



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.12.2006
COM(2006)805 final

2000/0212 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

**position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'un règlement du
Parlement Européen et du Conseil sur les services publics de transport de voyageurs par
chemin de fer et par route**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

**position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'un règlement du
Parlement Européen et du Conseil sur les services publics de transport de voyageurs par
chemin de fer et par route**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. HISTORIQUE DU DOSSIER

Date de transmission de la proposition révisée au Parlement européen et au Conseil (document COM (2005) 319 final – 2000/0212 (COD))	22.7.2005
Date de l'avis du Comité des régions	16.2.2006
Date de l'avis du Comité économique et social européen	17.5.2006
Date de l'avis du Parlement européen en première lecture sur la proposition initiale COM (2000) 7	14.11.2001
Date d'adoption de la position commune	11.12.2006

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Cette proposition vise à remplacer un règlement, adopté en 1969, et qui constitue aujourd'hui encore le cadre réglementaire communautaire applicable dans le secteur des transports publics terrestres de passagers¹. Depuis 1969, l'environnement économique du secteur des transports publics terrestres de personnes a profondément changé. Ce règlement est devenu inadapté et constitue une source d'insécurité juridique qui se traduit déjà par une augmentation des contentieux.

¹ Règlement (CEE) n°1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 (JO L 156 du 28.6.1969, p.1) relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n°1893/91 (JO L 169 du 29.6.1991, p.1)

Sur la base de ce constat d'inadaptation du cadre législatif communautaire d'une part, et en vue de dynamiser l'efficacité et la qualité des services d'autre part, la Commission a présenté, en septembre 2000, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil² visant à remplacer le règlement de 1969.

Suite à l'adoption en novembre 2001 de l'avis du Parlement européen en première lecture, la Commission a présenté en février 2002 une proposition modifiée. Cependant, compte tenu notamment de la grande disparité des expériences d'ouverture des marchés menées dans les Etats membres, le Conseil n'a pas eu l'occasion de poursuivre ses travaux.

Afin de résoudre ces difficultés, de concilier les différentes positions exprimées sur ce dossier au Parlement européen et au Conseil, et de tenir compte de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'affaire Altmark³, la Commission a adopté en juillet 2005 une proposition révisée de règlement qui remplace la proposition modifiée de 2002.

Cette proposition repose principalement sur une simplification de l'approche législative, une plus grande flexibilité quant à l'organisation des services publics de transport et une meilleure prise en compte des principes de subsidiarité et de transparence.

Elle vise à encadrer les modalités d'intervention des autorités compétentes dans le secteur des services publics de transports terrestres de passagers. A cette fin elle définit les modalités de compensations des obligations de service public et d'attributions de droits exclusifs dans ce secteur. Elle généralise la contractualisation et la transparence accrue des rapports entre pouvoirs publics et opérateurs de transport. Dans le même temps, conformément à la demande exprimée par le Parlement européen, cette proposition reconnaît pour la première fois le libre choix des autorités locales en matière d'organisation des transports publics. Elle fixe un cadre clair tant en ce qui concerne la possibilité de mettre en concurrence les contrats de service public qu'en ce qui concerne la possibilité pour les autorités compétentes de produire ces services elles mêmes ou au travers d'un opérateur interne.

3. COMMENTAIRES SUR LA POSITION COMMUNE

La position commune, adoptée à la majorité qualifiée, opère certains ajustements que la Commission considère acceptables puisqu'ils ne remettent pas en cause les ambitions de sécurité juridique, de transparence, de subsidiarité et de flexibilité qui ont guidé la proposition de la Commission.

Ainsi, le Conseil a étendu la possibilité d'attribution directe des contrats ferroviaires à l'ensemble des services de **transports par rail** à l'exception des services de métro ou de tramway, tout en introduisant une limitation de principe de la durée de ces contrats à 10 ans.

Comme l'avait demandé le P.E., le Conseil a pris en compte la situation spécifique des PME et a revalorisé le niveau des **seuils applicables aux seules PME**, ce qui permet l'attribution directe à ces entreprises de contrats de services publics d'une valeur annuelle ne dépassant pas 1,7 million d'euros ou portant sur un maximum de 500 000 Kms par an au bénéfice de compagnies n'exploitant pas plus de 20 véhicules. Cet aménagement en faveur des PME

² COM (2000)7 final - 2000/0212 (COD), modifiée par COM(2002)107 final

³ Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

s'explique par la structure tout à fait particulière du marché des transports locaux soumis aux règles spécifiques du chapitre "Transport" du Traité. La Commission considère que cet aménagement ne saurait être encore élargi.

