ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
17 juillet 1997 *

Dans les affaires jointes C-248/95 et C-249/95,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Allemagne) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

SAM Schiffahrt GmbH,

Heinz Stapf

et

Bundesrepublik Deutschland,

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure (JO L 116, p. 25), et du règlement (CEE) n° 1102/89 de la Commission, du 27 avril 1989, fixant certaines mesures d'application du règlement n° 1101/89 (JO L 116, p. 30), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3685/89 de la Commission, du 8 décembre 1989 (JO L 360, p. 20),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, C. Gulmann (rapporteur), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour SAM Schiffahrt GmbH, par M[e] Peter Schnitzer, avocat à Ulm,

— pour M. Stapf, par M[e] Sigwalt von Waldstein, avocat à Mannheim,

— pour le gouvernement allemand, par M. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement français, par M[me] Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Denys Wibaux, secrétaire à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. Amadeu Lopes Sabino et Guus Houttuin, membres du service juridique, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Götz zur Hausen, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de SAM Schiffahrt GmbH, de M. Stapf, du Conseil et de la Commission à l'audience du 16 janvier 1997,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 février 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnances du 29 mai 1995, parvenues au greffe de la Cour le 19 juillet suivant, l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, quatre questions préjudicielles sur la validité du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure (JO L 116, p. 25, ci-après le « règlement de base »), et du règlement (CEE) n° 1102/89 de la Commission, du 27 avril 1989, fixant certaines mesures d'application du règlement n° 1101/89 (JO L 116, p. 30), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3685/89 de la Commission, du 8 décembre 1989 (JO L 360, p. 20, ci-après le « règlement d'application »).

2 Les questions ont été posées dans le cadre de deux litiges opposant, d'une part, SAM Schiffahrt GmbH (ci-après « SAM Schiffahrt ») et, d'autre part, M. Stapf à la République fédérale d'Allemagne au sujet des décisions adoptées par la Wasser-und Schiffahrtsdirektion West (direction de la navigation fluviale), fixant, conformément aux règlements susmentionnés, les cotisations qu'ils devaient verser au fonds de déchirage allemand pour l'exercice 1990.

3 Le règlement de base vise à réaliser une réduction substantielle des surcapacités structurelles de cale dans le domaine de la navigation intérieure. A cet effet, il instaure un système d'actions de déchirage coordonnées sur le plan communautaire, financé par le secteur lui-même.

4 Aux premier, deuxième, sixième et septième considérants du règlement de base, il est précisé:

« que les surcapacités structurelles de cale qui se manifestent depuis un certain temps dans les flottes opérant sur le réseau des voies navigables reliées entre elles de Belgique, d'Allemagne, de France, du Luxembourg et des Pays-Bas affectent sensiblement, dans ces pays, l'économie des transports, et notamment le secteur des transports de marchandises par voie navigable;

... que les prévisions ne permettent pas d'envisager dans ce secteur, pour les années à venir, un accroissement de la demande qui soit suffisant pour absorber ces surcapacités; que, en effet, la part de la navigation intérieure dans le marché global des transports continue à diminuer du fait des mutations progressives des industries de base dont l'approvisionnement est essentiellement assuré par les voies d'eau;

...

... que les surcapacités se manifestent d'une manière générale dans tous les secteurs du marché des transports par voie navigable; que les mesures à arrêter doivent donc avoir un caractère général et comprendre tous les bateaux porteurs ainsi que les pousseurs ...

... que la situation économique et sociale préoccupante du secteur des bateaux d'un port en lourd inférieur à 450 tonnes et, notamment, la situation financière et les possibilités de reconversion limitées des bateliers exigent des mesures spécifiques, telles que des coefficients de valorisation spéciaux du matériel fluvial ou des mesures d'assainissement spécifiques pour les réseaux les plus touchés ... »

5 Selon son article 2, le règlement de base concerne tant les bateaux porteurs que pousseurs qui sont immatriculés dans un État membre ou qui, à défaut d'immatriculation, sont exploités par une entreprise établie dans un État membre.

