# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 15 janvier 1998 *

## I — Introduction

Dans la présente affaire, la Cour est invitée à statuer sur une question préjudicielle posée par le Bundesverwaltungsgericht et relative à l'interprétation des dispositions de l'article 30 du traité CE, d'une part, et de la directive 80/51/CEE du Conseil, du 20 décembre 1979, relative à la limitation des émissions sonores des aéronefs subsoniques [1], dans sa version modifiée par la directive 83/206/CEE du Conseil, du 21 avril 1983 [2] (ci-après la « directive »), d'autre part.

## II — Les faits et la procédure

1. La partie demanderesse au principal est propriétaire d'un avion à hélices du type Piper PA 28-140, qu'elle a acheté d'occasion au Danemark. Cet avion était immatriculé au Danemark depuis le 2 août 1974. En juillet 1992, cette société, la Firma Aher-Waggon GmbH (ci-après « Aher »), en a demandé l'immatriculation aux autorités allemandes compétentes (le Luftfahrt-Bundesamt). La demande a été rejetée au motif que l'avion en question dépasse les limites admises en Allemagne en matière d'émissions sonores, ce qui est exact. Observons que, en ce qui concerne la question des émissions sonores, la directive 80/51, dans sa version modifiée par la directive 83/206, a établi des limites très élevées, que l'avion en question ne dépasse pas; elle reconnaît cependant aux États membres la possibilité d'imposer des spécifications plus strictes.

2. Aher a saisi les juridictions administratives compétentes en Allemagne, mais elle a été déboutée à la fois en première et en deuxième instance. Par la suite, elle a saisi le Bundesverwaltungsgericht d'un pourvoi en « Revision » dans lequel elle a fait valoir que les juges administratifs du fond avaient à tort rejeté sa demande visant à contraindre les autorités administratives allemandes à adopter une décision administrative préalable reconnaissant que l'avion en question peut être immatriculé en Allemagne, en dépit du bruit fait par son moteur. Elle a soutenu à ce propos que le refus des autorités allemandes d'immatriculer l'avion en raison du dépassement des spécifications nationales en matière d'émissions sonores était contraire au droit communautaire. Elle a fait valoir en outre que l'immatriculation d'avions du même type, qui se trouvent déjà inscrits sur les registres allemands, est restée en vigueur en dépit du fait que ces avions dépassent les

* Langue originale: le grec.

1 — JO L 18, p. 26.

2 — JO L 117, p. 15.

plafonds en matière d'émissions sonores actuellement applicables dans ce pays.

3. Ayant été saisie de l'affaire, la juridiction de renvoi a estimé que le litige ne pouvait être tranché sans saisir au préalable la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, relative à l'interprétation de la législation communautaire pertinente. Le Bundesverwaltungsgericht ne se pose pas de questions relatives à l'interprétation des dispositions strictement communautaires en matière d'aviation, mais il se demande si le refus d'adopter la décision préalable demandée par Aher pourrait être considéré comme enfreignant les principes de la libre circulation des marchandises au sens de l'article 30 du traité CE. Plus particulièrement, la juridiction de renvoi estime avoir besoin de savoir si le refus d'immatriculation dans les registres allemands d'un avion danois qui respecte les normes communautaires en matière de bruit, mais non les normes allemandes plus strictes, pourrait constituer un obstacle aux échanges ou une mesure d'effet équivalent, compte tenu notamment des circonstances de fait suivantes: si l'avion de la partie demanderesse a bien été immatriculé au Danemark à partir de 1974, il ne peut cependant plus être immatriculé en Allemagne en raison des restrictions nationales indiquées ci-dessus. En revanche, en dépit du dépassement des normes allemandes actuelles en matière de pollution sonore, l'immatriculation est maintenue sans restriction pour des avions du même type et avec les mêmes spécifications en matière d'émissions sonores, qui avaient été immatriculés en Allemagne avant l'adoption des normes restrictives nationales. Il est dès lors indispensable de déterminer si la situation ci-dessus constitue une discrimination interdite, fondée sur l'État d'immatriculation, qui serait contraire aux dispositions de l'article 30 du traité.

