

"LES TRANSPORTS DANS LA CEE :
ASPECTS POLITIQUES, ECONOMIQUES ET JURIDIQUES"

Discours
de Monsieur Lambert Schaus,
Membre de la Commission de la
Communauté économique européenne

prononcé
au Centre universitaire d'étude des
communautés européennes
Faculté de droit et de sciences économiques
de l'Université de Paris

le 3 mars 1967
à Paris

Monsieur le Président, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,

De par leur nature les transports ne peuvent pas se limiter au cadre des frontières nationales. C'est pour cette raison que des accords internationaux sur les transports ont été conclus au cours du XIXème siècle. Ce système s'est développé de plus en plus au cours des dernières décennies.

Mais la nécessité d'une collaboration dans ce domaine s'est fait sentir encore plus fortement en Europe au moment où on est passé d'une simple coopération internationale à l'intégration au sens d'une fusion des économies de plusieurs Etats.

L'idée d'une intégration si poussée comme celle qui se développe sur la base du traité instituant la Communauté économique européenne, ne permet pas d'exclure les transports de son processus. On admet cependant qu'ils ne peuvent s'adapter aux nouvelles réalités que de façon particulière.

En fait, l'instauration d'une politique commune des transports rencontre de sérieuses difficultés. Les situations de départ entre les six Etats sont assez différentes. Alors que certains Etats considéraient jusqu'ici la politique des transports comme un moyen pour la réalisation de la politique économique générale, d'autres Etats - et ils étaient certainement sur la bonne voie - voyaient dans les transports une branche de l'économie soumise à ses lois propres et aux règles générales du marché.

A cet égard, permettez-moi d'énoncer deux postulats dont s'inspire la Commission dans son activité en matière de politique des transports :

1. Les frontières économiques entre les Etats membres doivent être éliminées également pour les transports. Il faut donc créer un marché commun des transports.

2. La politique commune des transports doit être orientée vers l'instauration d'un marché concurrentiel. Ceci signifie qu'il faut établir un régime déterminé par des règles uniformes régissant les conditions d'accès à la profession et de l'exercice de celle-ci, la formation des prix, les règles de concurrence, les impositions fiscales et les conditions sociales.

Les phénomènes que doit éviter la future organisation du marché des transports sont l'abus de position dominante et notamment la concurrence ruineuse.

Tel est le modèle, mais la réalité en est encore loin. Personne n'a jamais pensé que l'intégration européenne des transports selon ce modèle pourrait se réaliser d'un seul coup. Les idées ont dû se développer tant dans le chef des institutions de la Communauté que dans celui des Etats membres.

Je ne voudrais, ici, vous retracer toute l'évolution de la politique commune des transports mais plutôt retenir les phases les plus marquantes de cette politique.

Première phase : les années 1958 à 1960 ont été consacrées à l'établissement de l'inventaire des données complexes d'ordre économique, juridique et administratif dans les différents Etats membres.

Deuxième phase : les années qui ont suivi ont vu l'établissement des programmes.

En 1961, la Commission a soumis un memorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports. Il a été suivi en 1962 par un programme d'action pour la politique commune des transports.

Le memorandum et le programme d'action ont fait l'objet de délibérations approfondies au sein du Conseil de ministres, au Parlement européen et au Comité économique et social.

Troisième phase : depuis 1963 nous nous trouvons dans la période des négociations concrètes sur les règlements, directives et décisions destinées à mettre en oeuvre la politique commune des transports.

Afin de vous dresser un tableau aussi complet que possible de la politique commune des transports, je me propose de vous indiquer le plan sur la base duquel j'aborderai les différents problèmes.

Dans une première partie, je vous exposerai la place qu'occupent les transports dans le système et le contexte général du Traité.

La deuxième partie sera consacrée aux mesures concrètes dans les différents domaines.

Dans la troisième et dernière partie, je tirerai les conclusions et mettrai en relief les perspectives qu'offrent les derniers efforts des institutions de la Communauté pour la politique des transports.

Quant à la question de savoir quelle est la place qu'occupent les transports dans le système et le contexte général du Traité, nous nous trouvons en face de deux opinions juridiques divergentes.

L'une de ces opinions part de l'idée que les articles 74 à 84 du Traité - dispositions consacrées particulièrement aux transports - règlent la matière de façon exhaustive.

Pour justifier cette thèse, certains auteurs avancent l'argument que le Marché commun ne s'étend pas au secteur des transports. Ces auteurs fondent leur thèse sur le fait que l'article 38 du Traité stipule expressément que le Marché commun englobe l'agriculture et le commerce des produits agricoles, tandis que pour les transports une telle disposition n'existe pas.