6 En vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 2, du règlement de base, chacun des États membres dont les voies navigables sont reliées à celles d'un autre État membre et dont le tonnage de flotte est supérieur à 100 000 tonnes doit créer un fonds de déchirage dont la gestion est assurée par les autorités nationales compétentes. L'article 4, paragraphe 1, du même règlement impose au propriétaire de tout bateau soumis au règlement de verser une cotisation annuelle au fonds dont le bateau relève.

7 L'article 5, paragraphe 1, du règlement de base dispose que le propriétaire de tout bateau, s'il déchire ce bateau, reçoit du fonds dont celui-ci relève, dans les limites des moyens financiers disponibles, une prime de déchirage dans les conditions prévues à l'article 6 du même règlement.

8 Aux termes de l'article 6, la Commission fixe séparément pour les bateaux à cargaison sèche, les bateaux-citernes et les pousseurs le taux des cotisations annuelles et le taux des primes de déchirage, la durée de l'action de déchirage et les coefficients de valorisation pour les différents types et catégories de matériel fluvial (paragraphe 1). Les taux des cotisations et des primes de déchirage sont les mêmes pour tous les fonds (paragraphe 2) et sont calculés en fonction soit du tonnage de port en lourd pour les porteurs, soit de la puissance de propulsion pour les pousseurs (paragraphe 3). Les taux des cotisations sont fixés par la Commission à un niveau permettant aux fonds d'avoir des moyens financiers suffisants pour contribuer efficacement à la réduction des déséquilibres structurels entre l'offre et

la demande dans le secteur de la navigation intérieure, compte tenu des difficultés de la situation économique de celui-ci (paragraphe 4). Avant d'arrêter ses décisions, la Commission doit consulter les États membres et les organisations représentatives de la navigation intérieure au niveau communautaire. Les décisions de la Commission doivent également tenir compte des résultats de l'observation du marché des transports dans la Communauté et de son évolution prévisible, ainsi que de la nécessité d'éviter que la concurrence ne soit faussée dans une mesure contraire à l'intérêt commun (paragraphe 7).

9 Afin d'éviter que les effets de l'action de déchirage ne soient annulés par la mise en service simultanée d'une cale supplémentaire, l'article 8, paragraphe 1, sous a), du règlement de base prévoit que, pendant une période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement, la mise en service sur des voies navigables de bateaux nouvellement construits est subordonnée à la condition que le propriétaire du nouveau bateau déchire sans prime de déchirage un tonnage de cale équivalant à celui de ce bateau (régime appelé la « règle vieux pour neuf ») ou que, s'il ne déchire aucun bateau, il verse au fonds de déchirage une contribution spéciale.

10 Enfin, à son article 10, paragraphe 4, le règlement de base impose à la Commission d'établir, deux ans après son entrée en vigueur, un rapport d'évaluation des effets des mesures adoptées et de communiquer ce rapport au Parlement et au Conseil.

11 Selon son article 1er, paragraphe 1, le règlement d'application fixe, entre autres, les cotisations annuelles, les primes de déchirage et les conditions d'octroi de celles-ci, en tenant compte de la nécessité de réduire la capacité de la flotte de 10 % en ce qui concerne les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs et de 15 % en ce qui concerne les bateaux-citernes. En application de l'article 1er, paragraphe 2, un budget global de 130,5 millions d'écus est fixé pour réaliser cet objectif.

12 Conformément à l'article 2 du règlement d'application, le système des primes de déchirage est mis en œuvre à partir du 1er janvier 1990.

13 L'article 3, paragraphe 1, du règlement d'application fixe les taux des cotisations annuelles aux fonds de déchirage séparément pour les trois types de bateaux concernés: les bateaux à cargaison sèche, les bateaux-citernes et les pousseurs. De même, l'article 5, paragraphe 1, du règlement d'application fixe séparément pour chacun de ces trois types de bateaux les taux sur la base desquels les primes de déchirage peuvent être demandées et dispose que le montant de celles-ci se situe entre 70 % et 100 % de ces taux.

14 L'article 6, paragraphe 1, du règlement d'application dispose qu'une demande de prime de déchirage, pour être prise en considération, doit parvenir avant le 1er mai 1990 aux autorités du fonds dont relève le bateau. Afin d'empêcher toute spéculation sur le montant des primes de déchirage, une demande parvenue aux autorités d'un fonds ne peut être ni retirée ni modifiée.