C'est pour ces raisons que, par ordonnance déposée au greffe de la Cour le 29 novembre 1996, le Bundesverwaltungsgericht a saisi la Cour de la question préjudicielle ci-après.

## III — La question préjudicielle

4. « Les dispositions du droit allemand qui, sur la base des limites aux émissions sonores des avions établies, à titre de spécifications minimales, par la directive 80/51/CEE, telle que modifiée par la directive 83/206/CEE, ont subordonné l'immatriculation des avions en Allemagne à des normes acoustiques plus sévères, de telle sorte que l'immatriculation est refusée aux avions déjà immatriculés dans un autre État membre avant l'adoption de la directive précitée qui dépassent les limites sonores applicables en Allemagne, alors que les appareils du même type qui avaient déjà obtenu auparavant leur immatriculation en Allemagne la conservent sans restriction, sont-elles compatibles avec les principes de la libre circulation des marchandises énoncés à l'article 30 du traité CE? »

## IV — La législation communautaire applicable

5. L'article 30 du traité dispose:

« Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres... ».

6. Les articles 1er à 3 de la directive 80/51, tels qu'ils ont été modifiés par la directive 83/206, disposent:

Article 1er

« Chaque État membre s'assure que les avions subsoniques civils, à réaction ou à hélices, immatriculés sur son territoire et entrant dans l'une des catégories figurant au volume I (émissions sonores des aéronefs) de l'annexe 16 à la convention relative à l'aviation civile internationale, dans sa version applicable à partir du 26 novembre 1981 en vertu de l'amendement n° 5, ci-après dénommée 'annexe 16/5', ne puissent être utilisés sur le territoire des États membres que s'il leur a accordé la certification acoustique sur la base d'une preuve suffisante attestant qu'ils répondent à des spécifications *au moins égales* [3] aux normes applicables selon la deuxième partie, chapitres 2, 3, 5 ou 6 du volume I de l'annexe 16/5. »

Article 2

« 1. Les pièces justificatives de la certification acoustique au sens des articles 1er, 3, 4 et 5 peuvent prendre la forme d'un certificat acoustique distinct ou d'une déclaration appropriée contenue dans un autre document approuvé par l'État d'immatriculation et dont cet État exige le transport à bord de l'avion...

2. Les États membres reconnaissent la validité des documents visés au paragraphe 1 qui sont délivrés par les autorités de certification de l'État d'immatriculation lorsque celui-ci est également un État membre. »

Article 3

« 1. Chaque État membre s'assure que tout avion à hélices civil dont la masse maximale,

3 — Mis en italiques par nous.

au décollage, portée au certificat de navigabilité ne dépasse pas 5 700 kilogrammes et tout avion à réaction subsonique civil, s'ils n'entrent pas dans l'une des catégories visées au volume I de l'annexe 16/5, qui utilisent des aérodromes situés dans un État membre, soient certifiés conformément à des spécifications *au moins égales* aux normes applicables qui figurent dans la deuxième partie chapitre 2 ou 6 du volume I de l'annexe 16/5 *lorsque ces avions sont immatriculés pour la première fois sur son territoire...* » [4].

## V — Notre point de vue sur la question préjudicielle

7. Même si la question préjudicielle porte essentiellement sur l'interprétation de l'article 30 du traité (B), il est indispensable, pour y répondre, de procéder à une analyse des dispositions du droit communautaire dérivé qui régissent les spécifications en matière d'émissions sonores des avions subsoniques [5] (A).

### A — *L'interprétation de la législation communautaire spécifique*

8. Il convient d'observer à titre liminaire que la directive 80/51, dans sa version modifiée par la directive 83/206, a pour principal objectif la protection de l'environnement. Son préambule mentionne le programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement de 1973. En revanche, elle ne semble être inspirée par aucun objectif parallèle d'ordre économique ou commercial, relatif à la levée des obstacles au commerce des avions [6].