L'autre thèse défend l'idée que le traité de Rome s'applique, en règle générale, aux transports au même titre qu'aux autres secteurs. Les dispositions particulières consacrées aux transports se bornent uniquement à modifier, exclure ou compléter les règles générales sur quelques aspects.

Cette deuxième thèse se fonde sur une doctrine assez approfondie. La Commission, le Parlement européen la partagent. Au sein du Conseil elle a été souvent controversée. Mais vous allez voir que dans la pratique une certaine tendance en sa faveur s'est dégagée. La Cour de justice n'a pas encore été saisie de ce problème.

La thèse que les règles générales du Traité s'appliquent aux transports se justifie par le raisonnement suivant.

Le traité de Rome s'applique à l'économie dans son ensemble, c'est-à-dire à toutes les marchandises et prestations de service et à

chaque personne physique et morale exerçant une activité économique. A ce principe d'universalité, il n'est dérogé expressément et de façon restreinte que par les clauses d'exception en faveur des traités CECA et EURATOM ainsi que par quelques clauses spéciales.

De telles clauses spéciales existent également pour soustraire les transports du champ d'application de certaines règles générales :

1. L'article 61 du Traité stipule que la libre circulation des services en matière des transports est régie par les dispositions du titre relatif aux transports. Cet article met notamment en relief la volonté des auteurs du Traité d'inclure les entreprises de transports dans le cadre du chapitre relatif à la liberté d'établissement. Le droit d'établissement et la libre circulation des services ne constituent que deux volets d'un même principe, à savoir celui du libre exercice des activités non salariées.

2. L'article 77 du Traité, qui est une disposition du titre transports, prévoit que certaines aides qui correspondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent aux besoins de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public, sont compatibles avec le Traité. Une telle clause exige que, de façon générale, les aides soient interdites. Cette interdiction figure précisément à l'article 92 du Traité. L'article 77 est donc une exception limitée en faveur de certaines aides accordées aux transporteurs.

Les arguments avancés jusqu'ici sont valables pour les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Mais, quid des transports maritimes et aériens ?

La question de savoir dans quelle mesure ces transports sont inclus dans le système du traité CEE fait également l'objet d'une controverse

juridique suscitée par le libellé pour le moins ambigu de l'article 84, paragraphe 2 du Traité.

Selon certains auteurs, les dispositions du traité CEE ne s'appliquent pas à la navigation maritime et aérienne. L'article 84, dans son paragraphe 2, permet seulement au Conseil d'étendre le champ d'application du Traité à ces modes de transport.

L'autre thèse soutient que le traité de Rome s'applique à la navigation maritime et aérienne. Selon cette thèse des exceptions en faveur de ces modes de transports sont expressément prévues par le Traité ou peuvent être admises en vertu des pouvoirs conférés au Conseil.

Selon l'article 84 du Traité, le titre transports ne s'applique pas à la marine marchande et à l'aviation civile. Ceci est vrai également en vertu de l'article 61 pour le chapitre relatif à la libre circulation des services.

Selon la deuxième thèse, l'article 84 n'habilite le Conseil qu'à prendre des dispositions particulières pour ces deux modes de transport.

Telles sont les thèses qui sont exprimées à l'égard de l'aviation civile et de la marine marchande. La Commission a soutenu la deuxième thèse qui admet l'applicabilité du Traité à ces deux modes de transport. Cette conception juridique se fonde également sur l'idée de l'universalité du Traité que j'ai exposée par ailleurs.

Abstraction faite de l'analyse et de l'interprétation des textes du Traité, il convient de souligner de quoi il s'agit au fond. Je ne

voudrais pas mettre en doute la bonne foi des défenseurs de certaines thèses, mais montrer à quoi celles-ci mèneraient, sur le plan économique et politique.

En soutenant que les règles générales du Traité - et notamment les règles de concurrence - ne s'appliquent pas aux transports, on arriverait à soustraire ceux-ci au marché commun général et à en faire un marché à part, une espèce de chasse gardée. Certes, le Traité parle des "aspects spéciaux" des transports dont il faut tenir compte, sans toutefois en exagérer l'importance. Il suffit - et en fait il n'y a pas de controverse à ce sujet - d'adapter certaines règles générales aux exigences particulières des transports. Il convient de souligner que depuis l'entrée en vigueur du Traité ces controverses doctrinales se sont quelque peu apaisées; on cherche, sur le plan pratique, des solutions appropriées. Ceci vaut au moins pour les transports par rail, route et voie navigable.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne la navigation maritime et la navigation aérienne. Dans ce domaine, les divergences de vues restent profondes. On dit, non sans raison, que le champ d'activité de ces modes de transport se place sur un plan mondial et qu'il serait dangereux de leur mettre un carcan dans la Communauté des Six. Tout dépend, évidemment, des mesures que l'on envisage d'appliquer à ces modes de transport, sur base de l'article 84.

