

Washington

1970

Mr. Cox

Strasbourg jeudi 14 mai matin.  
Discours de M. Bodson devant le Parlement Européen

Réponse à la question orale du Parlement Européen  
concernant l'A.E.T.R.

Le 25 mars 1969 le Conseil, sur proposition de la Commission, a arrêté le règlement n° 543/69 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler le contenu de ce règlement; vous savez tout aussi bien que moi que, grâce à son adoption notre Communauté se trouve à la pointe du progrès social en Europe.

Dans le reste de notre continent la situation est avant tout caractérisée par le désordre. Les règles en vigueur sont très diverses et, à l'exception peut-être de la Suisse, socialement beaucoup moins favorables que celles de notre règlement. Parfois il n'existe même aucune réglementation du tout.

Ce qui est plus grave encore, c'est que tous les efforts entrepris depuis trente ans pour mettre fin à cette situation ont échoué.

Dès 1939, le Bureau International du Travail avait préparé une convention relative à la durée du travail et du repos dans les transports routiers qui fut ratifiée par deux pays européens et n'est jamais entrée en vigueur.

En 1951, une conférence organisée par le Comité des Transports Intérieurs de Genève et l'Organisation Internationale du Travail établit des dispositions sociales qui furent annexées à un accord conclu en 1954 relatif

à des dispositions économiques en matière de transports routiers internationaux. Cet accord qui fut signé par tous les pays actuellement membres de la Communauté, sauf l'Allemagne, n'est, lui non plus, jamais entré en vigueur.

Néanmoins, comme une certaine unité de vue semblait exister sur les dispositions sociales, l'R.C.E. de Genève et l'O.E.T. mirent en chantier une nouvelle convention qui, discutée de 1960 à 1962 fut ouverte à la signature le 30 juin 1962 sous le nom d'A.E.T.R. (Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route). Une fois de plus cet A.E.T.R. n'est jamais entré en vigueur.

C'est lors de l'adoption de notre règlement social n° 543/69 du 25 mars 1969 qu'il fut décidé que la Communauté se devait de faire un effort pour obtenir que l'A.E.T.R. de 1962 soit tiré de l'oubli et pour provoquer un rapprochement entre les dispositions de celui-ci et celles du règlement communautaire.

Cet effort a été couronné de succès dans une très large mesure. On peut en effet constater que la plupart des dispositions du nouveau projet d'A.E.T.R. correspondent très largement à celles contenues dans le règlement communautaire. C'est là une réalisation qui, sur le plan de la politique internationale montre combien sont grandes l'influence et le dynamisme de notre Communauté.

Le projet d'accord nous donne notamment entière satisfaction quant à l'aspect auquel nous attachons le plus d'importance, à savoir la durée maximale de conduite journalière lors des transports qui s'effectuent à l'intérieur d'un Etat membre ou à l'intérieur de la Communauté. A cet égard il n'est pas question d'apporter la moindre

dre modification à notre règlement. Je vous rappelle que pour les convois longs et lourds définis à l'article 6 du règlement (pour simplifier je les appellerai les convois de plus de 20 tonnes) les 8 heures de conduite maximale par jour sont en vigueur depuis le 1er octobre 1969; pour les véhicules moins lourds, la limite des 8 heures sera applicable à partir du 1er octobre 1971, conformément à l'article 7 de notre règlement.

Un point qui reste contesté, par contre, est celui de la durée maximale de conduite journalière lors des transports effectués entre la Communauté et des pays tiers. La question qui se pose est la suivante :

La Communauté doit-elle exiger que l'A.E.T.R. prévoise à cet égard les mêmes dispositions que notre règlement social, c'est-à-dire une conduite journalière de 8 heures

- à partir du 1er octobre 1970 pour les véhicules de plus de 20 tonnes,

- et à partir du 1er octobre 1971 pour les véhicules d'un poids inférieur à 20 tonnes,

ou peut-elle accepter que cette règle n'entre en vigueur, pour les deux catégories de véhicules, qu'à partir du 1er janvier 1974, ainsi que le demandent les pays tiers?

Au cours du débat qui a eu lieu sur ce problème lors du Conseil des Ministres des Transports des 26 et 27 janvier derniers, la Commission a fait valoir de sérieuses réserves au sujet d'une acceptation éventuelle de la demande des pays tiers. Elle a proposé qu'une solution soit recherchée dans le sens d'une coexistence des deux régimes résultant de l'A.E.T.R. et du règlement communautaire pendant la période de transition prévue par l'A.E.T.R. compte tenu du fait qu'à

la fin de cette période de transition la durée de conduite prévue par l'A.E.T.R. va de toutes façons s'aligner sur celle fixée par le règlement communautaire.

D'autre part la Commission a défendu le point de vue que cet accord international devait être conclu par la Communauté en tant que telle, et non par les Etats membres.

Elle n'a pas réussi à obtenir satisfaction sur ce point, mais elle a réussi à empêcher que les Etats membres ne se mettent d'accord pour accepter les exigences des pays tiers.

Malheureusement, lors du Conseil du 20 mars 1970 la Commission a eu moins de succès, puisque ce jour-là le Conseil a décidé d'accepter l'inscription dans l'A.E.T.R. d'une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 1973, pendant laquelle une durée maximale de conduite journalière de 9 heures serait permise, s'agissant de transports autres que les transports nationaux ou intracommunautaires. De plus, le Conseil s'est déclaré prêt à apporter au règlement n° 543/69 les adaptations nécessaires pour rendre possible l'application de ce régime transitoire, et il a invité la Commission à lui soumettre en temps utile les propositions nécessaires à cet effet.

Enfin, et malgré les protestations énergiques de Monsieur le Président Rey, le Conseil a décidé de charger les Etats membres de négocier et de conclure l'A.E.T.R.

M. Rey a exprimé une réserve formelle au sujet de cette décision et a déclaré que celle-ci n'était pas conforme aux dispositions du Traité. Il a demandé que cette position de la Commission fût actée au procès-ver-

bal du Conseil.

M. Roy a d'autre part déclaré que la Commission allait délibérer sur les suites que comportait cette situation.

Le 29 avril dernier la Commission a constaté qu'elle ne pouvait pas rester inactive en face d'un acte du Conseil qui constitue à son avis une violation du Traité et elle a décidé de demander à la Cour, en vertu de l'art.173, d'annuler la décision du Conseil chargeant les Etats membres de négocier et de conclure l'A.E.T.R. Je reviendrai à cette initiative dans quelques instants.

Entretemps les Etats membres ont exécuté le mandat qui leur avait été conféré par le Conseil. Du 1er au 3 avril, les négociations sur l'A.E.T.R. ont été menées à leur terme à Genève, et l'accord sera ouvert à la signature du 1er juillet au 31 décembre de cette année.

Comme je l'ai déjà dit, l'application effective de l'accord paraphé à Genève, nécessite une modification du règlement n° 543/69.

Le Conseil ne saurait effectuer cette modification que sur proposition de la Commission. Celle-ci se trouve donc devant un choix. Doit-elle soumettre une proposition au Conseil, tendant à aménager le règlement 543/69 pour la période allant jusqu'au 31 décembre 1973, ou doit-elle se refuser à faire la moindre proposition, avec toutes les conséquences que cela implique?

Pour trancher ce dilemme, car il s'agit d'un véritable dilemme, il faut examiner s'il y a ou non un intérêt supérieur de la Communauté qui fait pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. De plus, il faut partir des réalités.

Quelles sont ces réalités?

Il y a essentiellement le fait que les négociations sur l'A.E.T.R. ont été conclues, et qu'il serait totalement utopique de croire qu'on réussira à les faire rouvrir. Même si dans quelques mois la Cour fait droit à la requête de la Commission, il ne sera néanmoins pas possible d'obtenir de la quinzaine de pays tiers intéressés qu'ils retournent à Genève et qu'ils recommencent les discussions.

Dès lors nous en sommes réduits à l'alternative suivante :

qu'est-ce qui correspond le mieux aux intérêts de la Communauté, que l'A.E.T.R. entre en vigueur malgré le défaut que j'ai mentionné ci-dessus, ou qu'il n'y ait pas d'A.E.T.R. du tout?

La question se pose en effet d'une manière aussi abrupte. Il n'y a pas de troisième possibilité. Si la Communauté n'adhère pas à l'A.E.T.R., il n'entrera pas en vigueur. Or, il n'est pas concevable qu'elle adhère à cet accord sans qu'au préalable le règlement n° 543/69 ait été modifié.

Quelle doit dès lors être la réponse de la Commission à cette question?

Eh bien, Mesdames et Messieurs, même si c'est avec beaucoup d'amertume et de regrets, la Commission est parvenue à la conclusion qu'il fallait opter en faveur de l'entrée en vigueur de l'A.E.T.R.

La Commission s'est battue pour obtenir un A.E.T.R. conforme à ses conceptions. Si on lui avait conféré la mission de négocier, elle se serait attelée à cette tâche avec la très ferme volonté d'amener les pays tiers à accepter la coexistence des deux régimes.

Mais c'est trop tard maintenant, la Commission se trouve en présence d'un fait accompli et elle doit abandonner tout espoir de remettre en discussion le texte de l'Accord.

Dans ces conditions elle estime que l'entrée en vigueur d'un A.E.T.R. même imparfait doit être préférée à la situation désordonnée qui constitue l'autre branche de l'alternative.

Il ne faut en effet pas oublier ce que j'ai indiqué au début de mon exposé, à savoir que sans l'A.E.T.R. le désordre continuera à régner dans les pays limitrophes à la Communauté.

Si l'A.E.T.R. n'entre pas en vigueur, les pays tiers n'introduiront ni les 9 heures, dans l'immédiat, ni les 8 heures à partir du 1er janvier 1974. Si nous refusons l'A.E.T.R. sous prétexte qu'il n'est pas parfait dès le début, nous enlevons aux camionneurs et aux usagers de la route des pays tiers toute chance d'obtenir de sitôt le progrès social que nous sommes si fiers d'avoir réalisé à l'intérieur de nos frontières. Nous renonçons à jouer notre rôle de catalyseurs et d'entraîneurs à l'égard de tous les pays du continent.

De plus, je dois vous rendre attentifs au fait qu'en l'absence de cet accord nous n'avons pas de moyen pour contrôler le temps pendant lequel ont conduit les chauffeurs des pays tiers qui se présentent à nos frontières. Ils sont dépourvus de livret de contrôle. Nous aurons beau les obliger à ne rouler que pendant 8 heures à partir du moment où ils franchissent notre frontière. Mais qui nous dira s'ils n'ont pas déjà conduit pendant six, dix, voire 12 heures en Espagne, en Autriche ou en Tchécoslovaquie ou au Danemark?

L'A.E.T.R. nous permet au contraire de garantir que ces chauffeurs ne conduiront en tout, ce jour-là, pas plus de 9 heures. C'est donc un service que nous rendons à ces chauffeurs, tout en protégeant la sécurité de nos propres usagers de la route.

Pour répondre à la première question que votre commission des transports a posée à la Commission des Communautés Européennes, je dirai donc que celle-ci estime qu'il serait irresponsable de sa part d'empêcher la naissance de l'A.E.T.R. en refusant de proposer au Conseil la modification transitoire du règlement n° 543/69 qui seule permettra à l'A.E.T.R. d'entrer effectivement en vigueur.

Je dois cependant tout de suite vous rendre attentifs au fait que la proposition que la Commission a soumise au Conseil la semaine dernière, se limite au strict nécessaire pour rendre possible l'entrée en vigueur de l'A.E.T.R.