15 Pour ce qui est de la prime de déchirage, l'article 6, paragraphe 2, du règlement d'application prévoit que le demandeur peut prétendre à un taux situé à l'intérieur d'une fourchette allant de 70 % à 100 % des taux maximaux visés par l'article 5. Afin de permettre le déchirage d'un maximum de cales possible avec un budget global limité, une priorité est, selon le sixième considérant du règlement d'application et les articles 6, paragraphe 3, et 8, accordée aux demandes dont les pourcentages sont les plus bas à l'intérieur de cette fourchette. Les demandes de prime valablement introduites pour un pourcentage de 70 % sont donc réputées acceptées par le fonds dans la limite des disponibilités budgétaires des divers comptes, tandis que, pour une prime de déchirage supérieure à 70 %, les autorités du fonds informent le demandeur de ce que sa demande est acceptée ou non. De même, si les demandes de prime de déchirage excèdent les budgets, sont prises en considération en premier lieu les demandes pour les pourcentages de prime les plus bas.

16 Selon l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'application, l'introduction d'une demande de prime de déchirage comporte l'obligation pour le propriétaire, au cas où sa demande est acceptée, de procéder soit au déchirage du bateau, soit à son immobilisation définitive. Selon l'article 9, paragraphe 1, la prime de déchirage est payée lorsque le propriétaire du bateau a prouvé que le bateau est déchiré ou a été immobilisé conformément aux dispositions de l'article 7.

17 SAM Schiffahrt et M. Stapf sont tous deux propriétaires d'automoteurs dont ils se servent pour transporter des marchandises sur le Rhin et ses affluents. SAM Schiffahrt transporte également des marchandises sur les canaux ouest-allemands.

18 Sur la base des dispositions des règlements en cause, la Wasser-und Schiffahrtsdirektion West leur a, par décisions du 10 avril 1990 pour SAM Schiffahrt et du 19 janvier 1990 pour M. Stapf, imposé le versement de cotisations s'élevant respectivement à 3 231 DM et à 4 179 DM pour l'exercice 1990.

19 Les réclamations introduites contre ces décisions ayant été rejetées par la Wasser-und Schiffahrtsdirektion West par décisions du 12 septembre 1990 et du 7 août 1990, SAM Schiffahrt et M. Stapf ont introduit des recours devant le Verwaltungsgericht Münster qui les a rejetés par jugements du 15 octobre 1991. Ils ont alors interjeté appel devant l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen.

20 Estimant que l'issue des procédures pendantes devant elle dépendait de la question de la validité des dispositions qui régissent la perception des cotisations annuelles de 1990, l'Oberverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) L'adoption du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, et des règlements (CEE) de la Commission n° 1102/89, du 27 avril 1989, et n° 3685/89, du 8 décembre 1989, était-elle utile au sens de l'article 75, paragraphe 1, sous c), du traité CEE?

2) En cas de réponse affirmative à la première question: les règlements précités peuvent-ils perdre leur validité si leur caractère utile au sens de l'article 75, paragraphe 1, sous c), du traité CEE disparaît après leur adoption?

3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question: les règlements précités étaient-ils encore utiles pendant la période pertinente aux fins de la perception de cotisations de 1990?

4) L'obligation, prévue par ces règlements, de verser des cotisations pour l'année 1990 porte-t-elle atteinte à des droits fondamentaux de l'ordre juridique communautaire ou à d'autres règles du droit communautaire, en particulier le droit de propriété, le droit au libre exercice des activités professionnelles, le principe d'égalité et le principe de proportionnalité? »

Sur la première question

21 Par sa première question, le juge national demande en substance si le règlement de base ne doit pas être déclaré invalide au motif qu'il ne serait pas « utile » au sens de l'article 75, paragraphe 1, sous c), du traité CEE, devenu traité CE.

22 A cet égard, il convient de rappeler que, selon l'article 74 du traité CE, les objectifs du traité sont poursuivis par les États membres, en ce qui concerne les transports, dans le cadre d'une politique commune. En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil établit, selon l'article 75, des règles spécifiquement délimitées ainsi que « toutes autres dispositions utiles » [article 75, paragraphe 1, sous c), du traité CEE].

