique commune des transports est l'une des deux politiques sectorielles expressément prévues par le traité qui doivent contribuer à la réalisation des objectifs fondamentaux énoncés à l'article 2 du traité. La raison déterminante pour laquelle cette politique a été explicitement consacrée dans le traité réside manifestement dans l'importance économique du secteur des transports qui est étroitement liée à la création d'un marché commun et, en particulier, à la réalisation de la libre circulation des marchandises. L'interdépendance entre les objectifs du traité énoncés à l'article 2 et la politique des transports apparaît en particulier dans l'article 74, qui mentionne les objectifs du traité. La même observation s'applique à l'article 75, paragraphe 3, en vertu duquel le Conseil doit tenir compte, lorsqu'il arrête certains principes du régime des transports, de la nécessité d'une adaptation au développement économique résultant de l'établissement du marché commun. Dans sa décision du 13 mai 1965 (JO 1965, p. 1500), le Conseil a admis cette nécessité dans le dernier considérant ainsi qu'à l'article 15, deuxième phrase.

L'insertion dans le traité des dispositions relatives aux transports est manifestement due également au fait que le secteur des transports se caractérise, à l'instar du domaine agricole, par un haut degré d'interventions publiques, telles que la réglementation du marché, les subventions publiques et l'appropriation publique. On ne peut pas répondre à cette particularité seulement par des mesures de libéralisation, mais ce secteur doit en outre faire l'objet d'une organisation, notamment pour éviter des distorsions de concurrence. Or, il serait contraire à ces objectifs du traité que l'instauration d'une politique commune des transports, même si l'on fait abstraction des obligations *particulières* découlant de l'article 75, soit totalement laissée à la libre appréciation du Conseil.

1.2.3. Nous partageons également l'opinion du requérant et de la Commission selon laquelle l'obligation d'instaurer une politique commune des transports s'étend non seulement aux transports par route, par chemin de fer et par voie navigable, mais en principe également à la *navigation maritime et aérienne.* L'article 84, paragraphe 1, prévoit que les dispositions du titre IV s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. En vertu du paragraphe 2, le Conseil, statuant à l'unanimité, *peut* décider si, *dans quelle mesure* et *par quelle procédure* des dispositions appropriées peuvent être prises pour la navigation maritime et aérienne. On pourrait à première vue conclure du libellé de cette disposition que le défendeur n'est soumis à aucune obligation d'arrêter des dispositions pour la navigation maritime et aérienne et qu'il lui est, à cet égard, tout à fait loisible de décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions appropriées doivent être prises pour ces modes de transport. On peut cependant opposer à une telle interprétation le fait que les considérations précédemment déduites du système du traité s'appliquent de la même manière au domaine de la navigation maritime et aérienne. Comme la Commission le démontre de façon convaincante, ces deux modes de transport revêtent, en particulier depuis l'élargissement de la Communauté, une importance économique considérable et sont eux aussi étroitement liés aux autres domaines d'activités de la Communauté.

Ce lien a enfin amené la Cour à constater, dans l'*affaire 167/73*[4] Commission/République française), que l'article 84, paragraphe 2, n'excluait pas l'applicabilité des dispositions du traité aux modes de transport mentionnés dans cette disposition. Selon cet arrêt, le but de cette disposition consiste seulement à préciser que les dispositions spécifiques du titre relatif aux trans-

4 — Arrêt rendu le 4 avril 1974 dans l'affaire 167/73, Commission/République française, Rec. 1974, p. 359.

ports ne s'appliquent pas de plein droit à la navigation maritime et aérienne. La Cour en a conclu que si ces modes de transport sont soustraits, tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, aux règles du titre IV relatives à la politique commune des transports, ils restent, au même titre que les autres modes de transport, soumis aux *règles générales du traité* dont, notamment, son article 3, sous e).

Cela signifie que l'obligation générale d'instaurer une politique commune des transports, que le traité impose au défendeur, s'étend également à la navigation maritime et aérienne et qu'un pouvoir d'appréciation n'est reconnu au défendeur que pour trancher la question de savoir si, et dans quelle mesure, il souhaite déroger aux dispositions du titre IV en ce qui concerne ces deux modes de transport.

La Cour a ensuite également précisé que l'application des dispositions relatives à la *libre circulation des travailleurs* dans le domaine des transports constituait pour les États membres non pas une simple faculté, mais une obligation. Sur cet arrière-plan, il ne serait en définitive guère compréhensible que le Conseil soit tout à fait libre de décider si la *libre prestation des services* doit ou non être assurée dans le domaine de la navigation maritime et aérienne.

1.2.4. En résumé, il y a donc lieu de constater que le traité comporte pour les institutions (article 4) l'*obligation* d'instaurer une politique commune des transports dont le contenu doit être déterminé en tenant compte de toutes les dispositions du traité, notamment de celles contenues dans le titre relatif aux transports, et du système du traité.

1.2.5. En ce qui concerne le *contenu* de cette obligation générale, le Parlement a, à l'origine, défendu la thèse selon laquelle le traité exige que les objectifs et les principes d'une politique commune des transports soient définis sous la forme d'un *cadre* qui fournirait la base indispensable pour l'adoption des mesures d'exécution. Toutefois, comme nous l'avons déjà exposé dans le cadre de l'examen de la recevabilité du recours, le Parlement, au cours de la procédure, s'est écarté, à juste titre nous semble-t-il, de cette thèse. Aussi souhaitable que puisse être un tel cadre, à la différence des dispositions relatives à la liberté d'établissement (article 54, paragraphe 1), à la libre circulation des services (article 63, paragraphe 1) et à l'agriculture (article 43), on ne trouve, parmi les règles relatives aux transports, aucune disposition qui prévoit la fixation d'un tel cadre, voire une procédure en plusieurs étapes. Comme le soulignent également le Conseil et la Commission, l'article 74, dans lequel il est question du « cadre d'une politique commune des transports », doit seulement être interprété en ce sens que les États membres sont tenus de poursuivre la réalisation des objectifs du traité dans le cadre d'une politique commune des transports, c'est-à-dire de coopérer eu égard à la création d'une politique commune des transports, et de ne pas poursuivre isolément des objectifs nationaux, le cas échéant divergents. Étant donné qu'un tel cadre n'est pas fixé dans le domaine de la politique des transports, il s'ensuit, a contrario, que le traité laisse aux institutions communautaires la liberté de décider si elles donnent la préférence à une démarche systématique comportant certaines étapes de procédure ou à une approche pragmatique comportant l'instauration graduelle de la politique commune des transports, à condition que le résultat réponde à l'exigence du traité visant l'instauration d'une politique cohérente qui contribue à la réalisation des objectifs fondamentaux du traité et satisfasse aux obligations particulières contenues dans les dispositions relatives aux transports.

1.2.6. En ce qui concerne toujours le contenu de cette obligation d'instaurer une politique commune des transports, nous partageons le point de vue du défendeur

selon lequel *cette obligation juridique n'est pas suffisamment concrétisée* pour constituer le critère permettant à la Cour de constater une carence contraire au traité. Ce point de vue est d'abord étayé par le fait que les dispositions du titre IV, à la différence de celles du titre II, qui ont pour objet l'agriculture, ne détaillent pas l'objectif à atteindre (article 39), ne prévoient pas l'instauration, planifiée par étapes, d'une telle politique (articles 40 et 43) et n'indiquent pas, d'une manière suffisamment déterminée ou ne prescrivent pas (articles 40 et 41) les moyens permettant d'atteindre un tel résultat. La complexité de la matière, notamment en raison de l'organisation différente de la politique des transports dans les divers États membres, et le lien incontestable avec d'autres politiques expliquent que les auteurs du traité n'aient pas davantage concrétisé, tout à fait sciemment, semble-t-il, le contenu de l'obligation d'instaurer une politique commune des transports et qu'ils aient, comme l'admet également le requérant, aménagé cette partie du traité comme un « pactum de contrahendo ». Même si, comme l'estiment le requérant et la Commission, certains éléments d'une concrétisation peuvent être déduits des termes, du système et des finalités du traité, il est incontestable que le Conseil dispose dans ce domaine d'un pouvoir d'appréciation très large. Cela se trouve notamment illustré par le fait que le traité ne prévoit, pour l'instauration d'une telle politique, aucun acte déterminé — abstraction faite de l'article 75 —, aucune procédure de décision et de vote ni de dispositions explicatives relatives aux délais. Le défendeur dispose donc, en application de l'article 145 du traité CEE, d'un pouvoir de décision pour la réalisation de ces objectifs sans être lié par la procédure de décision réglée par l'article 149 du traité CEE aux fins de l'exercice du droit d'initiative de la Commission. Il en résulte que, si les nombreuses communications et mémorandums élaborés par la Commission et le requérant, qui contiennent incontestablement des modèles pour un concept général, mais n'ont pas été soumis en tant que propositions contraignantes en vue d'une décision obligatoire, peuvent être considérés également comme une tentative de concrétisation de l'obligation générale d'instaurer une politique des transports, ils ne lient cependant pas le défendeur. Il en est de même en ce qui concerne les multiples tentatives de définition d'une politique commune des transports que le requérant et la partie intervenant à l'appui de ses conclusions ont soumises et qui ne décrivent d'ailleurs que d'une manière générale les divers objectifs d'une telle politique.