Pour la navigation maritime, il s'agit notamment de résoudre les problèmes posés par les conférences de fret et le cabotage. J'avoue qu'ils ne demandent pas de solutions urgentes sur le plan communautaire. A partir du moment cependant où la Grande-Bretagne et d'autres pays tel que la Norvège feraient partie de la Communauté, une politique commune maritime s'imposerait. Mais de toute façon, à partir de 1970, la

Communauté négociera les traités de commerce qui sont normalement aussi des traités de navigation. Il faudra d'ici là trouver une solution raisonnable pour donner aux transports maritimes leur juste place dans la Communauté.

En ce qui concerne l'aviation civile de nos six pays, il serait certainement salulaire de lui imposer quelques règles appropriées de politique commune. Il est vrai que l'aviation civile dépasse le cadre des Six. Mais on comprend difficilement comment les six Etats membres de la CEE pourraient constituer une union de l'aviation civile à six - voir Air-Union - en dehors de la Communauté ?

Abordons maintenant les mesures concrètes pour les différents domaines de la politique des transports pour les chemins de fer, la route et les voies navigables.

Commençons par la libre circulation des personnes et des services dans les transports.

La libre circulation des personnes comprend la libre circulation des travailleurs et le droit d'établissement.

Les articles 48 et 49 du Traité prévoient l'abolition de toutes discriminations fondées sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. L'application de ces principes est assurée par un règlement du Conseil de 1964.

L'application de ces normes n'a, de façon générale, pas entraîné des difficultés pour les ouvriers et employés des entreprises de transport. Seul le code français de l'aviation civile ne répond pas encore à ces normes. En effet, l'inscription dans un registre conditionnant l'appartenance au personnel navigant professionnel de l'aéronautique exige la nationalité française. Mais entre-temps le gouvernement français a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi en vue de rendre conforme le droit français au droit communautaire.

Quant au droit d'établissement, le traité CEE prévoit une suppression progressive des restrictions et discriminations en raison de la nationalité. Le droit d'établissement permet aux personnes physiques et morales des professions non salariées d'exercer leur activité dans un autre pays de la Communauté aux mêmes conditions que les ressortissants de cet autre pays.

Comme vous le savez, en 1961, le Conseil a arrêté le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement. Ce programme contient pour toutes les activités professionnelles non salariées un échéancier en vue de la suppression des restrictions qui font obstacles à l'établissement des ressortissants des Etats membres dans les pays de la Communauté.

Le programme prévoit, en particulier, que les restrictions pour les entreprises de transport soient éliminées avant la fin de l'année 1967.

L'inclusion des transports dans le programme général a été le premier acte juridique pour lequel le Conseil a pu surmonter ses divergences de vues : dans ce domaine il a reconnu l'applicabilité de règles générales aux transports.

En ce qui concerne la libre circulation des services en matière de transport, je vous ai indiqué qu'elles doivent être réalisées dans le cadre de l'article 75 du Traité.

Ce renvoi ne signifie pas que le principe de la libre circulation des services soit écarté, mais il signifie que l'échéancier de la procédure est nuancé.

Dans le domaine des transports, le principe de la libre circulation des services se répercute dans deux directions : l'admission des non-résidents aux transports internationaux et l'admission de non-résidents aux transports nationaux.

En ce qui concerne la libre circulation des services, l'application de l'article 75 implique avant tout l'élimination de toute discrimination ou autre restriction en raison de la nationalité du transporteur.

En matière de transports internationaux, la discrimination la plus marquante se produit pour les transports routiers. Certains Etats n'admettent pas qu'un non-résident puisse transporter des personnes ou des marchandises entre deux Etats. Pour citer un exemple : il est interdit à un transporteur hollandais d'exercer ses prestations entre la France et l'Allemagne.

Le projet de règlement du Conseil, relatif à la constitution d'un contingent communautaire dont je vous parlerai tout à l'heure constitue un pas considérable pour faire face à ce genre de discrimination.

Le problème de l'admission des transporteurs non-résidents aux transports nationaux doit trouver sa solution dans le cadre des règlements que la Commission présentera au Conseil, au cours de cette année,

et qui sont destinés à régler, en matière de transport par route et par voie d'eau, le contrôle de la capacité et le rapprochement des conditions d'accès à la profession.

Les discriminations les plus importantes à cet égard existent dans le domaine des transports routiers. Grâce à l'application de l'acte de Mannheim de 1868, le problème ne se pose pas pour le bassin rhénan. Il reste à résoudre pour des canaux allemands et les voies navigables françaises.

Passons maintenant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, concernant l'accès à la profession de transporteur.