23 Selon une jurisprudence constante, le traité, en donnant au Conseil pour mission d'instaurer une politique commune des transports, lui confère un large pouvoir normatif quant à l'adoption de règles communes appropriées (arrêt du 28 novembre 1978, Schumalla, 97/78, Rec. p. 2311, point 4).

24 En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur communautaire, mais doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir, notamment, arrêts du 29 février 1996, Commission/Conseil, C-122/94, Rec. p. I-881, point 18; du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, Rec. p. I-5755, point 58, et du 14 janvier 1997, Espagne/Commission, C-169/95, Rec. p. I-135, point 34).

25 En outre, il découle de la jurisprudence de la Cour que, lorsque la mise en œuvre par le Conseil d'une politique commune implique, comme en l'espèce, la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, le pouvoir discrétionnaire dont il jouit ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base en ce sens, notamment, qu'il lui est loisible de se fonder, le cas échéant, sur des constatations globales (voir, en ce sens, arrêts du 12 juillet 1979, Italie/Conseil, 166/78, Rec. p. 2575, point 14, et du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil, 138/79, Rec. p. 3333, point 25).

26 En l'espèce, au moment de l'adoption du règlement de base, le Conseil, comme il l'a lui-même souligné, a été amené à analyser une situation économique et sociale préoccupante, décrite aux sixième et septième considérants du règlement de base, et à faire sur cette base des choix politiques quant aux moyens qui lui sont apparus comme étant les plus appropriés. En effet, le Conseil devait concilier les préoccupations découlant de la surcapacité du secteur de la navigation intérieure — et notamment les problèmes liés à une réduction substantielle de cette surcapacité — avec l'opportunité de mesures sociales au profit des personnes travaillant dans le secteur. Comme il ressort du deuxième considérant du règlement de base, il l'a fait en tenant compte d'une analyse prospective de l'évolution du marché à moyen terme, selon des données fournies par la Commission et recueillies en étroite collaboration avec les organismes représentatifs du secteur au niveau européen.

27 A cet égard, il convient de constater que, à première vue, en adoptant une réglementation qui a pour objet de réduire les surcapacités structurelles pour faire

face à une situation économique et sociale incontestablement grave dans le secteur, et en organisant à cette fin une action de déchirage financée par le secteur lui-même, le Conseil n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation. En effet, le moyen qu'il a choisi pour faire face aux problèmes du secteur semble apte à contribuer à un assainissement de celui-ci et, partant, à alléger ses problèmes.

28 Au-delà de cette première appréciation, il convient d'examiner si, comme le prétendent les requérants au principal, la réglementation litigieuse est entachée de vices susceptibles de conduire à son invalidité.

29 En premier lieu, SAM Schiffahrt fait valoir que l'action de déchirage n'était pas nécessaire du fait que les surcapacités dans le secteur de la navigation intérieure dont fait état le règlement de base n'ont jamais été établies. Elle soutient que, sur ce point, le règlement contesté est fondé sur des données dépassées, datant de 1976.

30 A cet égard, il suffit de relever que l'existence de surcapacités structurelles dans le secteur de la navigation intérieure ressort des différents éléments d'information mentionnés aux points 27 et 28 des conclusions de M. l'avocat général. En particulier, la Commission a affirmé, sans être contredite, que, lors de l'adoption du règlement de base, les États membres et l'Union internationale de la navigation fluviale étaient unanimes pour reconnaître l'existence de surcapacités structurelles importantes dans ce secteur.

31 En deuxième lieu, les requérants au principal font valoir que la persistance de problèmes structurels sérieux dans le secteur en cause démontre que le règlement de base n'a pas atteint son objectif et qu'il n'était donc pas, au moment de son adoption, utile au sens de l'article 75 du traité.

