CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 26 mars 1998 *

1. Le Korkein hallinto-oikeus vous saisit à titre préjudiciel sur l'interprétation de certaines dispositions du règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, 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 [1], tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1893/91 [2] du Conseil, du 20 juin 1991 (ci-après le « règlement »).

Il vous est demandé, en substance, de délimiter l'étendue des pouvoirs accordés aux États membres par le règlement en cas de demande de suppression partielle d'une obligation de service public dans le domaine des transports régionaux par route présentée par une entreprise investie d'une mission de service public.

Le cadre juridique

Les dispositions pertinentes du règlement

2. Le règlement vise « ... l'élimination des disparités qui se manifestent par l'imposition aux entreprises de transport par les États membres d'obligations inhérentes à la notion de service public et qui sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence » [3]. Il reconnaît néanmoins que leur maintien est indispensable, dans certains cas, pour garantir une fourniture de services de transport suffisants [4].

3. Les trois principes suivants traduisent l'économie générale de ce règlement:

— les États membres doivent supprimer les obligations de service public en matière de transports sauf si le maintien de ces obligations est indispensable pour garantir des services de transport suffisants;

— le maintien d'une obligation de service public comporte l'obligation pour l'État membre de compenser les charges qui en découlent pour les entreprises;

* Langue originale: le français.

1 — JO L 156, p. 1.

2 — JO L 169, p. 1.

3 — Premier considérant du règlement n° 1191/69. Voir également le premier considérant du règlement n° 1893/91.

4 — Deuxième considérant du règlement n° 1191/69, et premier et troisième considérants du règlement n° 1893/91.

— cette compensation des charges est harmonisée selon des méthodes communautaires.

4. Le règlement s'applique, aux termes de son article 1er, paragraphe 1, premier alinéa, aux entreprises de transport qui exploitent des services dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Le second alinéa de ce paragraphe 1 prévoit que les États membres ont la possibilité d'exclure de son champ d'application les entreprises dont l'activité est limitée à l'exploitation de services urbains, suburbains ou régionaux. Cette possibilité n'a pas été utilisée par la république de Finlande.

5. Son article 1er, paragraphes 3 et 4, dispose que les États membres doivent supprimer « les obligations inhérentes à la notion de service public ... imposées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable » à moins que leur maintien ne soit indispensable « pour garantir des services de transport suffisants... ».

6. Les obligations de service public définies à son article 2, paragraphe 1, sont celles que « ... l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions » si elle considérait son propre intérêt commercial. Elles comprennent l'obligation d'exploiter, l'obligation de transporter et l'obligation tarifaire [5].

7. Son article 3, paragraphe 1, dispose que: « Lorsque les autorités compétentes des États membres décident le maintien de tout ou partie d'une obligation de service public et que plusieurs solutions garantissent, dans des conditions analogues, la fourniture de services de transport suffisants, les autorités compétentes choisissent celle qui entraîne le moindre coût pour la collectivité ».

8. Son article 4, paragraphe 1, mentionne qu'« Il appartient aux entreprises de transport de présenter aux autorités compétentes des États membres des demandes de suppression de tout ou partie d'une obligation de service public si cette obligation entraîne pour elles des désavantages économiques ».

9. Son article 5, paragraphe 1, précise qu'« Une obligation d'exploiter ou de transporter comporte des désavantages économiques [6] lorsque la diminution des charges susceptible d'être réalisée par la suppression totale ou partielle de cette obligation à l'égard d'une prestation ou d'un ensemble des prestations soumises à cette obligation

5 — Cette notion a été précisée dans l'arrêt du 27 novembre 1973, Nederlandse Spoorwegen (36/73, Rec. p. 1299).

6 — Idem.

est supérieure à la diminution des recettes résultant de cette suppression ».

10. Son article 6, paragraphe 2, souligne que: « Les décisions de maintien ou de suppression à terme de tout ou partie d'une obligation de service public prévoient, pour les charges qui en découlent, l'octroi d'une compensation déterminée conformément aux méthodes communes prévues aux articles 10 à 13 ».

Les dispositions pertinentes du droit national

11. La loi 343/1991 relative au transport des personnes par route sous licence, telle que modifiée par la loi 662/1994 (ci-après la « loi »), applique et complète les dispositions du règlement.