Ce problème est en partie étroitement lié à la réalisation du droit d'établissement et à la libre circulation des services. Cette coordination doit faciliter la réalisation de ces libertés et empêcher que des conditions d'accès au marché, différentes dans les pays du marché commun, ne faussent la concurrence.

Un autre aspect de cette coordination est l'organisation générale du marché des transports dans le but d'éviter les phénomènes de concurrence ruineuse. A cet égard, la réglementation de l'accès au marché est économiquement liée de façon très étroite au régime des prix qui nous restent encore à examiner. En effet, dans la mesure où le contrôle de la capacité et les règles d'accès à la profession agissent sur le marché, l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine des prix, peut être considérablement assouplie.

Les premières mesures de cette coordination ont été prises :

Le 28 juillet 1966, le Conseil en application de l'article 75, paragraphe 1 a) a arrêté un règlement pour les transports internationaux de voyageurs par route effectués par autocars et autobus. Ce règlement exempte de toute autorisation certains transports occasionnels ainsi que des transports qu'effectue une entreprise pour ses propres travailleurs.

D'autres mesures dans le domaine des transports de voyageurs par route sont en préparation.

Une directive du Conseil du 23 juillet 1962 relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux exempte des transports frontaliers et quelques transports spéciaux des restrictions quantitatives et dans certains cas même du régime d'autorisation. La directive du Conseil du 13 mai 1965 concernant l'uniformisation de certaines règles relatives aux autorisations pour les transports de marchandises par route entre les Etats membres, a abouti à une simplification considérable de la procédure administrative.

Aux termes de l'article 75, paragraphe 1 a), la Commission a soumis au Conseil en 1963 un projet de règlement relatif à la constitution et au fonctionnement d'un contingent communautaire pour les transports de marchandises par route à l'intérieur de la Communauté. Le Conseil a terminé ses délibérations sur cette proposition, il y a deux ans, en établissant un texte dont l'adoption définitive restera subordonnée à l'adoption du régime tarifaire.

Le contenu de ce règlement peut se résumer de façon suivante : à côté des contingents bilatéraux, que les Etats membres s'accordent réciproquement, un contingent communautaire comprenant un nombre déterminé d'autorisations sera établi. Ce contingent communautaire doit être

élargi chaque année et ce pendant trois ans. Le détenteur d'une autorisation communautaire aura la faculté d'effectuer des transports entre tous les Etats membres. Les contingents bilatéraux doivent être adaptés aux besoins spécifiques des usagers de transports routiers.

En ce qui concerne les transports de marchandises par route à l'intérieur des Etats membres, les services de la Communauté préparent actuellement un règlement tendant à coordonner les dispositions régissant le contrôle de la capacité et les conditions d'admission à la profession ainsi que son exercice.

Ce système partira de l'idée que les autorités doivent être en mesure, d'une part, de faire face aux risques de surcapacité mais, d'autre part, de réagir rapidement contre un accroissement de la demande par l'octroi des nouvelles capacités. En outre, une amélioration de la formation professionnelle et un renforcement des conditions de l'aptitude professionnelle doivent former le correctif nécessaire pour l'assouplissement des restrictions quantitatives existant dans certains Etats membres.

Ce règlement se fondera essentiellement sur l'article 75, paragraphe 1 c), qui autorise le Conseil à réaliser la mise en oeuvre de la politique commune des transports au moyen de "toutes ... dispositions utiles". Cette norme confère un pouvoir discrétionnaire assez développé aux institutions de la Communauté. Toutefois, la détermination de ce pouvoir par les objectifs de la politique commune des transports, énoncés par l'article 74 du Traité, est susceptible d'éviter l'usage excessif de cette disposition.

Durant l'été 1966, la Commission a communiqué au Conseil son opinion sur le problème du contrôle de la capacité dans le domaine de la

navigation intérieure. Elle a suggéré au Conseil d'introduire un système pour toutes les voies navigables de la Communauté répondant de façon souple aux exigences du marché. Ce système communautaire doit remplacer le plan élaboré par une conférence économique de la navigation rhénane qui a été convoquée par la Commission centrale de la navigation du Rhin et qui prévoit la création d'une union de la navigation internationale du Rhin. Ce plan, plus communément connu sous le nom de plan UNIR, se heurte à des objections d'ordre politique, économique et juridique.

1. Sa réalisation aboutirait à la création d'une "communauté rhénane" à côté de la Communauté économique européenne. Une telle conception va à l'encontre de l'obligation des Etats membres énoncée à l'article 5 du traité de Rome de s'abstenir de prendre des mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du Traité.
2. La création d'un organisme dont l'application serait obligatoire peut être incompatible tant avec les règles de concurrence du Traité qu'avec le droit constitutionnel de certains Etats membres.
3. Les mesures de contrôle de la capacité prévues dans le plan UNIR ne tiennent pas suffisamment compte des exigences d'une exploitation rentable des entreprises.
4. Le fait que le plan UNIR prévoit une réglementation isolée pour la navigation rhénane comporte notamment des risques de détournement des forces productives. Ce plan tend à établir un régime unique pour la navigation rhénane par l'inclusion de la batellerie suisse. Mais la collaboration avec la Suisse peut se faire également dans le cadre des différentes possibilités qu'offre le traité de Rome pour les relations entre la Communauté et les pays tiers.