La Commission a uniquement proposé de permettre aux véhicules immatriculés dans les pays tiers de rouler pendant 9 heures lorsqu'ils viennent dans la Communauté pour livrer une marchandise provenant d'un pays tiers, ou pour prendre livraison d'une marchandise destinée à un pays tiers. Les chauffeurs des véhicules immatriculés dans la Communauté, même lorsqu'ils se rendent dans des pays tiers, ne pourront pas rouler pendant plus de 9 heures sur le territoire de la Communauté.

Cette proposition évite tout recul social pour les chauffeurs de la Communauté, car elle leur garantit le bénéfice entier de notre règlement aussi longtemps qu'ils se trouveront sur notre territoire. De plus, elle leur apporte un progrès non négligeable. Que se passait-il jusqu'à présent? Lorsqu'ils se trouvaient à l'extérieur de la Communauté, nos routiers échappaient à toutes nos règles et pouvaient donc



Être forcé à rouler pendant un nombre d'heures illimité. Si l'A.E.T.R. entre en vigueur ils jouiront, à l'extérieur de la Communauté, au moins de la limite de 9 heures.

Enfin, il est un fait que trop de gens ont tendance à oublier, c'est que la règle des 9 heures joue dans le cadre des 48 heures de conduite par semaine, et des 92 heures par quinzaine. Cet élément est évidemment lui aussi très important.

Vous savez en effet que si le mouvement ouvrier a autrefois beaucoup insisté sur la durée du travail par jour ouvrable, il se bat beaucoup plus aujourd'hui pour la réduction de la durée de travail par semaine. Or, les 48 heures, respectivement les 92 heures de conduite constituent un progrès considérable si l'on considère qu'il y a quelques années seulement les chauffeurs britanniques travaillaient 72 heures par semaine.

Certains pourraient être tentés d'objecter à la Commission que le fait de ne pas permettre aux chauffeurs des véhicules immatriculés dans la Communauté de rouler eux aussi pendant 9 heures, même sur le territoire de la Communauté, lorsqu'ils ont pour destination finale un endroit situé en dehors de celle-ci, créerait des distorsions de concurrence aux dépens des entreprises de la Communauté.

La Commission estime que cet inconvénient ne doit pas être exagéré.

Tout d'abord il faut savoir que les transports à destination ou en provenance des pays tiers ne constituent que 0,3% du tonnage total des marchandises transportées à l'intérieur de la Communauté ou à destination et/ou vers l'extérieur de celle-ci. Il s'agit d'ailleurs de transports assez spéciaux, à savoir des transports de marchandises en provenance des pays de l'Est vers les ports de

la Communauté, des transports d'agrumes en provenance d'Espagne, et des transports de machines en provenance d'Angleterre. Il y a rarement un chargement en retour.

Enfin ces voyages, si l'on compte à la fois l'aller et le retour, durent normalement une semaine, de telle sorte que la règle de la conduite maximale de 48 heures par semaine qui sera applicable dès l'entrée en vigueur de l'A.E.T.R., mettra tout le monde à égalité.

Je peux donc conclure, en ce qui concerne la première question qui nous est posée, que la proposition de la Commission n'aboutit nullement à altérer la substance de notre règlement social en matière de transport. Ce règlement ne subira aucune modification, ni dans sa conception générale, ni en ce qui concerne les conducteurs de la Communauté. La Commission propose seulement d'y apporter les modifications strictement inévitables si l'on veut permettre l'entrée en vigueur de l'A.E.T.R., à savoir un report de la fin de la période de transition pour les transports de marchandises de et vers les pays tiers, effectués à l'aide de véhicules immatriculés dans un pays tiers, du 1er octobre 1970, respectivement du 1er octobre 1971, au 1er janvier 1974.

A titre de précaution supplémentaire, notre proposition contient par ailleurs une clause garantissant que les véhicules immatriculés dans les pays tiers perdront le privilège de pouvoir rouler pendant 9 heures sur notre territoire, si le pays en question n'a pas ratifié l'A.E.T.R. au 1er janvier 1972.

./.

Le respect du droit d'initiative et de négociation de la Commission  
(réponse à la deuxième question)

J'en viens maintenant à la deuxième question posée par votre Commission des Transports.

Mesdames, Messieurs, pour assurer que les dispositions prévues dans le Traité en matière de droit d'initiative et de négociation de la Commission soient respectées à l'avenir, la Commission a clairement pris ses responsabilités en tant que gardienne du Traité en introduisant un recours devant la Cour de Justice des Communautés Européennes contre la décision prise par le Conseil le 20 mars dernier de faire négocier et conclure l'A.E.T.R. par les Etats membres.

La Commission estime en effet que l'article 75 paragraphe 1 (c) confère à la Communauté la mission de conclure les accords ayant trait à la politique commune des transports. Dès lors la Commission considère qu'un accord tel que l'A.E.T.R. aurait dû, en vertu de l'article 228 du Traité, être négocié par la Commission et conclu par le Conseil, et non par les Etats membres.

Il est d'ailleurs frappant de constater que l'article 3 du règlement n° 543/69 dispose que

"La Communauté engagera avec les pays tiers des négociations qui se révéleraient nécessaires pour l'application du présent règlement".

La seule base légale de ce règlement est l'article 75. Le Conseil a ainsi lui-même reconnu que cet article attribue des pouvoirs à la Communauté dans le domaine des relations extérieures.

S'il appartient donc à la Communauté (c'est-à-dire en vertu de l'article 228, à la Commission), de négocier les accords nécessaires à l'application du règlement n° 543/69, celle-ci doit, à fortiori, négocier les accords qui, tels que l'A.E.T.R., peuvent conduire à une modification du règlement communautaire lui-même.

S'il en était autrement les institutions communautaires, et notamment la Commission, n'auraient plus d'autres rôles que de transposer purement et simplement dans les textes communautaires les règles arrêtées en dehors d'elle.

Je vous ai expliqué ci-dessus quelles sont les raisons tout à fait particulières pour lesquelles nous avons néanmoins estimé devoir proposer, dans le cas présent, ce qui est souhaité par le Conseil. Il ne faudrait cependant pas croire que la Commission prendrait la même attitude si, par malheur, elle devait se trouver encore une fois dans une telle situation à l'avenir. C'est pour éviter précisément qu'un tel cas puisse encore se reproduire, que la Commission a porté l'affaire devant la Cour.

La Commission tient à exprimer à votre Commission des transports sa profonde reconnaissance pour l'appui qu'elle lui apporte dans la défense de ces règles institutionnelles fondamentales.

Je me permets toutefois d'attirer votre attention sur le fait que des conseils bienveillants d'abstention, prodigués avec trop d'insistance à la Commission, risquent à la limite d'être, eux aussi, considérés comme des entraves apportées au droit d'initiative de cette dernière.

De toute façon, je suis persuadé que dans cette affaire la Commission a objectivement choisi la voie la plus raisonnable. Reconnaissant qu'il convient avant tout de ne pas bloquer l'entrée en vigueur de l'A.E.T.R. sous peine de rainer 30 années d'efforts en faveur d'une amélioration des conditions sociales dans les transports par route dans l'ensemble de l'Europe, elle a pris la décision de soumettre au Conseil une proposition nettement circonscrite. Elle espère vivement que celui-ci n'apportera d'autres changements au règlement 543/69 que ceux qu'elle a proposés. Pour le reste elle attend avec sérénité l'arrêt de la Cour de Justice, persuadée qu'elle est d'avoir adopté la seule attitude qui soit apte à assurer qu'à l'avenir le droit d'initiative de la Commission et le "treaty making power" de la Communauté en matière de transports, soient respectés.