



Bruxelles, le 13.5.2019
COM(2019) 221 final

2019/0107 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

habilitant l'Allemagne à modifier son accord bilatéral existant de transport routier avec la Suisse en vue d'autoriser les transports de cabotage lors de services de transport international routier de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières entre les deux pays

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Sur l'objet

Les régions frontalières d'Allemagne et de Suisse sont étroitement intégrées. De nombreux Allemands se rendent au travail en Suisse et vice versa, et le trafic routier transfrontière de voyageurs est dynamique. Il existe un certain nombre de services de transport offerts par autobus et autocars qui traversent la frontière et relient ainsi les régions frontalières des deux pays.

Les transports bilatéraux routiers de voyageurs et de marchandises entre la Suisse et l'Union européenne sont régis par l'accord sur le transport terrestre entre l'Union européenne et la Suisse¹ (ci-après, l'«accord UE»).

Conformément à l'article 20, paragraphe 1, de l'accord UE, «*[l]es opérations de transport entre deux points situés sur le territoire d'une même partie contractante effectuées par des transporteurs établis dans l'autre partie contractante ne sont pas autorisées en vertu du présent accord*». Cette disposition signifie que les transporteurs qui exploitent les services de transport de voyageurs qui franchissent la frontière peuvent transporter des voyageurs uniquement pour franchir la frontière ou sur le territoire de la partie contractante où ils sont établis. Les exploitants d'autobus et d'autocars établis en Suisse ne peuvent pas transporter des voyageurs entre deux points du côté allemand de la frontière et les exploitants établis dans l'UE ne peuvent pas transporter des voyageurs entre deux points du côté suisse de la frontière.

L'article 20, paragraphe 2, de l'accord UE permet que les droits existants découlant des accords bilatéraux conclus entre des États membres de l'UE et la Suisse et en vigueur au moment de la signature de l'accord UE continuent à pouvoir être exercés, à condition qu'aucune discrimination ne soit exercée entre des transporteurs de l'UE et qu'il n'y ait pas de distorsions de concurrence. Le cabotage dans le transport de voyageurs par autocars et par autobus est donc envisageable dans les relations avec la Suisse s'il était déjà prévu dans un accord entre un État membre de l'UE et la Suisse en vigueur le 21 juin 1999. Dans la pratique, aucun des accords bilatéraux pertinents en vigueur à l'époque entre un État membre et la Suisse ne prévoyait de droits de cabotage pour le transport de voyageurs par autocars ou par autobus².

Par lettre du 11 mai 2017, l'Allemagne a informé la Commission qu'elle serait reconnaissante que l'Union l'habilite, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du TFUE, à modifier son accord

¹ Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, JO L 114 du 30.4.2002, p. 91.

² La dernière phrase de l'article 20, paragraphe 2, de l'accord UE indique certes qu'une liste de ces droits figure à l'annexe 8 de cet accord, mais actuellement cette annexe énumère uniquement les droits pour le transport de voyageurs en trafic triangulaire (conformément à l'article 19, paragraphe 2, de l'accord UE), et non les droits de cabotage.

En 2007, la France a modifié l'accord bilatéral sur les transports routiers qu'elle avait conclu avec la Suisse en 1951 afin de permettre le cabotage dans les régions frontalières des deux pays dans le cadre de la fourniture de services transfrontières réguliers entre les deux pays. La France est actuellement le seul pays à avoir conclu un accord avec la Suisse qui autorise le cabotage dans le transport routier de voyageurs par autocars et par autobus.

bilatéral existant de transport routier avec la Suisse de 1953³ en vue d'autoriser les transports de cabotage au cours de la fourniture de services de transport de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières entre les deux pays. Lors de la réunion en juin 2018 du Comité des transports terrestres UE-Suisse, établi par l'accord UE, la Suisse a informé la Commission qu'elle souhaitait également modifier cet accord à cet effet.