Les bases juridiques pour la réglementation communautaire de la capacité de la navigation intérieure se trouve énoncées à l'article 75, paragraphe 1 du Traité.

Examinons maintenant le problème de l'élimination des discriminations et mesures de soutien en matière de prix et conditions de transport.

A cet égard, le Traité lui-même établit des interdictions concrètes. L'application de ces dispositions est conférée à la Commission.

L'article 79 interdit pour le trafic à l'intérieur de la Communauté, les discriminations qui consistent dans l'application par un transporteur pour les mêmes marchandises sur les mêmes relations de trafic de prix et conditions de transports différentes en raison du pays d'origine ou de destination des produits transportés.

Déjà en 1960, le Conseil avait arrêté un règlement d'application de cet article. Ce règlement contient les premières normes communautaires attribuant un droit de regard de la Commission dans les livres des entreprises et en lui donnant la faculté de sanctionner les infractions.

L'article 80 interdit aux Etats membres d'imposer aux transports exécutés à l'intérieur de la Communauté des prix et conditions comportant un élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises.

Notamment, pour des raisons de politique régionale, la Commission a la possibilité d'autoriser certains tarifs de soutien.

Sur cette base, elle a octroyé certaines autorisations, limitées dans le temps. Elle estime cependant en règle générale que les tarifs de soutien ne peuvent être considérés comme moyens appropriés pour l'instauration d'une politique régionale, mais seulement comme des exceptions à titre temporaire.

L'application de ces dispositions n'a pas suscité des difficultés majeures. La Commission examine régulièrement les prix et conditions de transport dans cette double optique. Les Etats membres ont adapté, soit par des suppressions, soit par des modifications, leurs systèmes tarifaires aux exigences du Traité.

Par contre, l'établissement d'un régime général des prix et conditions a rencontré de grandes difficultés.

En 1963, la Commission avait proposé au Conseil d'adopter un règlement relatif à l'instauration d'un système de tarifs à fourchettes applicable aux transports de marchandises par chemin de fer, par route et par voie navigable.

La tarification à fourchettes signifie un système de prix maxima et minima. La limite supérieure est destinée à éviter un abus de position dominante, tandis que la limite inférieure a pour but de faire face aux pratiques de concurrence ruineuse. Entre ces deux limites, les prix peuvent se former selon le jeu de l'offre et de la demande.

Il faut bien se rendre compte que les situations de départ dans nos six pays étaient différentes, la politique tarifaire étant l'une

des caractéristiques essentielles de la conception de la politique des transports. Si dans certains Etats de la Communauté le régime des prix et conditions de transports était assez libéral, il était plus ou moins rigide dans d'autres.

La réalisation de la proposition tarifaire s'est heurtée à l'opposition du gouvernement néerlandais. Ce gouvernement n'a notamment pas accepté la limite inférieure pour la navigation rhénane.

A l'issue de négociations longues et laborieuses, le 22 juin 1965, un compromis est intervenu au sein du Conseil. En octobre 1965, la Commission, en application de l'article 149 du Traité, a présenté une proposition modifiée du règlement tarifaire.

Quelle est la nouvelle formule proposée ?

Il est prévu d'instituer une tarification à fourchettes obligatoire et une tarification à fourchettes de référence non obligatoire. Le système des tarifs à fourchettes obligatoires ne doit pas exclure, dans certaines conditions, la possibilité de contrats particuliers en dehors de la fourchette des prix. Les tarifs de référence doivent permettre une libre formation des prix même en dehors des fourchettes obligatoires. Les Etats membres seront tenus de publier des limites supérieures et inférieures des tarifs, ainsi que des contrats particuliers en dehors des fourchettes obligatoires et des dérogations aux fourchettes de référence.

Il sera créé un comité consultatif pour la surveillance du marché des transports. Ce comité sera composé d'experts gouvernementaux des Etats membres. La présidence sera assumée par un représentant de la Commission.

Au cours d'une première phase, d'une durée de trois ans, des tarifs à fourchettes obligatoires seront appliqués pour les transports internationaux par voie ferrée et par route et des tarifs de référence pour les transports internationaux par voie navigable. Pour les transports nationaux, les Etats membres pourront choisir entre leur régime actuel de prix et un alignement sur la réglementation communautaire prévue pour la seconde phase. Ultérieurement le choix sera circonscrit pour les transports nationaux entre les tarifs à fourchettes obligatoires et les tarifs de référence. Durant la deuxième phase, seuls les tarifs de référence seront encore admis pour certains transports de marchandises pondéreuses pour tous les modes de transport qu'il s'agisse de transports nationaux ou internationaux.