12. En Finlande, le service régulier de transport par autocars est assuré par des transporteurs détenteurs soit d'une licence de transports en commun [7] sous forme de services conventionnés et financés par des ressources publiques, soit d'une licence d'exploitation de transports réguliers, seule en cause en l'espèce, qui suppose l'octroi au préalable d'une licence de transports en commun [8].

13. La licence d'exploitation de transports réguliers par autocars est délivrée sur la demande des entreprises de transport aux titulaires de la licence de transports en commun par l'autorité compétente pour l'octroi des licences [9]. Cette licence fixe le centre de contrôle du trafic, l'itinéraire et, en général, les horaires et la date du début de l'exploitation [10].

14. Le titulaire de cette licence s'engage à assurer le transport dans des conditions conformes à la licence et « adéquates à tous autres égards » [11]. Il est ainsi tenu d'exploiter la ligne sur la base des seules recettes provenant des voyageurs. En contrepartie, il dispose d'un droit exclusif de desserte de l'itinéraire en cause.

15. La licence d'exploitation de transports réguliers par autocars peut être retirée à la demande de son titulaire par l'autorité compétente ou à l'initiative de cette dernière si le titulaire de la licence de service régulier ne remplit plus les conditions requises pour l'octroi de la licence, si la licence de transports en commun lui a été retirée ou encore

7 — Selon l'article 9 de la loi, la licence de transports en commun est accordée à tout demandeur remplissant des conditions de solvabilité, de moralité et de capacité professionnelle. Cette licence permet l'accès à la profession et confère au transporteur de larges droits d'exploitation.

8 — Ibidem.

9 — Ibidem, article 9 bis.

10 — Ibidem, article 10, deuxième alinéa.

11 — Ibidem, article 13.

si l'intérêt général exige la réorganisation de l'exploitation de la ligne de transport [12]. Tel est le cas lorsque le titulaire de la licence de transports réguliers par autocars ne l'exploite pas de façon « adéquate » et, notamment, si la liaison devient déficitaire.

16. La loi permet également au titulaire d'une licence d'exploitation de transports réguliers par autocars de demander la suppression partielle de ses obligations de service public. L'autorité compétente n'est toutefois pas tenue d'y faire droit. C'est précisément l'application de cette dernière disposition qui est contestée en l'espèce.

Le cadre factuel

17. Le 21 décembre 1993, le ministère des Transports finlandais a concédé à Kainuun Liikenne Oy et Oy Pohjolan Liikenne Ab, deux entreprises finlandaises (ci-après « Kainuun Liikenne et Pohjolan Liikenne » ou les « requérantes au principal »), une licence de transport régulier par autocars valable pour une période allant du 1er janvier 1994 au 31 décembre 2003 pour l'exploitation de la ligne Kajaani-Rukatunturi, située au nord du pays, couvrant un trajet d'environ 275 kilomètres. Cette licence habilite ces entreprises à effectuer le transport de passagers par autocars sur l'itinéraire en cause conformément aux horaires figurant dans le dossier.

12 — Ibidem, article 20.

18. Après l'entrée en vigueur du règlement, le 1er janvier 1994, à la suite de l'adhésion de la république de Finlande à l'accord sur l'Espace économique européen, le ministère des Transports a invité les entreprises effectuant des transports routiers par autocars à présenter leurs demandes relatives à la suppression des lignes qu'elles n'étaient pas en mesure d'exploiter sur la seule base des recettes provenant des voyageurs.

19. Kainuun Liikenne et Pohjolan Liikenne ont ainsi sollicité la suppression partielle de leur obligation de transport sur la ligne Kajaani-Rukatunturi, de manière à leur permettre de limiter l'exploitation aux parcours Kajaani-Peranka (environ 180 kilomètres) et Kajaani-Suomussalmi (environ 118 kilomètres).

20. Selon elles, l'ensemble de la ligne est déficitaire mais elles ont précisé être disposées à continuer l'exploitation et à négocier avec l'administration départementale la mise en place d'un contrat de service public avec intervention de fonds publics pour la partie de la ligne dont elles ont demandé la suppression (les liaisons Suomussalmi-Rukatunturi et Peranka-Rukatunturi, parties les plus déficitaires de la ligne Kajaani-Rukatunturi). En d'autres termes, elles demandent le maintien des obligations de service public leur incombant sur la partie sud de la ligne et leur suppression sur la partie nord.