Le cabotage dans le transport de voyageurs par autocars et autobus peut améliorer l'efficacité des opérations de transport car il permet d'augmenter le facteur de charge du véhicule. L'UE est donc généralement favorable à l'ouverture du marché du cabotage, à l'instar de ce qu'elle a fait à l'intérieur de son territoire conformément au règlement (CE) n° 1073/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus⁴ (ci-après, le «règlement (CE) n° 1073/2009»). L'autorisation des transports de cabotage dans le cadre de la fourniture de services de transport international de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières entre l'Allemagne et la Suisse permettrait aux transporteurs concernés de devenir plus compétitifs et plus efficaces.

Sur la compétence de l'Union européenne

L'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) établit que «[l] 'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée».

En vertu du règlement (CE) n° 1073/2009, les transports de cabotage dans l'Union peuvent uniquement être effectués, sous certaines conditions, par des transporteurs titulaires d'une licence communautaire. Les engagements internationaux permettant à d'autres transporteurs, en particulier des transporteurs de pays tiers, d'effectuer de tels transports affectent le règlement susmentionné, au sens de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE⁵.

En outre, ces engagements internationaux affectent également l'accord UE, et notamment son article 20. Ils ne sont pas autorisés par le paragraphe 1 de cet article, sauf dans les cas prévus au paragraphe 2.

Par conséquent, les engagements tels que ceux souhaités par l'Allemagne relèvent de la compétence exclusive de l'Union. Toutefois, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du TFUE, l'Union peut habiliter les États membres à agir dans des domaines relevant de sa compétence exclusive.

L'objectif de la présente proposition est d'habiliter l'Allemagne à modifier son accord bilatéral existant de transport routier avec la Suisse en vue d'autoriser les transports de cabotage lors de services de transport international routier de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières respectives des deux pays.

³ Le texte de l'accord est disponible en ligne sous le numéro «0.741.619.136» dans le recueil systématique du droit fédéral (<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html>).

⁴ Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006, JO L 300 du 14.11.2009, p. 88.

⁵ Pour une situation similaire, voir l'avis 2/15 de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 mai 2017, EU:C:2017:376, points 189 et 190.

Sur la procédure

Les transports de cabotage effectués au sein de l'Union par des transporteurs de pays tiers, qui ne sont pas titulaires d'une licence communautaire conformément au règlement (CE) n° 1073/2009, affectent le fonctionnement du marché intérieur des services de transport par autocars et autobus, établis par le législateur de l'Union au moyen du règlement (CE) n° 1073/2009. Il est donc nécessaire que toute habilitation au titre de l'article 2, paragraphe 1, du TFUE soit octroyée par le législateur de l'Union, conformément à la procédure législative visée à l'article 91 du TFUE.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

À l'heure actuelle, l'accord UE n'autorise pas le cabotage dans le transport routier de voyageurs par autocars ou par autobus. Toutefois, l'article 20, paragraphe 2, de l'accord UE permet spécifiquement la poursuite de l'exercice des droits existants de cabotage à condition qu'aucune discrimination ne soit exercée entre des transporteurs de l'UE et qu'il n'y ait pas de distorsions de concurrence. Un accord entre l'Allemagne et la Suisse qui autoriserait les transports de cabotage au cours de la fourniture de services de transport international de voyageurs par autocars et autobus n'altérerait pas les droits de la Suisse au titre de l'accord UE. En outre, une modification de l'accord bilatéral préexistant limitée au cabotage dans les régions frontalières respectives et soumise à des conditions identiques à celles établies à l'article 20, paragraphe 2, de l'accord UE en ce qui concerne la non-discrimination et la concurrence non faussée, est conforme à la politique qui sous-tend l'exception énoncée dans cette disposition.