9. De même, comme l'observe à juste titre l'ensemble des parties, les dispositions pertinentes de la directive fixent simplement des spécifications minimales et laissent aux États membres la possibilité d'instituer des normes plus strictes pour lutter contre la pollution sonore. En conséquence, la République fédérale d'Allemagne avait la possibilité — à laquelle elle a d'ailleurs eu légitimement recours — d'imposer des limites plus sévères aux émissions sonores, en subordonnant l'immatriculation des avions et la délivrance du certificat acoustique à ces limites. De même, le fait que l'avion en question respectait les spécifications communautaires moins strictes ne suffit pas pour lui ouvrir droit à l'inscription dans les registres allemands, dans la mesure où il dépassait les

4 — Mis en italiques par nous.

5 — L'interprétation dans chaque cas concret du principe fondamental de l'article 30 du traité est directement tributaire des caractéristiques particulières de la législation communautaire qui s'appliquent à l'activité en cause. Avant de poser la question de l'application de l'article 30, il faut examiner s'il existe des réglementations spécifiques qui lient les États membres. Voir la jurisprudence classique « Cassis de Dijon » (arrêt du 20 février 1979, Rewe-Zentral, 120/78, Rec. p. 649, point 8).

6 — Cette observation n'est pas sans importance. La Cour s'est en effet à plusieurs reprises référée à ce critère téléologique lorsqu'elle a été appelée à apprécier le caractère contraignant de règles communautaires. Voir, par exemple, l'arrêt du 14 octobre 1987, Commission/Danemark (278/85, Rec. p. 4069, points 16 et 22).

limites allemandes valablement fixées en matière de bruit.

10. Il faut encore souligner que la directive régit les cas de *première immatriculation* des avions dans les registres des États membres. Plus particulièrement, son article 3, paragraphe 1, prévoit que chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les avions à hélices, comme celui de la société Aher, ne puissent faire l'objet d'une première immatriculation sur son territoire que s'il est certifié qu'ils remplissent au moins les spécifications minimales prévues par la directive. Le fait d'avoir limité le champ d'application de la directive à la première immatriculation entraîne les prolongements suivants.

11. D'une part, combinée au fait que la directive permet en outre l'imposition de spécifications nationales plus strictes en matière d'émissions sonores, cette restriction signifie que le législateur communautaire ne souhaite pas reconnaître un droit acquis ni a fortiori octroyer une garantie légale pour les avions qui, ayant déjà été immatriculés et disposant d'un certificat acoustique dans un État membre, font l'objet d'une demande d'immatriculation dans un autre État membre. Autrement dit, le droit communautaire ne place pas dans une catégorie à part, traitée plus favorablement, les avions remplissant les spécifications communautaires minimales et déjà immatriculés dans un État membre lorsqu'ils font l'objet d'une demande d'immatriculation dans un autre État membre. Même s'il est vrai que l'article 2, paragraphe 2, de la directive consacre la reconnaissance mutuelle des certificats acoustiques entre États membres, cette reconnaissance consiste simplement, comme la Commission le relève à juste titre, dans le fait qu'un État membre ne peut pas mettre en doute l'exactitude de la teneur du certificat délivré par un autre État membre. Elle ne signifie toutefois pas que les États membres doivent en outre reconnaître à la teneur de ces certificats la même valeur que celle des certificats qu'ils délivrent eux-mêmes, ni les mêmes effets légaux dans leur ordre juridique intérieur.

12. D'autre part, reconnaître qu'un avion déjà immatriculé dans un État membre, et qui remplit les spécifications communautaires minimales, peut être immatriculé dans un autre État membre même s'il ne remplit pas les spécifications nationales plus strictes en vigueur dans cet État reviendrait à rendre caduque la possibilité expressément ouverte par la directive d'instituer des normes nationales plus strictes en matière d'émissions sonores. Concrètement, un particulier qui voudrait importer en Allemagne un avion ne respectant pas les spécifications allemandes pourrait l'immatriculer dans un autre État membre (qui applique des niveaux d'émissions sonores plus élevés) et se prévaloir ensuite de l'immatriculation précédente pour le faire enregistrer en Allemagne.