En accord avec la position du Parlement européen et avec la proposition de la Commission, le Conseil a confirmé le **principe du libre choix des autorités locales** quant au recours à l'appel d'offres ou à l'opérateur interne notamment pour les services de bus, tramway et métro. De plus, afin de prendre en compte certaines spécificités et de ne pas aboutir à un texte difficilement applicable, le Conseil a aménagé les conditions dans lesquelles les autorités peuvent exploiter elle mêmes ou au travers d'un opérateur interne leurs services de transports publics.

Le Conseil a également décidé de renforcer les conditions de **transparence** dans le cas des contrats attribués directement.

Le Conseil a par ailleurs confirmé l'introduction d'un **principe de réciprocité** souhaitée par le Parlement européen, mais comme le proposait la Commission, et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, cette clause reste limitée dans le temps et s'inscrit dans un processus de libéralisation progressive. Elle est donc de nature strictement transitoire.

Enfin, le Conseil s'est également entendu sur le régime applicable aux **contrats existants** et sur la nécessité de prévoir une **période de transition** plus longue pour l'application des seules dispositions relatives aux modalités d'attribution des contrats. Cette période de transition s'élève sur ce point à 12 ans, après l'entrée en vigueur du règlement.

4. COMMENTAIRES DÉTAILLÉS SUR LA POSITION COMMUNE

Les références ci-après se rapportent aux considérants et aux articles de la position commune.

4.1 Amendements du Parlement Européen acceptés par la Commission et intégrés en tout ou partie dans la position commune

Objet et Champ d'application

Les amendements 1, 5, 132, 21, 22 et 31 qui précisent les objectifs du règlement notamment en termes d'intérêt général (amélioration des transports en fonction de facteurs sociaux, environnementaux, conditions tarifaires, protection des personnes à mobilité réduite, politique de développement régional...) sont repris dans leurs principes au travers des considérants 4 et 13 bis ainsi qu'à l'article 1§1, premier alinéa.

Les amendements 2 et 3 relatifs aux principes sur lesquels se fonde le règlement sont repris dans leurs principes aux considérants 1, 7 et 9.

L'amendement 6 qui précise la situation des marchés déréglementés est repris au considérant 6 ter.

La partie de l'amendement 23 qui exclut les trains historiques du champ d'application du règlement est reprise à l'article 1§2.

Définition

L'amendement 25 a été repris à l'article 2 n) en ce qu'il inclut dans la définition des services intégrés un service d'information, une billetterie et des horaires uniques.

Relation avec le droit des marchés publics

L'amendement 8 qui précise que les directives marchés publics ne s'appliquent pas aux contrats qui constituent des concessions de services est repris aux articles 5§1 et 8§1.

Durée des contrats

Les amendements 15 et 54 demandent l'allongement de la durée maximale des contrats à 8 ans (pour les transports par route) et à 15 ans (pour le chemin de fer). La Commission a repris dans sa proposition révisée, au considérant 12 et à l'article 4§5, les durées proposées par le Parlement européen et a intégré à l'article 4§6 la possibilité de conclure dans certaines circonstances des contrats de plus longue durée. La position commune a porté la durée maximale de principe des contrats routiers de huit à dix ans et a élargi les possibilités d'avoir des contrats plus longs. Par ailleurs, l'article 5§6 limite à dix ans la durée de principe des contrats ferroviaires lorsque ceux-ci ont été attribués directement.

Modalités d'attribution des contrats de service public

L'amendement 61, qui constitue certainement l'élément central de la position adoptée par le Parlement européen en première lecture, donne le choix à l'autorité compétente:

- soit de mettre en concurrence l'attribution des contrats de service public
- soit de fournir elles mêmes, directement ou par le biais de sa propre entreprise, les services de transport public à la condition notamment de ne pas prendre part à la concurrence pour l'attribution d'autres contrats de service public.

Cet amendement qui établit donc **le principe du libre choix de l'autorité compétente**, ainsi que les amendements 12, 14, 29, sont repris dans ses principes au considérant 15 et à l'article 5§2.

