vorable, la situation dont jouissent, dans un État membre, les transporteurs des autres États membres par rapport aux transporteurs nationaux, n'interdit pas à un État membre de faire dépendre la navigation sur les voies fluviales nationales de l'obtention d'un certificat de navigation délivré en vertu du droit national.

Il s'oppose, en revanche, à ce que tant les dispositions législatives nationales que les pratiques administratives concernant les certificats de navigation fluviale qui existent depuis l'entrée en vigueur du traité soient modifiées dans un sens défavorable aux transporteurs d'autres États membres. Il appartient au juge national de décider si de telles modifications sont intervenues.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans les affaires jointes C-184/91 et C-221/91 *

I — Faits et procédure

1) *Cadre juridique*

1. La Binnenschifferpatentverordnung du 7 décembre 1981 (*Bundesgesetzblatt* I, p. 1333, ci-après « Verordnung ») soumet la navigation sur les voies d'eau intérieures allemandes à l'obtention d'un certificat de navigation. La Verordnung prévoit plusieurs types de certificats qui diffèrent en fonction de la nature et de la taille des bateaux. Elle définit les conditions auxquelles doivent satisfaire les personnes qui désirent obtenir les certificats. Elles doivent, en principe, passer un examen d'aptitude et disposer d'une expérience de marin d'au moins cinq ans.

2. Pour garantir que les bateliers étrangers satisfont également aux normes de sécurité, la Verordnung exige, en principe, qu'ils disposent d'un certificat allemand. Toutefois, son article 5, paragraphe 2, permet au ministre fédéral des Transports de reconnaître des certificats étrangers. La reconnaissance vaut, en règle générale, pour un certain type de certificat et elle est annoncée par publication au *Verkehrsblatt* (bulletin officiel du secteur des transports). C'est ainsi, par exemple, que des certificats français ont été reconnus par le ministre fédéral des Transports.

3. Le gouvernement allemand a engagé des discussions avec le gouvernement néerlandais sur la reconnaissance réciproque des certificats de conduite de bateaux sur les eaux intérieures. Ces négociations n'ont pas abouti à un accord complet.

4. Aux Pays-Bas, les règles relatives au brevet de navigation figurent dans la

* Langue de procédure: l'allemand.

Binnenschepenwet du 30 septembre 1981 (*Staatsblad* 1981, 678). Selon l'article 18 de la loi, il existe deux catégories de certificats, qui varient en fonction de la taille du bateau. Les certificats pour les bateaux de taille supérieure (« Groot Vaarbewijs II ») habilitent à naviguer avec tous les types de bateaux. L'obligation de disposer d'un certificat de navigation valable prévue par la loi n'est entrée en vigueur que le 1er avril 1991 [voir arrêté royal du 20 mars 1991, relatif à l'entrée en vigueur de l'article 16, paragraphe 1, sous a), b), c) et d), et paragraphe 2, et de l'article 46 de la Binnenschepenwet, *Staatsblad* 1991, 150].

5. Par décision du ministre des Transports et des Travaux publics du 9 mai 1988, plusieurs certificats de navigation allemands ont été reconnus pour la navigation professionnelle sur les voies fluviales néerlandaises (*Staatscourant* 1988, 99).

6. Le 16 décembre 1991, le Conseil a arrêté la directive 91/672/CEE sur la reconnaissance réciproque des certificats de conduite nationaux de bateaux pour le transport de marchandises et de personnes par navigation intérieure (JO L 373, p. 29). Cette directive, qui est fondée sur l'article 75 du traité CEE, vise, entre autres certificats, le « Groot Vaarbewijs II ».

2) *Litige au principal et question préjudicielle*

7. M. Oorburg, de nationalité néerlandaise, et M. Van Messem, de nationalité belge, sont titulaires du « Groot Vaarbewijs II » néerlandais. Ils ont navigué avec ce certificat sur le canal Dortmund-Ems. M. Van Messem a également navigué sur le Küstenkanal. Estimant que le certificat néerlandais ne constituait pas en République fédérale d'Allemagne un titre de navigation valable, la Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nordwest, à Aurich, a décidé d'infliger à M. Oorburg une amende de 250 DM et à M. Van Messem une amende de 500 DM.

8. Les deux bateliers ont introduit des réclamations contre ces décisions. La procédure a abouti devant le Amtsgericht Emden (République fédérale d'Allemagne). Les bateliers font valoir que le « Groot Vaarbewijs II » néerlandais les autorisait également à naviguer sur les voies fluviales allemandes. M. Van Messem précise, à cet égard, qu'il a été contrôlé plusieurs fois et qu'il n'a jamais eu de problèmes avec son permis de navigation.

