RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-154/89 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique*

Selon la réglementation française, les guides interprètes sont des personnes physiques chargées de guider les touristes français ou étrangers et, notamment, de diriger des visites commentées sur la voie publique, dans les musées et monuments historiques ainsi que dans les moyens de transport en commun (article 63 du décret n° 77-363, du 28 mars 1977, JORF, p. 1890).

Pour l'exercice de leur profession dans les départements et les communes repris dans la liste fixée par arrêté du ministre chargé du tourisme, les guides interprètes doivent être en possession d'une carte professionnelle. Cette carte atteste l'acquisition d'une qualification déterminée à établir en règle générale par la réussite d'un examen (article 10 de la loi n° 75-627, du 11 juillet 1975, JORF, p. 7230; article 69 du décret n° 77-363).

L'article 3 du décret n° 83-912, du 13 octobre 1983 (JORF, p. 3110), comporte une disposition pénale qui s'applique aux personnes exerçant les activités en cause sans posséder une carte professionnelle dans les cas où celle-ci est obligatoire.

Dans certains États membres, l'activité du guide touristique est également soumise à une réglementation professionnelle; d'autres États membres ne connaissent pas une telle réglementation.

Le quatorzième considérant de la directive 75/368/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, relative à des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour diverses activités (ex-classe 01 à classe 85 CITI) et comportant notamment des mesures transitoires pour ces activités (JO L 167, p. 22) précise ce qui suit:

« Considérant que les activités des guides touristiques sont exercées dans certains États membres à l'intérieur de limites territoriales définies et font l'objet d'une réglementation nationale très détaillée; qu'il y a lieu, par conséquent, d'exclure ces activités de la présente directive, à l'exception toutefois des activités des guides accompagnateurs et de celles des interprètes touristiques. »

L'article 2, paragraphe 5, de la même directive prévoit que la directive ne s'applique pas aux activités des guides touristiques, à l'exclusion des activités des guides accompagnateurs et des interprètes touristiques.

La Commission a publié une proposition de directive du Conseil relative à un deuxième

* Langue de procédure: le français.

système général de reconnaissance des formations professionnelles qui complète la directive 89/48/CEE (JO C 263, p. 1). Le deuxième considérant de la proposition indique:

« que, pour les professions pour l'exercice desquelles la Communauté n'a pas déterminé le niveau minimal de qualification nécessaire, les États membres conservent la faculté de fixer ce niveau dans le but de garantir la qualité des prestations fournies sur leur territoire; que cependant ils ne peuvent, sans méconnaître leurs obligations inscrites aux articles 5, 48, 52 et 59 du traité, imposer à un ressortissant d'un État membre d'acquérir des qualifications qu'ils se bornent généralement à déterminer par référence aux diplômes délivrés dans le cadre de leur système national d'enseignement, alors que l'intéressé a déjà acquis tout ou partie de ces qualifications dans un autre État membre; que, en conséquence, tout État membre d'accueil dans lequel une profession est réglementée est tenu de prendre en compte les qualifications acquises dans un autre État membre et d'apprécier si celles-ci correspondent à celles qu'il exige ».

L'article 5 de la proposition prévoit, entre autres, ce qui suit:

« Lorsque, dans l'État membre d'accueil, l'accès à une profession réglementée ou son exercice est subordonné à la possession d'un certificat, l'autorité compétente ne peut refuser à un ressortissant d'un État membre, pour défaut de qualification, d'accéder à cette profession ou de l'exercer dans les mêmes conditions que les nationaux:

a) si le demandeur possède le diplôme tel que défini dans la présente directive ou tel que défini dans la directive 89/48/CEE ou le certificat qui est prescrit par un autre État membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer et qui a été obtenu dans un État membre;

ou bien

b) si le demandeur a exercé à plein temps cette profession pendant deux ans au cours des dix années précédentes dans un autre État membre qui ne réglemente pas cette profession au sens de l'article 1er, sous d), et de l'article 1er, sous e), premier alinéa, en ayant un ou plusieurs titres de formation... »