1.2.7. La constatation d'une carence contraire au traité dans l'instauration d'une telle politique est empêchée également par l'absence de délais fixés par le traité. L'article 8, paragraphe 7, du traité CEE, qui prévoit que, sous réserve des exceptions ou dérogations prévues par le présent traité, l'expiration de la période de transition constitue le terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles prévues et pour la mise en place de l'ensemble des réalisations que comporte l'*établissement* du marché commun, n'est pas pertinent à cet égard. En effet, l'article 75, paragraphe 2, dispose explicitement que seules les dispositions visées sous a) et b) du paragraphe 1, lesquelles sont à considérer comme des éléments essentiels d'une politique commune des transports, doivent être arrêtées au cours de la période de transition. Il s'ensuit, a contrario, qu'en principe l'adoption des autres mesures qui relèvent d'une politique commune des transports n'est soumise explicitement à aucun délai. Compte tenu de l'interaction entre le développement d'une politique commune des transports et le fonctionnement du marché commun, il convient cependant de partager l'opinion du requérant et de la Commission selon laquelle le *délai* dans lequel une telle politique doit être instaurée ne saurait dépendre entièrement de la libre appréciation du défendeur.

1.2.7.1. La même conclusion s'impose en principe également pour l'obligation, énoncée à l'article 75, paragraphe 1, sous c), « d'adopter toutes autres dispositions utiles ». Même si cette disposition est plus concrète que l'obligation générale, prévue par le traité, d'instaurer une politique commune des transports, elle laisse néanmoins au Conseil une large marge d'appréciation quant aux mesures d'exécution à prendre. Contrairement aux dispositions visées à l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), cette obligation n'est par ailleurs pas soumise au délai d'expiration de la période de transition.

1.2.7.2. Enfin, ces considérations doivent s'appliquer a fortiori à l'obligation de prendre des dispositions sur la base de l'article 84, paragraphe 2. Étant donné que cette disposition confie entièrement au Conseil le soin d'instaurer un régime approprié pour la navigation maritime et aérienne en complément aux règles générales du traité, un délai plus long que celui prévu pour les modes de transport visés au titre IV paraît en tout cas indiqué pour l'adoption des éléments essentiels d'une politique commune pour ces modes de transport.

1.2.8. Lors de l'examen de la question de savoir quel délai doit être considéré comme approprié pour fonder une obligation d'agir du défendeur, il faut tenir compte, d'une part, du fait que l'organisation de la politique commune des transports doit s'inscrire dans le cadre d'un processus d'évolution constant en raison des modifications continuelles du contexte économique, technique et social. D'autre part, il faut prendre en compte, dans ce cadre, le fait que les besoins du marché commun peuvent également varier en raison du processus dynamique d'intégration. La détermination du délai approprié dépend donc entre autres, d'une part, de l'appréciation des besoins du marché commun et, d'autre part, d'une évaluation de la nécessité d'adopter les mesures d'exécution et des risques que cela comporte. Étant donné que le défendeur dispose, tant en ce qui concerne la détermination du contenu de ces mesures à adopter que pour la fixation de la date de leur entrée en vigueur, d'un large pouvoir d'appréciation, il ne nous paraît *pas établi avec suffisamment de certitude* que le Conseil a actuellement outrepassé son pouvoir d'appréciation et violé le traité à cet égard.

2. *L'obligation juridique d'établir des dispositions en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b)*

Au terme de ces réflexions générales sur l'obligation découlant du traité d'instaurer une politique commune des transports, il convient à présent d'examiner l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), qui constitue, d'après la demande du requérant telle qu'elle se présente à l'issue de la procédure orale, le véritable cœur du recours en carence.

2.1. Arguments des parties

Comme nous l'avons déjà montré, le requérant fait valoir que le standard minimal d'une politique commune des transports exigé par ces dispositions n'aurait pas été réalisé par le défendeur. Les décisions prises jusqu'à présent sur la base de ces dispositions auraient un caractère plutôt sporadique et ne traduiraient pas une conception cohérente d'une politique des transports. En violation de l'obligation claire et univoque de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), le Conseil aurait notamment négligé de statuer sur les propositions de la Commission fondées sur ces dispositions, dont une partie lui aurait été soumise depuis plusieurs années. En conséquence, la politique commune des transports présenterait d'im-

portantes lacunes, en particulier dans le domaine de l'harmonisation sociale, fiscale et technique, qui est nécessaire pour l'institution d'un véritable marché commun des transports, ainsi que dans le domaine de l'indispensable infrastructure des transports. Le pouvoir d'appréciation que ces dispositions confèrent au Conseil se limiterait tout au plus à la définition du contenu des mesures à adopter et à la fixation de la date de leur entrée en vigueur dans le délai prévu à l'article 75, paragraphe 2. Si, contrairement à l'obligation découlant de la disposition précitée, le Conseil n'a fait aucun usage du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré, il aurait en tout cas commis un détournement de pouvoir. De l'avis du requérant et de la partie intervenant à l'appui de ses conclusions, des difficultés rencontrées dans la recherche d'une solution à des questions complexes ne sauraient être invoquées pour justifier le fait que le défendeur s'est abstenu d'arrêter les dispositions nécessaires dans les délais prescrits par le traité et en application des mécanismes de décision mis à la disposition par celui-ci.

Le défendeur partage en principe le point de vue du requérant et de la partie intervenant à l'appui de ses conclusions, selon lequel l'article 75, paragraphe 1, concrétise l'obligation juridique d'agir prévue par les articles 3, sous e), et 74. Il admet par ailleurs que toutes les « réglementations possibles ou nécessaires » sur la base de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), n'ont pas été adoptées. Au cours de la procédure, il a en outre témoigné à plusieurs reprises de ses efforts pour compléter, en conformité avec l'objectif fixé par le traité, les réglementations déjà adoptées pour réaliser un marché commun des transports sur lequel régnerait dans la mesure du possible le libre jeu de la concurrence dans l'intérêt des entreprises de transport. Mais, de l'avis du défendeur, l'obligation d'agir découlant de l'article 75, paragraphe 1, serait si peu précise dans son contenu et laisserait au Conseil une marge d'appréciation si étendue qu'elle ne saurait faire l'objet d'un recours tendant à la constatation d'une carence contraire au traité. La disposition en question ne contiendrait au sens le plus large que des conditions-cadres de décisions et conférerait à cet égard un large pouvoir de décision au Conseil.

Le défendeur soutient en substance à l'appui de cette thèse qu'il serait seulement tenu, aux termes de l'article 74, paragraphe 1, d'adopter les dispositions nécessaires « compte tenu des aspects spéciaux des transports ». Cela lui aurait non seulement conféré une marge d'appréciation particulièrement large, mais également imposé l'obligation de tenir compte de données spécifiques, et notamment structurelles, des transports. Or, comme les négociations relatives au traité l'auraient déjà fait apparaître, la politique des divers États membres en matière de transports serait organisée de manière très différente, en raison notamment des données géographiques, économiques et politiques différentes. En outre, il y aurait lieu de prendre en considération le fait que, de par la nature des services qu'elles fournissent, les entreprises de transport seraient particulièrement sensibles à des mesures qui modifient brutalement la situation du marché. A cela s'ajouterait que les entreprises de transport concurrentes présenteraient des différences considérables du point de vue de leur taille et de leur efficience en raison des structures diversifiées des systèmes nationaux de transport. Ce n'est pas seulement le rapport entre les chemins de fer subventionnés par l'État et les entreprises de transport par route qui serait organisé d'une manière différente, mais également l'efficience des entreprises de transport par route qui se serait développée différemment dans les divers États membres en raison, entre autres, d'une politique ferroviaire différente. Une libéralisation des transports routiers entre les États membres devrait tenir compte de cette situation de départ et ne pourrait intervenir que progressivement et dans un certain délai en raison de l'importance des investissements et des répercussions sur la politique générale

dans le domaine de l'économie et de l'emploi. La libéralisation des transports transfrontaliers par route supposerait, par ailleurs, notamment aux fins de l'égalité sur le plan de la concurrence entre les entreprises de transport des divers États membres, que soit intervenue une harmonisation dans la participation des entreprises de transport aux coûts des infrastructures. En ce qui concerne les chemins de fer, le Conseil devrait prendre en compte également le fait que ceux-ci seraient déficitaires dans quasiment tous les États membres et tributaires de subventions résultant de fonds publics et qui devraient être versées dans l'intérêt de l'économie dans son ensemble.

