DÉCISION DE LA COMMISSION

du 25 janvier 1999

relative à un différend opposant les Pays-Bas à la France et à l'Italie au sujet d'une autorisation de service de passagers en autocar

[notifiée sous le numéro C(1999) 111]

(Les textes en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, française, italienne et néerlandaise sont les seuls faisant foi.)

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

(1999/102/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil du 16 mars 1992 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus [1], modifié par le règlement (CE) n° 11/98 [2], et notamment son article 7, paragraphe 7,

après avoir consulté les États membres concernés,

considérant ce qui suit:

I. LES FAITS

(1) Le 17 mars 1998, la société néerlandaise Atlas Reizen BV a introduit, auprès des autorités néerlandaises compétentes, ci-après dénommées «autorité délivrante», une demande d'autorisation de service régulier effectué par autocar à travers différents États membres à savoir, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni.

(2) Le service que se propose d'effectuer la société Atlas Reizen BV est destiné exclusivement à des touristes non européens qui réservent un circuit complet, payable d'avance à une agence de voyage, le prix comprenant la totalité du circuit, le *pass* étant valable pour toute la saison. Le circuit ne peut être effectué qu'une seule fois. Chaque touriste peut descendre à l'un des arrêts prévus dans l'un des États membres et continuer son périple quelques jours plus tard en empruntant un autre autocar de la ligne. Les autocars passent une fois tous les deux jours à des arrêts déterminés généralement situés à proximité d'hôtels. Ce circuit fonctionne du mois d'avril au mois d'octobre.

(3) Selon la procédure d'autorisation prévue à l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 684/92, l'autorisation est délivrée en accord avec tous les États membres sur le territoire desquels des passagers sont pris en charge ou déposés. Par courrier du 25 mars 1998, les autorités néerlandaises ont transmis la demande avec un avis favorable à tous les États membres concernés. La Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, l'Autriche et le Royaume-Uni ont émis un avis favorable tandis que la France et l'Italie ont émis un avis défavorable.

(4) En date du 10 avril 1998 les autorités françaises ont fait savoir qu'elles émettaient un avis négatif au motif que la demande ne diffère que très peu d'une demande précédente introduite par la société néerlandaise Vermaat's Autobedrijf BV par courrier du 12 août 1997 à laquelle les autorités françaises ont donné un avis défavorable en date du 10 octobre 1997, au motif qu'il n'était pas possible, compte tenu de la demande, de le définir selon les catégories de services (réguliers, réguliers spécialisés ou occasionnels), qu'il s'adressait aux services les plus lucratifs puisqu'effectués uniquement pendant la saison touristique et qu'il s'agissait d'un cabotage non autorisé au sens du règlement (CEE) n° 2454/92 du Conseil du 23 juillet 1992 fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un État membre [3], modifié par l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

(5) En date du 21 avril 1998, les autorités italiennes ont fait savoir aux autorités néerlandaises qu'elles émettraient un avis favorable à la demande d'autorisation à condition qu'aucune sorte de transport entre deux villes ou plus du territoire italien ne soit effectué, ce qui revenait à refuser l'autorisation du service tel qu'il est présenté.

(6) Le 16 juin 1998, l'autorité délivrante a, au titre de l'article 7, paragraphe 6, du règlement (CEE) n° 684/92 selon lequel «si la procédure de formation de l'accord visé au paragraphe 1 n'aboutit pas, la Commission peut être saisie dans le délai indiqué au paragraphe 3, soit un délai de trois mois à compter de l'introduction de la demande d'autorisation», saisi la Commission en vue d'un arbitrage dans l'affaire.

[1] JO L 74 du 20. 3. 1992, p. 1.
[2] JO L 4 du 8. 1. 1998, p. 1.
[3] JO L 251 du 29. 8. 1992, p. 1.

II. APPRÉCIATION JURIDIQUE

(7) Malgré le fait qu'au moment de l'adoption de la présente décision les modifications apportées par le règlement (CE) nº 11/98 soient devenues applicables, le type de service qui fait l'objet de la demande d'autorisation doit être apprécié selon les règles et définitions applicables au moment de l'introduction de la demande.

(8) Le service proposé possède certaines caractéristiques d'un service régulier, tel que défini par l'article 2, point 1, du règlement (CEE) nº 684/92, dans la mesure où il assure le transport de voyageurs selon une fréquence et sur une relation déterminées, les voyageurs pouvant être pris en charge et déposés à des arrêts préalablement fixés. Cependant, en l'espèce, on ne peut constater que ce service est accessible à tout le monde étant donné qu'il est réservé exclusivement à des touristes européens qui ont réservé et payé leur billet avant leur arrivée en Europe, ce service n'étant pas commercialisé en Europe. Il ne peut donc être qualifié de service régulier au sens de l'article 2, point 1.1, du règlement (CEE) nº 684/92.

(9) En outre, la qualification de service régulier spécialisé, tel que défini à l'article 2, point 1.2, du règlement (CEE) nº 684/92, pourrait être retenue à condition que ce service assure le transport d'une catégorie déterminée de voyageurs, à l'exclusion d'autres voyageurs, et que la qualité de voyageurs non européens suffise à constituer une catégorie déterminée de voyageurs.