32 Cet argument ne saurait être retenu. Sans qu'il soit nécessaire de décider si l'appréciation de la validité d'un acte communataire pourrait dépendre des résultats effectivement atteints à la suite de l'adoption de cet acte, il suffit d'observer que, en tout état de cause, certains indicateurs montrent clairement, ainsi que l'a souligné le gouvernement allemand, que, sans les mesures d'assainissement adoptées, l'évolution dans le secteur aurait encore été moins satisfaisante.

33 En troisième lieu, les requérants au principal soutiennent que la prémisse sur laquelle repose le règlement de base, à savoir qu'il suffit de partager un volume fixe de fret entre un nombre de bateaux moins élevé pour améliorer la situation économique de la navigation intérieure, est erronée parce qu'elle ne prend pas en compte le fait que le transport fluvial est en concurrence avec les transports par route et par rail.

34 A cet égard, il y a d'abord lieu d'observer que, comme M. l'avocat général l'a relevé au point 41 des ses conclusions, le transport par voie navigable n'est pas totalement interchangeable avec les autres modes de transport, car il ne présente pas, compte tenu du réseau très limité dont il dépend, la flexibilité du transport par route ni même celle, moins grande, du rail. Ensuite, la réduction des surcapacités structurelles, qui vise essentiellement à adapter l'offre à la demande dans le secteur concerné, ne saurait impliquer nécessairement une diminution de la capacité concurrentielle dudit secteur par rapport aux autres.

35 En quatrième lieu, les requérants au principal font valoir que le règlement de base a uniquement eu pour conséquence de soumettre les opérateurs compétitifs à une charge supplémentaire, en les contraignant à financer le déchirage de bateaux appartenant à des opérateurs non compétitifs qui, de toute façon, auraient été obligés de se retirer, sans recevoir alors la moindre contrepartie.

36 Ce point de vue ne saurait être retenu. Les requérants au principal n'ont pas démontré en effet que les cotisations annuelles imposées aux propriétaires de bateaux auraient augmenté leurs frais de fonctionnement au point de compromettre

leur compétitivité et que, partant, le Conseil aurait, en adoptant le règlement de base, commis une erreur manifeste d'appréciation des éléments économiques caractérisant le secteur concerné.

37 Par ailleurs, le Conseil pouvant se fonder sur des constatations globales, il lui était loisible de mettre le coût du programme de déchirage à la charge de l'ensemble du secteur, cela d'autant plus que, en l'espèce, l'incitation à quitter le marché fournie par le règlement de base était de nature à accélérer la réduction des capacités de cale et donc à permettre une meilleure exploitation des bateaux restants, et que cette réduction était accompagnée de conditions financières raisonnables pour les propriétaires des bateaux, conformément aux objectifs du traité tels qu'énoncés à l'article 2.

38 En cinquième lieu, les requérants au principal font valoir que la réglementation litigieuse aurait dû prendre en compte le fait que, en Allemagne, les tarifs des transports étaient fixés par les pouvoirs publics et que, par conséquent, une réduction de la cale ne pouvait avoir un effet bénéfique sur le prix des transports de fret.

39 A cet égard, il suffit d'observer que, comme l'a relevé la Commission, le système de fixation des tarifs pratiqué en Allemagne jusqu'au 1er janvier 1994 ne s'appliquait pas aux transports internationaux, qui constituent l'essentiel du marché communautaire, et qu'une réduction de la capacité de la flotte permet, même dans le cas de tarifs fixes, une meilleure exploitation de la cale restante. Le Conseil pouvant se fonder sur des constatations globales, il n'a donc pas été démontré qu'il aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant le règlement de base.

40 Enfin, les requérants au principal soutiennent que certaines modalités relatives à l'octroi des primes de déchirage sont arbitraires. Ils renvoient, dans ce contexte, aux règles relatives à la priorité accordée aux demandes de prime les plus basses, exposées au point 15 du présent arrêt, et à la règle, évoquée au point 14, selon laquelle une demande de prime ne peut pas être retirée.

41 A cet égard, il convient de souligner que, selon l'article 6, paragraphe 1, du règlement de base, les conditions dans lesquelles des primes de déchirage peuvent être obtenues sont fixées par le règlement d'application. Dès lors, même si les modalités relatives à l'octroi des primes étaient jugées illégales, un tel vice ne permettrait pas de remettre en cause la validité du règlement de base ni l'obligation, pour les propriétaires, de cotiser aux fonds de déchirage conformément à son article 4.