Enfin, la politique commune des transports ne pourrait pas davantage être réalisée sans que ses répercussions sur d'autres objectifs politiques et économiques ne soient prises en compte. L'interdépendance entre le secteur des transports et d'autres secteurs économiques, et notamment la politique en matière régionale, sociale, d'environnement et d'énergie, aurait été expressément reconnue par la Commission dans sa communication du mois d'octobre 1973.

Eu égard à cette situation de départ, le Conseil estime que l'on ne pouvait pas raisonnablement s'attendre à ce que l'on puisse réaliser, au cours des premières années de l'existence de la Communauté, une harmonisation des structures nationales des transports qui eût permis une libéralisation des transports frontaliers et le libre établissement des entreprises de transport. On ne saurait donc supposer que les auteurs de ce traité aient entendu énoncer une obligation contraignante d'arrêter, au cours de la période de transition, les dispositions visées à l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b). Ce délai serait donc tout au plus à considérer comme un délai indicatif d'organisation.

Si, comme il y aurait lieu de l'admettre, près de quatorze ans après l'expiration de la période de transition, les progrès enregistrés dans la réalisation d'une politique commune des transports paraissent insuffisants à première vue, cela tient, de l'avis du défendeur, à la connexité des problèmes, et non pas à son absence de volonté de réaliser des progrès. On ne saurait en tout cas affirmer que le pouvoir d'appréciation sur l'opportunité ou l'inopportunité d'une décision a été exercé d'une manière fautive si, conformément à l'obligation fondée sur l'article 75, il s'est abstenu jusqu'à présent de statuer sur les propositions en cause en raison des aspects spéciaux des transports. Il y aurait lieu de lui reconnaître au contraire un large pouvoir d'appréciation qui lui permette de statuer en fonction des priorités en cause ou de reporter sa décision jusqu'à ce que les conditions nécessaires soient remplies. Le défendeur réfute dans ce contexte l'affirmation du requérant selon laquelle il n'aurait pas pris de décisions dans l'intérêt de l'unanimité alors même qu'une décision à la majorité qualifiée eût été possible. A son avis, le requérant méconnaît le fait que, d'une part, l'article 75, paragraphe 3, prévoit que, par dérogation à la procédure prévue au paragraphe 1, certaines dispositions portant sur les principes du régime des transports et dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions ainsi que l'exploitation des équipements de transport sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité. D'autre part, l'unanimité serait nécessaire dans tous les cas où le Conseil voudrait s'écarter des propositions de la Commission et où la Commission n'aurait pas modifié ses propositions en fonction du résultat des négociations menées au sein du Conseil. D'une manière générale, on ne saurait négliger, aux fins de l'appréciation de son comportement, le fait que le Conseil se compose, d'après les dispositions du traité, des représentants des gouvernements des États membres qui sont, pour leur part,

responsables devant leurs parlements. Il serait ainsi simplement voulu par le traité que l'attitude de chaque gouvernement puisse être légitimement exprimée au sein du Conseil. C'est pourquoi le Conseil devrait également tenir compte des désaccords existant entre les divers États membres et examiner très attentivement si des objections ne gênent pas, voire rendent impossible, l'exécution de telles mesures qui réunissent une majorité qualifiée. Le Conseil serait l'institution au sein de laquelle les différents points de vue et besoins doivent être conciliés. Lui-même ne saurait imposer ces accords, mais il pourrait seulement s'efforcer de les rechercher, ce qui ne saurait se faire par la voie de décisions, quasiment en passant au-dessus de la tête de divers gouvernements. C'est pourquoi le catalogue de conditions de l'article 75, paragraphe 1, viserait à assurer que le Conseil, en tant qu'organe législatif, ne puisse créer des obligations de droit communautaire que lorsque sont réunies les conditions dans lesquelles les États membres peuvent garantir l'exécution des obligations qui leur sont imposées. Devant cette réalité, la référence du requérant, et de la partie intervenant à l'appui de ses conclusions, aux prétendues obligations que l'article 5 du traité, qui ne vise que les États membres, mettrait à la charge du défendeur ne serait pas pertinente. Si le requérant entend critiquer les résultats des travaux accomplis dans le domaine des transports, cette critique devrait s'adresser non pas au défendeur, mais aux gouvernements des États membres.

Le défendeur conclut de ces réflexions qu'il n'a pas exercé abusivement le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré. A son avis, une carence contraire au traité ne saurait cependant être constatée par la Cour que si l'inaction n'est défendable à aucun point de vue raisonnable.

2.2. Appréciation juridique

2.2.1. Au sujet de cette argumentation du défendeur, il y a d'abord lieu d'observer que le *libellé* de l'article 75, paragraphe 1, plaide déjà d'une manière suffisamment claire contre la thèse du défendeur selon laquelle cette disposition ne créerait aucune obligation d'agir limitée dans le temps, mais contiendrait uniquement un programme général dont l'exécution, du point de vue du contenu et des délais, relèverait du seul pouvoir d'appréciation du Conseil. La disposition confie à cet égard au Conseil une mission claire dans la mesure où elle dispose qu'en vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant à l'unanimité jusqu'à la fin de la deuxième étape et à la majorité qualifiée par la suite, établit, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée, les dispositions énoncées sous a), b) et c) (« wird der Rat aufstellen », « festlegen », « bzw. erlassen », « the Council shall ... lay down », « il Consiglio ... stabilisce », « stelt de Raad vast », « fastsætter Rådet », « το Συμβούλιο ... Θεσπίζει »).

2.2.2. Par le délai prévu au paragraphe 2, en vertu duquel les dispositions visées sous a) et b) au paragraphe précédent sont arrêtées au cours de la période de transition (« erlassen werden », « shall be laid down », « sono stabilite », « worden vastgesteld », « fastsættes », « θεσπίζονται »), le traité laisse enfin entendre qu'il existe une obligation juridique d'agir ayant un contenu défini. Le libellé de cette disposition ne fournit en tout cas aucun indice permettant de considérer qu'il s'agirait, comme le prétend le Conseil, non pas d'un calendrier clairement établi, mais d'une simple disposition d'organisation.

Une telle interprétation se heurte par ailleurs à l'idée que si le Conseil jouissait du pouvoir discrétionnaire de décider du moment de son action indépendamment de ce délai, le délai clairement déterminé serait *vidé de son sens et de sa finalité*. On peut à

cet égard utilement renvoyer à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Defrenne II [14], dans lequel la Cour a explicitement confirmé que même des résolutions des États membres ou d'autres actes des institutions ne peuvent pas valablement modifier une échéance fixée par le traité. Si, dans certaines affaires, comme dans l'affaire *Kind* [15], la Cour a admis la légalité d'un règlement instaurant tardivement une organisation commune de marché et, dans un premier temps, seulement de façon provisoire, sans relever à l'encontre du Conseil une carence contraire au traité, on ne saurait en déduire que le Conseil dispose du pouvoir de déroger par sa carence aux dispositions contraignantes du traité.

2.2.3. Outre le calendrier concret, l'article 75 prévoit une certaine *procédure de décision* qui est également caractéristique pour d'autres domaines dans lesquels existe une obligation d'agir du Conseil. Le droit d'initiative de la Commission, les droits consultatifs du Comité économique et social et du Parlement ainsi que la procédure de vote concrètement définie seraient privés de sens si le Conseil était tout à fait libre de décider si et, le cas échéant, quand et avec quelle majorité il entend exercer le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré.