Le Conseil a apporté certaines précisions quant aux conditions dans lesquelles les autorités compétentes peuvent fournir elles-mêmes ou au travers d'un opérateur interne les services de transport public :

- A l'article 5§2 1^{er} alinéa et 5§2 d), la position commune aménage la notion d'autorité locale compétente afin d'autoriser les groupements d'autorités et de prendre en compte les situations où il n'existe pas d'autorité locale compétente en matière de transports;
- A l'article 5§2 a), la position commune apporte une modification à la notion de contrôle, en assouplissant le critère portant sur la propriété du capital par l'autorité compétente. En conséquence, certaines sociétés à capitaux mixtes (ou PPPI partenariats public-privé institutionnalisés) pourraient être considérés comme des opérateurs internes et bénéficier ainsi de la possibilité de se voir attribuer directement des contrats de service public de transport. Toutefois, le règlement impose qu'en tout état de cause l'opérateur interne voit ses activités limitées à un cantonnement géographique précis. La Commission considère que cette approche spécifique aux transports peut se justifier, sur la base du chapitre

"Transport" du Traité, par les besoins particuliers des transports publics, et ne préjuge en rien de l'approche qui pourrait être retenue dans d'autres secteurs d'activité. En outre, la Commission considère que, même dans le cas d'espèce, la solution ne saurait s'écarter davantage de l'état de la jurisprudence communautaire actuelle interprétant les dispositions du Traité concernant le droit d'établissement (article 43 CE) et la libre circulation des services (article 49 CE). En particulier, le règlement maintient la règle générale essentielle selon laquelle l'autorité compétente doit exercer sur l'opérateur interne un contrôle similaire à celui qu'elle exerce sur ses propres services, ce contrôle étant pour les transports publics apprécié au regard des critères précisés par le règlement. En outre, le règlement rappelle que l'éventuel recours par un opérateur interne à la sous-traitance doit se faire dans le respect des règles du Traité.

- A l'article 5§2 b), la position commune assouplit le principe du cantonnement de l'opérateur interne, afin de permettre que celui-ci puisse exploiter certaines lignes sortantes.
- A l'article 5§2 c), le Conseil établit un régime permettant aux opérateurs internes de prendre part à la concurrence peu avant d'être définitivement mis en concurrence sur leur marché domestique.

L'amendement 7, qui apporte une modération à l'appréciation positive portée sur le recours à la procédure de mise en concurrence des contrats de service public, est repris dans son principe au considérant 6 bis au travers de la formule "si des clauses de sauvegarde appropriées sont en place".

En ce qui concerne les modalités de la procédure d'appel d'offres, l'amendement 80 qui permet les négociations entre l'autorité compétente et les soumissionnaires est repris dans son principe au considérant 17 et à l'article 5§3. L'amendement 81 qui oblige l'autorité compétente à procéder à une publicité adéquate est repris au considérant 23 et à l'article 7§2.

Transparence

Les amendements 82 et 83 qui renforcent l'obligation pour les Etats membres et les autorités compétentes de présenter périodiquement des rapports relatifs à la mise en œuvre du règlement sont couverts dans leurs principes par le considérant 24 et par les articles 7§1 et 8§2.

En outre, conformément à la demande du Parlement européen exprimée à l'amendement 95, l'article 11 prévoit la présentation d'un rapport de la Commission évaluant en particulier l'évolution de la qualité des services publics de transport, après la fin de la période de transition.

Distorsion de concurrence

Les amendements 67, 68, 91 et 94 qui visent à prévenir les distorsions de concurrence dont pourraient bénéficier les opérateurs qui se sont vus attribuer directement des contrats de service public sont repris dans leurs principes à l'article 5§2 b) ainsi qu'à l'article 8§6 qui introduit un principe de réciprocité lors de la période de transition.

Mesures d'urgence

Les amendements 70, 78, 85 et 86 du Parlement permettent aux autorités compétentes d'attribuer directement des contrats dans les cas d'urgence, lorsque l'opérateur fait faillite par exemple. L'article 5§5 reflète cette préoccupation.

Clauses de sauvegarde

La Commission et le Conseil ont suivi le Parlement européen dont les amendements 71 et 72 suppriment les dispositions visant à obliger les opérateurs à sous traiter une partie des services ou à écarter certains opérateurs dominants des procédures d'appel d'offres.

Règles générales en matière tarifaire

Les amendements 130, 76, 77 et 124 relatifs au régime applicable aux règles générales visant à établir des tarifs maximum sont repris dans leurs principes au considérant 5 et à l'article 3§2. Pour les services qui ne perçoivent que des compensations financières en contrepartie d'obligations tarifaires la position commune ouvre à l'article 3§3 la possibilité de ne pas appliquer le règlement et d'appliquer les règles du Traité en matière d'aides d'Etat, ce qui implique donc l'obligation de notifier ces versements.