42 En tout état de cause, les requérants au principal n'ont pas réfuté les arguments de la Commission selon lesquels, d'une part, le système de modulation de la prime garantit la meilleure utilisation possible des ressources financières et, d'autre part, l'impossibilité de retirer une demande de prime est nécessaire pour empêcher les spéculations sur les montants des primes de déchirage et donc pour mettre régulièrement en œuvre le régime des primes.

43 Il s'ensuit que l'argumentation, selon laquelle le programme de déchirage institué par le règlement de base ne constitue pas une réponse appropriée à la crise du secteur et, partant, n'est pas « utile » au sens de l'article 75, paragraphe 1, sous c), du traité CEE, doit être rejetée.

44 Il y a donc lieu de répondre à la juridiction nationale que l'examen de la première question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement de base.

Sur les deuxième et troisième questions

45 Par ses deuxième et troisième questions, le juge national demande en substance si le règlement de base ne doit pas être déclaré invalide au motif qu'il aurait perdu son utilité au sens de l'article 75 du traité après son adoption, en particulier pendant la période pertinente aux fins de la perception des cotisations pour 1990.

46 Conformément à la jurisprudence de la Cour relative au recours en annulation, la légalité d'un acte doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date à laquelle cet acte a été pris (arrêt du 7 février 1979, France/Commission, 15/76 et 16/76, Rec. p. 321, point 7). Par analogie, l'appréciation de la validité d'un acte, à laquelle il appartient à la Cour de procéder dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, doit normalement être fondée sur la situation qui existe au moment de l'adoption de cet acte.

47 A supposer même que la validité d'un acte puisse, dans certains cas, être appréciée en fonction d'éléments nouveaux survenus postérieurement à son adoption, le dossier ne permet pas, comme M. l'avocat général l'a relevé au point 39 de ses conclusions, de considérer que de tels éléments existent en l'espèce. D'une part, la période en cause dans les litiges au principal est l'exercice 1990, première année d'application du règlement de base. D'autre part, il ressort des éléments d'information mentionnés au point 30 du présent arrêt que les surcapacités structurelles qui existaient dans le secteur de la navigation intérieure lors de l'adoption de ce règlement n'ont pas été entièrement réduites dans les années suivantes.

48 Il y a donc lieu de répondre à la juridiction nationale que l'examen des deuxième et troisième questions n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement de base.

Sur la quatrième question

49 Par sa quatrième question, la juridiction nationale demande en substance si la réglementation litigieuse ne doit pas être déclarée invalide au motif que l'obligation qu'elle impose de verser des cotisations pour l'année 1990 porte atteinte à des droits fondamentaux ou à d'autres règles du droit communautaire, en particulier le droit de propriété, le droit au libre exercice des activités professionnelles, le principe d'égalité et le principe de proportionnalité.

Sur le principe de l'égalité de traitement

50 Selon une jurisprudence constante, le principe général d'égalité, qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir, notamment, arrêts du 25 novembre 1986, Klensch e.a., 201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, point 9, et du 21 février 1990, Wuidart e.a., C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 13).

51 Les requérants au principal font valoir que la réglementation en cause méconnaît ce principe à plusieurs égards.

52 En premier lieu, l'obligation de cotiser aux fonds de déchirage désavantagerait les propriétaires de bateaux allemands, qui cotisaient déjà à un fonds de déchirage national avant la création du fonds communautaire.

53 Cet argument ne saurait être retenu. Il présuppose en effet que les contributions nationales antérieures influent sur le fonctionnement du système de déchirage communautaire et que les propriétaires de bateaux allemands se trouvent dans une situation différente de celle des propriétaires des autres États membres. Or, les contributions au système de déchirage communautaire ont leurs propres objectifs, à savoir le financement de l'assainissement des surcapacités structurelles non éliminées pas les diverses mesures nationales, y compris les mesures allemandes.