Le fait que l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), mette à la charge du Conseil une obligation contraignante d'exercer son pouvoir d'appréciation dans le délai prévu est par ailleurs également corroboré par la possibilité que lui offre le traité d'arrêter les dispositions appropriées à la majorité qualifiée après l'expiration de la deuxième étape. L'adoption de décisions à l'unanimité n'est prescrite en vertu de l'article 75, paragraphe 3, et dans les conditions qui y sont énoncées, que par « dérogation » (« in Abweichung », « by way of derogation », « in deroga », « in afwijking », « under hensyntagen », « κατά παρέκφλιση ») à ce principe, c'est-à-dire qu'elle n'est admise qu'à titre exceptionnnel. Mais comme d'après la jurisprudence constante de la Cour, les exceptions appellent en règle générale une interprétation stricte, il appartient au Conseil de démontrer dans chaque cas particulier que ces conditions sont réunies.

2.2.4. Le point de vue selon lequel l'article 75, paragraphe 1, contient des obligations susceptibles de recours est également étayé par les dispositions de l'article 76. Aux termes de cet article, les États membres ont l'obligation de ne pas rendre les dispositions de la législation nationale en vigueur « moins favorables ... à l'égard des transporteurs des autres États membres par rapport aux transporteurs nationaux... » *jusqu'à l'établissement des dispositions visées à l'article 75, paragraphe 1.* Une telle disposition ne revêt un sens que si son exécution peut être poursuivie en justice. Seule l'exécution de dispositions suffisamment précises peut être poursuivie en justice. Le critère de l'obligation découlant de l'article 76 réside dans l'article 75, paragraphe 1. Il en résulte que les auteurs du traité ont également considéré l'article 75, paragraphe 1, comme suffisamment précis pour que son exécution puisse être poursuivie en justice.

2.2.5. Il y a donc lieu de constater en définitive que, notamment, le délai prévu par le traité pour statuer, la procédure de vote ainsi que l'obligation de « stand-still » de l'article 76 prouvent que l'article 75 n'énonce pas seulement un programme général, mais impose au Conseil l'obligation d'exercer au plus tard jusqu'à l'expiration de la période de transition le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré. Depuis cette date, il a pris du retard dans l'exécution de ses obligations.

14 — Arrêt rendu le 8 avril 1976 dans l'affaire 43/75, Gabrielle Defrenne/Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, Rec. 1976, p. 455.

15 — Arrêt rendu le 15 septembre 1982 dans l'affaire 106/81, Julius Kind KG/Communauté économique européenne, Rec. 1982, p. 2885.

Le Conseil est habilité à arrêter à la majorité qualifiée les décisions qu'il doit prendre, en application de l'article 75, paragraphe 2, pendant la période de transition. Cela vaut *a fortiori*, comme la Commission, en particulier, l'a souligné à juste titre, pour le cas dans lequel ce délai est déjà écoulé.

On devrait même dire que, s'il a déjà pris du retard, le Conseil est tenu d'utiliser la facilité de la procédure de décision comportant le vote à la majorité qualifiée pour mettre fin dans les meilleurs délais à la situation de carence illégale et rétablir une situation régulière.

2.2.6. Nous partageons par ailleurs la thèse du requérant et de la partie intervenant à l'appui de ses conclusions, selon laquelle l'obligation d'agir du Conseil, contenue dans l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), est *suffisamment concrétisée* aussi quant à son contenu pour permettre à la Cour de constater une carence contraire au traité. Cela vaut en particulier pour l'obligation énoncée à l'article 75, paragraphe 1, sous b), d'établir au cours de la période de transition, dans le cadre de la procédure prévue par cet article, « les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre ». Il résulte de cette disposition que des transporteurs non résidents dans un État membre doivent être admis aux transports dans cet État membre et que le Conseil doit à cet effet établir toutes les conditions nécessaires en disposant à cet égard seulement d'un pouvoir d'appréciation quant à la manière dont le détail de ces conditions doit être aménagé.

L'étendue de l'obligation d'agir qui résulte de l'article 75, paragraphe 1, sous a), est définie d'une manière un peu moins concrète. Aux termes de cette disposition, il appartient au Conseil d'établir « 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 ». Même si cette disposition revêt un caractère moins concret que l'obligation énoncée sous b), elle n'a cependant pas pour effet de conférer au Conseil une marge d'appréciation illimitée quant à l'aménagement de ces règles communes.

2.2.6.1. Nous partageons à cet égard le point de vue du requérant et de la partie intervenant à l'appui de ses conclusions, selon lequel un contenu minimal suffisamment précis de cette obligation se dégage déjà du traité. Comme pour la concrétisation de l'obligation générale du Conseil d'instaurer une politique commune des transports, la concrétisation de ce contenu minimal doit ici également faire appel aux objectifs généraux du traité. C'est ce que la Cour a déjà explicitement confirmé dans l'affaire 167/73 [4] Commission/République française. Elle a, entre autres, dit pour droit que l'article 74, pour l'exécution duquel le Conseil doit arrêter les mesures visées à l'article 75, mentionne les objectifs du traité et renvoie ainsi aux articles 2 et 3, à la réalisation desquels les dispositions fondamentales applicables à l'ensemble de l'activité économique concourent au premier chef. Par conséquent, comme la Cour l'a souligné, les dispositions relatives à la politique commune des transports, « loin d'écarter ces règles fondamentales, ont donc pour objet de les mettre en œuvre et de les compléter grâce à des actions communes ». Dans la mesure où ces objectifs peuvent donc être atteints grâce aux règles générales précitées, celles-ci doivent, par conséquent, être également appliquées. Il s'ensuit que la politique commune des transports a un contenu plus étendu que la seule libre circulation des services.

4 — Arrêt rendu le 4 avril 1974 dans l'affaire 167/73, Commission/République française, Rec. 1974, p. 359.

La Cour a constaté en ce sens dans l'affaire *Trinon* [13] que la mise en œuvre des articles 74 et 75 vise « à la libération des échanges économiques et à l'établissement d'une économie de concurrence à l'intérieur de la Communauté ». Elle a par ailleurs déduit du préambule du traité et de la conception d'une politique commune des transports que la Commission avait également pour mission de garantir l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence, et que le Conseil peut imposer pour la réalisation de ces objectifs des obligations et des contraintes aux entreprises de transport de la Communauté.

Comme nous l'avons déjà exposé, l'instauration d'une politique commune des transports doit s'accompagner de la réalisation de la liberté des services. Il est question dans l'article 61 de la *libre* circulation des services. Cette disposition ne saurait donc avoir pour sens et finalité d'exclure le seul secteur économique des transports du principe de la liberté des services. Comme la Cour l'a affirmé dans l'affaire 167/73 [4] Commission/République française, la ratio de cette disposition réside simplement dans l'idée que, « les transports se matérialisant principalement en prestations de services, il a été estimé nécessaire, compte tenu des aspects spéciaux de cette branche d'activités, de les soumettre en cette matière à un régime particulier ». En conséquence, la liberté des services doit également être réalisée dans les domaines couverts par l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b). Elle constitue, comme la Cour l'a souligné dans l'affaire Schumalla [11], un élément essentiel de la politique commune des transports.

2.2.6.2. Enfin, le Conseil a lui-même concrétisé l'obligation d'agir découlant de l'article 75, paragraphe 1, dans la décision 65/271/CEE du 13 mai 1965, fondée sur les articles 75 et 99 du traité CEE et destinée aux États membres, relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO du 24. 5. 1965, p. 1500). Il est dit dans les considérants de cette décision qui, en vertu de l'article 189, paragraphe 4, est obligatoire pour les États membres:

« considérant qu'un des objectifs de la politique commune des transports doit être l'élimination des disparités qui sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence dans les transports; qu'il est nécessaire en conséquence de prendre des mesures d'harmonisation ou de rapprochement qui doivent porter sur certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives spécifiques aux transports que ces mesures doivent, selon les cas, concerner à l'échelon de la Communauté tant les relations entre les modes de transport que, à l'intérieur d'un même mode de transport, les relations entre les entreprises des différents États membres ».

Pour cette raison, la décision impose aux États membres l'obligation de prendre, dans les délais fixés par la décision, qui se situent tous avant l'expiration de la période de transition, les mesures tendant:

— en ce qui concerne la fiscalité: à la suppression des doubles impositions frappant les véhicules automobiles, à l'uniformisation des régimes de franchise du carburant contenu dans les réservoirs des véhicules, à l'uniformisation des bases de calcul de la taxe sur les véhicules, à l'aménagement des régimes de taxes spécifiques applicables au transport de marchandises pour compte propre et pour compte d'autrui et à l'assujettissement des prestations de transport à un futur système commun de taxe sur le chiffre d'affaires;

4 — Arrêt rendu le 4 avril 1974 dans l'affaire 167/73, Commission/République française, Rec. 1974, p. 359.