9. Le Amtsgericht Emden estime que le fait de ne pas reconnaître le permis de navigation d'un autre État membre revient à appliquer aux transporteurs de cet État un traitement moins favorable qu'aux transporteurs nationaux. Selon le Amtsgericht Emden, il n'existe aucune raison objective de ne pas autoriser la navigation avec des permis néerlandais dans des zones telles que celles de l'Ems ou des canaux ouest-allemands, qui sont tout à fait comparables aux voies fluviales néerlandaises. Il considère, en outre, que le fait que le ministre fédéral des Transports peut accorder des dérogations à la Verordnung n'affecte pas son appréciation, dès lors que l'exigence d'une demande de dérogation constitue également une discrimination indirecte à l'égard des transporteurs étrangers qui naviguent dans des

zones comparables aux zones de navigation de leurs pays. Dans ces circonstances, le Amtsgericht Emden a sursis à statuer et a posé la question préjudicielle suivante:

« L'article 76 du traité CEE doit-il être interprété en ce sens qu'il est interdit à un État membre de faire dépendre la navigation sur les voies fluviales nationales de l'obtention d'un certificat de navigation délivré en vertu du droit national, sans distinguer, dans le principe, selon la nature des zones dans lesquelles s'effectue la navigation? »

3) *Procédure devant la Cour*

10. La décision de renvoi rendue le 2 juillet 1991 par le Amtsgericht Emden dans l'affaire Oorburg a été enregistrée au greffe de la Cour le 17 juillet 1991.

11. La décision de renvoi rendue le 2 juillet 1991 par le Amtsgericht Emden dans l'affaire Van Messem a été enregistrée au greffe de la Cour le 3 septembre 1991.

12. Par ordonnance du 9 septembre 1991, la Cour a décidé de joindre les affaires C-184/91 et C-221/91, conformément à l'article 43 du règlement de procédure.

13. Conformément à l'article 20 du statut (CEE) de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par le gouvernement allemand, représenté par MM. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et C. D. Quassowski, Regierungsdirektor à ce même ministère, en qualité d'agents, par le gouvernement néerlandais, représenté par M. B. R. Bot, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et par la Commission, représentée par M. R. Wägenbaur, conseiller juridique principal, en qualité d'agent, assisté de M[e] B. Rapp-Jung, avocat au barreau de Bruxelles.

14. Par décision du 3 juin 1992, la Cour a renvoyé l'affaire devant la sixième chambre.

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

II — Résumé des observations

16. Le *gouvernement allemand* observe que l'article 76 a pour but de garantir que les dispositions nationales existantes ne soient pas modifiées avant l'instauration d'une politique commune en matière de transports dans un sens qui serait contraire aux objectifs du traité, parce que discriminatoire pour les ressortissants des autres pays de la Communauté. Cet objectif n'est nullement compromis en l'espèce. La Verordnung de 1981 a codifié et modifié le régime complexe qui s'appliquait antérieurement aux certificats de navigation. La nouvelle réglementation est plus simple et plus favorable aux titulaires de certificats étrangers que le régime ancien.

17. Le gouvernement allemand précise, à cet égard, que la nouvelle réglementation permet au ministre fédéral des Transports d'accorder des dérogations en faveur de titulaires de certificats étrangers. De telles dérogations n'ont pas été accordées pour des certificats néerlandais en raison de l'insuffisance des garanties offertes par la réglementation néerlandaise. L'obligation de détenir un certificat valable n'existe en effet que depuis le 1er avril 1991. Avant cette date, les certificats étaient octroyés lorsque les bateliers déclaraient en conscience qu'ils remplissaient les conditions d'aptitude et qu'ils avaient travaillé pendant une période assez longue.

18. Le gouvernement allemand signale, en outre, qu'il n'existe pas encore de directives communautaires imposant des obligations de reconnaissance mutuelle en la matière. Le 7 octobre 1991, le Conseil a adopté une directive dans ce sens. Cette directive se limite cependant aux certificats pour le transport de marchandises et ne doit être transposée en droit national que le 1er janvier 1993.

19. Le gouvernement allemand estime qu'en dernière analyse le problème soulevé par le litige principal ne relève pas du champ d'application de l'article 76, mais bien du champ d'application de l'article 61, paragraphe 1, relatif à la libre prestation des services dans le secteur des transports, tel qu'il a été interprété par la Cour (voir arrêt du 7 novembre 1991, Pinaud Wieger, C-17/90, Rec. p. I-5253). La directive adoptée par le Conseil le 7 octobre 1991 doit être vue sous cet angle. Le gouvernement conclut que, à son degré actuel d'harmonisation et jusqu'à ce que la directive ait été transposée en droit national dans les délais impartis, le droit communautaire ne lui interdit pas de maintenir la Verordnung en vigueur dans sa version actuelle et d'en exiger le respect.

20. Selon le *gouvernement néerlandais*, l'article 76 n'interdit pas, en soi, l'introduction de nouvelles dispositions nationales obligatoires, mais il subordonne cette introduction à la condition que l'application s'effectue d'une manière égale à l'égard des entreprises nationales et de celles des autres États membres. Cette condition ne semble pas remplie dans le cas d'espèce. Il ressort, en effet, de l'ordonnance de renvoi que la modification des modalités d'application de la Verordnung affecte les conditions de concurrence des bateliers d'autres États membres d'une manière incompatible avec l'article 76. Le gouvernement néerlandais précise, à cet égard, qu'à sa connaissance — avant les deux présentes affaires — aucun batelier néerlandais naviguant en République fédérale d'Allemagne n'a jamais rencontré de difficulté sérieuse.