54 En deuxième lieu, les requérants au principal soutiennent que la réglementation en cause défavorise le secteur des transports par voie navigable au profit des transports par route et par rail, étant donné que seul le premier secteur est soumis à l'obligation de cotiser au système de déchirage, et ce alors que tous les secteurs des transports bénéficient de l'action. Les requérants au principal renvoient à cet égard notamment

au premier considérant du règlement de base, selon lequel les surcapacités structurelles de cale dans les flottes opérant sur le réseau des voies navigables affectent sensiblement « l'économie des transports », c'est-à-dire, selon eux, l'économie des transports en général comprenant la route et le rail.

55 Un tel argument présuppose que tous les secteurs des transports se trouvent dans des situations comparables. Or, comme l'a fait valoir la Commission, les propriétaires des autres moyens de transport, comme la route et le rail, se trouvent dans une situation objectivement différente puisqu'ils ne connaissent pas de surcapacité comparable à celle existant dans le secteur de la navigation intérieure.

56 Dès lors, il n'y a pas lieu de considérer que le Conseil a commis une erreur en estimant, ainsi qu'il ressort du neuvième considérant du règlement de base, que l'assainissement structurel d'un secteur économique déterminé incombe en premier lieu aux opérateurs de ce secteur et que les coûts du système de déchirage doivent donc être supportés par les entreprises qui opèrent dans le secteur de la navigation intérieure.

57 En troisième lieu, les requérants au principal font valoir que le fait que le règlement de base exclut de son champ d'application les remorqueurs est injustifié et constitue une discrimination par rapport aux propriétaires des autres bateaux.

58 A cet égard, la Commission a expliqué, sans être contredite, que les remorqueurs ont cessé depuis longtemps d'avoir une véritable fonction de transporteur dans le secteur de la navigation intérieure et qu'ils ne contribuent donc pas aux surcapacités de ce secteur. Dès lors, il ne saurait être considéré que le Conseil a commis une erreur en excluant les remorqueurs du champ d'application du règlement de base.

59 En quatrième lieu, les requérants au principal soutiennent que l'omission de tenir compte des taux d'utilisation des capacités de chaque bateau lors de la fixation des cotisations entraîne une violation du principe d'égalité.

60 A cet égard, il convient de souligner que, selon l'article 6, paragraphe 3, du règlement de base, les cotisations sont calculées en fonction soit du tonnage de port en lourd pour les bateaux porteurs, soit de la puissance de propulsion pour les pousseurs. Une telle méthode de calcul des cotisations, en plaçant les bateaux d'une capacité donnée dans des conditions de concurrence égales, respecte l'impératif mentionné au dixième considérant du règlement de base de ne pas fausser la concurrence, tout en étant dans la pratique réalisable et contrôlable. Comme l'a fait valoir la Commission, établir les cotisations en fonction de l'utilisation individuelle de plus de 10 000 bateaux aurait donné lieu à de sérieuses difficultés de gestion et de contrôle. Dès lors, il ne saurait être retenu que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il a décidé de calculer les cotisations en fonction soit du port en lourd pour les porteurs, soit de la puissance de propulsion pour les pousseurs.

61 En cinquième lieu, les requérants au principal font valoir que la réglementation en cause a des effets discriminatoires du fait que les bénéficiaires du programme de déchirage sont essentiellement les grandes compagnies de navigation qui réinvestissent les primes de déchirage dans la construction de nouveaux bateaux.

62 Il suffit à cet égard de rappeler que, conformément au onzième considérant du règlement de base, l'article 8, paragraphe 1, sous a), impose au propriétaire d'un nouveau bateau l'obligation soit de déchirer sans prime de déchirage un tonnage de cale équivalant à celui de ce bateau, soit, s'il ne déchire aucun bateau, de verser au fonds de déchirage une contribution spéciale égale à la prime de déchirage pour le tonnage du nouveau bateau. Or, dans l'arrêt du 5 octobre 1993, Driessen e.a. (C-13/92, C-14/92, C-15/92 et C-16/92, Rec. p. I-4751, point 36), la Cour a considéré que cette règle est appropriée pour limiter les investissements nouveaux dans un secteur caractérisé par des surcapacités structurelles.

63 Enfin, les requérants au principal soutiennent que la réglementation contestée méconnaît le principe d'égalité en désavantageant les propriétaires de bateaux allemands par rapport à leurs concurrents des Pays-Bas et des pays d'Europe de l'Est.