11 — Arrêt rendu le 28 novembre 1978 dans l'affaire 97/78, Fritz Schumalla, Rec. 1978, p. 2311.

13 — Arrêt rendu le 30 novembre 1982 dans l'affaire 12/82, Procédure pénale contre Joseph Trinon, Rec. 1982, p. 4089.

— en ce qui concerne l'intervention des États dans les transports: à la réduction dans toute la mesure du possible des obligations de service public, à une compensation équitable des charges résultant de celles qui seront maintenues et de celles correspondant à des réductions tarifaires pour des motifs sociaux, à la normalisation des comptes des entreprises ferroviaires, à la réalisation de l'autonomie financière de ces entreprises et à la définition du régime des aides applicables aux transports compte tenu des aspects spéciaux de ce secteur;

— en ce qui concerne les régimes sociaux: au rapprochement dans le progrès des dispositions spécifiques relatives aux conditions de travail applicables dans le domaine des transports, à l'unification des dispositions concernant la composition des équipages, à l'harmonisation des dispositions relatives aux temps de travail et de repos, ainsi qu'à l'harmonisation des régimes des heures supplémentaires et à l'institution d'un livret permettant le contrôle individuel du respect des dispositions en matière de temps de travail.

La décision prévoit en outre à l'article 14 que les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de cette décision (à l'exception des dispositions qui y sont visées) sont arrêtées par le *Conseil,* sur la base des articles 75 et *99* du traité, au plus tard six mois ou un an avant la date à laquelle elles doivent entrer en vigueur. Tous ces délais se situaient avant l'expiration de la période de transition.

Les délais prévus par cette décision sont certes arrivés à expiration depuis longtemps, mais cela ne signifie pas qu'ils aient perdu leur caractère impératif. Ils montrent que le Conseil a pris du retard depuis leur expiration.

En outre, le Conseil ne saurait contester la concrétisation des obligations d'agir qui lui incombent en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a), à laquelle il a lui-même procédé dans sa décision en ne considérant cette obligation ni comme indéterminée ni comme empiétant sur son pouvoir d'appréciation.

2.2.6.3. Si nous avons bien compris, le Conseil ne conteste pas sérieusement non plus le fait qu'en particulier les mesures concernant l'harmonisation technique, la mise en œuvre d'une politique uniforme en matière de prix et de capacités ainsi que l'observation des marchés et l'établissement d'une infrastructure des transports, qui sont à maintes reprises évoquées dans les mémorandums et les communications de la Commission ainsi que dans les résolutions du Parlement, et qui ont été concrétisées par les propositions de la Commission contenues dans la lettre d'invitation à agir du Parlement du 21 septembre 1982, font partie des éléments nécessaires de la politique des transports à instaurer en application de l'article 75, paragraphe 1.

2.3. Comme autre résultat intermédiaire, on peut ainsi constater que l'obligation d'agir qui incombe au Conseil en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), est définie d'une manière suffisamment claire tant en ce qui concerne les délais que du point de vue de son contenu. Après l'expiration de la période de transition, le pouvoir d'appréciation du Conseil ne peut donc plus porter sur la question de savoir s'il entend, somme toute, agir dans les domaines en question. Il dispose simplement encore d'une marge d'appréciation en ce qui concerne l'aménagement des diverses réglementations. Si, par conséquent, le Conseil n'a pas statué dans les domaines auxquels ont trait les propositions de la Commission fondées sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), il n'a pas satisfait à son obligation d'agir et est, à cet égard, demeuré inactif en violation du traité. Une telle carence contraire au traité doit en particulier également être constatée lorsque les propositions de la Commission n'ont été soumises qu'après l'expiration de la période de transition, puisque l'obligation du Conseil de statuer subsiste, comme nous l'avons montré, dans les domaines en question.

3. *La carence du Conseil est-elle justifiée par des raisons particulières?*

Enfin, il reste donc simplement encore à examiner la question de savoir si l'obligation d'agir du Conseil, qui existe en soi, est pondérée par le fait que le Conseil doit établir, « compte tenu des aspects spéciaux des transports », les règles ou les conditions visées aux sous a) et b), ou si d'autres circonstances pertinentes peuvent exclure une condamnation du défendeur pour carence contraire au traité.

3.1. Le Conseil impute l'absence des actes nécessaires à des *difficultés objectives* qui résultent notamment de la divergence des conceptions nationales existantes en matière de politique des transports, de l'interdépendance des différents secteurs des transports en particulier ainsi que des répercussions d'une politique commune des transports sur d'autres objectifs politiques et économiques. A son avis, sa responsabilité globale exigerait, sur la base de l'élément constitutif « compte tenu des aspects spéciaux des transports », qu'il tienne compte de ces difficultés dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

Aucune des parties à la procédure ne conteste cependant que le Conseil doive exercer son pouvoir d'appréciation en tenant compte des aspects spéciaux des transports et que cet élément constitutif traduit donc une marge d'*appréciation particulièrement large*. Mais en l'espèce se pose la question de savoir si cette marge d'appréciation va jusqu'à pouvoir justifier une inaction du Conseil après l'expiration de la période de transition dès lors qu'existent des propositions concrètes de la Commission fondées sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b).

3.1.1. Or, une telle interprétation, qui prétend voir dans l'élément constitutif précité une sorte de *clause de sauvegarde*, se heurte déjà au fait que, comme le requérant le souligne à juste titre, le système du traité CEE ne connaît, en dehors des mesures de sauvegarde explicitement autorisées, aucune clause protectrice qui puisse justifier l'inaction au regard des obligations énoncées par le traité. Au cas où le droit communautaire susciterait des difficultés dans certaines branches économiques ou aurait pour effet d'éventuels préjudices dans une branche économique, le traité prévoit des mesures de sauvegarde particulières ou générales. Ainsi, par dérogation aux règles de base, l'article 75, paragraphe 3, autoriserait dans un tel cas le Conseil à statuer à l'unanimité. L'article 226 du traité CEE autorisait en outre les États membres, durant la période de transition, par dérogation aux règles du traité, à prendre des mesures de sauvegarde. L'article 135 de l'acte d'adhésion de 1972 et l'article 130 de l'acte d'adhésion de la Grèce permettaient une démarche analogue. Si l'on attendait de l'adhésion de nouveaux États membres de sérieux dangers ou obstacles pour l'instauration d'une politique commune des transports, il eût été indiqué de modifier les actes d'adhésion correspondants ou d'y prévoir des réglementations transitoires. Cela n'ayant pas été fait, l'obligation du Conseil de se conformer aux règles du traité existantes subsiste à cet égard dans toute sa plénitude, telle qu'elle est consacrée par l'article 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités de 1972 (JO L 73 du 27. 3. 1972) et 1979 (JO L 252 du 15. 11. 1979).

3.1.2. La thèse du Conseil selon laquelle les aspects spéciaux des transports peuvent justifier une inaction peut en outre être réfutée, comme le souligne en particulier la Commission, en renvoyant aux dispositions correspondantes relatives à la mise en œuvre d'une politique agricole commune. L'article 39, paragraphe 1, du traité CEE énonce les

objectifs de cette politique. Comme ces objectifs sont concurrents, la Cour a souligné, dans une jurisprudence constante, que le Conseil jouit, sur le plan législatif, d'un large pouvoir d'appréciation au regard de l'obligation de créer des organisations communes des marchés pour tous les produits agricoles.

A l'instar de l'article 75, l'article 39 prévoit également que, dans l'élaboration de la politique agricole commune, il y a lieu de tenir compte, entre autres, du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ainsi que du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie. Il est pourtant unanimement admis qu'il existait, en dépit de cette disposition, une obligation de créer des organisations communes de marché pendant la période de transition, c'est-à-dire pendant un laps de temps précis. L'existence d'une telle obligation est admise, entre autres, dans la jurisprudence de la Cour relative au secteur agricole et, notamment, à la politique commune dans le secteur de la pêche, dans laquelle la Cour était appelée à se prononcer sur les effets d'une inaction contraire au traité du Conseil (voir *Commission/Royaume-Uni, affaire 231/78* [16]; *Commission/République française, affaire 232/78* [17]; *Commission/Royaume-Uni, affaire* 804/79 [18] *et affaire Thymen* [19]). Cette jurisprudence montre que l'abstention du Conseil d'agir conformément aux obligations qui lui incombent entraîne une obligation de coopération des États membres. Cette obligation de coopération suppose cependant que le Conseil *aurait dû* agir pendant la période de transition ou dans le *délai* prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion et qu'il n'a pas agi en violation de cette obligation.