13. D'autre part, en limitant le champ d'application de la directive litigieuse aux seuls cas de première immatriculation sur les registres des États membres, le législateur communautaire reconnaît indirectement à ces États la possibilité de maintenir en vigueur les immatriculations antérieures d'avions qui ne remplissent ni les spécifications minimales de la directive ni les spécifications nationales

plus strictes établies postérieurement en vertu de la directive. Le fait de limiter l'harmonisation communautaire aux seuls avions immatriculés pour la première fois dans les registres nationaux se fonde, comme l'observe la Commission, sur la philosophie suivante: le législateur communautaire a voulu limiter les émissions sonores des nouveaux avions qui seront présentés, après l'adoption de la directive, pour être inscrits sur les registres d'immatriculation nationaux, parce que, premièrement, les nouveaux avions constituent la plus grande partie du parc aéronautique de chaque État et, deuxièmement, parce que cette méthode oblige les constructeurs à promouvoir des technologies permettant de lutter contre la pollution sonore. En revanche, le législateur communautaire n'a pas voulu obliger les États membres à renouveler la flotte existante, en éliminant des registres les avions déjà immatriculés qui dépassent les plafonds moins stricts prévus par la directive.

14. Nous constatons donc une véritable différence de traitement entre un avion qui ne remplit pas les spécifications allemandes et demande à être immatriculé après l'entrée en vigueur de la directive et un avion présentant exactement les mêmes caractéristiques, mais qui a déjà été immatriculé en Allemagne avant l'intervention du législateur communautaire. Cette différence a toutefois été voulue par les rédacteurs de la directive, qui souhaitaient certes imposer aux États membres de ne plus tolérer des avions dépassant certaines limites de bruit, mais ne voulaient cependant nullement limiter la pollution sonore existant déjà à l'intérieur de chaque État membre avant l'adoption de la directive.

15. C'est d'ailleurs le propre de toute législation communautaire imposant des prescriptions minimales que de pouvoir conduire à un traitement (en apparence) défavorable pour certains produits ou au maintien d'une différence dans les conditions de concurrence. Ainsi que la Cour en a déjà jugé dans son arrêt Gallaher e.a., « ces conséquences résultent ... du degré d'harmonisation recherché par les dispositions en cause qui contiennent des prescriptions minimales » [7].

16. Sur la base des considérations ci-dessus, il paraît évident que, conformément au régime légal institué par les directives litigieuses, un État membre peut refuser l'octroi d'un certificat acoustique, et par extension l'immatriculation de l'avion, en dépit du fait que ce dernier a été régulièrement immatriculé dans un autre État membre et même lorsque des avions du même type déjà immatriculés dans le premier État membre sont considérés comme continuant de remplir les conditions d'immatriculation. En conséquence, le droit communautaire dérivé ne saurait servir de base légale aux demandes formulées par la société Aher auprès des autorités allemandes.

B — *L'interprétation de l'article 30 du traité*

17. Aux termes de l'arrêt Dassonville [8], il faut considérer comme mesure d'effet équi-

7 — Arrêt du 22 juin 1993 (C-11/92, Rec. p. I-3545, point 22).

8 — Arrêt du 11 juillet 1974 (8/74, Rec. p. 837).

valent toute réglementation commerciale, ou autre, des États membres qui est susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire. Contrairement à ce que soutient la société Aher, nous estimons que la question de la violation de l'article 30 du traité ne se pose pas en l'espèce. La République fédérale d'Allemagne a fait un usage légitime des possibilités qui lui sont offertes par la législation communautaire pertinente, qui ne poursuit d'ailleurs pas la pleine harmonisation des législations nationales en ce qui concerne la réglementation des émissions sonores des avions. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si l'on considérait comme relevant des interdictions établies à l'article 30 du traité le refus d'immatriculation d'un avion — dont l'inscription sur les registres allemands est demandée pour la première fois — au motif qu'il ne respecte pas les règles nationales en matière de pollution sonore, alors qu'un avion du même type est déjà inscrit sur les registres allemands, bien qu'il ne remplisse pas les exigences nationales en question, cela reviendrait à rendre caduque dans la pratique la liberté d'établir des spécifications nationales plus strictes en matière d'émissions sonores que le législateur communautaire a voulu accorder aux autorités nationales dans les dispositions des directives litigieuses.