21. Par décision du 9 janvier 1995 (ci-après la « décision litigieuse »), l'administration départementale d'Oulu a rejeté cette demande au motif qu'il n'avait pas été démontré que, en limitant le parcours en cause à Peranka et Suomussalmi, des résultats économiquement plus satisfaisants que ceux obtenus pour la desserte pratiquée jusqu'alors de l'entière liaison seraient atteints. Elle ajoutait que, dans les circonstances de l'espèce, la loi n'autoriserait pas la suppression partielle de l'obligation de service public, mais seulement sa suppression totale.

22. Kainuun Liikenne et Pohjolan Liikenne ont introduit un recours en annulation contre la décision litigieuse auprès du Korkein hallinto-oikeus. A l'appui de leur recours, elles ont prétendu que, en application du règlement, l'administration départementale était tenue de leur accorder la suppression partielle de la ligne dès lors qu'elles avaient démontré avoir satisfait aux exigences de l'article 4 du règlement, tenant à l'existence d'un désavantage économique au sens de l'article 5 de ce même règlement.

23. Selon la juridiction de renvoi, les bilans présentés par les requérantes au principal sont conformes aux exigences prévues par les articles 4 et 5 du règlement et elles ont donc bien démontré avoir subi un désavantage économique dans la mesure où la diminution des charges résultant de la suppression demandée du tronçon litigieux était supérieure à la réduction des recettes entraînée par cette suppression.

24. En outre, la juridiction de renvoi, faisant siens les motifs de la décision litigieuse, indique que, dans les circonstances de l'espèce, la demande de suppression partielle de l'obligation de service public présentée par les requérantes au principal ne pouvait qu'être rejetée. Selon elle, seule la suppression totale de cette obligation — à savoir le retrait de la licence — permet à l'administration d'organiser les transports de manière adéquate et rationnelle en maintenant des services de transport suffisants, avec un volume d'aides aussi réduit que possible et en mettant en concurrence efficace les entreprises de transport pour l'exploitation de l'ancien service public.

25. Toutefois, doutant du sens qu'il convient de donner aux dispositions du règlement relatives à la suppression partielle d'une obligation de service public, le Korkein hallinto-oikeus vous pose les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Le règlement en matière d'obligations de service [règlement (CEE) n° 1191/69, tel que modifié par le règlement n° 1893/91], et notamment les dispositions combinées des articles 4 et 1er, paragraphe 3, doit-il être interprété en ce sens qu'il permet à un entrepreneur de transport d'obtenir la suppression de toute partie, quelle qu'elle soit, de son obligation de service, par exemple seulement de telle partie d'une ligne unique?

2) Si la première question fait l'objet d'une réponse positive, assortie ou non de réserves, et que le Korkein hallinto-oikeus renvoie, le cas échéant, l'affaire à l'administration départementale, il convient, aux fins de la trancher définitivement, d'obtenir une réponse à la question suivante: le droit, reconnu dans le règlement à l'entrepreneur de transport, d'obtenir une suppression partielle de son obligation de service entraîne-t-il aussi la conséquence que l'autorité compétente se voit limitée ou empêchée dans l'exercice du pouvoir, qu'elle tire de la législation nationale, de retirer la licence de transport aux fins de rationalisation du service, dans la mesure où celle-ci est rendue nécessaire par la suppression partielle précitée? »

Observation préliminaire

26. Les requérantes au principal prétendent que la présentation de la législation nationale opérée par la juridiction nationale est erronée.

27. Contrairement à ce qu'indique le juge de renvoi, selon elles, dans les circonstances de l'espèce, la loi leur accorderait la suppression partielle de l'obligation de service public sollicitée.

28. En outre, elles soutiennent que, contrairement à l'affirmation du juge national, la Finlande ne présente aucune caractéristique particulière qui justifierait que soit reconnu à l'autorité compétente le pouvoir de rejeter une demande de suppression partielle d'obligations de service public, ou de retirer de son propre chef la licence de transport, alors que l'entreprise concernée n'aurait sollicité qu'une suppression partielle.