3.1.3. A cet égard, la référence du Conseil à certaines doctrines du droit administratif français et italien, selon lesquelles l'autorité tenue d'exécuter une obligation d'un contenu déterminé ne commet pas une omission illicite lorsque des circonstances concrètes de nature technique ou politique s'opposent à l'exécution de l'obligation, n'est pas pertinente non plus. Comme le requérant et, en particulier, la partie intervenant à l'appui de ses conclusions le soulignent à bon droit, il s'agit en l'espèce non pas d'un litige de droit administratif, mais d'un différend de droit constitutionnel. Le Parlement, en tant qu'institution, forme contre le Conseil, une autre institution, un recours tendant à constater une carence contraire au traité. En conséquence, on peut tout au plus chercher à établir un parallèle avec les ordres juridiques des États membres dans lesquels, comme en République fédérale d'Allemagne ou en Italie, une cour constitutionnelle est compétente pour connaître de tels litiges. Le défendeur n'a cependant pas contesté le fait que ni la cour constitutionnelle allemande ni la cour constitutionnelle italienne n'ont admis qu'un organe constitutionnel puisse valablement invoquer de telles difficultés pour justifier son inaction au

16 — Arrêt rendu le 29 mars 1979 dans l'affaire 231/78, Commission/Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rec. 1979, p. 1447.

17 — Arrêt rendu le 25 septembre 1979 dans l'affaire 232/78, Commission/République française, Rec. 1979, p. 2729.

18 — Arrêt rendu le 5 mai 1981 dans l'affaire 804/79, Commission/Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rec. 1981, p. 1045.

19 — Arrêt rendu le 16 décembre 1981 dans l'affaire 269/80, Procédure pénale contre Robert Tymen, Rec. 1981, p. 3079.

regard d'une mission clairement définie par la Constitution.

La thèse du défendeur selon laquelle, en dépit d'une obligation d'agir soumise à un délai, il ne serait pas tenu d'agir dans le délai prescrit, s'il « s'abstient de statuer en raison de difficultés survenues (qu'il) est en mesure de justifier », équivaut à une modification tacite du traité par inaction du Conseil. Le Conseil ne détient pas une telle compétence. De l'avis du Conseil, les difficultés parfaitement connues existant dans le domaine de la politique des transports le délieraient du respect des délais. Nous inclinons plutôt à penser que ces difficultés, dont les auteurs du traité avaient parfaitement conscience, les ont incités à fixer les délais pour rendre plus difficile un renvoi « sine die » des décisions nécessaires.

3.2. Si la Cour admettait l'argument des « difficultés insurmontables », elle appliquerait en outre, comme le requérant et la partie intervenant à l'appui de ses conclusions le soulignent également à juste titre, deux poids et deux mesures aux États membres et à la Communauté. La Cour a souligné, dans une jurisprudence constante, que les États membres ne sauraient invoquer, à l'égard d'une obligation d'agir clairement définie du droit communautaire, des difficultés politiques ou économiques pour justifier leur carence contraire au traité. Cela doit également s'appliquer au Conseil lorsque le droit communautaire lui a imposé une obligation d'agir clairement définie.

3.2.1. Il ressort de la jurisprudence de la Cour relative à la carence contraire au traité des États membres que le problème structurel de la formation de la volonté invoqué par le Conseil ne le délie pas non plus de sa responsabilité de remplir les obligations qui lui incombent en vertu du traité. A cet égard, le Conseil ne doit pas être considéré comme l'assemblée des gouvernements, dont la mission consiste à *attendre* que l'applicabilité d'une décision soit assurée dans les États membres.

Il a, au contraire, pour tâche d'*agir*, à savoir de veiller à l'harmonisation de la politique économique des États membres. Il dispose à cet effet d'un pouvoir de décision (article 145). Il est, d'une part, une institution communautaire (article 4, paragraphe 1) et, d'autre part, il est formé des représentants des États membres (article 146, alinéa 1, première phrase). Les membres du Conseil se situent donc, de par le droit, dans un rapport de tension dans la mesure où ils sont, d'une part, membres d'une institution communautaire et, d'autre part, représentants des États membres, c'est-à-dire de leur État d'origine. Mais il ne nous paraît pas admissible de supprimer de droit ce rapport de tension de manière à ce que seule l'une des fonctions soit accentuée et l'autre négligée, en désignant le Conseil seulement comme une institution communautaire ou bien seulement comme « l'assemblée des gouvernements des États membres », ce qui est déjà inexact en raison des attributions de participation de la Commission au sein du Conseil. Le Conseil n'a pas satisfait en tout cas à l'obligation qui lui incombe en tant qu'institution communautaire dans l'exécution de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b).

L'argumentation du Conseil paraît accréditer l'idée que « les représentants des États membres » ne seraient pas en mesure de remplir leur fonction communautaire en raison des intérêts divergents de leurs pays d'origine.

Il convient d'opposer à cette idée que les États membres et, partant, leurs organes, c'est-à-dire également les gouvernements, sont tenus, en vertu de l'article 5, d'adopter un comportement favorable à la Communauté. Les membres du Conseil sont donc également tenus, en tant que « représentants des États membres », à faire preuve d'un

comportement favorable à la Communauté. Dans l'arrêt *AETR* (affaire 22/70 [20]), la Cour a affirmé à ce propos que, s'agissant de l'instauration de la politique commune des transports, les États membres sont tenus à une action solidaire pour la défense des intérêts de la Communauté (en l'espèce, dans le domaine des relations extérieures). Ce principe revêt a fortiori de l'importance dans les rapports internes à la Communauté.

Il est également contradictoire que le Conseil, d'une part, craigne que le recours aboutisse à un empiétement sur la compétence politique et, en particulier, législative dont il dispose en tant qu'*institution communautaire* et, d'autre part, refuse d'assumer la responsabilité de l'exécution insuffisante des obligations qui lui incombent en vertu du traité dans le domaine de la politique des transports et qu'il entende invoquer, pour se justifier, les difficultés politiques et économiques des *États membres.*

Au demeurant, la Cour a, dans l'*affaire 166/78* [21] (Gouvernement de la République italienne/Conseil des Communautés européennes), clairement distingué entre les droits et les obligations des États membres et ceux du Conseil en tant qu'institution communautaire. Elle a explicitement confirmé le droit d'un État membre de faire constater par un recours en annulation au titre de l'article 173, alinéa 1, l'illégalité d'un règlement du Conseil même dans le cas où l'État membre intéressé a approuvé le règlement en cause au sein du Conseil. Pas plus que les droits des États membres ne sont conditionnés par la position que le Conseil dans son ensemble adopte en tant qu'institution communautaire, celui-ci ne peut à l'inverse invoquer des circonstances internes aux États membres pour justifier ou excuser l'inexécution des obligations qui lui incombent en sa qualité d'institution communautaire.

20 — Arrêt rendu le 31 mars 1971 dans l'affaire 22/70, AETR, Commission/Conseil, Rec. 1971, p. 263.

21 — Arrêt rendu le 12 juillet 1979 dans l'affaire 166/78, Gouvernement de la République italienne/Conseil, Rec. 1979, p. 2575.

3.2.2. L'article 75, paragraphe 1, en vertu duquel le Conseil est tenu de prendre les mesures qui y sont prévues, se distingue enfin fondamentalement des dispositions du traité qui ont trait à la politique économique commune et à la politique monétaire. Celles-ci visent en premier lieu les États membres qui sont invités à cet égard à coordonner leurs politiques économiques. En revanche, le Conseil en tant qu'institution communautaire ne dispose dans ce domaine, à la différence du secteur des transports, que d'un pouvoir de décision très limité.

Comme le souligne à juste titre le requérant, il n'est pas admissible de tirer de l'instauration d'une politique économique et monétaire commune les déductions valables pour l'instauration d'une politique commune des transports.

3.2.3. Mais si le Conseil, en tant qu'institution communautaire, n'a pas satisfait à une obligation qui lui incombe en vertu du traité, peu importe en définitive de savoir aux fins de l'appréciation à effectuer ici si les *majorités requises pour statuer* existaient ou non, ce qui est litigieux entre les parties à la procédure. Il importe uniquement de savoir si le Conseil a agi, ce qui, incontestablement, n'a pas été le cas. De même qu'il n'est pas permis aux États membres d'invoquer valablement, dans le cadre de la procédure en manquement au titre de l'article 169, des difficultés rencontrées sur le plan intérieur dans la formation de la volonté, il doit être également interdit au Conseil, dans le cadre de l'article 175, qui tend à la simple constatation d'une carence contraire au traité, de justifier ou d'excuser l'exécution insuffisante d'obligations contraignantes du traité par des difficultés d'ordre interne dans la formation de la volonté.