21. Le gouvernement néerlandais estime que, à l'exception de l'article 76, les règles du traité relatives à la libre circulation sont pertinentes pour répondre à la question préjudicielle. Selon une jurisprudence constante, ces règles impliquent que les États membres qui examinent la question de savoir si un batelier a le droit de naviguer sur les voies navigables intérieures doivent tenir compte des qualifications que le batelier concerné possède déjà. A cet égard, le gouvernement néerlandais se réfère, à titre d'exemple, à l'arrêt du 25 juillet 1991, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e.a. (C-288/89, Rec. p. I-4007), pour ce qui concerne l'article 59, et à l'arrêt

du 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357), pour ce qui a trait à l'article 52, et, enfin, à l'arrêt du 20 février 1979, dit « Cassis de Dijon », Rewe-Zentral (120/78, Rec. p. 649), relatif à l'article 30.

22. Pour l'application de ces principes aux présentes affaires, le gouvernement néerlandais attache une importance particulière à la constatation formulée par le juge de renvoi, selon laquelle il n'existe aucune raison objective de ne pas autoriser la navigation avec des certificats néerlandais dans des zones telles que celles de l'Ems ou des canaux ouest-allemands, qui sont tout à fait comparables aux voies fluviales néerlandaises.

23. La *Commission* observe que l'application de l'article 76 dans les deux procédures au principal supposerait que, dans sa version actuelle, la Verordnung sur les certificats de navigation place les bateliers étrangers, par rapport aux bateliers nationaux, dans une situation moins favorable que ce n'était le cas sous l'ancien régime. Or, la comparaison entre les dispositions allemandes actuelles et celles applicables antérieurement ne révèle aucune évolution défavorable à l'égard des bateliers étrangers. Au contraire, la situation actuelle paraît plus favorable.

24. Toutefois, une violation de l'article 76 ne découle pas uniquement d'une modification de la réglementation nationale au détriment des ressortissants des autres États membres, mais peut résulter également d'une altération d'une pratique administrative. Il appartient au juge de renvoi d'examiner si une telle altération s'est produite dans le cas d'espèce, notamment à la lumière des arguments de M. Van Messem lorsqu'il déclare n'avoir jamais eu de problèmes avec son « Groot Vaarbewijs II » lors d'inspections précédentes.

25. La Commission estime que la réponse à la question préjudicielle ne doit pas se limiter à l'interprétation de l'article 76. L'obligation de reconnaître des titres de navigation peut découler d'autres dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation qui, en tant que règles fondamentales, demeurent applicables. En effet, il résulte de la jurisprudence de la Cour que les règles fondamentales du traité ne peuvent être écartées qu'en vertu des stipulations expresses du traité (arrêt du 4 avril 1974, Commission/France, 167/73, Rec. p. 359). Or, l'article 61, paragraphe 1, n'exclut que les dispositions relatives aux services, de sorte que les autres règles restent pertinentes.

26. Selon ces règles, les États membres doivent, en l'absence de réglementation communautaire sur la reconnaissance réciproque des diplômes, tenir compte de l'existence d'un diplôme régulièrement obtenu dans un autre État membre (arrêts du 28 novembre 1978, Choquet, 16/78, Rec. p. 2293, du 28 avril 1977, Thieffry, 71/76, Rec. p. 765, du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097; arrêt Vlassopoulou, précité). La jurisprudence de la Cour justifie cette obligation en renvoyant principalement à l'article 5 du traité, considéré en relation avec les missions et les objectifs généraux du traité. Il serait contraire au caractère général de cette jurisprudence que des diplômes étrangers soient ou non pris en considération

selon qu'ils relèvent de tel ou tel domaine du traité. Le principe de la reconnaissance mutuelle doit donc s'appliquer également dans le domaine des transports. Si tel n'était pas le cas, on aboutirait au résultat étrange que le régime applicable à l'établissement, qui vise une intégration durable dans la vie économique d'un État membre, serait plus libéral que celui applicable aux personnes qui n'y exercent qu'une activité temporaire en tant que batelier. .

27. Il s'ensuit que la République fédérale d'Allemagne doit comparer les aptitudes attestées par le « Groot Vaarbewijs II » néerlandais en tenant compte des circonstances de fait dans lesquelles les bateliers concernés opèrent. Si cet examen comparatif révèle que les aptitudes ne correspondent que partiellement, la République fédérale d'Allemagne peut exiger des intéressés la preuve qu'ils ont acquis les connaissances et aptitudes manquantes. S'il est vrai qu'il appartient au juge de renvoi d'effectuer cet examen comparatif en fonction de son droit national, la Commission souligne néanmoins que le « Groot Vaarbewijs II » constitue la catégorie la plus élevée des permis de navigation délivrés aux Pays-Bas et que les voies fluviales allemandes en cause présentent des caractéristiques similaires à celles des voies fluviales néerlandaises.

P. J. G. Kapteyn
Juge rapporteur