29. C'est la raison pour laquelle elles vous demandent de répondre à des questions complémentaires annexées à leurs observations écrites.

30. En ce qui concerne les griefs portant sur la mauvaise interprétation de la loi par le juge de renvoi, rappelons que votre Cour, à l'issue d'une jurisprudence constante [13], a dit pour droit que les juridictions nationales et la Cour constituent deux ordres juridiques distincts et qu'il revient aux juridictions nationales de fournir à la Cour les « éléments de fait ou de droit, nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées » [14].

31. La présentation de la loi opérée par le juge national doit donc être considérée par la Cour comme une donnée constante.

13 — Depuis l'arrêt du 6 avril 1962, De Geus (13/61, Rec. p. 89).

14 — Arrêt du 9 octobre 1997, Grado et Bashir (C-291/96, Rec. p. I-5531, point 12).

32. S'agissant de la demande complémentaire des requérantes au principal, vous avez constamment jugé que l'article 177 du traité instaure un mécanisme de collaboration directe et réciproque entre les juridictions nationales et la Cour [15] et que, par conséquent, vous répondez aux seules questions que la juridiction de renvoi estime utiles pour l'issue du litige dont elle est saisie [16]. Rappelons, à ce propos, les termes mêmes de votre arrêt du 5 février 1963, Van Gend & Loos [17]:

« ... pour conférer compétence à la Cour ... il faut et il suffit qu'il ressorte à suffisance de droit que la question posée vise une interprétation du traité;

... les considérations qui ont pu guider une juridiction nationale dans le choix de ses questions, ainsi que la pertinence qu'elle entend leur attribuer dans le cadre d'un litige soumis à son jugement, restent soustraites à l'appréciation de la Cour ».

33. Toutefois, vous estimez devoir parfois extraire des motifs de son ordonnance le véritable objet du litige au principal et les réelles interrogations du juge de renvoi afin de lui fournir une réponse utile. Vous avez ainsi pu reformuler certaines questions préjudicielles [18].

34. Par conséquent, nous répondrons aux seules questions posées par le juge de renvoi après avoir rappelé l'objet du litige.

35. En l'espèce, cet objet est clairement défini par l'ordonnance de renvoi. Il porte sur le bien-fondé, au regard du règlement, de la décision litigieuse.

36. Il ressort également de cette ordonnance que votre Cour est interrogée, dans une première question, sur le point de savoir si le règlement oblige l'autorité compétente d'un État membre à accorder à une entreprise investie d'une mission de service public la suppression partielle de son obligation de service public dès lors qu'elle rapporte la preuve que son maintien entraîne pour elle des désavantages économiques. Il vous est, en outre, demandé de préciser si la réponse à cette première question doit être nuancée et, notamment, si le rejet d'une telle demande obéit à des règles particulières.

15 — Depuis l'arrêt du 1er décembre 1965, Schwarze (16/65, Rec. p. 1081).

16 — Voir, par exemple, l'arrêt du 16 juin 1981, Salonia (126/80, Rec. p. 1563).

17 — 26/62, Rec. p. 1. Voir aussi les points 27 à 29 de nos conclusions, et la jurisprudence citée, sous l'arrêt du 22 avril 1997, Sutton (C-66/95, Rec. p. I-2163).

18 — Voir, notamment, l'arrêt du 20 mars 1986, Tissier (35/85, Rec. p. 1207, point 10).

37. De même, par sa seconde question, indépendante, selon nous, de la réponse que vous donnerez à la première, le juge de renvoi vous demande si un État membre peut décider de son propre chef de supprimer l'intégralité d'une obligation de service public imposée à une entreprise, alors que cette dernière n'a demandé que sa suppression partielle, afin de réorganiser le service de façon rationnelle.

La réponse à la première question

38. Les requérantes au principal soutiennent que le règlement doit être interprété en ce sens qu'il oblige l'autorité compétente des États membres à faire droit à la demande de suppression de tout ou partie d'une obligation de service public dès lors que l'entreprise demanderesse justifie, conformément aux dispositions de l'article 4 du règlement, subir un désavantage économique du fait du maintien de tout ou partie de cette obligation.