Compensations des obligations de service public

L'amendement 13 qui concerne l'indemnisation des opérateurs est repris dans son principe à l'article 1§1, 2^{ème} alinéa et au point 2 de l'annexe.

L'amendement 19 qui vise à permettre aux opérateurs de consacrer les crédits obtenus sur les marchés libéralisés à la prestation de services de transports publics est repris. En effet, l'interdiction de tels transferts de recettes, prévue au point 5 de l'annexe, ne s'applique qu'aux recettes obtenues sur des marchés non libéralisés.

Les amendements 89 et 96 relatifs aux modalités de compensation dans le cadre de contrats de service public attribués directement, sans recours à l'appel d'offres, sont repris dans leurs principes à l'article 4§2, à l'article 6 ainsi que dans l'annexe.

Transition

Les amendements 90, 92 et 93 qui visent à prolonger la période de transition et à assouplir le régime applicable aux contrats en cours sont repris dans leurs principes aux articles 8§2, 8§5 et 10§1. L'article 12 établit que le règlement entrera en vigueur trois ans après sa publication dans l'OJ. A l'issue de cette période d'entrée en vigueur s'ouvrira une période de transition de 12 ans pour l'application des dispositions en matière d'attribution des contrats de services public. Ces dispositions assouplissent également le régime applicable aux contrats existants afin de permettre une mise en conformité progressive de l'organisation des transports publics dans l'ensemble des Etats membres.

4.2 Amendements du Parlement Européen rejetés par la Commission et non intégrés dans la position commune

Champ d'application

L'amendement 23 limite le champ d'application du règlement aux transports locaux. Cette position conduirait à garder en vigueur le règlement de 1969, et l'insécurité juridique qui l'accompagne, pour une partie des transports terrestres. Le champ d'application retenu est donc celui des « Transports publics de voyageurs par chemin de fer et par route ».

Modalités d'attribution des contrats de service public

Les amendements 9, 62, 63, 65 et 120 sont relatifs aux conditions spécifiques de mise en concurrence de certains types de services de transport : les transports intégrés, les transports par métro ou par métro léger ou encore les nouvelles lignes créées à l'initiative des opérateurs. L'objet de ces amendements est caduc dans la mesure où la position commune retient le principe du libre choix des autorités compétentes. Ce principe couvre à la fois les services de transports intégrés, les services de métros et de métros légers ou les nouvelles lignes. Il n'est plus nécessaire de prévoir des exceptions spécifiques pour ces situations. Ces amendements n'ont donc pas été repris.

L'amendement 64 supprime l'obligation pour l'autorité compétente de faire connaître un an à l'avance son intention de mettre en concurrence ou d'attribuer directement un contrat de service public de transport. Considérant que le principe du libre choix doit s'accompagner d'une transparence adéquate, la Commission et le Conseil ont estimé nécessaire de maintenir cette obligation de publicité au travers du considérant 23 et de l'article 7§2.

L'amendement 69 ayant pour objet la procédure dite de "comparaison de la qualité" n'a été repris ni dans la proposition révisée de la Commission ni dans la position commune.

Relation avec le droit des marchés publics

L'amendement 24 du Parlement européen fait primer les dispositions figurant dans le règlement sur l'application des directives "marchés publics". Cette priorité contreviendrait aux engagements pris par la Communauté en vertu de l'Accord relatif aux marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce. La position commune ne reprend pas cette idée de primauté du règlement sur les directives « marchés publics ». Toutefois, dans un souci de clarification, l'article 1§3, introduit par le Conseil, précise que le règlement ne s'applique pas aux concessions de travaux publics.

Définitions

Les amendements 107 et 119 complètent la définition des droits exclusifs. Ces compléments apparaissent sans réel rapport avec la définition en question et n'ont pas été repris.

Dans la mesure où ce secteur est sorti du champ d'application du règlement, l'objet de l'amendement 26 relatif à la définition des voies navigables est caduc. D'ailleurs, le considérant 8 et l'article 1§2 reflètent la sortie du transport par voie navigable du champ d'application du règlement du fait de la faiblesse des volumes en cause et précisent le régime applicable à ce secteur.

L'amendement 27 constitue une modification rédactionnelle de la définition de l'opérateur et n'a pas été repris.

L'objet de l'amendement 28 relatif à la définition des transports publics de courte distance est caduc dans la mesure où cette notion n'est plus utilisée dans la position commune.