(10) La Cour de justice des Communautés européennes, dans son arrêt du 30 avril 1998 dans l'affaire C-47/97 (Clarke & Sons et Ferne) [1], a établi que «par catégorie déterminée de voyageurs au sens de l'article 2, point 2, du règlement (CEE) nº 684/92, il convient d'entendre des voyageurs partageant le même statut. Cette interprétation ressort des exemples mentionnés à l'article 2, point 1.2, du règlement (CEE) nº 684/92, dans lequel sont notamment visés les travailleurs, les scolaires et étudiants et les militaires. Il ne suffit pas en revanche qu'il s'agisse d'un simple groupe de voyageurs préalablement constitué (. . .). Dans l'affaire au principal, le service de transport est effectué à chaque fois pour un groupe de voyageurs différents, leur seul point en commun étant qu'ils ont réservé un voyage auprès du même organisateur. De tels voyageurs ne relèvent donc pas d'une même catégorie déterminée».

(11) En l'espèce, il s'agit d'une part de voyageurs non européens ayant réservé leur voyage par le même organisateur ce qui n'est pas suffisant pour constituer un statut commun dans le sens où l'entend la Cour de justice; d'autre part, ces voyageurs n'effectuent pas le voyage de manière régulière au sens où l'on peut l'entendre pour des catégories déterminées de voyageurs comme les étudiants, les militaires, les travailleurs qui effectuent un parcours entre leur domicile et le lieu de leurs activités. En l'espèce, les voyageurs empruntent la ligne d'autocar dans un sens, une seule fois dans la saison et s'arrêtent à leur gré pour quelques jours à l'une des étapes du parcours, puis reprennent la ligne vers une autre destination; à aucun moment le groupe ne peut être considéré comme homogène. Dans ces circonstances, il y a lieu de conclure que ce service ne peut être qualifié de service régulier spécialisé.

(12) Il y a lieu ensuite d'examiner si ce service pourrait être qualifié de service de navette au sens de l'article 2, point 2, du règlement (CEE) nº 684/92. De tels services sont définis comme des services organisés pour transporter en plusieurs allers et retours des groupes préalablement constitués d'une même zone de départ à une même zone de destination. Ces groupes, composés de voyageurs ayant accompli le voyage aller, sont ramenés au lieu de départ au cours d'un voyage ultérieur.

Par «zone de départ» et «zone de destination», on entend la localité de départ et la localité de destination, ainsi que les localités situées dans un rayon de 50 kilomètres. En dehors de la zone de départ et de destination, des groupes peuvent être respectivement pris en charge et déposés au maximum à trois endroits différents.

Dans le cadre des services de navette, un groupe préalablement constitué est un groupe dont un organisme ou une personne responsable conformément aux règles de l'État d'établissement ont pris en charge la passation du contrat ou le paiement collectif de la prestation ou ont reçu toutes les réservations et les paiements avant le départ.

Le service que propose la société Atlas Reizen BV ne réunit pas de tels critères puisqu'il s'agit d'un circuit et non pas de plusieurs allers retours, que plus de trois arrêts sont prévus, que le paiement n'est pas un paiement collectif puisque chaque voyageur réserve et paie son voyage indépendamment et que le groupe préconstitué n'est pas établi. Quant aux services de navette avec hébergement tels que définis à l'article 2, point 2.2, ils requièrent une condition supplémentaire d'hébergement sur le lieu de destination d'au moins 80 % des voyageurs, ce qui ne peut être le cas du service en question qui offre certaines possibilités de logement mais sur des lieux de destination éparpillés. Dans ces circonstances, on peut conclure que le service proposé par la société Atlas Reizen BV ne peut être qualifié de service de navette au sens du règlement (CEE) nº 684/92.

[1] Rec. 1998, p. I-2147, (points 21, 22 et 23 des motifs).

(13) Le règlement (CEE) nº 684/92 définit les services occasionnels comme les services qui ne répondent ni à la définition des services réguliers ni à la définition des services de navette.

(14) Le service proposé par la société Atlas Reizen BV ne peut entrer dans les catégories des circuits tels que mentionnés à l'article 2, point 3.1 a) selon lequel un même véhicule effectue un circuit avec un ou plusieurs groupes préconstitués. En l'espèce, les conditions d'un seul véhicule effectuant le circuit et de groupe préalablement constitué ne peuvent être retenues puisque l'on a déjà constaté que chaque voyageur décide de ses étapes et de la durée de ses séjours; pour ces raisons, il ne peut pas, non plus, être rattaché à la catégorie des services transportant des groupes de voyageurs préconstitués et assurant un hébergement pour ces mêmes groupes, tels que définis à l'article 2, point 3.1 b); il ne peut pas davantage être considéré comme service exécuté à l'occasion d'événements spéciaux comme un séminaire, une conférence ou une manifestation culturelle ou sportive tels que mentionnés à l'article 2, point 3.1 c), pas plus qu'il ne peut être rattaché à un service visé à l'article 2, point 3.1 d), c'est-à-dire un circuit à portes fermées, ou un déplacement en charge suivi d'un retour à vide ou encore un déplacement à vide suivi d'un retour en charge. En revanche, il peut être considéré comme un service occasionnel résiduel tel que défini à l'article 2, point 3.1 e) qui définit ces services comme ceux qui ne répondent pas aux critères des points a) à d).