39. Nous estimons, comme le gouvernement finlandais, le gouvernement belge et la Commission, que le règlement n'oblige pas les États membres à faire droit à une demande de suppression partielle ou totale d'une obligation de service public. Toutefois, selon nous, le rejet d'une telle demande suppose le respect de certaines conditions.

40. Il résulte, en effet, tant de l'objectif poursuivi par le règlement, de son économie générale que du libellé même de certaines de ses dispositions que, si les entreprises peuvent demander la suppression partielle ou totale de leurs obligations de service public — à certaines conditions seulement —, les autorités compétentes des États membres ont la possibilité de rejeter cette demande dès lors que l'intérêt public spécifique des services de transport l'exige.

41. Ainsi, il résulte du libellé même du sixième considérant du règlement n° 1191/69 que le droit de demander la suppression des obligations de service public est réservé aux seules entreprises qui subissent un désavantage économique, déterminé selon des règles définies, du fait du maintien des obligations de service public.

42. En outre, le deuxième considérant du règlement n° 1191/69 précise que « ... [le] maintien [des obligations de service public définies dans le règlement] est indispensable dans certains cas pour garantir la fourniture de services de transport suffisants... ». La même observation se retrouve dans le premier considérant du règlement n° 1893/91 qui dispose: « ... tout en maintenant le principe de la suppression des obligations de service public, l'intérêt public spécifique des services de transport peut justifier que la notion de service public s'applique dans ce domaine ».

43. Cependant, le onzième considérant du règlement précise que, si le maintien des obligations de service public est décidé, les autorités compétentes doivent compenser les charges qui en découlent pour les entreprises de transport.

44. Ces règles traduisent le souci du législateur communautaire de permettre aux entreprises de transport de ne pas demeurer dans une situation économique qui les fragilise par rapport à leurs concurrents, et donc la priorité accordée aux règles susceptibles de faciliter un meilleur fonctionnement du marché unique.

45. L'économie même du règlement — notamment sa section II relative aux principes communs pour la suppression ou le maintien des obligations de service public — confirme que la suppression des obligations de service public est possible mais qu'elle n'est pas de droit.

46. *En effet*, si les articles 4 et 5 du règlement accordent aux entreprises investies d'une mission de service public la faculté de demander la suppression de tout ou partie d'une obligation de service public dès lors que cette obligation entraîne pour elles des désavantages économiques, les articles 1er, paragraphe 4, et 3 du règlement reconnaissent parallèlement aux États membres le droit de *maintenir* une obligation jugée nécessaire pour garantir la fourniture de services de transport suffisants.

47. *Toutefois*, le droit de décider du maintien des obligations de service public est soumis au respect de certaines règles.

48. Ainsi, l'article 3 du règlement impose aux autorités compétentes de choisir, parmi plusieurs solutions garantissant, dans des conditions analogues, la fourniture de services de transport suffisants, celle qui entraîne le moindre coût pour la collectivité.

49. De même, l'article 6, paragraphe 2, du règlement prévoit que la décision de *maintien* ou de suppression donne droit à compensation dès lors que des charges découlent de cette décision.

50. Par ailleurs, l'article 7 du règlement précise que la décision de *maintien* peut être assortie de conditions destinées à améliorer le rendement des prestations soumises à l'obligation en cause.

51. Enfin, si l'article 1er, paragraphe 4, du règlement précise les éléments dont le législateur doit tenir compte dès lors qu'il décide de maintenir les obligations de service

public [19], le règlement n° 1191/69 ne définit pas la notion de « garantie de fourniture de services de transport suffisants » pas plus que ne le fait le règlement n° 1893/91. Dans ce dernier, la notion litigieuse a seulement été remplacée par celle d'« intérêt public spécifique des services de transport ».

52. Selon le Comité économique et social, « une définition de la notion de 'fourniture de services de transport suffisants' étant difficile à formuler en raison de circonstances différentes pouvant exister dans les divers États membres, le règlement proposé se borne à fournir des éléments d'appréciation de cette notion » [20].