18. Par ailleurs, le principe de la reconnaissance mutuelle des législations nationales, sur lequel la Cour s'appuie lorsqu'elle interprète l'article 30 du traité, présuppose que ces législations soient d'un contenu et d'une qualité équivalents. Le fait que la directive elle-même permet l'institution de limites plus strictes en matière d'émissions sonores revient à reconnaître ipso facto que les législations nationales correspondantes ne peuvent être équivalentes, de sorte qu'il ne saurait être question de reconnaissance mutuelle de ces législations.

19. De même, contrairement à ce que soutient Aher, on ne saurait parler de traitement discriminatoire fondé sur la « nationalité » des avions. L'institution de limites en matière d'émissions sonores couvre tous les avions qui doivent être immatriculés pour la première fois en Allemagne. Il n'y a de distinction qu'entre avions, allemands ou non, qui ont déjà été immatriculés et avions du même type, quelle que soit leur nationalité, que les autorités allemandes compétentes sont appelées à immatriculer pour la première fois.

20. En toute hypothèse, il faut souligner que les éléments contenus dans le dossier ne permettent pas de conclure que l'adoption de certaines limites en matière d'émissions sonores, comme dans la législation allemande litigieuse, constituerait une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, qui est de limiter la pollution acoustique. Subsidiairement, nous observons que la Cour a déjà jugé que la protection de l'environnement constitue un objectif étatique

fondamental, qui peut même restreindre l'application des interdictions de l'article 30 du traité [9].

21. Nous ne croyons pas nécessaire, par ailleurs, d'examiner plus en détail l'argument invoqué par la République fédérale d'Allemagne selon lequel, même si l'on voulait admettre que les dispositions allemandes litigieuses relèvent du champ d'application des interdictions de l'article 30 du traité, elles seraient néanmoins justifiées par la nécessité de protection de la santé des personnes, telle qu'elle est consacrée à l'article 36 du traité.

## VI — Conclusion

22. Par ces motifs, nous proposons à la Cour de répondre à la question préjudicielle dans les termes suivants:

« La directive 80/51/CEE, du Conseil, du 20 décembre 1979, relative à la limitation des émissions sonores des aéronefs subsoniques, telle qu'elle a été modifiée par la directive 83/206/CEE, contient des spécifications minimales concernant les limites sonores à respecter par les avions devant être immatriculés pour la première fois dans les États membres; elle reconnaît à ces derniers la faculté d'adopter des spécifications plus rigoureuses. Une mesure nationale imposant, en application de la disposition communautaire spéciale indiquée ci-dessus, des limites plus strictes aux émissions sonores des avions faisant l'objet d'une première demande d'immatriculation est conforme aux principes de la libre circulation des marchandises consacrés par l'article 30 du traité CE, même si elle a pour effet d'empêcher l'immatriculation en Allemagne d'un avion déjà immatriculé dans un autre État membre, alors que des avions du même type qui étaient déjà immatriculés en Allemagne avant l'adoption de la directive précitée, conservent leur immatriculation. »

9 — « La protection de l'environnement a déjà été considérée par la Cour, dans son arrêt du 7 février 1985 (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 240/83, Rec. p. 531), comme 'un des objectifs essentiels de la Communauté', pouvant justifier, en tant que tel, certaines limitations au principe de la libre circulation des marchandises. Cette appréciation est d'ailleurs confirmée par l'Acte unique européen. Au vu de ce qui précède, il y a donc lieu de constater que la protection de l'environnement constitue une exigence impérative pouvant limiter l'application de l'article 30 du traité ». Arrêt du 20 septembre 1988, Commission/Danemark (302/86, Rec. p. 4607, points 8 et 9).