Le Conseil n'arrêtera qu'ultérieurement sa conception en matière de politique tarifaire pour la période postérieure à 1972, c'est-à-dire après la fin de la seconde phase. Il ne fait cependant aucun doute que la politique tarifaire sera orientée dans un sens libéral.

Au cours des délibérations du Conseil sur cette proposition de nouvelles difficultés se sont manifestées. Elles ont porté notamment sur la question de savoir si la formation des tarifs de référence resterait ou non subordonnée à certaines contraintes. Un autre point de divergence concerne la faculté des autorités publiques d'imposer temporairement des prix minima ou maxima afin d'éliminer des risques d'abus de concurrence.

Suite à une résolution du Conseil du 20 octobre 1966, à laquelle je reviendrai encore, la Commission a suggéré des solutions pour sortir de l'impasse. En fonction des mesures non tarifaires, et notamment celle du contrôle de la capacité, il lui semble possible de renoncer

aux contraintes pour la formation du prix de référence et de réduire les interventions d'ordre tarifaire aux cas résiduels.

Abordons - comme prochain problème - celui de l'application des règles de concurrence en matière de transports.

L'interdiction de principe de tous accords entre entreprises, toute décision d'association d'entreprises et toute politique concertée susceptible de fausser la concurrence ainsi que l'interdiction de l'abus de positions dominantes revêtent, dans la conception d'ensemble de la politique commune des transports, une importance primordiale.

Comme vous l'avez vu, la politique tarifaire tend à réduire considérablement les interventions des pouvoirs publics dans la formation des prix. L'application des règles de concurrence doit garantir que ces interventions étatiques ne soient pas remplacées par des restrictions dans le chef de l'économie de transport.

La question de savoir si les règles générales du Traité s'appliquent ou non aux transports s'est manifestée dans la pratique de façon particulièrement concrète lorsque le règlement n° 17/62, règlement d'application pour les articles 85 et 86 du Traité, est entré en vigueur.

Pour éviter des incertitudes juridiques éventuelles, le Conseil a arrêté, le 26 novembre 1962, un règlement portant non-application du règlement n° 17/62. Je ne voudrais pas vous exposer tout l'historique de ce règlement qui ne manque pourtant pas d'intérêt, mais qui, dans notre contexte, nous conduirait trop loin.

En vertu de ce règlement d'exception, le règlement n° 17 ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques concertées dans le secteur des transports qui ont pour objet ou pour effet la limitation ou le contrôle de l'offre de transport ou la répartition du marché des transports.

Le règlement d'exception prévoit que le Conseil, compte tenu des mesures qui pourront être prises dans le cadre de la politique commune des transports, arrêtera des dispositions appropriées pour l'application des règles de concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Déjà au cours de l'été 1964, la Commission a soumis au Conseil une proposition de règlement portant application des règles de concurrence à ces modes de transport.

Cette proposition prévoit notamment l'application du règlement n° 17 dans le secteur des transports ainsi qu'une liste d'exceptions légales pour un certain nombre d'accords de coopération technique et économique entre les transporteurs.

Cette proposition fait actuellement l'objet de discussions approfondies au sein du comité des représentants permanents et particulièrement dans son groupe "transports". La discussion porte, en premier lieu, sur l'ampleur des exceptions. La Commission ne s'oppose pas à un certain élargissement de la liste de ces exceptions. Mais il convient d'être prudent pour ne pas vider, par le biais d'une telle liste, la proposition de son sens.

Le règlement d'exception se fonde sur l'article 87 du Traité, disposition du chapitre concernant les règles de concurrence. Ce fait et la suspension du règlement n° 17 pour le secteur des transports,

vont dans le sens de la thèse de la Commission que les règles de concurrence sont applicables à ce domaine.

En ce qui concerne l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, la décision du Conseil du 13 mai 1965 constitue un pas en avant d'une ampleur considérable.

Cette décision est une décision cadre qui exige, selon un calendrier préétabli, un grand nombre de règlements et directives d'application. Ce calendrier s'étend jusqu'à la fin de l'année 1972.

La décision d'harmonisation concerne des matières de nature très différente, à savoir : les taxes frappant les entreprises et les prestations de transport, les conditions sociales du personnel des entreprises de transports, ainsi que les relations financières entre les Etats et les entreprises de transports notamment les chemins de fer.

Chaque volet de cette harmonisation constitue en soi tout un programme.