53. Avant d'expliciter quels sont les « éléments d'appréciation de cette notion », il convient de rappeler que, conformément au quatrième considérant du règlement n° 1191/69, l'article 2 du règlement a défini les différentes obligations de service public dans les transports.

54. Cet article prévoit, en effet, qu'elles comportent l'obligation de prendre toutes les mesures en vue de garantir un service de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité et de capacité, l'obligation de transporter des voyageurs et des marchandises à des prix et des conditions de transport déterminés et enfin l'obligation d'appliquer des prix fixés et homologués par voie d'autorité contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise.

55. S'agissant des éléments contribuant à préciser les contours de cette notion, le deuxième considérant du règlement n° 1191/69 indique que « ... la fourniture [de services de transport suffisants] s'apprécie en fonction de *l'offre et de la demande de transport existantes ainsi que des besoins de la collectivité* » [21].

56. L'article 3 du règlement souligne, en outre, que la fourniture de services de transport suffisants s'apprécie en fonction de l'intérêt général, des possibilités de recours à d'autres techniques de transport et de l'aptitude de celles-ci à satisfaire les besoins de transport considérés et des prix et conditions de transport pouvant être offerts aux usagers.

57. Nous pensons que, dès lors que les exigences de l'article 3 du règlement ont été respectées, les autorités compétentes des États membres disposent d'une large marge

19 — Cet article dispose en effet que: « Pour garantir des services de transport suffisants, compte tenu notamment des facteurs sociaux, environnementaux et d'aménagement du territoire... ».

20 — Sixième considérant de l'avis rendu sur la proposition de règlement du Conseil 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 (JO 1968, C 49, p. 15).

21 — Souligné par nous.

d'appréciation pour évaluer les besoins des usagers de ces services publics de transport.

58. En l'espèce, le gouvernement finlandais expose que, conformément à l'article 3 du règlement, le refus de l'administration régionale de faire droit à la demande des requérantes au principal est justifié par des raisons tenant à l'intérêt du service public de transport dans une région où la densité démographique est faible (moins de huit personnes au kilomètre carré) et où le transport par autocars reste le mode de communication le plus adapté.

59. Selon lui, la garantie de services de transport suffisants et appropriés dans ce type de région à faible densité démographique nécessite, en outre, une planification globale des transports. C'est pourquoi il estime que la ligne Kajaani-Rukatunturi ne peut, comme le demandent les requérantes au principal, être scindée en plusieurs tronçons sans porter atteinte au principe de traitement égal des usagers du service public et de non-discrimination entre les entreprises de transport désireuses d'exploiter l'intégralité de la ligne. Il illustre son propos en développant un certain nombre d'exemples concrets [22].

22 — Comme la difficulté, pour une entreprise de transport, d'assurer des rotations économiquement rentables si elle ne peut obtenir que l'exploitation de la partie nord de la ligne; ou encore, les contraintes supplémentaires imposées aux personnes âgées vivant dans le nord de la ligne si elles doivent changer d'autocar à mi-parcours...

60. Les requérantes au principal ne contestent pas la nécessité de réorganiser le service public des transports par autocars sur la ligne Kajaani-Rukatunturi, mais proposent une solution différente de celle présentée par les autorités finlandaises compétentes.

61. Le soin de trancher ce problème — et donc d'évaluer la solution la plus adaptée —, compte tenu des éléments d'appréciation énoncés à l'article 3 du règlement, est du ressort exclusif des juridictions nationales compétentes.

62. Pour conclure, nous pensons que le règlement — et notamment ses articles 1er, 3 et 4 — doit être interprété en ce sens qu'il n'oblige pas l'autorité compétente d'un État membre à accorder à une entreprise investie d'une mission de service public la suppression partielle de son obligation de service public, même si elle rapporte la preuve que son maintien entraîne pour elle des désavantages économiques. Toutefois, ce refus ne peut être motivé que par la nécessité de garantir des services de transport suffisants. Cette notion s'apprécie en fonction de l'intérêt général, des possibilités de recours à d'autres techniques de transport et de l'aptitude de celles-ci à satisfaire les besoins de transport considérés, des prix et conditions de transport pouvant être offerts aux usagers, étant entendu que, si plusieurs solutions garantissent, dans des conditions analogues, la fourniture de services de transport suffisants, l'autorité nationale compétente choisit celle qui entraîne le moindre coût pour la collectivité.

La réponse à la seconde question

63. Par sa seconde question, le juge de renvoi vous demande de préciser si le règlement s'oppose à ce qu'un État membre prenne l'initiative de supprimer les obligations de service public imposées à des entreprises aux fins de réorganiser le service public de façon rationnelle.

64. Là encore, nous estimons qu'il résulte tant du but poursuivi par le règlement, de son économie générale que du libellé de certaines de ses dispositions qu'une réponse négative doit être apportée à cette question.

65. Même si le législateur communautaire admet que la nécessité de garantir la fourniture de services de transport suffisants peut parfois justifier le maintien des obligations de service public, son but est de supprimer ces obligations puisqu'elles sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence. C'est pourquoi il investit les États membres d'un large pouvoir d'appréciation en matière de suppression de ces contraintes et leur impose de dédommager les entreprises des charges qu'elles subissent du fait de leur maintien. C'est dans ce sens qu'il faut lire les cinquième et onzième considérants du règlement n° 1191/69 qui prévoient respectivement que:

« ... il est nécessaire de laisser aux États membres le soin de prendre, de leur propre initiative, des mesures de suppression ou de maintien d'obligations de service public; que, toutefois, ces obligations étant susceptibles d'entraîner des charges pour les entreprises de transport, celles-ci doivent pouvoir présenter des demandes de suppression aux autorités compétentes des États membres;

... le maintien d'une obligation de service public ... décidé par les autorités compétentes comporte l'obligation de compenser les charges qui en découlent pour les entreprises de transport ».

66. L'économie générale et le libellé même de certaines dispositions du règlement confirment cette approche.

67. Ainsi, l'article 1er, paragraphe 3, du règlement pose le principe selon lequel les États membres suppriment les obligations de service dans les transports de leur propre initiative.

68. En l'espèce, les autorités finlandaises compétentes ont estimé que le service public de transport par autocars de la ligne litigieuse est effectivement déficitaire et que le fonctionnement de ce service public, de façon économiquement viable pour les entreprises de transport et à moindre coût pour la col-

lectivité, imposait la réorganisation de l'ensemble de la ligne.

69. La décision litigieuse s'analyse donc en une décision de suppression d'une obligation de service public des transports dans une région de la Finlande et de réorganisation de ce même service public.

70. Or, non seulement le règlement reconnaît aux États membres le droit de supprimer les obligations de service public, mais, nous l'avons déjà démontré lors de l'examen de la première question, il leur reconnaît également un large pouvoir d'appréciation en matière d'organisation — et, par conséquent, de réorganisation — du service public des transports.

71. Nous vous proposons donc de répondre à cette seconde question en ce sens que le règlement ne s'oppose pas à ce qu'un État membre décide de lui-même la suppression des obligations de service public afin de réorganiser celui-ci de façon rationnelle.

Conclusion

72. Au regard des considérations qui précèdent, nous vous proposons de répondre comme suit aux questions déférées par le Korkein hallinto-oikeus:

« 1) Le règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, 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, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1893/91 du Conseil, du 20 juin 1991, notamment ses articles 1er, paragraphe 3, et 4, doit être interprété en ce sens qu'il n'oblige pas un État membre à accorder à une entreprise investie d'une mission de service public la suppression partielle de ses obligations de service public, même si elle a rapporté la preuve que leur maintien entraîne pour elle des désavantages économiques, dès lors que ce refus est justifié par la nécessité de garantir des services de transport suffisants.

La garantie des services de transport suffisants s'apprécie, conformément à l'article 3 du règlement précité, en fonction de l'intérêt général, des possibilités de recours à d'autres techniques de transport et de l'aptitude de celles-ci à

satisfaire les besoins de transport considérés, des prix et conditions de transport pouvant être offerts aux usagers, étant entendu que, si plusieurs solutions garantissent, dans des conditions analogues, la fourniture de services de transport suffisants, l'autorité nationale compétente choisit celle qui entraîne le moindre coût pour la collectivité.

2) Le règlement précité doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre supprime une obligation de service public afin de réorganiser ce service public de façon rationnelle. »