3.3. Enfin, il convient encore d'examiner la question, soulevée par le *gouvernement néerlandais,* qui est intervenu à l'appui des conclusions du Conseil, de savoir si l'application directe dans le domaine des transports des dispositions du traité relatives à la

libre circulation des services n'a pas libéré le Conseil de l'obligation d'arrêter une série de mesures dont il est question dans la requête.

3.3.1. Arguments des parties

Le gouvernement néerlandais soutient en substance que si le Conseil n'a pas établi de règles communes en vertu des articles 61 et 75, paragraphe 1, sous a) et b), aux fins de l'instauration de la libre circulation des services dans le domaine des transports, les dispositions des articles 59 et suivants relatives à la libre prestation des services sont directement applicables également dans ce domaine à l'expiration de la période de transition. A son avis, il ressort de la jurisprudence de la Cour concernant l'applicabilité des dispositions du traité que l'exigence de dispositions d'exécution détaillées n'exclut pas l'effet direct de ces dispositions si des règles communes n'ont pas été adoptées pendant la période de transition. Comme argument politique et juridique, il invoque à l'appui de cette interprétation le fait qu'une interprétation différente de cette disposition serait moins favorable à un développement harmonieux du marché commun et que le recours aux aspects spéciaux des transports ne saurait atteindre un degré tel que la circulation tout à fait libre des marchandises soit rendue impossible du fait de l'absence d'une politique commune des transports. Si cette interprétation était admise, le Conseil serait à cet égard déchargé du grief de ne pas avoir arrêté des décisions en temps utile.

De l'avis de la *Commission*, les dispositions relatives à la libre circulation des services ne doivent *pas encore* être considérées comme directement applicables à l'expiration de la période de transition. A cet égard, elle se fonde essentiellement sur l'article 61, paragraphe 1, qui contiendrait un renvoi, sans limite de temps, de la réglementation de la libre circulation des services aux dispositions du titre relatif aux transports, ainsi que sur le fait que l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), ménagerait au Conseil un pouvoir d'appréciation considérable ne trouvant de limites que dans les objectifs du traité. A son avis, il n'est cependant pas à exclure que, dans le cas d'un refus persistant du Conseil de satisfaire à une obligation d'agir, la Cour comble la lacune créée par la carence du Conseil en déclarant les dispositions relatives à la libre circulation des services directement applicables également dans le domaine des transports.

3.3.2. Appréciation juridique

A notre avis, la question de savoir si les dispositions relatives à la libre circulation des services doivent être considérées, après l'expiration de la période de transition ou, le cas échéant, à l'expiration d'un délai approprié, comme directement applicables également dans le domaine des transports peut demeurer ouverte en l'espèce. Si elle devait être retenue, l'applicabilité directe des dispositions relatives à la libre circulation des services pourrait, en effet, d'après la jurisprudence constante de la Cour, aboutir tout au plus à ce que les *particuliers* puissent invoquer en justice ces dispositions. Or, dans l'affaire 102/79 [22] (Commission/Royaume de Belgique), la Cour a dit pour droit, au regard de l'applicabilité directe de directives, que cette garantie minimale découlant du caractère contraignant de l'obligation imposée aux États membres par l'effet des directives en vertu de l'article 189, alinéa 3, *ne saurait* servir de justification à un État *membre* pour se dispenser de prendre en temps utile des mesures d'application adéquates à l'objet de chaque directive. Il ne peut en être autrement dans le cas où le Conseil, en tant qu'institution communautaire, s'est abstenu d'agir en violation de l'obligation contraignante qui lui incombe en vertu du traité. En l'espèce également,

22 — Arrêt rendu le 6 mai 1980 dans l'affaire 102/79, Commission/Royaume de Belgique, Rec. 1980, p. 1473.

une garantie minimale permettant aux opérateurs économiques d'invoquer éventuellement devant les juridictions nationales les dispositions relatives à la libre circulation des services ne saurait libérer le Conseil des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), du traité, lesquelles sont, comme nous l'avons exposé, suffisamment concrétisées.

4. Le grief selon lequel le Conseil aurait omis, en violation du traité, d'arrêter les dispositions appropriées dans les domaines d'une politique commune des transports abordés dans les propositions de la Commission appelle de notre part les observations suivantes.

4.1. Étant donné qu'au regard des développements qui précèdent, il y a lieu de partir de l'idée qu'une carence contraire au traité du défendeur ne peut être constatée avec suffisamment de certitude qu'en ce qui concerne les obligations découlant de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), les autres griefs de carence qui ne se fondent pas sur cette disposition doivent, à notre avis, être rejetés comme non fondés. Les propositions de la Commission, mentionnées sous les chiffres 13 et 14 de la requête, en vue d'un règlement (CEE) du Conseil concernant un système d'observation des marchés des transports de marchandises par chemin de fer, par route, par voie navigable entre les États membres [23], ainsi que d'un règlement du Conseil concernant le soutien des projets d'intérêt communautaire en matière d'infrastructure des transports [24], se fondent, selon les propres indications de la Commission, exclusivement sur l'article 75, paragraphe 1, sous c). En conséquence, on ne peut pas, à cet égard, constater avec suffisamment de certitude que le défendeur a omis, *en violation du traité*, d'arrêter des dispositions dans ces domaines.

La proposition, mentionnée sous le chiffre 15, d'une décision du Conseil relative à la collecte d'informations concernant les activités des transporteurs routiers participant au trafic de marchandises avec certains pays tiers [25] ne s'appuie pas non plus sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), mais sur l'article 213 du traité CEE. En réponse aux questions de la Cour, le Conseil a explicitement déclaré au cours de la procédure orale qu'il avait rejeté cette proposition. La Commission a exposé qu'elle était partie jusqu'à présent de l'idée que la proposition était encore pendante devant le Conseil, mais qu'elle acceptait à présent la déclaration de ce dernier. Le requérant a déclaré qu'il était disposé à « prendre acte » du rejet de la proposition par le Conseil. Cela soulève la question de savoir si cette déclaration peut être interprétée en ce sens que le recours ne vise plus la carence du Conseil en ce qui concerne cette proposition. A notre avis, elle appelle cependant une réponse négative puisque tant le désistement qu'une déclaration selon laquelle le recours est devenu sans objet ne peuvent intervenir qu'au moyen d'une déclaration de volonté clairement exprimée. Il y a donc lieu de considérer que le recours vise également cette proposition, ce qui a pour conséquence qu'il doit à cet égard également être rejeté comme non fondé.

4.2. Les onze propositions restantes dans le domaine des transports qui tendent à une harmonisation sociale, une harmonisation fiscale, une harmonisation technique, une harmonisation des interventions des pouvoirs publics, et qui doivent créer une politique commune en matière de capacités, se caractérisent par le fait qu'elles sont toutes à tout le moins fondées également sur l'article 75, paragraphe 1, sous a). Trois propositions ont été déposées pendant la période de transition.

4.2.1. La proposition la plus ancienne, dont le Conseil a été saisi dès le 7 septembre 1962 dans sa version originaire, figure sous le chiffre 4 et se fonde sur les lettres a) et c). Il s'agit de la proposition de directive rela-

23 — JO C 1 du 5.1.1975, p. 44.

24 — JO C 207 du 2.9.1976, p. 9.

25 — JO C 36 du 12.2.1982, p. 8.

tive aux poids et dimensions des véhicules routiers utilitaires ainsi qu'à certaines conditions techniques complémentaires [26] (modifiée en dernier lieu le 21 juin 1971). Depuis le 29 novembre 1967, le Conseil est saisi de la proposition, mentionnée sous le chiffre 12, d'un règlement relatif à l'accès au marché des transports de marchandises par voie fluviale [27] (modifiée en dernier lieu le 28 avril 1969) qui se fonde sur l'article 75, paragraphe 1, sous a), b) et c). Au cours de cette même période de transition prévue par le traité, le Conseil a, en outre, été saisi le 17 juillet 1968 de la proposition, mentionnée sous le chiffre 2, d'une directive concernant l'aménagement des systèmes nationaux de taxes sur les véhicules utilitaires [28]. Le fait que cette proposition, qui s'appuie sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que sur l'article 99, n'aurait pu être adoptée qu'à l'unanimité ne saurait justifier, comme nous l'avons montré, la carence du Conseil qui a explicitement reconnu, dans la décision du 13 mai 1965, son obligation d'arrêter les dispositions appropriées au cours de la période de transition.