En application de cette décision le Conseil a été saisi jusqu'ici de quatre propositions de la Commission. Il s'agit :

1. d'un règlement concernant la suppression des doubles impositions en matière de taxes sur les véhicules automobiles dans le domaine des transports internationaux;

2. d'une directive concernant l'uniformisation des dispositions relatives à l'admission en franchise du carburant contenu dans les réservoirs des véhicules automobiles utilitaires;
3. d'un règlement relatif aux aides accordées aux entreprises de transports par chemin de fer, par route et par voie navigable;
4. d'un règlement relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route.

La décision d'harmonisation se fonde sur l'article 75, paragraphe 1 a) et c) du Traité. Dans ce contexte, le "petit c" du texte de l'article 75, donc le pouvoir de prendre "toutes ... dispositions utiles", a vu son importance se renforcer. On peut considérer la décision comme une précision et une concrétisation des dispositions de base contenues dans les articles 74 et 75.

Mais cette décision du Conseil mentionne, dans ses visas, une base juridique supplémentaire : l'article 99 qui concerne, sur le plan général, l'harmonisation des taxes indirectes. A cet égard, le Conseil a reconnu l'applicabilité des règles générales du Traité aux transports.

Il est certain que l'accession à un régime plus libéral en matière de prix et conditions de transport rend nécessaire une harmonisation suffisamment poussée de certaines conditions qui faussent la concurrence. D'aucuns voudraient en faire un préalable. La Commission veut mener l'action de libéralisation et d'harmonisation de façon concomitante, l'une devant être le stimulant de l'autre. Il convient de souligner encore que l'harmonisation des conditions sociales en matière de transport touche à des problèmes qui concernent les conditions de travail d'une part, la sécurité routière, de l'autre.

Une action qui concerne tous les domaines de la politique commune des transports est la procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les Etats membres établie par une décision du Conseil de ministres le 21 mars 1962. Les Etats membres sont obligés de communiquer à la Commission tous leurs projets législatifs, réglementaires ou administratifs susceptibles d'interférer d'une manière substantielle avec la réalisation de la politique commune des transports. Cette procédure aboutit, de la part de la Commission, à l'émission d'un avis ou d'une recommandation. Il est vrai que ces actes ne lient pas les Etats membres.

Toutefois, l'expérience acquise jusqu'ici dans ce domaine prouve que cette procédure est, dans une large mesure, un moyen approprié de faciliter le rapprochement des politiques nationales de transport dans un sens communautaire. Elle a le grand mérite de permettre à la Commission d'intervenir, à titre consultatif, dans l'élaboration de la politique des transports des Etats membres, même à un stade où elle n'a pas encore la possibilité d'imposer des règles contraignantes.

Avant de conclure, je voudrais mentionner encore un point essentiel : l'action de la Communauté en matière d'infrastructure. Cette action présente deux aspects, à savoir :

1. l'imputation des coûts d'infrastructure;
2. la coordination des investissements.

En ce qui concerne l'imputation des coûts d'infrastructure, deux décisions du Conseil et une de la Commission ont pour objet l'organisation d'une enquête sur ces coûts dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Les résultats de cette enquête serviront à l'établissement d'un régime financier pour l'utilisation des voies de communication. Il s'agit, en effet, d'établir d'une façon aussi objective que possible, quelles seront les charges fiscales spécifiques que les utilisateurs des infrastructures devront supporter.

En ce qui concerne la coordination des investissements, la décision du Conseil du 28 février 1966 constitue un premier pas. Elle prévoit l'institution d'une consultation en matière d'investissement d'infrastructure des transports. Les premières consultations ont eu lieu récemment et notamment à l'égard de la construction d'autoroutes, entre la Belgique et la France.

J'arrive à la fin de mon exposé. Où en sommes-nous sur le plan général de la politique commune des transports ?

En raison des circonstances politiques, le Conseil, après l'accord du 22 juin 1965, dont je vous ai parlé dans le contexte de la politique tarifaire sur l'organisation du marché des transports, ne s'est réuni à nouveau que le 28 juillet 1966, pour reprendre la discussion des problèmes de transports.

Au cours de cette séance, le Conseil a entamé notamment l'examen de la proposition modifiée de règlement relatif à l'instauration d'un système de tarifs à fourchettes.

Le Conseil a poursuivi ses discussions au cours de ses séances des 19 et 20 octobre 1966. Des divergences d'opinion se sont manifestées en ce qui concerne notamment les moyens destinés à éviter l'abus de positions dominantes et la concurrence ruineuse.

Ces échanges de vues ont abouti à l'adoption d'une résolution du Conseil qui ne réserve plus une priorité au régime tarifaire comme l'accord du 22 juin 1965 l'avait prévue. On estime qu'il convient de prendre des mesures dans tous les domaines de la politique commune des transports en vue de réaliser une organisation équilibrée du marché des transports - ce qui a été toujours l'opinion de la Commission de la CEE. Mais le Conseil avait écarté cette conception dans son accord du 22 juin 1965.