2. *Antécédents du litige*

L'incompatibilité de certains effets de la réglementation française avec l'article 59 du traité CEE a fait l'objet d'une lettre de la Commission au gouvernement français du 21 novembre 1986. Par cette lettre, la Commission a, conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE, invité le gouvernement français à présenter ses observations, dans un délai de deux mois à compter de la réception de ladite lettre. Par lettre du 5 mars 1987, les autorités françaises ont contesté le point de vue de la Commission. La Commission a émis un avis motivé le 2 mai 1988. Étant donné que des réglementations comparables à celle en cause sont en vigueur en Italie, en Espagne, au Portugal et en Grèce, les autorités françaises ont suggéré, dans leur lettre du 29 septembre 1988, à la Commission d'organiser une réunion avec ces États membres. Cette réunion s'est tenue le 25 novembre

1988. Suite à celle-ci, les autorités françaises ont proposé un compromis à la Commission par lettre du 7 décembre 1988. Par lettre du 2 février 1989, la Commission a répondu qu'elle n'a pas considéré « que le compromis proposé par les autorités françaises soit de nature à modifier sa position telle que développée dans l'avis motivé du 2 mai 1988 ». Cette réponse a été suivie par une lettre du ministère du Tourisme en France à la Commission exprimant le souhait de continuer les négociations en collaboration avec les autres États membres concernés et la Commission. La Commission a répondu au ministre, le 12 mai 1989, postérieurement à l'introduction du recours.

3. *Procédure*

La requête de la Commission a été enregistrée au greffe de la Cour, le 2 mai 1989. La procédure écrite a suivi un cours régulier.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La Commission, *partie requérante*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que la République française, en exigeant, pour la prestation de services de guides touristiques voyageant avec un groupe de touristes venant d'un État membre autre que la France, lorsque cette prestation est effectuée dans les départements ou les communes dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du tourisme, et consiste à guider ces touristes dans les lieux autres que les musées ou monuments historiques susceptibles d'être visités seulement avec un guide professionnel spécialisé, la possession d'une carte professionnelle, qui suppose l'acquisition d'une qualification déterminée à établir en règle générale par la réussite d'un examen, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 59 du traité CEE;

— condamner la République française aux dépens.

La République française, *partie défenderesse*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

La *Commission* estime que certains effets de la réglementation française concernant les activités des guides touristiques sont incompatibles avec l'article 59 du traité CEE. Elle ne s'oppose pas, par ce recours, aux réglementations spécifiques s'appliquant aux visites guidées dans certains musées ou sites culturels et historiques ouverts au public et qui, à cet effet, imposent des qualifications spécifiques aux guides. L'intérêt général, consistant en la valorisation des richesses historiques et culturelles, peut, en effet, justifier l'exigence de ces qualifications professionnelles.

Cette affaire concerne cependant le cas spécifique des activités exercées par les guides touristiques salariés d'une entreprise de tourisme établie dans un autre État membre, qui organise, à partir de son siège, des voyages de groupe pour des touristes à destination de la France (par exemple, en car). Les guides accompagnent le groupe en circuit fermé pendant tout le voyage. Ils effectuent des déplacements transfrontières avec le groupe et commentent les curiosités culturelles, historiques et artistiques du pays au nom et pour le compte de l'entreprise de tourisme. Cette entreprise est donc le prestataire qui agit exclusivement par l'intermédiaire de ses guides. Selon la Commission, la Cour a reconnu cette forme d'exercice comme prestation de services (arrêt de la Cour du 3 février 1982, Seco et Desquenne & Giral, 62/81 et 63/81, Rec. p. 223).

L'exigence d'une qualification professionnelle prévue par la réglementation française en question empêche l'entreprise de tourisme établie dans un État membre où l'activité de guide touristique n'est pas réglementée de se servir de ses propres guides qui accompagnent les groupes de touristes habituellement. En effet, ces guides ne seront pas en possession d'une carte professionnelle. L'entreprise est, par conséquent, obligée d'engager un guide sur place, détenteur d'une carte professionnelle, ou — à défaut — les guides qui accompagnent le groupe doivent avoir obtenu le diplôme français exigé. La réglementation litigieuse comporte, de la sorte, des entraves à la libre prestation des services par l'entreprise à l'égard des touristes ainsi qu'à la libre prestation des services de guide à l'égard de l'entreprise de tourisme et des touristes, qui préfèrent leur guide habituel.

La Commission souligne que l'article 59 du traité CEE envisage la suppression des restrictions, même indistinctement applicables, faisant obstacle à la libre prestation de services, pour autant que celles-ci ne sont pas justifiées par l'intérêt général.