4.2.2. Les huit propositions restantes mentionnées dans la requête n'ont été soumises au Conseil qu'après l'expiration de la période de transition. Il s'agit à cet égard en partie de propositions qui ont été présentées pour la première fois pour un domaine déterminé de la politique des transports et, en partie, de propositions destinées à modifier ou à compléter des actes déjà existants.

4.2.2.1. La proposition citée sous le chiffre 1, relative à un règlement du Conseil en vue de l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports de marchandises par voie navigable [29], et qui se fonde sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et c), est soumise au Conseil dans sa version originale depuis le 17 septembre 1975. Dans la décision précitée de 1965, le Conseil a reconnu son obligation d'agir dans ce domaine. La proposition de règlement relatif à l'adaptation de la capacité pour les transports de marchandises par route pour compte d'autrui entre les États membres [30], qui est mentionnée sous le chiffre 7 et se fonde exclusivement sur l'article 75, paragraphe 1, sous a), est pendante devant le Conseil depuis le 5 octobre 1978. La proposition de directive, citée sous le chiffre 8 et fondée également sur l'article 75, paragraphe 1, sous a), concernant les transports de marchandises par route entre États membres [31], a été soumise pour décision au Conseil le 1er février 1979.

4.2.2.2. Les cinq propositions restantes sont destinées à modifier ou à compléter des actes déjà existants. Les propositions citées sous les chiffres 5 et 6 tendent à harmoniser les interventions des États et s'appuient sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que sur l'article 94. Il s'agit de deux propositions relatives à un règlement du Conseil complétant et modifiant le règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable [32], qui ont été soumises au Conseil le 18 décembre 1972, de la proposi-

26 — Document COM(62), p. 244, dernière proposition de modification du 21.6.1971, JO C 90 du 11.9.1971, p. 25.

27 — JO C 95 du 21.9.1968, p. 1.

28 — JO C 95 du 21.9.1968, p. 41.

29 — JO C 259 du 12.11.1975, p. 2, modifié en dernier lieu le 17.7.1979, JO C 206 du 16.8.1979, p. 3.

30 — JO C 247 du 18.10.1978, p. 6.

31 — JO C 41 du 14.2.1979, p. 10, modifié en dernier lieu le 26.5.1983, JO C 155 du 14.6.1983, p. 4.

32 — Document COM(72) 1516 du 7. 12. 1972 et JO C 268 du 20. 10. 1981, p. 11.

tion relative à un règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1192/69 concernant des règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemins de fer [33], qui a été transmise au Conseil le 7 décembre 1977. Les propositions mentionnées sous les chiffres 9 à 11 sont exclusivement fondées sur l'article 75, paragraphe 1, sous a), et ont trait à d'autres mesures de libération dans le domaine des transports de marchandises par route entre les États membres. Le Conseil est saisi depuis le 18 septembre 1980 de la proposition de directive modifiant la première directive du Conseil, du 23 juillet 1962, relative à l'établissement de règles communes pour certains transports de marchandises par route entre États membres et la directive 65/269/CEE [34]. La proposition de directive modifiant la première directive 65/269/CEE concernant l'uniformisation de certaines règles relatives aux autorisations pour les transports de marchandises par route entre les États membres [35], ainsi que la proposition de règlement modifiant le règlement (CEE) n° 3164/76 du Conseil, du 16 décembre 1976, relatif au contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre États membres [36], ont toutes deux été transmises pour décision au Conseil le 15 décembre 1980.

Étant donné que le groupe des propositions examinées en dernier lieu vise en substance à la modification de dispositions déjà existantes, il ne peut pas être fait grief au défendeur d'être resté inactif puisqu'il a déjà arrêté des actes, comme cela réulte des intitulés des propositions. Seule se pose la question de savoir s'il avait l'obligation d'agir au-delà de ces actes. Cette question appelle une réponse affirmative. Comme nous l'avons montré, l'obligation découlant de l'article 75, paragraphe 1, sous a), d'établir des règles communes subsiste même après l'expiration du délai prévu à l'article 75, paragraphe 2. Il s'ensuit que les règles déjà adoptées par le Conseil doivent, le cas échéant, être adaptées aux exigences d'une politique commune des transports. En conséquence, le défendeur était tenu de statuer dans un délai approprié sur les propositions de la Commission qui étaient destinées à modifier ou à compléter les réglementations existantes. Il aurait pu les accepter, les rejeter ou les modifier en statuant à l'unanimité conformément à l'article 149 du traité CEE. Mais le Conseil ne peut en aucun cas se dérober à l'obligation d'agir qui lui incombe en vertu du traité en n'exerçant pas son pouvoir d'appréciation et en ne statuant pas du tout sur les propositions que la Commission lui a soumises.

Dans ce contexte, on peut tout au plus se poser la question de savoir si la constatation d'une carence contraire au traité du Conseil ne se heurte pas à la présentation tardive des propositions de modification datant de l'année 1980. Nous partageons cependant le point de vue du requérant et de la partie intervenant à l'appui de ses conclusions, selon lequel il y a lieu de constater à cet égard également une carence contraire au traité de la part du Conseil.

Il est à observer à ce sujet que ces propositions n'abordent pas un domaine nouveau et qu'il s'agit simplement d'adapter ou de développer le droit existant depuis plusieurs années. Le défendeur n'a pas contesté non plus avoir eu connaissance des difficultés surgies dans l'application de ce droit. Il n'existe pas d'indices qui laissent à penser que la Commission ait exagérément tardé à présenter les propositions de modification. Si le défendeur en avait jugé autrement, il aurait eu enfin la possibilité de demander en temps utile à la Commission, en application de l'article 152 du traité CEE,

33 — JO C 307 du 21.12.1977, p. 5.
34 — JO C 253 du 1.10.1980, p. 6.
35 — JO C 350 du 31.12.1980, p. 19.
36 — JO C 350 du 31.12.1980, p. 18.

« de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toute proposition appropriée »

En conséquence, la période écoulée depuis la date de ces propositions doit également être considérée comme un délai suffisant et approprié au cours duquel le défendeur aurait dû statuer sur les propositions de modification que la Commission a présentées sur la base de l'article 75, paragraphe 1, sous a), du traité CEE en vue de la libération des transports de marchandises par route.

IV — Aux termes 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. En vertu de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, comme c'est le cas en l'espèce. En conséquence, chaque partie doit supporter les frais exposés en raison de cette procédure.

V — Nous avons également examiné la question de savoir s'il était opportun ou utile de poursuivre la procédure orale pour approfondir certaines questions ou pour faire établir une expertise comme le défendeur l'a demandé. Nous sommes cependant convaincu que la procédure écrite et orale qui a eu lieu fournit une base de décision suffisante.

C — Pour conclure, nous proposons à la Cour:

I. de déclarer le recours recevable;

II. de constater:

1) que le défendeur a violé le traité en négligeant d'instaurer une politique commune dans le domaine des transports dans la mesure où il n'a pas arrêté les dispositions nécessaires en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b):

a) concernant l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par voie navigable;

b) concernant l'aménagement des systèmes nationaux de taxes sur les véhicules utilitaires;

c) relatives aux poids et dimensions des véhicules routiers utilitaires ainsi qu'à certaines conditions techniques complémentaires;

d) concernant les transports de marchandises par route entre États membres;

e) relatives à l'accès au marché des transports de marchandises par voie navigable;

2) que le défendeur a négligé, en violation du traité, de se prononcer sur les propositions suivantes de la Commission fondées sur l'article 75, paragraphe 1, sous a), et tendant à modifier ou à compléter certains actes:

a) propositions complétant et modifiant le règlement (CEE) n° 1191/69 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable [document COM(72) 1516 du 7.12.1972 et JO L 268 du 20.10.1981, p. 11];

b) propositions concernant un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 1192/69 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer (JO C 307 du 21.12.1977, p. 5);

c) proposition de directive modifiant la première directive du Conseil du 23 juillet 1962 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports de marchandises par route entre les États membres et la directive 65/269/CEE du Conseil (JO C 253 du 1.10.1980, p. 6);

d) proposition d'une directive du Conseil modifiant la directive 65/269/CEE concernant l'uniformation de certaines règles relatives aux autorisations pour les transports de marchandises par route entre les États membres (JO C 350 du 31.12.1980, p. 19);

e) proposition d'un règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3164/76 du Conseil, du 16 décembre 1976, relatif au contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre les États membres (JO C 350 du 31.12.1980, p. 18);

III. au surplus, de rejeter le recours;

IV. de compenser les dépens.