(15) En outre, l'article 2, point 3.3, du règlement (CEE) nº 684/92 établit que «les services visés au point 3 ne perdent pas le caractère de services occasionnels par le fait qu'ils sont effectués avec une certaine fréquence». En l'espèce, la société Atlas Reizen BV assure effectivement un passage des autobus tous les deux jours. II y a lieu de conclure que le service proposé par la société Atlas Reizen BV peut être qualifié de service occasionnel résiduel au sens de l'article 2, point 3.1 e), du règlement (CEE) nº 684/92.

(16) Aux termes de l'article 4, point 4, de ce même règlement, les services occasionnels résiduels sont soumis à autorisation et les motifs de refus d'une telle autorisation sont les mêmes que ceux prévus pour le refus d'autorisation des services réguliers. Ces motifs de refus sont énumérés à l'article 7, paragraphe 4, du règlement (CEE) nº 684/92. Par conséquent, il y a lieu d'examiner si les motifs de refus de l'autorisation invoqués par la France et par l'Italie sont fondés.

(17) La France a rejeté l'autorisation, par lettre datée du 10 avril 1998, au motif que cette demande était similaire à une précédente demande présentée par une autre société néerlandaise Vermaat's Autobedrijf BV par courrier du 12 août 1997 à laquelle les autorités françaises ont donné un avis défavorable le 10 octobre 1997. La nouvelle demande d'autorisation est faite par une autre entreprise, en l'occurrence la société Atlas Reizen BV; la France ne peut invoquer la similitude d'une demande d'une autre entreprise pour motiver un avis défavorable au sens du règlement (CEE) nº 684/92. L'article 7 du règlement (CEE) nº 684/92 donne une liste des motifs de refus et cette liste doit être interprétée de manière restrictive afin de garantir une sécurité juridique. La justification avancée par la France ne peut être considérée comme un motif de refus au sens du règlement (CEE) nº 684/92. La France aurait dû revenir sur les motifs de refus antérieurement formulés pour rejeter la demande d'autorisation. Il n'est d'ailleurs pas établi que de tels motifs auraient pu être retenus en l'espèce et dans l'état actuel du dossier ces motifs ne peuvent être pris en compte.

(18) Les autorités italiennes ont émis un avis positif pour l'autorisation, à condition que soient éliminées les liaisons entre deux ou plusieurs villes sur le territoire italien, au motif que ceci constituerait un cabotage non autorisé au sens du règlement (CEE) nº 2454/92, ce qui revenait à refuser l'autorisation. Cette condition ne peut cependant pas être prise en compte dans la mesure où le cabotage a été libéralisé pour tous les services occasionnels depuis le 1er janvier 1996.

(19) Les États membres concernés ont été consultés le 28 octobre 1998. Il ressort de cette consultation que la majorité des États membres présents sont favorables au projet de décision présenté par la Commission y compris en ce qui concerne la qualification de service occasionnel résiduel. Il ressort toutefois que la France reste opposée à la qualification de service occasionnel. En outre, plusieurs États membres ont émis l'avis selon lequel les portions de trajet effectuées sur un même territoire national pouvaient être considérées comme cabotage au sens du règlement (CEE) nº 2454/92.

(20) Les modifications introduites par le règlement (CE) nº 11/98, applicables depuis le 11 décembre 1998, ne remettent pas en cause la qualification du service effectué par la société Atlas Reizen BV comme service occasionnel tel qu'il a été démontré. Cependant, les nouvelles règles modifient l'accès au marché de ce type de service puisque les services occasionnels sont désormais regroupés en une seule catégorie et ne sont plus soumis à autorisation selon le nouvel article 4, paragraphe 1,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le service effectué par la société Atlas Reizen BV, située à Heemskerk, Pays-Bas, entre la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni est qualifié de service occasionnel résiduel au sens de l'article 2, point 3.1 e), du règlement (CEE) n° 684/92. Depuis la mise en application des dispositions du règlement (CE) n° 11/98, modifiant le règlement (CEE) n° 684/92, ce service n'est plus soumis à autorisation.

Article 2

La présente décision prend effet dans un délai de trente jours à compter de sa notification aux États membres concernés.

Article 3

La présente décision est destinée au Royaume de Belgique, au Royaume de Danemark, à la République fédérale d'Allemagne, au Royaume d'Espagne, à la République française, à la République italienne, au Royaume des Pays-Bas, à la République d'Autriche et au Royaume-Uni.

Fait à Bruxelles, le 25 janvier 1999.

Par la Commission

Neil KINNOCK

Membre de la Commission