En premier lieu, la réglementation en cause ne peut être motivée par un intérêt général ressortissant à la protection du consommateur. Il s'agit, en effet, d'un circuit fermé: le guide touristique, représentant de l'entreprise de tourisme, et les touristes (les consommateurs) se déplacent ensemble à partir de l'État membre où est établie l'entreprise de tourisme, pour, respectivement, prester et recevoir le service en question dans un autre État membre. Dans une telle situation, la réputation commerciale de l'entreprise de tourisme, en rapport avec la concurrence du marché, garantit suffisamment les intérêts des consommateurs.

Ensuite, la réglementation attaquée n'est pas justifiée par l'intérêt général ressortissant à la valorisation des richesses historiques et culturelles, en raison même de son inefficacité. En effet, la diffusion des informations culturelles et historiques est déjà largement assurée, selon des modalités multiples, par les médias. Grâce à la liberté de presse et d'expression de la pensée, ces informations échappent à un contrôle effectif. Elles ont, par conséquent, un impact au moins aussi important sur la valorisation des richesses touristiques et culturelles que les informations fournies par des guides touristiques.

La Commission estime, en outre, que l'exigence de l'examen est disproportionnée. La condition de la maîtrise de la langue française est superflue pour un guide touristique accompagnant un groupe fermé de touristes et formé exclusivement à partir d'un autre État membre, dont la langue utilisée sera, en règle générale, autre que le français.

Le *gouvernement français* fait valoir que la réglementation française en cause vise à la protection des intérêts généraux liés à la valorisation de richesses historiques et à la meilleure diffusion possible des connaissances relatives au patrimoine artistique et culturel du pays.

Ces intérêts ne sont pas, à son sens, suffisamment sauvegardés par les règles auxquelles le prestataire (l'entreprise de tourisme) est soumis dans l'État membre où il est établi. En effet, plusieurs États n'exigent aucune qualification pour exercer la profession de guide interprète, ou, lorsqu'ils la demandent, n'exigent cependant aucune connaissance des richesses historiques et culturelles des autres pays. En l'absence d'harmonisation sur ce point, la réglementation française n'est pas incompatible avec l'article 59 du traité CEE.

Quant à l'inefficacité de la réglementation française alléguée par la Commission, le gouvernement français soutient que l'impact sur la valorisation des richesses historiques et culturelles d'un voyage guidé est plus grand que celui d'une information télévisée, de l'écoute d'un programme radio ou de la lecture d'une brochure. En effet, le contact avec le guide touristique laisse, en règle générale, des impressions plus durables que les impressions perçues à travers les médias.

Le gouvernement français remarque, en outre, que l'examen de guide interprète est accessible à tout ressortissant communautaire qui s'y prépare correctement. En 1987, sur 76 candidats reçus à la session de l'examen, 44 avaient la nationalité d'un autre État membre; en 1988, sur 43 candidats reçus, 21 étaient des nationaux d'un autre État membre.

L'examen ne constitue nullement une exigence disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. En effet, l'examen consiste en une épreuve orale de trente minutes sur les connaissances de la France, dont une moitié serait à faire dans la langue maternelle et l'autre moitié en français, et porte en outre sur l'aptitude du candidat à diriger des visites commentées.

Le gouvernement français avance, dans son mémoire en duplique, que le point de vue de la Commission lui paraît contraire à la proposition de directive du Conseil, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48 et dont le champ d'application couvre, entre autres, la formation, en France, des guides touristiques. Le deuxième considérant de la proposition ne se réfère qu'à la seule obligation, pour les États membres, de tenir compte des qualifications acquises dans un autre État membre que l'État où se déroule la prestation de services. Cette obligation n'entraîne aucunement une obligation, pour les États membres, de tenir compte de l'absence de formation professionnelle dans certains États membres. Or, selon l'article 5 de la proposition, un État membre est habilité à refuser l'accès à un ressortissant d'un État membre démuni d'une formation préalable adéquate. Ainsi, la proposition de la Commission pose, de l'avis du gouvernement français, des conditions plus sévères à l'exercice d'une activité réglementée dans un État membre que ce que cette même Commission entend critiquer dans le cadre de la présente instance.

P. J. G. Kapteyn
Juge rapporteur