Au sein de l'Union, le cabotage dans le transport routier de voyageurs par autocars et autobus est autorisé conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1073/2009. L'article 15 de ce règlement autorise les transports de cabotage au sein de l'Union 1) pour les services occasionnels, 2) pour les services réguliers spécialisés, à condition d'être couverts par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur, et 3) pour les services réguliers durant un service régulier international, à l'exception des services de transport répondant aux besoins d'un centre urbain ou d'une agglomération, ou aux besoins de transport entre ce centre ou cette agglomération et les banlieues. Le fonctionnement de ce règlement serait affecté par la modification de l'accord bilatéral de transport routier, demandée par l'Allemagne, mais de manière suffisamment limitée si l'autorisation est donnée sous réserve des conditions décrites ci-dessus.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Une modification de l'accord bilatéral existant de transport routier entre l'Allemagne et la Suisse en vue d'autoriser les transports de cabotage au cours de la fourniture de services de transport international de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières respectives des deux pays ne serait pas incompatible avec les autres politiques de l'Union.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de la présente proposition est l'article 2, paragraphe 1, et l'article 91 du TFUE.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La proposition relève de la compétence exclusive de l'Union.

- **Proportionnalité**

L'unique objectif de la présente proposition est d'habiliter l'Allemagne, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du TFUE, à modifier son accord bilatéral existant de transport routier avec la Suisse en vue d'autoriser les transports de cabotage au cours de la fourniture de services de transport international de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières entre les deux pays. En conséquence, la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

- **Choix de l'instrument**

Les transports de cabotage effectués au sein de l'Union par des transporteurs de pays tiers, qui ne sont pas titulaires d'une licence communautaire conformément au règlement (CE) n° 1073/2009, affectent le fonctionnement du marché intérieur des services de transport par autocars et autobus, établis par le législateur de l'Union au moyen du règlement (CE) n° 1073/2009. Il est donc nécessaire que toute habilitation au titre de l'article 2, paragraphe 1, du TFUE soit octroyée par le législateur de l'Union, conformément à la procédure législative visée à l'article 91 du TFUE. Il convient d'adopter l'acte proposé, qui est une habilitation individuelle par nature, en réponse à une demande dans ce sens formulée par l'Allemagne. L'acte devrait donc prendre la forme d'une décision dont l'Allemagne serait la destinataire. Par conséquent, la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil constitue un instrument adéquat pour habiliter l'Allemagne à agir dans ce domaine, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du TFUE.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

La présente proposition fait suite à une demande de l'Allemagne, et elle ne concerne que cet État membre. Une demande similaire a été envoyée par l'Italie et fait l'objet d'une procédure parallèle.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

habilitant l'Allemagne à modifier son accord bilatéral existant de transport routier avec la Suisse en vue d'autoriser les transports de cabotage lors de services de transport international routier de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières entre les deux pays

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 2, paragraphe 1, et son article 91,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁶,

vu l'avis du Comité des régions⁷,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 20, paragraphe 1, de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route⁸ (ci-après, l'«accord UE»), le transport de voyageurs par autocars et autobus entre deux points situés sur le territoire d'une même partie contractante, effectué par des transporteurs établis dans l'autre partie contractante, appelé «cabotage», n'est pas autorisé.
- (2) Conformément à l'article 20, paragraphe 2, de l'accord UE, les droits existants de cabotage découlant des accords bilatéraux conclus entre les États membres de l'Union et la Suisse et en vigueur au moment de la signature de l'accord UE, à savoir le 21 juin 1999, continuent à pouvoir être exercés, à condition qu'aucune discrimination ne soit exercée entre des transporteurs de l'UE et qu'il n'y ait pas de distorsions de concurrence. L'accord bilatéral de transport routier entre l'Allemagne et la Suisse de 1953⁹ n'autorise pas les transports de cabotage lors de la fourniture de services de transport de voyageurs par autocars et autobus entre les deux pays. Par conséquent, le droit d'effectuer ces transports à la suite d'une éventuelle modification de cet accord ne figure pas parmi les droits couverts par l'article 20, paragraphe 2, de l'accord UE.

⁶ JO C , , p. .

⁷ JO C , , p. .

⁸ JO L 114 du 30.4.2002, p. 91.

⁹ Le texte est disponible sous le numéro «0.741.619.136» dans le recueil systématique du droit fédéral suisse.