Actuellement, tous les membres du Conseil sont d'avis qu'il s'agit tout particulièrement d'éviter l'abus de positions dominantes et la concurrence ruineuse.

Dans sa résolution du 20 octobre 1966, le Conseil invite la Commission à lui proposer, à bref délai, des mesures dans le domaine de l'accès aux transports par route et par voie navigable. En outre, le Conseil charge le comité des représentants permanents d'examiner, dans les meilleurs délais, la proposition de règlement de la Commission, portant application des règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, la communication de la Commission sur le plan UNIR et la réglementation de la capacité de transports par voie navigable ainsi que le problème des mesures de sauvegarde. Enfin, le Conseil souligne la nécessité d'une exécution rapide de sa décision relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports. Le problème de l'imputation des coûts d'infrastructure devrait être réglé éventuellement par l'adoption d'une solution intérimaire.

Le 10 février 1967, la Commission a transmis au Conseil une communication sur la politique commune des transports, à la suite de la résolution du Conseil.

La Commission y expose les résultats auxquels elle est parvenue en examinant les divergences de vues apparues au sein du Conseil. Elle montre les possibilités de surmonter ces divergences de vues. En particulier, elle soumet au Conseil un programme indiquant les diverses mesures à prendre et un calendrier pour les réaliser.

La Commission est d'avis qu'il est possible d'instaurer une organisation commune du marché pour les transports, se composant de réglementations concertées pour les divers domaines de la politique des transports, à savoir : harmonisation des conditions de concurrence, régime financier pour l'utilisation de l'infrastructure, règles de concurrence appropriées, contrôle de l'accès au marché, système tarifaire.

Dans cette conception, la priorité ne serait plus accordée à la réglementation tarifaire. Une organisation du marché des transports ainsi conçue permettrait d'éviter les risques d'abus de positions dominantes et la concurrence ruineuse. Un recours à des interventions tarifaires sélectionnées ne s'avérerait nécessaire qu'à titre exceptionnel et temporaire ainsi que dans le cas où les possibilités de mesures non tarifaires seraient épuisées.

L'organisation communautaire pour les transports devra être réalisée au cours de deux phases dont la première s'étendra jusqu'au 31 décembre 1969, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la période de transition. La réglementation tarifaire et les conditions d'admission pour les transports entre les États membres ainsi que les principales

mesures d'harmonisation et le régime financier pour l'utilisation des infrastructures devront être adaptés et entrer en vigueur au cours de cette phase. Pendant la deuxième phase, qui se terminera le 31 décembre 1972, les mesures suivantes devront être prises :

- l'achèvement de la réglementation tarifaire et, en particulier, son extension au trafic à l'intérieur des Etats membres,
- l'application des conditions d'admission mises en vigueur pendant la première phase aux transports de marchandises par route entre les Etats membres et à la navigation fluviale à l'intérieur de la Communauté,
- l'achèvement de l'harmonisation des conditions de concurrence et
- l'établissement d'un régime financier commun pour l'utilisation des infrastructures.

La réalisation de ce programme ambitieux exigera beaucoup d'efforts, tant de la part des institutions de la Communauté que de la part des Etats membres.

En comparant la situation de départ en 1958 avec la situation actuelle, on peut, malgré tout, constater que les idées ont beaucoup évolué en faveur d'une intégration européenne des transports et une politique de transport axée sur le principe de la concurrence.

Cependant, cette évolution des idées et des conceptions devra se traduire dans des réalisations pratiques qui devront avoir une résonance concrète dans la vie économique de notre Communauté.

Jusqu'ici, la politique commune des transports est restée trop longtemps la parente pauvre, voire la servante de la politique économique générale. Elle doit être placée sur un pied d'égalité avec les autres branches de l'économie. Elle doit stimuler la fusion des marchés industriel et agricole. Ses objectifs et ses moyens doivent être suffisamment précisés pour que les milieux économiques intéressés puissent prendre les décisions d'investissement en toute connaissance de cause.

L'intégration économique de l'Europe est une oeuvre complexe et de longue haleine. Dans cette construction, tous les secteurs de l'économie ont leur importance. Les transports doivent y trouver leur place.

L'intégration de l'Europe demande à tous un travail long et patient. Mais elle demande aussi la foi dans le but final à atteindre : une Europe économiquement et politiquement unie et forte, une Europe capable de jouer, dans le monde d'aujourd'hui et de demain, le rôle qui lui revient légitimement par son apport du passé, par son potentiel actuel, sur le plan économique, intellectuel et humain.