L'amendement 30 introduit une définition spécifique des personnes à mobilité réduite qui n'est pas reprise dans la position commune.

Contrats de service public

Les amendements 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 116, 127 et 131 modifient et renforcent la liste des critères que les autorités doivent prendre en compte pour l'attribution des contrats de service public.

L'objet de ces amendements est caduc dans la mesure où ni la Commission ni le Conseil n'a retenu l'approche consistant à établir une liste de critères d'attribution obligatoire. Une telle liste pourrait rapidement se révéler inadaptée ou même contre-productive.

L'approche retenue, plus respectueuse du principe de subsidiarité, permet de laisser aux autorités compétentes l'entière liberté de déterminer l'ensemble des éléments qui devront être pris en considération pour l'attribution du contrat, et de déterminer ainsi leurs priorités en matière de transport public. Néanmoins, le considérant 13 bis précise que les autorités peuvent établir des normes de qualités en ce qui concerne par exemple les conditions de travail, les droits des voyageurs, la protection de l'environnement ou les besoins des personnes à mobilité réduite.

Les amendements 108, 55, 56, 57, 58 et 59 imposent que figurent dans les contrats de service public certaines dispositions en matière de résiliation du contrat, d'obligation de fourniture d'un rapport annuel d'activité, de maintenance patrimoniale, de régime des sanctions et de régime des avenants. Ces amendements n'ont pas été repris dans la mesure où de telles dispositions relèvent du principe de subsidiarité et de l'équilibre du contrat qui doit être déterminé entre les parties.

Pour les mêmes raisons, les amendements 133 et 134 qui imposent à l'opérateur sélectionné le maintien des droits des salariés n'ont pas non plus été repris par la Commission et par le Conseil. Néanmoins, en matière de protection des travailleurs le considérant 13 et l'article 4§7 prévoit explicitement que les autorités peuvent, dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, imposer aux opérateurs candidats d'offrir au personnel préalablement engagé le maintien de certains droits.

Procédures de recours

L'objet des amendements 8, 84, 85, 86 et 87, relatifs aux procédures de recours à l'encontre des décisions prises par l'autorité compétente, n'est pas couvert dans la mesure où la position commune ne détermine plus de procédures spécifiques en la matière.

Opérateurs des pays tiers

L'objet des amendements 4, 20, 74 et 125, relatifs aux conditions d'accès et aux règles d'établissement applicables aux opérateurs des pays tiers, n'est pas repris dans la mesure où

cet aspect n'est traité de façon spécifique ni par la proposition de la Commission ni par la position commune du Conseil. Ces amendements n'ont donc pas été repris.

4.3 Amendements du Parlement Européen rejetés par la Commission et intégrés en tout ou partie dans la position commune

Petites et moyennes entreprises

Les amendements 17 et 79 visent à garantir la prise en compte des intérêts spécifiques des PME sur le marché des transports locaux. Ces amendements n'ont pas été repris dans la proposition de la Commission mais ils sont clairement reflétés à l'article 5§4 de la position commune qui met en place un seuil spécifique, d'un niveau plus élevé, applicable aux seuls contrats attribués aux PME, lesquelles sont définies dans ce même article comme les compagnies n'exploitant pas plus de 20 véhicules. Il faut rappeler que cette disposition tient compte de la structure tout à fait spécifique du marché des transports locaux dans laquelle les PME jouent un rôle parfois déterminant. De plus le secteur des transports est soumis aux règles spécifiques du chapitre "Transport" du Traité.

4.4 Nouveaux éléments

Champ d'application

Les considérants 8 bis, 29 et l'article 1§2 sont relatifs à la sortie des services publics de transport de marchandises du champ d'application du règlement et précisent le régime applicable à ce secteur.

Transparence

L'article 7§3 introduit l'obligation pour l'autorité compétente de publier certaines informations en cas d'attribution directe de services de transport par chemin de fer.

L'article 7§4 oblige l'autorité compétente à transmettre, à la demande de toute partie intéressée, sa décision motivée relative à l'attribution directe d'un contrat de service public.

Compatibilité avec le traité

L'article 9§2 précise le régime applicable aux aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public, autres que celles relevant du règlement. En conséquence, l'article 10§2 prévoit l'abrogation du règlement 1107/70 du Conseil du 4 juin 1970 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

5. CONCLUSIONS

La Commission considère que la position commune adoptée à la majorité qualifiée le 11.12.2006 n'affecte pas les objectifs et l'approche de sa proposition révisée et peut donc la soutenir.