- (3) Les engagements internationaux permettant aux transporteurs de Suisse d'effectuer des transports de cabotage au sein de l'Union sont susceptibles d'affecter l'article 20 de l'accord UE, dans la mesure où cette disposition n'autorise pas de tels transports.
- (4) De plus, en vertu du règlement (CE) n° 1073/2009¹⁰, les transports de cabotage dans l'Union peuvent uniquement être effectués, sous certaines conditions, par des transporteurs titulaires d'une licence communautaire. Les engagements internationaux permettant aux transporteurs de pays tiers, non titulaires de ladite licence, d'effectuer des transports de ce type sont susceptibles d'affecter ce règlement.
- (5) Par conséquent, ces engagements relèvent de la compétence externe exclusive de l'Union. Les États membres peuvent négocier ou conclure de tels engagements uniquement s'ils sont habilités à le faire par l'Union, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du TFUE.
- (6) Les transports de cabotage effectués au sein de l'Union par des transporteurs de pays tiers, qui ne sont pas titulaires d'une licence communautaire conformément au règlement (CE) n° 1073/2009, affectent le fonctionnement du marché intérieur des services de transport par autocars et autobus, établis par le législateur de l'Union au moyen du règlement (CE) n° 1073/2009. Il est donc nécessaire que toute habilitation au titre de l'article 2, paragraphe 1, du TFUE soit octroyée par le législateur de l'Union, conformément à la procédure législative visée à l'article 91 du TFUE.
- (7) Par lettre du 11 mai 2017, l'Allemagne a demandé une habilitation de l'Union afin de modifier son accord de transport routier avec la Suisse en vue d'autoriser les transports de cabotage au cours de la fourniture de services de transport de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières respectives des deux pays.
- (8) Les transports de cabotage permettent d'augmenter le facteur de charge des véhicules, ce qui améliore l'efficacité économique des services. Il convient dès lors d'autoriser ces transports au cours de la fourniture de services de transport international de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières respectives de Suisse et d'Allemagne. L'étroite intégration de ces régions frontalières pourrait en être encore renforcée.
- (9) Afin de garantir que les transports de cabotage concernés ne modifient pas de manière excessive le fonctionnement du marché intérieur des services de transport par autocars et autobus, établis par le règlement (CE) n° 1073/2009, leur autorisation devrait être subordonnée aux conditions qu'aucune discrimination ne soit exercée entre des transporteurs établis dans l'Union et qu'il n'y ait pas de distorsions de concurrence.
- (10) Pour la même raison, les transports de cabotage devraient être autorisés uniquement dans les régions transfrontalières d'Allemagne au cours de la fourniture de services de transport par autocars et autobus entre l'Allemagne et la Suisse. À cet effet, il est nécessaire de définir les régions frontalières d'Allemagne aux fins de la présente décision d'une manière qui tienne dûment compte du fonctionnement du règlement (CE) n° 1073/2009, tout en permettant d'accroître l'efficacité des transports concernés,

¹⁰ JO L 300 du 14.11.2009, p. 88.

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'Allemagne est habilitée à modifier son accord bilatéral existant de transport routier avec la Suisse en vue d'autoriser les transports de cabotage dans les régions frontalières respectives de l'Allemagne et de la Suisse au cours de la fourniture de services de transport par autocars et autobus entre les deux pays, à condition qu'aucune discrimination ne soit exercée entre des transporteurs établis dans l'Union et qu'il n'y ait pas de distorsions de concurrence.

Sont considérées comme des régions frontalières de l'Allemagne au sens du premier alinéa, les districts administratifs de Fribourg et Tübingen dans le Bade-Wurtemberg et le district administratif de Souabe en Bavière.

Article 2

L'Allemagne informe la Commission de la modification de son accord bilatéral de transport routier avec la Suisse conformément à l'article 1^{er} de la présente décision et lui communique le texte dudit accord. La Commission en informe le Conseil et le Parlement européen.

Article 3

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président