64 A cet égard, il convient d'observer que, les propriétaires des bateaux concurrents des autres États membres étant soumis aux mêmes obligations de cotiser à des fonds de déchirage, la réglementation n'établit pas de traitement différent entre les propriétaires de bateaux des différents États membres. Quant aux concurrents des pays tiers, il suffit de constater que, n'étant pas concernés par la réglementation et ne bénéficiant dès lors pas de la possibilité de procéder à un déchirage, ils ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des propriétaires de bateaux communautaires.

65 En conséquence, l'argumentation relative à la violation du principe général d'égalité doit être rejetée.

Sur le principe de proportionnalité

66 Les requérants au principal font valoir que le règlement de base méconnaît le principe de proportionnalité, étant donné qu'il aurait été possible de remédier à toute surcapacité éventuelle par des mesures moins contraignantes comme une interdiction de navigation pendant la nuit et le week-end.

67 Selon la jurisprudence de la Cour, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, point 57, et arrêt du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil, C-233/94, Rec. p. I-2405, point 54).

68 En l'occurrence, il convient de souligner que, comme l'a relevé le gouvernement allemand, l'interdiction de naviguer pendant la nuit et le week-end ne serait pas moins contraignante pour chaque batelier que le système des cotisations puisqu'elle réduirait artificiellement la capacité des bateaux concernés, pesant ainsi inévitablement sur leur situation économique.

69 Dès lors, le Conseil pouvant se fonder sur les constatations globales, il ne saurait être considéré que le règlement de base est entaché d'une erreur manifeste ou que le Conseil a manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation en adoptant une action de déchirage pour assainir les structures de la navigation intérieure.

70 En conséquence, l'argumentation relative à la violation du principe de proportionnalité doit être rejetée.

Sur le droit de propriété et le droit au libre exercice des activités professionnelles

71 Les requérants au principal font valoir finalement que l'obligation de cotiser aux fonds de déchirage est contraire au droit de propriété et au droit au libre exercice des activités professionnelles. Ils soulignent à cet égard que le secteur de la navigation intérieure traverse une crise importante que l'obligation de cotiser aux fonds de déchirage a pour effet d'aggraver, étant entendu que la contrepartie des contributions fait défaut et que leurs montants sont considérables.

72 Selon la jurisprudence de la Cour, tant le droit de propriété que le libre exercice d'une activité professionnelle font partie des principes généraux du droit communautaire. Ces principes n'apparaissent toutefois pas comme des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans

la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété et au libre exercice des activités professionnelles, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78).

73 Compte tenu de ces critères, il convient de constater que la réglementation contestée, qui est destinée à remédier à une situation économique et sociale préoccupante dans le secteur de la navigation intérieure, répond aux objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté.

74 De plus, comme il a été constaté aux points 27, 32, 36 et 37 du présent arrêt, le Conseil a pu raisonnablement estimer que le système des cotisations aux fonds de déchirage constituait une mesure de solidarité adéquate et profitable au secteur entier dans le cadre de son assainissement. Dès lors, l'obligation de contribution, qui est de toute façon relativement modeste, se situant, selon l'article 3, paragraphe 1, du règlement d'application entre 0,36 écu/tonne et 3 écus/tonne en fonction du type et de la catégorie du matériel fluvial, ne peut pas être considérée comme une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même de ces droits.

75 En conséquence, l'argumentation tirée de la violation du droit de propriété et du droit au libre exercice des activités professionnelles doit être rejetée.

76 Dès lors, il y a lieu de répondre à la juridiction nationale que l'examen de la quatrième question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la réglementation contestée.

Sur les dépens

77 Les frais exposés par les gouvernements allemand et français, ainsi que par le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

statuant sur les questions à elle soumises par l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, par ordonnances du 29 mai 1995, dit pour droit:

L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure, et du règlement (CEE) n° 1102/89 de la Commission, du 27 avril 1989, fixant certaines mesures d'application du règlement n° 1101/89, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3685/89 de la Commission, du 8 décembre 1989.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 juillet 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida