

COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE EUROPEENNE

COMMISSION

MEMORANDUM

sur l'orientation à donner
à la politique commune des transports

Bruxelles, le 10 avril 1961

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

COMMISSION

VII/COM(61)50 final

MEMORANDUM SUR L'ORIENTATION À
DONNER À LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

Bruxelles, le 10 avril 1961

PRESENTATION

1. Le Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne, dans ses articles 3 et 74, préconise l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports. On ne saurait, en effet, concevoir l'établissement d'un marché commun et le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, sans qu'il y ait, dans la Communauté, une politique commune des transports.

2. Cependant, le Traité de Rome ne fixe pas avec précision, dans les textes, le contenu de cette politique commune des transports. Il se borne à énoncer certains principes, à déterminer quelques règles particulières. Pour le surplus, il trace avant tout une procédure.

Si telle est, en somme, la teneur des dispositions du Titre "Transports" du Traité de Rome, c'est parce que, au moment prévu pour la signature du Traité, les négociateurs n'avaient pas encore pu rapprocher suffisamment leurs points de vue. Pour ne pas différer la signature, on se résigna à laisser aux organes de la Communauté le soin d'élaborer la politique commune des transports. Les articles 74 et 75 du Traité placent la mise en oeuvre de la politique commune dans le cadre communautaire. La Commission fait des propositions; le Comité Economique et Social et l'Assemblée Parlementaire Européenne sont consultés; le Conseil des Ministres est l'organe de décision statuant à l'unanimité jusqu'à la fin de la deuxième étape et à la majorité qualifiée par la suite.

.../...

3. La politique commune des transports forme un tout. Elle doit viser d'abord à l'élimination des obstacles que les transports peuvent opposer à la réalisation du marché commun général ainsi qu'à l'intégration communautaire des transports, c'est-à-dire à la libre circulation des services de transport à l'intérieur de la Communauté. En outre, elle comporte l'organisation générale du système de transport dans la Communauté.

4. Pour arriver à ces buts, on ne saurait se contenter d'appliquer quelques règles partielles et limitées du Traité. Il faut une action cohérente, progressive et continue de la Communauté, suivant une ligne directrice s'inspirant des objectifs mêmes du Traité.

De même que, dans chacun des six Pays, on est passé jadis du stade des économies régionales à celui de l'économie nationale, il s'agit maintenant de créer une économie communautaire. Les transports doivent suivre le même processus de façon que la Communauté dispose d'un système de transport unique et cohérent. Aux politiques nationales de transport distinctes doit donc progressivement se substituer une politique de transport qui s'applique à l'ensemble des transports de la Communauté. En effet, au fur et à mesure que s'accomplira l'intégration économique, les différences entre les transports nationaux et les transports internationaux à l'intérieur de la Communauté disparaîtront.

5. Reconnaître la nécessité d'une politique commune des transports, c'est également en tracer les limites. Si la politique commune des transports doit comprendre toutes les mesures nécessaires pour faire bénéficier le marché commun de l'instrument des transports - et pour faire profiter, vice-versa, les transports des avantages du marché commun - la

politique commune s'arrêtera là où cesseront de s'imposer ces nécessités. Il va de soi que les dispositions qui contiendront ainsi à être prises dans le cadre national devront s'harmoniser avec la politique commune des transports.

6. Soucieuse d'assurer la mise en oeuvre du Traité de Rome en matière de transport, la Commission soumet au Conseil et aux autres organes communautaires visés à l'article 75 le présent mémoire sur l'orientation à donner à la politique commune des transports. Il ne s'agit donc pas, en l'occurrence, de propositions au sens précis du Traité faites par la Commission, mais d'un document reflétant le résultat des études et réflexions de la Commission et devant ouvrir un large échange de vues, auquel tous les milieux intéressés devront être associés.

En présence de la teneur laconique des textes mêmes du Traité, d'un côté, et de la divergence relativement profonde de certaines conceptions dans les politiques nationales des transports, de l'autre côté, il importe en premier lieu de rechercher une orientation commune qui s'inspire de l'esprit du Traité et qui serve efficacement le bien commun de la Communauté.

7. La Commission estime que le Traité est un ensemble; ses règles générales doivent s'appliquer dans tous les domaines économiques, à moins que le Traité lui-même ne prévienne des exceptions ou ne permette de créer des "lois spéciales", suivant les nécessités économiques et dans les limites tracées par le Traité. Le Traité permet d'adapter la loi générale, dans certaines limites, pour tenir compte des aspects spéciaux des transports.

.../...

En matière de transport, nous partons de données largement différentes dans la Communauté, tant en ce qui concerne les rapports entre les trois modes traditionnels des transports, qu'en ce qui concerne les positions des différentes politiques nationales des transports. En s'inspirant de la philosophie générale du Traité de Rome, on peut estimer qu'il faut tendre, également en matière de transport, à l'établissement d'une saine concurrence aussi large que possible. Mais pour arriver à ce stade idéal, il faudra éliminer progressivement les obstacles qui s'opposent, en fait et en droit, à l'établissement d'un tel système.

La politique commune des transports doit se placer, évidemment, dans le cadre de la politique générale de la Communauté. Il faudra tenir compte des exigences de la politique régionale et de la politique agricole commune, telle que celle-ci a été proposée par la Commission. Les aspects sociaux des problèmes qui se posent dans la politique commune des transports doivent être examinés sous l'angle de vue du but assigné par le Traité, à savoir "l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi" des peuples de la Communauté.

8. L'idée de la progressivité des mesures à prendre devra être retenue également en matière de transport. Il faut avancer progressivement pour permettre une évolution harmonieuse et sans heurt.

Le Traité de Rome prévoit des délais pour quelques mesures précises qu'il impose en matière de transport. Pour les autres mesures à prendre dans le cadre de la politique commune des transports, il faudra également prévoir un échelonnement dans le temps. Mais ce calendrier devrait être assez souple et

pouvoir être adapté aux progrès réalisés, sur la base d'examen périodiques. Le dynamisme intrinsèque du marché commun entraînera de lui-même, aussi pour les transports, l'accélération de la mise en oeuvre du Traité demandée tant par l'Assemblée Parlementaire Européenne que par le Conseil des Ministres. On ne saurait déphaser l'élaboration de la politique commune des transports par rapport à l'évolution générale du marché commun.

9. En soumettant à la discussion des organes responsables de la Communauté et des milieux intéressés le présent mémoire sur l'orientation à donner à la politique commune des transports, la Commission n'a pas voulu faire oeuvre scientifique. Mais à partir de la réalité des faits et des données du Traité, elle a recherché les voies et moyens appropriés pour réaliser les buts du Traité dans le domaine des transports.

10. Dans d'autres enceintes internationales les grands problèmes de la politique européenne des transports ont été examinés dans le passé et des rapports ont été présentés à ce sujet. Mais la structure institutionnelle même de ces organismes ne permettait pas toujours de passer aux réalisations.

Dans la Communauté Economique Européenne, il n'y a pas seulement la possibilité, mais l'obligation contractuelle formelle de passer au stade des réalisations. Il faudra, depuis le Traité de Rome, dans un cadre communautaire, poursuivre les négociations pour l'instauration d'une politique commune des transports, qui se présente ainsi comme une création continue.

Il est évident qu'il devra être tenu compte des dispositions du Traité de Paris instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier en matière de transport.

11. D'autre part, dans aucun domaine de ses activités, la Communauté ne voudrait faire abstraction des liens qui existent entre elle et les pays tiers, notamment les autres pays européens. En matière de transport plus particulièrement, certains problèmes déterminés ne sauraient trouver une solution dans le seul cadre des Six. La Communauté collaborera donc, notamment par le truchement de la Conférence Européenne des Ministres des Transports, avec les autres pays européens, et plus spécialement avec l'Autriche et la Suisse, pays dont le territoire s'insère géographiquement entre certains pays de la Communauté.

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
<u>PRESENTATION</u>	I
<u>INTRODUCTION</u>	4
<u>TITRE I - FONDLEMENTS DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS</u>	8
<u>Chapitre 1 - Considérations économiques</u>	10
A. Existence des aspects spéciaux et possibilités de les atténuer ou d'en corriger les effets	12
B. Le marché des transports et la concurrence	21
<u>Chapitre 2 - Le Traité de Rome et les transports</u>	24
A. La Politique Commune	24
B. Application aux transports des règles générale du Traité	26
C. Contenu des dispositions spécifiques	33
D. Domaine et modalités d'application de la politique commune	38
<u>TITRE II - ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS</u>	44
<u>Chapitre 1 - Objectifs généraux de la politique commune</u>	46
A. Réalisation du marché commun général	47
B. Réalisation de l'intégration communautaire des transports	49
C. Réalisation de l'organisation générale du système des transports de la Communauté	51

.../...

	<u>Page</u>
D. Les nécessités de la politique économique générale: politique régionale, politique agricole, politique commerciale	53
E. L'action sociale de la Communauté dans les transports	56
<u>Chapitre 2 - Les principes de la politique commune des transports</u>	60
A. Egalité de traitement	60
B. Autonomie financière des entreprises	65
C. Liberté d'action des entreprises	66
D. Libre choix des usagers	67
E. Coordination des investissements	69
<u>TITRE III - MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE COMMUNE</u>	72
<u>Chapitre 1 - Mesures d'application</u>	76
A. Mesures tendant à favoriser la réalisation du marché commun général	76
B. Mesures tendant à réaliser l'intégration dans le domaine des transports	83
C. Mesures tendant à l'organisation générale des transports	94
D. Mesures de contrôle et sanctions	112
<u>Chapitre 2 - Rassemblement des données nécessaires pour la mise en oeuvre de la politique commune</u>	115
A. La connaissance des prix de revient et des coûts économiques des transports	114
B. Le rassemblement des données statistiques	117

.../...

	<u>Pages</u>
<u>Chapitre 3 - Procédure de consultation et rythme de mise en oeuvre de la politique commune</u>	120
A. Procédure de consultation	120
B. Rythme et calendrier de la mise en oeuvre de la politique commune	122
<u>CONCLUSIONS</u>	128

A N N E X E I

LA SITUATION DE FAIT DANS LES TRANSPORTS

A N N E X E II

STATISTIQUES DES TRANSPORTS

A N N E X E III

INDEX ALPHABETIQUE

(ces trois annexes font l'objet d'un volume séparé)

.../...

I N T R O D U C T I O N

1. De tout temps le développement de l'économie a été conditionné par l'existence des moyens de communication. Ceci est particulièrement vrai à notre époque : au fur et à mesure que la production et la distribution s'amplifient, les besoins de transport augmentent et sont encore renforcés par la tendance à la division du travail et à la spécialisation.

Ainsi une expansion équilibrée n'est possible que si l'économie dispose d'un système de transports susceptible de répondre à la demande dans des conditions satisfaisantes.

2. On peut raisonnablement envisager qu'au cours des prochaines années les besoins de transport vont aller en s'accroissant dans l'aire économique constituée par les six pays de la Communauté.

En effet, la production, la consommation et le commerce extérieur sont en progression et ce mouvement sera renforcé par l'établissement du marché commun qui doit accélérer le développement économique et augmenter les échanges entre les six pays en promouvant une meilleure division du travail à l'échelle européenne.

Sans doute la disparition des barrières constituées par les frontières économiques pourra-t-elle, en permettant à l'unité organique de certaines régions frontalières de se manifester, entraîner une diminution des parcours.

.../...

Mais, au total, il ne fait guère de doute qu'on puisse s'attendre à un large accroissement des déplacements tant de personnes que de biens à l'intérieur de la Communauté. Cet accroissement s'accompagnera de modifications des courants d'échanges dont il est trop tôt pour prévoir l'ampleur et les orientations.

3. Aussi est-il indispensable que les autorités responsables de l'instauration du marché commun se préoccupent de prendre les dispositions nécessaires pour que la Communauté Economique Européenne ait, dans toutes les phases de son développement, les moyens de transport correspondant à ses besoins en quantité et en qualité.

Il convient notamment que l'intensification des opérations d'échange résultant de l'élargissement des marchés soit accompagnée par une diminution du coût des transports sans compromettre l'amélioration de leur qualité.

4. L'action communautaire en matière de transport doit donc permettre aux transports de remplir de façon satisfaisante le rôle qui leur incombe dans l'édification et le fonctionnement de la Communauté Economique Européenne. Elle doit pour cela s'attacher à créer les conditions nécessaires au développement d'un système de transport efficace, apte à satisfaire - au moindre coût pour la collectivité, compte tenu de l'équilibre financier des entreprises de transport et dans les meilleures conditions - les besoins provoqués par l'expansion économique des pays membres et par la réalisation du marché commun.

Il ne suffit pas d'éviter que l'instauration du marché commun soit entravée ou ralentie du fait des transports, il faut viser à ce que ceux-ci constituent un puissant

stimulant à l'accroissement des échanges et à l'élargissement des marchés.

5. Dans cette perspective la politique commune des transports ne saurait être une construction abstraite, mais doit tenir compte des différentes données de fait qui constituent la réalité économique. Tout en poursuivant les objectifs du Traité, elle doit être en mesure de satisfaire aux nécessités des transports et à celles de l'économie générale.

6. La politique commune doit se présenter comme un cadre dans lequel puisse progressivement s'harmoniser les politiques de transport ^{nt} des six Etats membres. Il est donc nécessaire de prendre en considération les caractéristiques essentielles de ces politiques nationales de transport, afin de rendre possibles le processus de rapprochement et le développement de l'action commune.

7. Si le Traité ne définit pas explicitement le contenu de la politique commune, il donne cependant des indications sur son orientation générale, sur les procédures à suivre ainsi que sur son domaine d'application. En outre il contient des prescriptions précises sur certaines mesures à prendre.

8. Le présent Mémoire comporte trois parties :

Le Titre premier expose les fondements économiques de la politique commune et présente une analyse des dispositions du Traité en matière de transports.

De ces considérations de base est tirée dans le Titre II, l'orientation qu'il est proposé de donner à la politique commune.

.../...

Dans le Titre III enfin, sont tracés les grandes lignes des principales mesures à mettre en oeuvre pour la réalisation de cette politique, ainsi que la procédure et le rythme d'application de ces mesures.

Dans les annexes sont présentés les principaux éléments de la situation de fait.

TITRE I

FONDEMENTS DE LA POLITIQUE COMMUNE

LES TRANSPORTS

C H A P I T R E I

CONSIDERATIONS ECONOMIQUES

9. L'examen de la situation auquel il est procédé dans l'annexe n° I permet de constater que l'économie des transports des Etats membres est caractérisée, bien qu'à des degrés différents, par un régime de concurrence imparfaito.

Un régime de concurrence parfaite ne se trouve sans doute pas réalisé dans les différents secteurs de l'activité économique. Cependant, le système des transports semble en général s'en écarter dans une plus grande mesure en raison de l'existence de plusieurs conditions particulières.

10. Il est généralement reconnu que l'organisation actuelle du secteur des transports n'est pas entièrement satisfaisante ni du point de vue des intérêts des transporteurs ni de celui de l'intérêt général.

Ceci s'explique notamment par le fait que la structure du système des transports s'est transformée profondément en raison de l'apparition et du développement très rapide de nouvelles techniques.

C'est pourquoi les gouvernements et différents organismes nationaux et internationaux poursuivent la recherche d'une organisation de ce secteur qui soit mieux adaptée aux exigences nouvelles.

11. La situation particulière qu'on trouve dans les transports dépend essentiellement d'un ensemble de facteurs désignés sous le terme d'"aspects spéciaux" des transports.

Ces aspects spéciaux ne sont pas de nature exclusivement technique et certains d'entre eux sont le résultat d'évolutions historiques différentes selon les modes de transport et selon les pays, influencées par des interventions des pouvoirs publics. Ces interventions constituent, à leur tour, un des traits particuliers du secteur.

L'influence des aspects spéciaux, dont certains ne sont pas entièrement propres au secteur des transports, se trouve renforcée dans ce secteur en raison de leur coexistence et de leur accumulation.

A. EXISTENCE DES ASPECTS SPECIAUX ET POSSIBILITE DE LES
ATTENUER OU D'EN CORRIGER LES EFFETS

12. L'existence des aspects spéciaux constitue essentiellement ce qui différencie le marché des transports de la plupart des autres marchés.

La constatation de l'existence de ces aspects spéciaux, l'appréciation de leur importance, la possibilité d'interventions correctives doivent donc avoir une influence déterminante dans le choix de l'orientation à donner à la politique commune des transports.

Une brève description de ces aspects spéciaux est donnée au Chapitre 1-C de l'Annexe I.

Il s'agit ici de mettre en évidence leurs conséquences les plus importantes ainsi que les moyens de les corriger.

a) Interventions des pouvoirs publics en matière d'infra-
structures

13. Une des particularités les plus marquées des transports réside dans le fait que, dans ce secteur, les investissements d'infrastructure résultent des décisions des pouvoirs publics, soit que ceux-ci les financent directement (route et voie navigable), soit qu'ils se limitent, en général, à les contrôler (investissements ferroviaires).

Pour que cette intervention - d'ailleurs inévitable - se produise de telle façon que le marché des transports s'en trouve le moins possible faussé, il faut que les utilisateurs des infrastructures supportent sous une forme appropriée une part équitable des frais d'infrastructure. Il doit en être de même des frais inhérents à l'organisation de la circulation.

14. Dans la phase de la construction de l'infrastructure, il sera nécessaire de tenir compte du principe de la "rentabilité" des investissements, parmi les éléments d'intérêt général qui doivent guider les décisions des pouvoirs publics.

Cette "rentabilité" doit être assurée pour l'ensemble du système des transports et doit jouer dans le cadre d'une coordination des investissements.

15. Il paraît ainsi possible d'atténuer considérablement les conséquences de cet aspect spécial sur les conditions du marché des transports.

Les difficultés souvent évoquées en ce qui concerne le calcul de l'imputation des frais d'infrastructure, ainsi que la détermination de la "rentabilité" des investissements, ne semblent pas devoir mettre en cause cette conclusion. N'importe quelle politique, pour avoir une base économique valable, ne saurait se passer de telles données.

L'application dans ce domaine de principes et de méthodes établis en commun entre les Etats membres doit permettre d'obtenir, avec une approximation suffisante, des résultats satisfaisants et une imputation équitable des frais assumés par la collectivité.

b) Particularités de la structure de l'offre et de la demande dans le secteur des transports.

16. Le secteur des transports est caractérisé, à un degré qui ne se rencontre pas dans d'autres branches, par l'existence d'entreprises très différentes quant à leur structure économique et aux techniques employées, mais qui fournissent des prestations comparables et substituables à des degrés variables selon les modes de transport.

Chacun des trois modes de transports - chemin de fer, route, voie navigable - a des caractéristiques propres qui expliquent d'une part leur coexistence et qui réservent d'autre part à chacun d'eux un certain domaine d'action exclusive ou prépondérante. Il existe cependant une vaste zone dans laquelle les diverses techniques de transport entrent en concurrence. On assiste ainsi à la concurrence de moyens de transport hétérogènes : on constate de plus que la concurrence n'existe pas - sauf exceptions - à l'intérieur d'un de ces modes (chemin de fer) qui n'est ainsi exposé qu'à une concurrence externe, d'ailleurs très intense.

D'autre part, certaines grandes entreprises de transport et, en premier lieu, les chemins de fer, sont en mesure d'offrir des services très différents (transport de voyageurs et de marchandises) sans qu'il soit possible d'effectuer une répartition exacte de tous les frais entre ces services.

Il faut aussi rappeler la composition très inégale du prix de revient des différents modes de transports, le chemin de fer ayant une proportion de frais fixes plus importante vis-à-vis des frais variables que les entreprises de transport routier et fluvial.

Ces particularités ne paraissent pas justifier la recherche d'un "partage" du trafic par voie d'interventions des pouvoirs publics.

Dans la mesure où les modes de transport sont placés sur un pied d'égalité, une application plus large du principe de la concurrence contribuerait à assurer une meilleure répartition du trafic tendant à diriger chaque transport vers le moyen de transport le mieux placé pour l'effectuer.

Cette répartition rationnelle du trafic peut être grandement facilitée par la mise en oeuvre de solutions de coordination technique entre modes de transport différents.

17. Les différences de structures administratives et de dimensions entre les entreprises des différents modes de transport, qui constituent aussi une des caractéristiques de ce secteur, ne sont pas sans avoir des conséquences sur le jeu de la concurrence dans les transports.

D'un côté, il ne fait guère de doute que l'unité de l'entreprise ferroviaire donne au chemin de fer une grande force économique vis-à-vis de la multiplicité de ses concurrents. D'un autre côté, ceux-ci bénéficient d'une plus grande souplesse d'exploitation.

Dans une certaine mesure, il s'agit-là, de part et d'autre, d'avantages naturels qui n'ont pas forcément des effets néfastes sur le marché des transports.

Des perturbations sont au contraire susceptibles de se produire lorsque des obligations différentes, notamment de caractère tarifaire, sont imposées aux différents modes de transport.

D'autres effets nuisibles résultent de l'insuffisance de la formation professionnelle de certains transporteurs.

Il s'agit donc surtout d'un côté, pour les chemins de fer de disposer d'une liberté plus grande de s'organiser et d'opérer selon des méthodes commerciales, et de l'autre côté, pour les deux autres modes de transport, de réaliser une amélioration des conditions de formation et d'organisation professionnelles.

A cet égard l'existence de garanties techniques et professionnelles suffisantes devrait être exigée pour l'accès à la profession.

.../...

18. Le marché des transports est caractérisé par des phénomènes d'inélasticité tant dans l'offre que dans la demande des prestations. Il en résulte une certaine instabilité des prix qui se trouve aggravée par le fait que dans le domaine des transports par route et voie navigable on constate souvent une réaction anormale de l'offre aux fluctuations des prix.

Des déséquilibres peuvent alors se produire dans l'utilisation des équipements de transport et dans le mécanisme de formation des prix des entreprises, provoquant des pertes considérables tant pour les transporteurs que pour l'économie générale.

19. Le déséquilibre de trafic qui résulte des différences de la structure économique des régions à desservir pose le problème de la différenciation des prix sur les mêmes relations. Ce problème est rendu plus difficile par la mobilité des entreprises de transport.

Au point de vue économique, il est justifié que des prix de transport différents soient pratiqués dans les deux sens d'une même relation de trafic, à condition que ces prix soient maintenus dans des limites tenant compte des prix de revient.

20. C'est surtout en considération de ces particularités de la structure de l'offre et de la demande dans le secteur des transports que certaines interventions s'avèrent nécessaires.

De telles interventions peuvent consister :

- en une certaine limitation de la capacité de transport
- dans l'imposition de certaines limites à la liberté de fixation des prix des transports.

.../...

Etant admis que des limites doivent ainsi subsister, la liberté de fixation des prix peut contribuer à atténuer les fluctuations saisonnières du trafic: en effet, une politique tarifaire permettant de réduire les prix pendant les périodes de faible activité favoriserait une meilleure répartition du trafic tout au long de l'année.

Des interventions des pouvoirs publics peuvent également se justifier, en période de crise, en vue d'en limiter les effets.

c) Les obligations de service public

21. Le marché des transports se trouve enfin influencé, de façon plus ou moins profonde selon les pays, par la conception que les Etats se font du rôle des transports dans l'économie.

Cette question est évoquée au Chapitre 3 A de l'annexe I qui en expose les différents aspects et les développements historiques.

Les conséquences de l'attitude adoptée par les pouvoirs publics à cet égard se manifestent essentiellement par l'inégalité des obligations qui sont imposées aux différents modes de transport.

En effet, c'est principalement aux chemins de fer qu'incombent les obligations dites de service public et qui peuvent être ramenées aux trois suivantes :

- obligation d'exploiter
- obligation de transporter
- obligations tarifaires

Il est reconnu, dans le Chapitre précité, que ces obligations étaient pleinement justifiées à l'époque où les chemins de fer se trouvaient dans une position de monopole.

.../...

Dans la situation actuelle, à la suite du développement d'autres techniques de transport, ces obligations ont en grande partie perdu leur raison d'être.

22. Tel est en premier lieu le cas de l'obligation d'exploiter, en raison de la multiplicité des possibilités de transport dont disposent les usagers sur la plupart des relations de trafic.

Cette obligation ne devrait donc être maintenue que dans les cas où les entreprises de transport n'auraient pas d'intérêt suffisant à effectuer certains services cependant indispensables dans l'intérêt public.

Il est possible de donner aux chemins de fer la faculté de cesser progressivement l'exploitation des lignes, installations et services déficitaires. Ceci permettrait une amélioration de la gestion financière des chemins de fer ainsi que le recours à d'autres moyens de transport mieux adaptés aux trafics en cause.

23. Les obligations tarifaires sont nombreuses et complexes; elles concernent la structure et le niveau des tarifs, la péréquation tarifaire (géographique et dans le temps), la publicité des tarifs.

Il est clair que ces obligations, outre la rigidité des prix qu'elles comportent, faussent l'équilibre du marché dans la mesure où elles ne sont pas imposées de la même façon aux trois modes de transport. Elles sont notamment à l'origine de phénomènes d'"écrémage" du trafic qui pèsent souvent lourdement sur l'exploitation ferroviaire.

Scus réserve des considérations qui seront développées plus loin en ce qui concerne les exigences de la politique

.../...

économique générale, on peut affirmer que les deux premiers groupes d'obligations tarifaires sont susceptibles, sinon d'être éliminés, du moins d'être fortement assouplis, à condition que l'opération se fasse très progressivement et avec la prudence nécessaire.

Un tel assouplissement est indispensable à la réalisation d'une politique de transport fondée plus largement sur le jeu de la concurrence. Il est d'ailleurs devenu possible, en raison de l'évolution déjà signalée au paragraphe précédent.

Cet assouplissement sera obtenu en accordant aux entreprises qui n'en jouissent pas encore, en particulier aux chemins de fer, la liberté de fixer leurs prix entre des limites qui seront déterminées en tenant compte des prix de revient.

Les caractéristiques des services réguliers de voyageurs, dans les trois modes de transport, ne permettent pas d'accorder le même régime de liberté aux entreprises concessionnaires de ces services. Le système de tarifs fixes devra donc être maintenu, étant entendu que la détermination de ces tarifs ainsi que leurs modifications successives devront tenir compte également des prix de revient.

En ce qui concerne l'obligation de publicité, elle se trouve liée au régime tarifaire qui sera finalement adopté. Dans un système de liberté des prix entre des limites, ce sont ces limites qui devront faire l'objet d'une publicité préalable.

24. Quant à l'obligation de transporter, il faut observer que son incidence sur la situation économique des entreprises qui y sont assujetties diminuera sensiblement si celles-ci, tout en y demeurant assujetties, sont libres de modifier leurs prix en fonction de la situation de la concurrence ainsi que des variations saisonnières du trafic et des autres éléments qui influencent le prix de revient.

.../...

25. En conclusion, on constate qu'une partie de ces obligations peut être allégée dans le cadre de l'égalité de traitement entre les trois modes de transport. Dans la mesure où certaines d'entre elles doivent subsister à la charge de telle ou telle entreprise, des compensations équitables devront être accordées.

d) Imposition de réductions tarifaires

26. L'intervention des pouvoirs publics se manifeste souvent dans les transports par l'imposition de tarifs ou de prix spéciaux destinés à favoriser certaines catégories d'usagers ou certaines branches économiques.

Cette intervention est admissible, bien entendu dans les limites indiquées par le Traité. Afin d'éviter, cependant, qu'une telle intervention fausse l'équilibre entre modes et entreprises de transport, un remboursement équitable doit être prévu dans la mesure où les réductions imposées entraînent des conséquences effectives sur la situation financière des entreprises.

B. LE MARCHÉ DES TRANSPORTS ET LA CONCURRENCE

27. L'examen auquel il vient d'être procédé montre les incidences des aspects spéciaux sur le marché des transports et sur le jeu de la concurrence dans ce marché.

L'appréciation de ces aspects spéciaux doit d'ailleurs être révisée à la lumière de l'évolution qui s'est produite à la suite du développement des nouvelles techniques de transport. Cette évolution est loin d'être terminée et l'on assiste actuellement à l'apparition de nouveaux moyens de transport.

Il est enfin apparu que ces aspects peuvent être en partie éliminés ou atténués et que, dans le cas où ceci n'est pas réalisable, il est possible d'apporter des correctifs très appréciables à certains de leurs effets et donc aux perturbations qui en résultent sur le marché des transports.

Les conditions de ce marché peuvent donc être rapprochées de celles qu'on rencontre dans les autres secteurs économiques et une économie des transports fondée sur un régime assurant une concurrence élargie peut être ainsi instaurée.

Une telle orientation est conforme aux principes fondamentaux du marché commun qui est basé essentiellement sur la concurrence et sur un ensemble de règles tendant à éliminer les facteurs susceptibles d'en fausser le jeu.

Toutefois des limites à la liberté de concurrence demeureront nécessaires du fait que plusieurs aspects spéciaux subsisteront dans une certaine mesure.

.../...

28. La politique commune des transports devra tendre, non seulement à développer entre les pays membres les échanges de services de transport en permettant ainsi la réalisation de l'intégration communautaire des transports, mais simultanément à rapprocher les conditions dans lesquelles couvrent les différents modes de transport au sein des pays de la Communauté. L'un ne peut être réalisé dans l'autre. C'est pourquoi la politique commune doit constituer le cadre dans lequel, conformément aux principes développés ci-dessus, s'inscriront désormais les mesures que devront prendre les différents Etats membres dans le secteur des transports. L'harmonisation des politiques nationales des transports doit s'étendre progressivement aux différents aspects de ces politiques.

Le système qu'on pourra ainsi établir pour les transports sera en harmonie avec le régime économique général de la Communauté qui, d'ailleurs, s'inspire des principes de politique économique des pays de l'Europe occidentale où la concurrence est considérée comme un facteur essentiel du progrès économique.

L'économie des transports, et par suite l'économie générale bénéficieront en même temps des avantages qui découlent de ce système.

Ces avantages consistent essentiellement dans une amélioration de la qualité des prestations de transport ainsi que dans une augmentation de la productivité du secteur des transports dans son ensemble comportant une réduction des prix de revient et en conséquence des prix de transport.

.../...

CHAPITRE 2

LE TRAITE DE ROME ET LES TRANSPORTS

29. Les transports sont l'un des secteurs pour lesquels la mise en oeuvre du Traité est liée à l'établissement d'une politique commune. A l'article 3 il est prévu que l'action de la Communauté comporte notamment l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports en vue d'atteindre les fins énoncées à l'article 2. Un titre spécial est consacré aux transports. La mission assignée à la Communauté d'instaurer une politique commune est confirmée au début de ce titre dans les articles 74 et 75 qui imposent aux Etats membres de poursuivre les objectifs du Traité en matière de transport dans le cadre d'une politique commune et qui donnent au Conseil et aux autres instances de la Communauté des pouvoirs à cet effet.

A. LA POLITIQUE COMMUNE

30. La politique commune constitue l'ensemble des mesures visant à la réalisation des objectifs du Traité en matière de transport. Toutes les mesures prises ou à prendre par les gouvernements et les institutions communautaires doivent s'y insérer.

31. L'article 74 et les autres articles du Titre IV du Traité ne sont pas explicites sur les règles que doit comporter cette politique.

.../...

Les négociateurs du Traité ont éprouvé des difficultés à préciser le contenu de la politique commune en raison de la diversité des politiques nationales suivies par les Etats membres et de la complexité de la situation en matière de transport. Dans ce domaine, le Traité prévoit l'obligation pour les gouvernements de collaborer avec les institutions communautaires pour l'élaboration et la mise en application de cette oeuvre de longue haleine qui constitue l'un des objectifs assignés à la Communauté.

32. En ce qui concerne les matières visées par la politique commune, l'article 75 ne se borne pas à énumérer de manière expresse les règles communes à établir pour les transports internationaux, ainsi que les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux dans un Etat membre. Le caractère non limitatif des matières susceptibles d'être visées par la politique commune résulte du texte de l'article 74 et de l'article 75 ("toutes autres dispositions utiles"). A son tour, l'article 79, § 2 prévoit que toutes mesures autres que celles prévues en son § 1 pourront être adoptées en matière de discrimination par le Conseil en application de l'article 75, § 1.

Les articles 74 et 75 comportent une véritable attribution de compétences aux institutions de la Communauté pour prendre dans les formes prévues à l'article 189 les mesures nécessaires à l'instauration de la politique commune.

Indépendamment de l'application aux transports des règles générales et spécifiques du Traité, ces articles forment également la base juridique pour le Conseil et pour la Commission, en ce qui concerne les mesures de coordination entre modes de transport et l'harmonisation à l'intérieur d'un même mode de transport pouvant s'avérer nécessaires pour la mise en oeuvre des objectifs du Traité.

B. APPLICATION AUX TRANSPORTS DES REGLES GENERALES DU TRAITE

33. Cette question - tout au moins en ce qui concerne l'applicabilité des règles de concurrence visées aux articles 85 à 94 - fait l'objet de controverses tant sur le plan pratique que dans la doctrine.

La Commission a déjà eu l'occasion de se prononcer au sujet de l'applicabilité des règles générales du Traité aux transports, dans ses propositions relatives au droit d'établissement (proposition du 22.3.1960).

34. Le fait qu'existent les dispositions particulières des articles 74 à 84 n'exclut pas l'applicabilité des règles générales du Traité au domaine des transports. Les dispositions générales ne sont inapplicables que dans les cas où une disposition le prévoit expressément.

Si les possibilités de dérogation figurant aux règles générales se révèlent insuffisantes à l'égard des exigences de la politique commune, les institutions de la Communauté, en élaborant celle-ci, examineront si, et dans quelle mesure, d'autres dérogations devront être prises en application de l'article 75, tout en respectant les principes fondamentaux des règles générales.

35. L'applicabilité des règles générales aux transports se fonde sur la constatation que le champ d'application du Traité s'étend dans tous ses éléments à toutes les branches de l'économie, à tous les biens et à tous les services (universalité du Traité).

Chaque fois que des dispositions ou des groupes de dispositions générales ne doivent pas être appliqués à une branche déterminée de l'économie, les exceptions sont expressément prévues dans le Traité.

Ainsi l'article 61 § 1 excepte des règles générales énoncés aux articles 59 à 66 la libre circulation des services en matière de transport. Les institutions de la Communauté sont tenues d'agir à cet égard d'après les dispositions particulières du Titre IV consacré aux transports. Pour les autres règles générales, il n'y a pas de clause de ce genre formulant une réserve en ce qui concerne les transports.

L'applicabilité des règles générales aux transports est d'autre part confirmée par l'art. 77, lequel, puisqu'il complète les exceptions aux principes énoncés à l'article 92 § 1, implique nécessairement que les dispositions générales relatives aux aides (art. 92 à 94) sont applicables au secteur d'activité dont il s'agit.

- Les règles de concurrence

36. Les règles de concurrence formulées aux articles 85 à 94 du Traité - à savoir celles relatives aux ententes, aux monopoles, aux pratiques de dumping ainsi qu'aux aides des Etats - s'appliquent également aux transports.

Cependant les règles générales de concurrence sont ou peuvent être l'objet de certaines exceptions dans le domaine des transports.

37. Leur application peut en effet être d'abord restreinte en vertu de l'article 90 § 2. Suivant cet article les dispositions du Traité - en particulier les règles de concurrence - s'appliquent en principe aux entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général, si leur application ne fait pas échec à l'accomplissement en droit et en fait de missions imparties à ces entreprises. En outre, dérogeant à l'incompatibilité de principe énoncée à l'article 92, l'article 77 autorise les aides aux transporteurs qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent à certaines servitudes inhérentes à la notion de service public.

Au reste, l'interdiction de principe frappant à l'article 80 les tarifs de soutien imposés par les Etats en faveur de certaines entreprises et industries, constitue un régime spécial dans le système des aides accordées à l'occasion ou par l'intermédiaire d'un service de transport. Mais il convient de préciser que l'article 80 vise exclusivement cette catégorie particulière d'aides aux entreprises autres que les entreprises de transport que sont les tarifs de soutien visés au § 1er. Cet article n'exclut donc pas l'application d'autres règles qui intéressent également le régime d'aides dans le domaine des transports:

- d'une part, en ce qui concerne les entreprises en général, certains prix et conditions de transports peuvent ne pas être considérés comme des tarifs de soutien au sens de l'article 80 s'ils ne réunissent pas les éléments prévus par cet article pour recevoir une telle qualification, et constituer cependant des aides au sens de l'article 92;
- d'autre part, le régime des aides aux entreprises de transport est également régi par les articles 92 et suivants, combinés avec les dispositions particulières des articles 77 et 78.

38. Enfin, le Conseil est habilité à restreindre le champ d'application des règles de concurrence pour les transports en vertu de l'article 87 § 2c, qui permet de préciser dans les diverses branches économiques le champ d'application des dispositions des articles 85 et 86. Il peut donc être décidé que ces dispositions sont, en tout ou en partie, inapplicables aux transports.

39. D'ailleurs, les règles de concurrence sont assez souples pour permettre les adaptations nécessaires à la politique commune. En effet,

- (a) - en vertu de l'article 85 § 3, en coordination avec l'article 87 § 2b), il pourra être déterminé quels sont les accords,

.../...

décisions ou pratiques concertées entre transporteurs qui peuvent être autorisées;

- (b) - abstraction faite des exceptions prévues aux articles 77 et 92 § 2 et b, a, b, c, le Conseil peut, en vertu des articles 92 § 3 d) et 93 § 2 alinéas 3 et 4 accorder également en faveur des transporteurs des dérogations à l'interdiction des aides.

40. Une question particulière se pose en ce qui concerne l'application éventuelle aux transports des dispositions de l'article 91 § 1 relatives aux pratiques de dumping. A première vue les termes de l'article 91 § 1 sont assez généraux pour pouvoir s'appliquer également aux services. S'il en était décidé autrement, il y aurait lieu de rechercher, le cas échéant, la possibilité de prendre, dans le cadre de l'article 75, des dispositions s'inspirant de celles de l'article 91 § 1 pour le cas où il s'avérerait nécessaire de mettre fin à des pratiques de dumping dans les transports à l'intérieur de la Communauté.

- Le droit d'établissement

41. Les dispositions des articles 52 à 58 sur le droit d'établissement s'appliquent aussi aux entreprises de transport. C'est pourquoi la Commission a compris également les transports dans le projet de programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement qu'elle a soumis au Conseil en date du 22.3.1960.

Aux termes des propositions de la Commission, les restrictions qui s'opposent à l'accès et à l'exercice d'une activité non salariée dans le secteur des transports, ainsi qu'à la création et la gestion des entreprises de transport, devront être supprimées avant la fin de la 2me année de la 3me étape de la période transitoire.

Les Etats membres devront éliminer tous les obstacles de droit et de fait qui s'opposent à cette liberté. Ceci concerne tant le contenu des dispositions juridiques et réglementaires que leur application. En particulier, les autorités administratives doivent, dans l'exercice de leur liberté d'appréciation, appliquer le principe de l'égalité de traitement entre les nationaux et les ressortissants des autres Etats membres.

42. L'article 57 § 2 habilite le Conseil à arrêter, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, des directives visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci.

Cette disposition a pour but de corriger certains obstacles qui peuvent résulter des conditions d'admission, même si celles-ci ne comportent pas de discriminations entre les nationaux et les ressortissants des autres Etats membres.

En effet, pour le secteur des transports - comme d'ailleurs pour un certain nombre d'autres activités à caractère industriel ou commercial - la question des disponibilités du marché des transports, en tant que condition objective d'admission, revêt une importance particulière.

Il importe, d'une part, d'éviter que les transferts de siège opérés par les entreprises à l'intérieur de la Communauté à la faveur du droit d'établissement n'aient lieu que pour un seul motif, à savoir qu'un pays applique, pour certaines activités, des conditions d'admission rigoureuses, en particulier en matière de contingentement, alors que dans un autre pays l'appréciation des besoins se fait de manière relativement libérale, ou même n'existe pas du tout. Mais, d'autre part, il faut empêcher que l'application du critère des besoins dans les cas d'espèce ou l'institution d'un

contingemment annulent dans une large mesure la liberté générale d'établissement pour certaines branches d'activité et que la réalisation du droit d'établissement n'aboutisse qu'à des solutions purement formelles. En particulier, s'il existe un système de contingemment qui, pour une période assez longue, maintient à un certain niveau la capacité de transport, l'absence de discrimination dans la législation et même dans les décisions de l'administration sera encore bien loin de réaliser concrètement la liberté d'établissement.

C'est donc ici qu'intervient, en ce qui concerne le secteur des transports, la coordination des dispositions législatives visée à l'article 57 § 2. Mais alors apparaissent également les limites du droit d'établissement en tant que droit autonome. En effet, la question de l'examen des besoins dans le secteur des transports touche essentiellement au contenu de la politique commune des transports visée aux articles 74 et suivants.

Par conséquent, il est nécessaire de faire concorder les exigences du droit d'établissement et celles de la politique commune des transports. La coordination des règles d'admission dans le cadre des mesures visant à la réalisation de la liberté d'établissement doit être fonction du développement progressif d'une politique commune des transports des Etats membres. Inversement, la politique commune doit également s'adapter aux exigences d'une liberté d'établissement concrète. Il s'ensuit qu'il faut créer les conditions permettant d'assouplir progressivement le système limitant l'admission.

- La libre circulation des services

43. La question de l'application aux transports des dispositions relatives à la libre circulation des services est réglée par l'article 61 § 1. Ce texte dispose que la

libre circulation des services en matière de transport doit être réalisée non pas sur la base des règles énoncées aux articles 59 à 66, mais par le moyen des dispositions du Titre IV relatif aux transports.

- Dispositions fiscales

44. L'obligation de la Commission de promouvoir, conformément à l'article 99, l'harmonisation des impôts indirects, s'étend également aux charges fiscales des transports, indépendamment des mesures spécifiques en matière de fiscalité des transports susceptibles d'être prises dans le cadre de la politique commune.

- Dispositions sociales

45. Les règles générales du Traité sur la libre circulation des travailleurs (articles 48 à 51), sur l'harmonisation de la politique sociale d'ensemble (articles 117 à 121) et sur le recours au Fonds Social Européen (articles 123 à 128) s'appliquent au secteur des transports à l'égard duquel leur portée est considérable. Ceci n'exclut pas la possibilité pour les institutions communautaires de prendre d'autres mesures sociales pouvant s'avérer nécessaires dans le cadre de la politique commune.

Il convient de souligner que l'article 75 § 3 montre que l'importance des questions de niveau de vie et d'emploi n'a pas échappé aux auteurs du Traité.

- Le rapprochement des législations

46. Le rapprochement des législations prévu par les articles 100 à 102 doit être réalisé dans la branche des transports comme dans les autres branches de l'économie. L'application

de ces articles peut donc utilement compléter la mise en oeuvre des articles 74 et 75.

- La politique commerciale commune

47. Etant donné les liens étroits entre les différents modes de transport et le commerce international et l'influence que la politique des transports peut avoir sur les courants commerciaux, il y a lieu de tenir compte des dispositions des articles 110 à 116 du Traité concernant, en particulier, la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur (art.111 § 1), les aides à l'exportation (art.112), la conclusion d'accords de commerce et la politique d'exportation (art.113), ainsi que l'action commune des Etats membres au sein des organisations internationales pour permettre d'arriver à des prises de position communes des Six à l'égard des problèmes soulevés par les transports avec les pays tiers.

C. CONTENU DES DISPOSITIONS SPECIFIQUES

48. L'analyse des différents articles susceptibles de s'appliquer directement ou indirectement aux transports, à laquelle il vient d'être procédé, permet de dégager certaines considérations générales pouvant servir à l'interprétation des dispositions particulières du Titre IV.

Celles-ci peuvent consister soit en exceptions aux règles générales, soit en renforcement de ces règles. Dans ce dernier cas il peut s'agir de dispositions qui peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour le marché commun général. Un exemple peut en être fourni par l'article 74 vis-à-vis de l'article 100. La politique commune des transports peut, en effet, rendre nécessaire un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives

des Etats membres qui n'ont pas une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

49. Lorsqu'on examine le Titre "Transports", on constate que, selon les cas, il a, soit énoncé des directives strictes, voire posé des principes formels, soit, en l'absence de ceux-ci, attribué aux institutions communautaires une large compétence en matière de transport.

C'est ainsi qu'il a réglé directement certains problèmes concrets. En ce sens on peut citer le cas de l'interdiction des discriminations fondées sur l'origine ou la destination des produits transportés (article 79 § 1) qui constitue en quelque sorte un problème prioritaire dont la solution et la procédure sont nettement indiquées. De même on peut mentionner le principe de l'interdiction des tarifs de soutien (article 80) qui peuvent présenter une importance considérable en matière d'aides. Dans un cas comme dans l'autre, il ne reste aux institutions de la Communauté qu'à appliquer les principes et la procédure prévus.

Par contre, d'autres dispositions laissent aux institutions une liberté beaucoup plus grande. L'exemple-type est celui de l'article 75.

50. Cet article constitue en effet l'une des principales dispositions d'application de l'article 74. La politique commune des transports s'applique à la fois à travers les règles générales du Traité, comme cela a été dit plus haut, et selon les dispositions particulières du Titre IV. Outre les procédures prévues pour l'application aux transports des dispositions générales et spécifiques du Traité, l'article 75 constitue le moyen de mettre en oeuvre l'article 74.

En ce qui concerne le contenu de l'article 75, on remarquera en premier lieu qu'il fait état de la notion d'aspects spéciaux des transports dont la politique commune devra tenir compte.

Indépendamment de son contenu économique et technique, on doit constater que cette notion est à l'origine des réglementations nationales spécifiques souvent très différentes, à partir desquelles doit être élaborée la politique commune des transports.

Cette constatation montre que les aspects spéciaux des transports constituent un facteur objectif dont la Communauté doit tenir compte indépendamment de toute appréciation économique : même si ces aspects spéciaux sont discutés sur le plan technique, le fait qu'il existe des réglementations nationales spéciales dans ce domaine est un élément objectif qu'il est impossible d'ignorer.

51. En deuxième lieu l'article 75 indique des priorités qu'il convient de respecter dans certains domaines. Il met en relief la nécessité d'établir des règles communes sur le plan des transports internationaux (article 75 § 1 a) et de fixer les conditions d'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux (article 75 § 1 b). Pour ce faire, il est précisé que ces problèmes devront être réglés au cours de la période de transition.

52. Enfin le § 3 de l'article 75 contient une procédure plus rigide pour "les dispositions portant sur les principes du régime des transports et dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport, compte tenu de la nécessité d'une adaptation au développement économique résultant de l'établissement du marché commun". Celles-ci sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité même au-delà de la période de transition.

Ces termes soulignent que les décisions à prendre pour la mise en oeuvre de la politique commune peuvent être d'une importance capitale puisque celles-ci peuvent porter sur les principes mêmes du régime des transports.

Cette unanimité n'est justifiée que lorsque les conditions énumérées au § 3 sont rigoureusement réunies. Dans l'appréciation de ces conditions, le Conseil devra tenir compte de

la nécessité d'une adaptation des transports au développement économique résultant de l'établissement du marché commun.

53. Rappelons par ailleurs qu'en plus des articles 2 et 3, les articles 74 et 75 fournissent la base juridique pour la politique communautaire des investissements en matière de transport. Ces derniers articles autorisent le Conseil à prendre notamment des mesures en ce qui concerne les conditions techniques d'admission au transport.

54. Indépendamment des exigences relatives à la politique régionale que peuvent contenir les dispositions générales du Traité, il y aura lieu, dans l'élaboration de la politique commune, de prendre en considération les problèmes régionaux, comme l'indiquent, d'une part, l'article 75 § 3 et, d'autre part, les articles 80 et 82.

55. La clause de "stand-still" de l'article 76 doit permettre d'éviter - parallèlement à l'article 7 - que les Etats membres rendent plus difficile l'application du Traité en matière de transport. Cet article apparaît comme une obligation spéciale dans le domaine des transports par rapport à l'obligation générale, imposée par l'article 5 aux Etats membres, de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du Traité.

Cette obligation de stand-still a notamment pour but d'éviter la création de nouveaux obstacles aux mesures futures qui seront prises en faveur de la libre circulation des services en matière de transport.

56. Au point 37 ci-dessus, il a déjà été fait allusion à l'article 77 relatif aux aides qui répondent aux besoins de la coordination ou qui correspondent au remboursement des servitudes inhérentes à la notion de service public. On peut considérer que les exceptions prévues par cet article visent

des situations qui entrent dans les aspects spéciaux propres aux transports dont fait état l'article 75.

57. L'article 78 qui prévoit que toute mesure dans le domaine des prix et conditions de transport doit tenir compte de la situation économique des transporteurs, a le caractère d'une disposition générale. Il pourra être invoqué à propos des mesures prises dans le domaine des prix et conditions de transport, tant en vertu des articles du Titre IV que par suite de l'application aux transports des règles générales du Traité.

58. Les discriminations qui consistent en l'application par un transporteur pour les mêmes marchandises sur les mêmes relations de trafic, de prix et conditions de transport différents en raison du pays d'origine ou de destination des produits transportés, doivent être supprimées, conformément à l'article 79 § 1, au plus tard à la fin de la deuxième étape, dans le trafic à l'intérieur de la Communauté. Par le règlement N° 11 du 27 juin 1960, entré en vigueur le 5 septembre, le Conseil a arrêté la réglementation prévue à l'article 79 § 3 ayant pour objet d'assurer la suppression de ces discriminations.

Par ailleurs, l'article 79 § 2 permet de supprimer, dans le cadre de l'article 75 § 1, d'autres discriminations qui peuvent constituer des obstacles à la formation et au fonctionnement du marché commun.

59. L'article 81, qui concerne le problème des taxes et redevances et des frais entraînés par le passage des frontières, impose des obligations aux entreprises et aux Etats. De son côté, la Commission fera des recommandations pour assurer l'application de l'article 81.

D. DOMAINE ET MODALITES D'APPLICATION DE LA POLITIQUE COMMUNE

- Domaine d'application

60. Aux termes de l'article 84 § 1 les dispositions du Titre IV s'appliquent aux transports par chemins de fer, par routes et par voies navigables.

61. Les auxiliaires de transport et notamment les commissionnaires de transport ainsi que les entreprises portuaires, sont assujettis aux règles générales. Etant donné le rôle important que ces entreprises jouent souvent dans les transports, elles pourront faire l'objet de dispositions appropriées dans le cadre de la politique commune, dans la mesure où leurs activités ont des liens directs avec le déroulement des opérations de transport proprement dites.

62. Il ressort des termes de l'article 84 du Traité que les dispositions des articles 74 à 83 ne s'appliquent pas à la navigation maritime et aérienne.

Mais, comme il a été exposé au point 35 ci-dessus, les règles du Traité sont applicables à toutes les branches de l'économie à moins que des exceptions ne soient expressément prévues. Il en résulte que le Traité s'applique en principe à la navigation maritime et aérienne, sous réserve des mesures de dérogation qu'il permet de prendre. La seule exception résultant d'ores et déjà du Traité, est celle de l'article 61 § 1, selon laquelle les dispositions des articles 59 à 66 relatives à la libre circulation des services ne sont pas applicables aux transports. Par contre, les dispositions concernant la suppression des restrictions à la liberté de l'établissement s'appliquent à la navigation maritime et aérienne. Aussi la Commission a-t-elle compris celle-ci dans le programme général qu'elle a présenté, en exécution

de l'article 54 § 1 du Traité, en date du 22 mars 1960.

Cependant, il est évident que la navigation maritime et aérienne présente des caractéristiques propres et que, dans une mesure beaucoup plus large que les modes de transport intérieur, elle se trouve dans une position d'interconnexion et de dépendance à l'égard de l'économie mondiale. Il est de l'intérêt même de la Communauté de tenir compte de cette situation et de ne pas mettre en cause la compétitivité de la navigation maritime et aérienne au-delà de la sphère d'application du Traité de Rome.

Ainsi qu'il a été indiqué aux points 34 et suivants ci-dessus, des articles déterminés du Traité permettent d'adapter les règles générales aux nécessités économiques.

En outre, l'article 84 § 2 autorise le Conseil à décider si, dans quelle mesure, et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne. Il conviendra donc d'étudier en commun tous les problèmes que pose la navigation maritime et aérienne dans le champ d'application du Traité et de prendre ensuite, sur la base de l'article 84 § 2, les mesures qui sont nécessaires pour tenir compte de sa situation particulière. A cet égard, il pourrait même se révéler opportun de suspendre, pour une période à déterminer, l'application de certaines règles générales du Traité à la navigation maritime et aérienne, en attendant que des dispositions appropriées puissent être prises pour ces modes de transport.

63. Toutes les actions de la Communauté doivent tenir compte des traités existants entre les pays membres de la Communauté (articles 232 et 233) et des conventions passées antérieurement avec des pays tiers (article 234), dans la mesure et dans les conditions définies aux deuxième et troisième alinéas de cet article.

En ce qui concerne les dispositions en matière de transport du Traité instituant la CEECA, on doit observer que l'article 70 dernier alinéa de ce Traité réserve à la souveraineté des Etats la politique commerciale des transports, notamment l'établissement et la modification des prix et conditions de transport de toute nature, ainsi que les aménagements de prix de transport tendant à assurer l'équilibre financier des entreprises de transport, sous réserve de l'observation des dispositions de cet article ainsi que des autres dispositions du Traité. L'article 232 du Traité de Rome ne s'oppose pas à ce que les dispositions qui pourront être prises dans le cadre de la politique commune, s'appliquent aux transports des produits CEECA. Il faudra, bien entendu, faire droit aux dispositions particulières que le Traité de Paris comporte en matière de prix et conditions de transport.

La politique commune s'appliquera également à la navigation sur les fleuves soumis à des régimes conventionnels.

En ce qui concerne notamment le Rhin, il convient de tenir compte de la compétence exercée par la Commission Centrale de la navigation du Rhin en vertu de l'Acte de Mannheim, institution avec laquelle la Commission assurera les liaisons opportunes conformément à l'article 229.

L'existence d'accords antérieurs auxquels sont parties les Etats tiers provoquera éventuellement la nécessité de négociations.

64. Ainsi, sous réserve des indications données aux paragraphes précédents, la politique commune s'étend aux activités de transport sur tout le territoire de la Communauté. Toutefois, il y aura lieu de ne pas perdre de vue l'importance que revêtent les transports et le régime auquel ils sont soumis pour les relations avec les pays tiers et la nécessité de rechercher

une harmonisation aussi étendue que possible, notamment avec les pays voisins de la Communauté. A cet égard, il conviendra de tenir compte tout particulièrement de la situation de l'Autriche et de la Suisse, en raison de leur position géographique.

-- Procédure de consultation et mise en oeuvre progressive de la politique commune

65. En vue de la mise en oeuvre de la politique commune, la Commission est convaincue de la nécessité fondamentale d'arrêter dès à présent une procédure d'information et de consultation permanente entre les Etats membres et les institutions communautaires.

Cette procédure répond aux trois exigences suivantes :

- éviter que soient prises des mesures qui rendraient ultérieurement plus difficiles l'adoption et l'application de la politique commune;
- favoriser le rapprochement des politiques nationales de transport;
- promouvoir un système de collaboration efficace entre les Etats membres et les institutions communautaires pour la mise en oeuvre de la politique commune.

L'article 5 alinéa 2 stipule que les Etats membres devront s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation du Traité.

L'article 102, répondant à la fois à la première et à la seconde exigence, prévoit un système de consultation préalable entre les Etats membres et la Commission, lorsqu'il y a lieu de craindre que l'établissement ou la modification d'une disposition législative, réglementaire ou administrative ne provoque une distorsion. Indépendamment des procédures pouvant

être retenues au titre de la politique commune des transports, l'article 102 dispose que la Commission peut recommander aux Etats intéressés des mesures appropriées pour éviter les distorsions.

Enfin, les dispositions des articles 74 et 75 permettent de répondre à la troisième exigence.

En outre, l'article 116 prévoit, à partir de la fin de la période de transition, une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique et, d'ici-là, une consultation entre Etats membres afin que ceux-ci concertent leur action et adoptent autant que possible une attitude uniforme.

Ainsi se trouvera assurée la collaboration qu'en vertu de l'article 5 alinéa 4, les Etats membres doivent apporter aux institutions de la Communauté, pour faciliter à celles-ci l'accomplissement de leur mission.

T I T R E II

ORIENTATION DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

66. Sur la base des considérations économiques développées dans le chapitre 1 du titre I du présent mémorandum et compte tenu des dispositions du Traité en matière de transports examinés au chapitre 2 du même titre, il est possible d'indiquer les objectifs généraux que doit viser la politique commune des transports, ainsi que les principes dont doivent s'inspirer les mesures de réalisation: ce qui constitue l'orientation de cette politique commune.

.../...

CHAPITRE 1

OBJECTIFS GENERAUX DE LA POLITIQUE COMMUNE

67. La politique commune doit avoir trois objectifs généraux :
- l'élimination des obstacles que les transports peuvent opposer à la réalisation du marché commun général ;
 - l'intégration communautaire des transports, c'est-à-dire la libre circulation des services de transport à l'intérieur de la Communauté ;
 - l'organisation générale du système des transports dans la Communauté.

Ces trois objectifs et les mesures à prendre pour les atteindre s'influencent mutuellement.

En effet, l'intégration des transports dans la Communauté contribue également à la réalisation du marché commun général.

Cette intégration nécessite à son tour une organisation générale du système des transports dans la Communauté.

Ces objectifs généraux doivent être poursuivis en tenant compte des nécessités de la politique économique générale de la Communauté ainsi que du développement de l'action sociale dans les transports.

.../...

A. REALISATION DU MARCHÉ COMMUN GÉNÉRAL

68. L'action dans ce domaine doit se proposer de contribuer à l'établissement progressif du marché commun selon le rythme prévu en éliminant dans les transports les causes de distorsions qui faussent les conditions de la concurrence dans le marché commun général et qui font ainsi obstacle à l'expansion de l'économie et à l'abaissement des prix.

Certaines indications concernant l'orientation de cette action sont données par le Traité lui-même.

69. Dans ce but, l'action de la Communauté comporte :

a) l'élimination des discriminations en matière de prix et conditions de transport sous leurs différentes formes.

Il sera nécessaire de ne pas se limiter aux discriminations telles qu'elles sont définies au paragraphe 1 de l'article 79. L'action devra s'étendre à toutes les autres pratiques discriminatoires de nature à gêner le fonctionnement du marché commun (paragraphe 2 de l'article 79) ;

b) l'élimination des prix et conditions de transport présentant un caractère de soutien, compte tenu des possibilités d'exceptions prévues par l'article 80 § 2, et qui procurent des avantages artificiels à certaines catégories ou secteurs économiques.

Cette action est par ailleurs liée à celle à mener dans le domaine des aides ;

c) l'aménagement des taxes et redevances perçues par les transporteurs au passage des frontières (article 81), qui

.../...

ne se justifient que dans la mesure où il subsiste pour les entreprises de transport des frais réels, qu'il faudra par ailleurs s'efforcer de réduire dans toute la mesure du possible;

d) L'application aux transports des règles du Traité relatives aux ententes, aux monopoles et aux aides accordées par les Etats ainsi qu'aux divergences de caractère législatif, réglementaire et administratif, susceptibles d'entraver la formation du marché commun général.

Dans cette perspective, la recherche de toutes les situations de fait dans le domaine des transports qui créent des obstacles à la libre circulation des marchandises doit être entreprise.

70. L'orientation à donner à l'intégration et à l'organisation des transports dans la Communauté doit aussi être de nature à favoriser au maximum l'établissement du marché commun général.

.../...

B. REALISATION DE L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE DES TRANSPORTS

71. L'orientation de l'action à entreprendre dans ce domaine est également indiquée par le Traité.

Elle comporte :

- a) l'établissement de règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres (article 75, §1 a) ;
- b) l'établissement des conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre (article 75, §1 b) ;
- c) l'établissement de conditions devant permettre aux transporteurs d'un Etat membre d'avoir accès, d'une façon permanente, à toutes les activités de transport dans le territoire d'un autre Etat membre, dans les conditions prévues par cet Etat pour ses propres ressortissants (droit d'établissement : articles 52 et suivants).

72. Certaines exigences découlent de l'existence d'une union économique.

Au minimum, et dès à présent, il faut que les pays partenaires du Traité de Rome éliminent entre eux les différences de traitement qui peuvent encore exister.

D'autre part, les avantages accordés par un Etat membre à un pays tiers doivent être étendus aux autres Etats membres, d'où la nécessité d'une attitude commune à l'égard des pays tiers,

.../...

tenant compte, bien entendu, des soucis d'élargissement et d'interpénétration des marchés.

Il s'agit ici, conformément aux dispositions des articles 110 et 111 § 5 et à l'esprit général du Traité, de rechercher, dans l'élaboration d'une politique des transports, une uniformisation, au niveau le plus élevé, des mesures nationales en vigueur à l'égard des pays tiers et d'éviter que des mesures prises dans le cadre de cette politique puissent constituer des discriminations à l'égard des pays membres.

C. REALISATION DE L'ORGANISATION GENERALE DU SYSTEME DES
TRANSPORTS DE LA COMMUNAUTE

73. Le Traité n'indique pas de façon explicite l'orientation de l'action à poursuivre dans ce domaine.

Aussi, dans le titre I du présent mémorandum, a-t-on exposé les considérations économiques et les données juridiques sur lesquelles une telle action doit se fonder.

On est ainsi parvenu à préconiser l'introduction d'un régime plus concurrentiel dans les transports, comportant cependant des limitations au libre jeu de la concurrence.

74. Ce régime semble répondre le mieux au fonctionnement du marché commun et aux exigences de l'intégration européenne.

En effet, la concurrence constitue le moyen fondamental de réaliser, en permettant à la capacité compétitive des activités économiques de chacun des pays de s'affirmer, la spécialisation des productions, la réduction des prix de revient, l'accroissement de la productivité et une harmonisation des prix nécessaires pour la création du marché commun et pour le développement économique des six Etats membres, ce qui répond à la fois à l'intérêt des entreprises et des usagers de transport et à celui de l'économie dans son ensemble.

75. Il paraît donc nécessaire de tendre à instaurer dans les transports, dans toute la mesure du possible, la même orientation que pour les autres secteurs.

Certaines limitations au jeu de la concurrence sont toutefois jugées indispensables qui, sans mettre en cause le

.../...

principe lui-même et en permettant de tenir compte des conséquences des aspects spéciaux, confèrent une certaine stabilité au marché des transports.

Du point de vue de l'intégration générale, le système proposé est ainsi particulièrement apte à réaliser un rapprochement et un équilibre des prix et des conditions de transport et, par là, de l'un des éléments des échanges internationaux.

En outre, le jeu de la concurrence dans les transports assurerait simultanément l'élimination des différenciations dans les transports qui ne seraient pas justifiées du point de vue économique ainsi que des distorsions que ces différenciations provoquent dans le jeu de la concurrence dans les autres secteurs de l'économie.

Ce système semble à même de répondre tant aux exigences du secteur des transports qu'à celles de l'économie générale.

D. LES NECESSITES DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE GENERALE :
POLITIQUE REGIONALE, POLITIQUE AGRICOLE, POLITIQUE COMMERCIALE

76. Il faut se demander jusqu'à quel point le système envisagé peut aussi répondre à des nécessités spéciales de la politique économique générale et, en particulier, de la politique communautaire dans certains secteurs, pour lesquels des interventions des pouvoirs publics sont prévues.

La question se pose notamment dans le cadre de la politique régionale et de la politique agricole.

77. Il y a lieu à cet effet de faire ressortir que la politique commune préconisée n'exclut pas la possibilité et la légitimité de certaines interventions des pouvoirs publics dans des secteurs et pour des buts déterminés, tant sur le plan national qu'à l'échelon communautaire.

Elle implique cependant qu'on s'efforce de n'utiliser les transports comme instruments de politique économique générale que dans le cas où d'autres moyens d'action plus directs ne sont pas disponibles et où une intervention par l'intermédiaire des transports s'avère indispensable.

Les pouvoirs publics, dans leurs interventions, doivent alors s'efforcer d'éviter de perturber les conditions d'équilibre du marché des transports et de compétitivité des entreprises.

En principe, les charges résultant de ces interventions doivent donner lieu à des compensations correspondantes (cf. point 92 deuxième alinéa, à la page 61).

78. L'étude des différentes formes d'interventions des pouvoirs publics en vue d'atteindre des fins dépassant les objectifs

.../...

propres de la politique des transports n'ont pas dans l'économie du présent mémorandum.

Pour mieux éclaircir la question il paraît cependant opportun d'ajouter quelques considérations explicatives en ce qui concerne des domaines importants de l'intervention des pouvoirs publics.

79. Les exigences du développement régional portent très souvent sur le secteur de l'infrastructure, dans lequel les décisions incombent aux pouvoirs publics.

Dans leur politique d'investissement ceux-ci tiennent déjà largement compte des éléments d'intérêt général. Ils commencent en outre à se placer dans les perspectives de l'intégration économique européenne. On pourra donc prendre en considération toutes les exigences du développement des régions socio-économiques insuffisamment développées ou en régression et des régions agricoles.

Le critère de rentabilité des investissements qu'on préconise d'adopter dans la coordination des infrastructures, sera donc appliqué en tenant compte des perspectives à long terme d'accroissement des trafics ainsi que de l'influence que le développement du système des transports est appelé à exercer sur l'évolution économique des régions en cause.

80. Sur le plan tarifaire, l'art. 80 § 2 du Traité permet de tenir compte des exigences d'une politique économique régionale ainsi que des problèmes de localisation des activités économiques qui s'y rattachent, malgré l'interdiction des tarifs de soutien formulée au premier paragraphe du même article.

.../...

De même, la nécessité d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de tenir compte des structures défavorisées de l'agriculture de certaines régions et de l'écoulement de leurs productions, peut s'inscrire et s'harmoniser aisément dans le cadre des aménagements tarifaires que le Traité lui-même permet.

La Commission a déjà insisté, dans ses propositions relatives à l'élaboration et à l'exécution de la politique agricole du 30 juin 1960, sur les interférences étroites existant entre la politique commune des transports et la politique commune agricole. Il conviendra donc de prendre des dispositions particulières en ce qui concerne les prix de transport de certains produits agricoles de base, tels que par exemple les céréales et les betteraves sucrières, afin que ces prix de transport se trouvent harmonisés sur le plan de la Communauté, au moment où, selon les propositions de la Commission, le marché commun agricole sera réalisé (1er juillet 1967).

81. Le développement de la politique commerciale commune, conformément aux dispositions des articles 110 à 116, comporte certaines implications en ce qui concerne les transports à l'égard des pays tiers.

Dans le cadre de la politique commune des transports, doivent être pris en considération les objectifs et les actions de la politique commerciale commune.

82. L'orientation proposée pour la politique commune des transports paraît donc, tout en s'insérant dans le cadre général de l'économie de la Communauté, répondre également aux situations et besoins spéciaux de certains secteurs.

.../...

E. L'ACTION SOCIALE DE LA COMMUNAUTE DANS LES TRANSPORTS

83. Parmi les motifs qui ont amené les Etats membres à créer une Communauté économique européenne, le préambule du Traité de Rome indique que les parties contractantes se sont assigné comme but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et de travail de leurs peuples. C'est dire l'importance que doivent revêtir les préoccupations sociales dans tous les domaines où porte l'action de la Communauté. Il en est ainsi des transports comme des autres branches de l'économie.

Comme il est précisé à l'article 117, l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès doit résulter tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le Traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

84. L'action sociale dans les transports doit s'intégrer dans la politique sociale générale de la Communauté. Dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commune des transports, il importe d'avoir sans cesse en vue les exigences générales de la politique sociale et d'examiner si les conditions propres aux transports n'imposent pas de solutions particulières à certains problèmes.

Il importe de préciser que si la politique commune des transports doit contribuer à l'évolution sociale, celle-ci ne doit pas être considérée comme une condition préalable à sa mise en œuvre.

.../...

La notion d'égalisation dans le progrès qui doit s'appliquer tant aux conditions de vie qu'aux conditions de travail présente une grande importance dans les transports, car son application tendra à éliminer certaines des disparités qui peuvent fausser actuellement l'équilibre entre les modes de transport et qui pourraient présenter des difficultés pour la réalisation de la libre circulation des services de transport à l'intérieur de la Communauté.

85. La Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social et, en particulier, dans les différentes matières qui sont énumérées à l'article 118 du Traité. Parmi celles-ci, certaines présentent des caractéristiques et une importance spéciales dans les transports. Tel est le cas notamment des questions des conditions et de la durée de travail, de la formation professionnelle, de la sécurité sociale, de l'hygiène du travail et de la protection contre les accidents et les maladies professionnelles.

En plus de l'action d'ensemble poursuivie dans ce domaine dans le cadre de la politique sociale de la Communauté, il conviendra de rechercher des solutions propres aux transports tendant à une amélioration de la situation actuelle et à la suppression des différences trouvant leur origine dans des causes artificielles.

86. Ces solutions devront tenir compte de l'existence dans les transports de nombreuses entreprises à caractère familial et artisanal.

.../...

87. Certaines stipulations précises en matière sociale sont définies aux articles 119 et suivants du Traité ainsi que dans la le Protocole relatif à certaines dispositions intéressant la France.

Elles portent notamment sur l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et féminins, l'équivalence des régimes de congés payés et la rémunération des heures supplémentaires.

Etant donné que dans les transports, il est fait un recours relativement fréquent aux heures supplémentaires, cette dernière question doit être suivie avec une particulière attention. Il convient notamment d'éviter que se crée une situation pouvant justifier des mesures de sauvegarde susceptibles d'entraver les efforts entrepris en vue de parvenir à la libre circulation des services de transport.

.../...

CHAPITRE 2

LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

88. Pour atteindre les objectifs généraux définis au chapitre précédent, la politique commune des transports doit assurer l'application des principes suivants :

- l'égalité de traitement
- l'autonomie financière des entreprises de transport
- la liberté d'action des transporteurs
- le libre choix de l'usager
- la coordination des investissements

A. EGALITE DE TRAITEMENT

89. L'égalité de traitement constitue la condition fondamentale pour permettre à une saine concurrence de produire des effets favorables dans le secteur des transports. Elle doit être assurée d'une part entre entreprises et modes de transport, d'autre part à l'égard des usagers.

Elle doit comporter le respect du principe de la suppression des discriminations selon la nationalité, qui doit inspirer toutes les mesures de la politique commune.

a) Rapports entre entreprises de transport et entre modes de transport

90. L'inégalité de traitement qui se manifeste dans les rapports entre entreprises de transport et dans les rapports entre modes de transport est le plus souvent la conséquence de l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur des transports. Les entreprises et les modes de transport doivent être mis en mesure de faire valoir et d'imposer leurs avantages propres. Ils doivent donc être placés, compte tenu de leurs caractéristiques, dans des conditions de compétition comparables. C'est

ainsi que pourra se réaliser une saine et équitable répartition des transports entre entreprises à l'intérieur d'un même mode de transport et entre les différentes techniques de transport.

91. Le principe de l'égalité de traitement doit être particulièrement respecté en ce qui concerne les obligations de service public, le régime fiscal, le régime social et les aides.

- Incidences des obligations de service public et des charges étrangères à l'exploitation

92. Dans la mesure où certains transporteurs échappent à ces obligations tandis que d'autres y sont assujettis, il ne fait pas de doute que les conditions de compétition sont inégales. Pour appliquer le principe de l'égalité de traitement, il faut remédier à cette situation. Toutefois, il est évident que le remède ne peut en principe consister ni en la suppression pure et simple de ces obligations, ni en leur extension aux entreprises qui n'y sont pas assujetties. Ainsi qu'il ressort des considérations développées au Chapitre 1 - A du Titre I, il convient tout d'abord de rechercher les obligations qui pourraient être atténuées, voire supprimées, sans inconvénient pour la collectivité, et de ne maintenir ces obligations que dans la mesure où elles s'avèrent indispensables.

Les disparités qui résultent des obligations ainsi maintenues, devront en principe être corrigées dans leurs effets par une compensation équitable de la part des pouvoirs publics. Bien entendu, la nécessité d'octroyer des compensations, ainsi que la détermination de leur nature et de leur importance, seront appréciées en fonction des conséquences effectives sur la situation des entreprises auxquelles ces obligations sont imposées. Il peut, en effet, arriver, surtout

lorsqu'on prend en considération les conséquences non seulement à court terme, mais également à long terme, que les intérêts même des entreprises ne soient pas en contradiction avec l'existence de certaines obligations.

- Incidences des différences de régimes fiscaux

93. Les transports doivent apporter, comme les autres activités industrielles et commerciales, leur contribution aux charges générales de l'Etat. Cependant, on constate très souvent qu'ils sont assujettis à des régimes spécifiques, plus ou moins différents de ceux qui s'appliquent aux autres branches économiques.

Les Etats ont en effet utilisé la fiscalité soit pour faire couvrir par les utilisateurs les frais d'infrastructure, soit comme instrument pour la coordination des transports.

Ces différentes préoccupations peuvent avoir des effets qui se contredisent, et il est difficile de classer avec certitude, selon leur raison d'être, les différents impôts pesant sur les transports.

94. Si la fiscalité applicable aux entreprises de transport constitue un tout, notamment en ce qui concerne ses effets sur la concurrence, on doit cependant viser à établir une distinction entre la fiscalité générale et la fiscalité spéciale, et respecter le principe d'égalité dans ces deux domaines.

En ce qui concerne la fiscalité générale, on peut admettre qu'en principe les transports doivent être soumis à un traitement analogue à celui des autres branches économiques. Le problème qui se pose alors est le même que celui concernant ces autres branches. Il est à traiter dans le cadre de la politique fiscale d'ensemble de la Communauté et il s'agit de rechercher des solutions par la voie d'un rapprochement

progressif des législations nationales, sans perdre de vue que la fiscalité générale est une part de la charge fiscale globale qui pèse sur les entreprises de transport, que celle-ci est parfois fort différente d'un mode de transport à l'autre dans un même pays et que les systèmes fiscaux peuvent être très différents d'un pays à l'autre.

En ce qui concerne la fiscalité spéciale comprenant l'ensemble des impôts propres aux transports, le principe de l'égalité de traitement doit se traduire, à son égard, par la neutralité fiscale, c'est-à-dire qu'il importe d'éviter autant que possible que cette taxation spécifique fausse les conditions de concurrence entre entreprises, entre modes de transport à l'intérieur et entre les Etats membres. Cette préoccupation inspirera les mesures qui seront proposées ultérieurement pour atteindre, dans le domaine fiscal, une réelle harmonisation.

- Incidences des disparités de caractère social

95. L'incidence sur la concurrence de certaines différences qui se manifestent au point de vue spécial, tant entre les pays qu'à l'intérieur d'un même pays entre entreprises et entre modes de transport, est évidente. Il importe de se référer ici à ce qui est indiqué à l'Annexe I dans le Chapitre 2 consacré aux questions sociales.

L'objectif assigné par le Traité à la politique sociale de la Communauté est celui de l'amélioration des conditions de vie et de travail, en vue d'aboutir à leur égalisation dans le progrès. Au fur et à mesure qu'on se rapprochera de cet objectif, s'atténueront également dans le domaine des transports les différences que l'on constate actuellement.

Sans attendre qu'on parvienne à cet objectif, on doit rechercher une harmonisation et une adaptation de certaines dispositions de caractère limité et qui ont pourtant une

influence non négligeable sur la concurrence, telles que celles relatives à la durée et aux conditions de travail, à l'hygiène et à la sécurité, au régime des heures supplémentaires, à la sécurité sociale, etc.

- Incidences des mesures d'aide

96. Le principe de l'égalité de traitement en matière d'aides doit se réaliser tant en ce qui concerne leurs incidences sur les relations entre modes de transport, qu'en ce qui concerne la situation comparative d'un mode de transport entre Etats membres. Sous réserve des dispositions de l'article 77 qui prévoit que sont compatibles avec le Traité les aides répondant aux besoins de la coordination des transports ou correspondant au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public, il conviendra d'examiner et de supprimer progressivement ces aides dans le cadre de la politique commune et compte tenu des articles 92 et suivants.

A propos de l'article 77, on doit ajouter qu'au fur et à mesure que les conditions de concurrence entre les modes de transport seront normalisées selon les principes qui sont ici énoncés, la nécessité des aides répondant aux besoins de la coordination diminuera.

b) Rapports entre usagers et transporteurs

97. Le principe de l'égalité de traitement doit également être respecté dans les rapports entre usagers et transporteurs. Il se traduit par deux actions essentielles :

- la suppression des pratiques discriminatoires, des aides et des mesures de soutien non justifiées;
- le contrôle des ententes et des monopoles.

Ainsi l'obligation de l'égalité de traitement dans les transports paraît-elle fondamentale, car elle est la condition

d'un jeu de la concurrence compatible avec les caractéristiques de ce secteur en même temps qu'elle constitue un élément nécessaire à la mise en pratique des autres principes de base de la politique commune.

B. AUTONOMIE FINANCIERE DES ENTREPRISES

98. Dans la mesure où les entreprises sont placées dans des conditions de départ comparables, il est indispensable qu'elles assurent par leurs propres moyens l'équilibre entre leurs recettes et leurs dépenses. Cette autonomie financière constitue le second principe de la politique commune des transports.

99. La mise en oeuvre de ce principe implique que les entreprises de transport, quelles qu'elles soient, aient l'entière responsabilité de leur gestion financière. Pour cela, il convient d'abord qu'elles assument la part qui leur incombe des frais d'infrastructure et des autres frais supportés par la collectivité et que toute subvention directe ou indirecte, de caractère étatique ou autre, ne correspondant pas au remboursement de charges au sens de la compensation visée au point 92, 2ème alinéa ci-dessus, soit supprimée. En second lieu, il est nécessaire que l'entreprise dispose de la liberté la plus large possible quant au choix des moyens propres à réaliser l'adaptation des recettes aux dépenses et vice-versa.

C. LIBERTE D'ACTION DES ENTREPRISES

100. Ce principe est le corollaire des précédents. Il doit se traduire dans divers domaines.

En matière de gestion commerciale et en particulier de prix et conditions de transport, l'entreprise doit, tout d'abord, être juge de sa politique. Sous réserve des limitations rendues nécessaires par la structure du marché des transports, ainsi qu'il est indiqué au Chapitre 1 - B du Titre I, la liberté des prix doit être assurée.

101. Sous la même réserve, on doit tendre au maximum possible de liberté en ce qui concerne l'accès des entreprises aux différents marchés de transport. Cela implique un assouplissement progressif des contingentements et autres formules de restrictions quantitatives. Il serait souhaitable qu'une entreprise pût se donner les dimensions qu'elle estime opportunes et, d'une façon plus générale, que les transporteurs disposent d'une large faculté d'adapter leur équipement aux variations de la demande en tenant compte de leur situation financière. En ce qui concerne les chemins de fer, cette possibilité se relie à celle de la suppression ou de l'atténuation des obligations d'exploiter et de transporter.

102. L'application du principe de la liberté d'action implique également que les entreprises puissent choisir librement les formes d'organisation et les méthodes d'exploitation qui leur conviennent. Cela concerne particulièrement les chemins de fer pour lesquels s'impose la nécessité de se rapprocher autant que possible des critères de gestion commerciale.

103. Toutefois, le respect de ce principe ne saurait préjuger la possibilité pour les pouvoirs publics de prendre les mesures nécessaires pour éviter des excès dans le développement des parcs compte tenu des capacités des infrastructures et de leurs caractéristiques techniques, ainsi que des impératifs de sécurité.

104. Ce postulat de la liberté d'action des transporteurs doit en outre être tempéré par l'exigence imposée aux transporteurs de présenter des garanties de caractère technique et professionnel.

D. LIBRE CHOIX DE L'USAGER

105. Dans un régime d'économie concurrentielle, la liberté de la demande va de pair avec la liberté de l'offre. Dans le domaine des transports, la liberté de la demande se traduit dans le libre choix de l'utilisateur, qui ne doit pas être faussé par l'existence de conditions artificielles.

106. D'un point de vue pratique, on peut estimer que l'utilisateur est le mieux placé pour juger de la forme de transport la plus adaptée à ses besoins. Il est à même de prendre en considération non seulement les prix qui lui sont offerts, mais encore d'autres éléments de caractère qualitatif.

107. L'affirmation de ce principe soulève le problème du "transport pour compte propre". La liberté de choix de l'utilisateur peut difficilement se concevoir sans la liberté de recourir au transport pour compte propre, lorsque l'utilisateur le juge préférable par rapport aux possibilités offertes par le transport professionnel. La liberté du transport pour compte propre doit donc être admise, compte tenu des considérations suivantes :

- Le transport pour compte propre doit être placé, en ce qui concerne notamment les charges d'ordre fiscal et celles correspondant à l'imputation des frais d'infrastructure, dans une situation comparable à celle du transport professionnel. Bien que sous des aspects différents, ce problème se pose pour les transports de personnes et les transports de marchandises.

- Afin d'orienter le libre choix de l'utilisateur vers la forme de transport présentant le moindre coût économique, il importe de rechercher une solution au problème que pose le fait qu'avec un parc strictement calculé sur ses besoins normaux, une entreprise effectuant des transports pour son propre compte peut limiter son activité à l'acheminement de la seule fraction de son trafic assurant une large rentabilité de son matériel.

- Il faut éviter en principe que des opérations de transport pour compte d'autrui soient effectuées sous le couvert de transports pour compte propre. Une solution du problème de l'utilisation des véhicules lors des voyages de retour doit être recherchée avec les limites et les garanties qui s'imposent, en tenant compte des aspects économiques de ce problème.

- Enfin, il est souhaitable que les usagers soient mieux renseignés qu'ils ne le sont souvent sur le coût réel des opérations de transport pour compte propre et sur les possibilités qui leur sont offertes par les différentes entreprises de transport professionnel. L'expérience prouve en effet que les éléments d'une telle information ne sont pas toujours suffisamment réunis.

On peut estimer que le développement relativement considérable du transport pour compte propre dans certains pays est en partie la conséquence de certaines sujétions imposées au transport professionnel. Dans la mesure où ces sujétions seront atténuées ou même supprimées, on peut s'attendre à ce que le transport pour compte propre soit ramené à des dimensions raisonnables.

F. COORDINATION DES INVESTISSEMENTS

108. La liberté d'action des entreprises dont il vient d'être question pourrait être compromise si les efforts tendant à développer l'infrastructure des modes de transport ne répondaient pas aux besoins du trafic. Il conviendra donc, dans ce domaine, d'assurer un aménagement accéléré de l'infrastructure, afin de ne pas entraver l'expansion économique de la Communauté.

Mais la réalisation effective de la coordination des investissements soulève des problèmes délicats du fait qu'en principe, comme on l'a déjà constaté, les décisions relatives aux infrastructures incombent aux pouvoirs publics tandis que celles concernant les parcs appartiennent aux entreprises.

Il ne saurait être question de mettre en cause la responsabilité directe ou indirecte des pouvoirs publics dans la construction et la gestion des voies de communication, responsabilité qu'ils assument presque complètement pour les routes et les voies navigables et à des degrés variables, au moins indirectement, pour les chemins de fer.

Il est normal que les pouvoirs publics, en établissant leur programme d'investissements, soient guidés par des considérations d'intérêt général. Parmi ces considérations, celles concernant la politique régionale sont primordiales. Mais il faut aussi que parmi ces éléments d'intérêt général, les pouvoirs publics tiennent largement compte des aspects d'ordre économique portant sur la "rentabilité" des ouvrages projetés.

Les investissements qui concernent les parcs sont en principe du ressort des entreprises. Mais en raison de leur multiplicité, les entreprises privées de transport peuvent difficilement avoir une vue d'ensemble des variations à long

terme de la demande et de la capacité de l'offre qui devraient influencer leurs décisions en matière d'investissements. Les pouvoirs publics peuvent donc agir très utilement en fournissant aux entreprises les éléments d'orientation et en favorisant le développement harmonieux des techniques nouvelles, la modernisation et la standardisation du matériel.

En outre, l'intervention des pouvoirs publics est indispensable dans le domaine des caractéristiques techniques des véhicules qui intéressent la circulation et la sécurité.

Les études concernant le coût des infrastructures et leur rentabilité, la coordination des réseaux de communication, l'adaptation des parcs, l'harmonisation des conditions techniques, la recherche des moyens financiers pouvant éventuellement s'ajouter aux moyens propres des Etats et des entreprises, devront être conduites dans la perspective de l'intégration économique européenne.

De ce fait, les institutions communautaires ont un rôle important à jouer afin que s'établisse dans l'ensemble de la Communauté, un système de transport dans lequel le développement des infrastructures et des parcs serait harmonisé de façon à répondre aux besoins du marché commun.

T I T R E III

MISE EN OUVRE DE LA POLITIQUE COMMUNE

109. L'orientation générale énoncée dans le Titre II doit se traduire dans les mesures à adopter pour mettre en oeuvre la politique commune.

Dans le cadre du présent mémorandum, il ne saurait être question d'exposer en détail les modalités des mesures proposées. On se bornera à en indiquer les caractéristiques essentielles. Les mesures déjà adoptées par le Conseil ou proposées par la Commission prennent place dans le programme qui va être exposé. Les dispositions auxquelles le Traité a donné un ordre de priorité ou dont la Commission a jugé nécessaire de proposer sans retard l'adoption, font elles aussi partie de la politique commune.

110. Si les mêmes principes doivent inspirer l'organisation des transports dans la Communauté, la Commission est d'avis que, surtout au départ, les solutions communes pourront être limitées aux problèmes les plus importants. L'adoption de règles nouvelles dont la nécessité ne s'imposerait pas pour la réalisation de la politique commune exigerait des transformations des législations nationales qui ne seraient pas en proportion avec les résultats positifs qu'on pourrait en attendre.

Cependant, pour le reste, il sera souhaitable que les Etats membres agissent de façon concertée afin d'aboutir à des régimes aussi proches que possible les uns des autres. Les transports constituent un ensemble dont les différents secteurs sont

.../...

étroitement interdépendants et entre lesquels on ne saurait admettre l'existence de cloisons étanches; on doit donc s'attendre à ce que les solutions adoptées dans le cadre de la politique commune influencent l'organisation de tout le système des transports dans les six pays.

111. La mise en oeuvre de la politique commune ne pourra se faire que progressivement selon des étapes qui permettront de se rapprocher peu à peu du but poursuivi.

Il faudra passer d'une étape à la suivante compte tenu des résultats des mesures prévues et appliquées à l'étape précédente.

L'examen de ces résultats présentera en effet une grande importance, car il permettra de juger si les mesures sont satisfaisantes ou si, au contraire, il y a lieu de les modifier en fonction de l'évolution de la situation et des obstacles imprévus qui pourraient se présenter en cours de route.

A chaque étape devra être assignée une série d'objectifs marquant, par rapport à l'étape précédente, un progrès vers les buts que se propose d'atteindre l'action de la Communauté dans les transports.

Il y a donc lieu d'attacher une importance toute particulière à l'établissement d'un certain calendrier pour l'élaboration et la mise en application des mesures de la politique commune.

112. La politique commune apparaît comme une tâche difficile et de longue haleine, une création continue, qui exige une

.../...

étroite collaboration entre les Etats membres et les institutions communautaires. C'est pourquoi la Commission propose une procédure de confrontation permanente apte à favoriser le rapprochement des politiques nationales de transport et le développement de la politique commune.

.../...

CHAPITRE 1

MESURES D'APPLICATION

A. MESURES TENDANT A FAVORISER LA REALISATION DU MARCHÉ
COMMUN GENERAL

113. Le Traité comporte des prescriptions explicites tendant à l'élimination des discriminations et à la suppression des aides et des soutiens non justifiés, l'aménagement des taxes et redevances perçues au passage des frontières et la réglementation des ententes et des monopoles dans le domaine des transports. Il importe que ces prescriptions soient mises en vigueur dans les délais prévus, afin que se trouvent éliminés les obstacles ainsi visés par le Traité.

a) La suppression des discriminations en matière de prix
et conditions de transport

114. Pour réaliser la suppression des discriminations définies à l'article 79, § 1, du Traité C.E.E., le Conseil a adopté le Règlement n° 11 publié au Journal Officiel des Communautés Européennes n° 52 du 16 Août 1960 et entré en vigueur le 5 Septembre 1960. Ce règlement établi en vertu de l'article 79, § 3 s'inscrit dans le cadre de la politique commune telle qu'elle est définie. Il vise à la suppression de certaines discriminations particulièrement contraires à l'esprit du Traité, dont le maintien aurait pu entraver l'instauration du marché commun. A cet effet, il prévoit les principales mesures ci-après :

.../...

- l'obligation des gouvernements de signaler à la Commission les tarifs, les conventions, les accords de prix et conditions de transport ;
- l'établissement d'un "document de transport" pour la plupart des opérations de transport, ainsi que l'enregistrement dans les entreprises de transport des éléments essentiels de chaque transport effectué, y compris le prix de transport ;
- le règlement prévoit en outre que "si la publicité des prix et conditions de transport n'a pas fait l'objet, avant le 1er juillet 1963, d'une réglementation prise dans le cadre de l'article 74 et en application de l'article 75 du Traité, des décisions relatives à la nature, à la forme et à l'étendue de cette publicité, ainsi que toutes autres dispositions utiles, seront prises dans les limites et conditions de l'article 79, § 1 et 3 du Traité, en tenant compte de ce qu'elles devront en tout cas s'encadrer dans la politique commune des transports";
- des sanctions à appliquer en cas de non-respect des dispositions du règlement ou de non-exécution d'une décision de la Commission.

115. Certes ce règlement prévoit des solutions pour les questions de principe essentielles, mais son domaine d'application est sans doute relativement limité par suite du libellé restrictif de l'article 79 § 1. Aussi le problème des autres discriminations non visées à cet article et susceptibles d'être plus nombreuses et d'avoir également des influences néfastes sur le libre échange des marchandises doit-il encore être réglé. C'est pour cette raison que la Commission, se fondant sur les dispositions de l'article 79 § 2 du Traité, a établi une liste non limitative des principaux états de fait qui à son avis peuvent contenir des éléments discriminatoires et dont l'élimination

.../...

devrait être poursuivie dans le cadre de l'article 75 du Traité.

Il s'agit en l'occurrence notamment de :

- la non-extension de certains tarifs intérieurs en trafic de ou vers les points frontières;
- certains tarifs d'exportation ou d'importation accordant certains avantages aux nationaux ;
- certains tarifs avec une clause d'origine ou de destination non justifiée;
- limitation non justifiée de certains tarifs spéciaux à certaines gares, lignes ou relations;
- distorsions occasionnées par la différence de régime de formation des prix du trafic international par rapport à ceux du trafic intérieur d'un pays.

La Commission poursuivra donc son action dans ce domaine. Elle est en train de rechercher les cas les plus graves et les plus urgents et proposera des solutions appropriées en vue de la suppression des discriminations qui en découlent.

b) La suppression des mesures de soutien et d'aide non justifiées en matière de prix et conditions de transport

116. Aux termes de l'article 80, l'application imposée de prix et conditions de transport et comportant tout élément de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou de plusieurs entreprises ou industries particulières est interdite. La Commission est d'avis que les termes "application imposée par un Etat membre" sont à interpréter de telle façon que les

.../...

tarifs et les prix de transport institués sous l'influence d'un gouvernement dans le but d'accorder un soutien à une ou plusieurs entreprises ou industries particulières tombent sous le coup de cette interdiction.

Pour être en mesure de remplir les obligations qui lui incombent en vertu de cet article, la Commission a demandé aux Gouvernements, à l'aide d'un premier questionnaire uniforme, des renseignements sur un certain nombre de cas susceptibles de contenir un tel élément de soutien. Elle examinera, sur la base des réponses fournies et compte tenu des réserves formulées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 80, si et dans quelle mesure ces prix et conditions de transport peuvent être maintenus en vigueur, en tenant compte notamment, d'une part des exigences d'une politique économique régionale appropriée, des besoins des régions sous-développées, ainsi que des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques, et d'autre part des effets de ces prix et conditions sur la concurrence entre les modes de transport.

Il en ira de même pour d'autres mesures dans le domaine des prix et conditions de transport qui, tout en ne pouvant pas être considérées comme des mesures de soutien au sens de l'article 80, pourraient constituer une aide au sens de l'article 92.

Il conviendra de déterminer dans chaque cas particulier sous quelle forme il sera possible de concilier dans ce domaine les exigences de la politique économique générale avec celles résultant de la politique commune des transports.

.../...

En effet, le problème des aides et des mesures de soutien intéresse non seulement la réalisation du marché commun général, mais également l'intégration des transports dans la Communauté et l'organisation générale des transports.

c) L'aménagement des taxes et redevances perçues au passage des frontières

117. Indépendamment des difficultés que soulève son interprétation juridique, l'article 81 du Traité vise une matière complexe et délicate.

Cependant, il ne fait pas de doute que le passage des frontières doit cesser progressivement de constituer une entrave ou une charge appréciable pour les transports à l'intérieur de la Communauté.

C'est dans cette perspective réaliste et conforme aux objectifs du Traité que la Commission entend faire usage des pouvoirs de recommandation que lui attribue l'article 81.

118. Ces recommandations tendront :

- d'une part, à ajuster les taxes et redevances aux frais réels effectivement entraînés par le passage des frontières;
- d'autre part, à favoriser une réduction progressive de ces frais eux-mêmes.

En ce qui concerne le premier objectif, les recommandations porteront sur l'ajustement des taxes et redevances perçues par les transporteurs des différents modes de transport à l'occasion des opérations de dédouanement ainsi que sur l'ajustement des frais perçus par les transporteurs pour le compte

des administrations douanières ou autres administrations nationales lors du passage des frontières.

En ce qui concerne le second objectif, les recommandations visent soit les coûts des opérations de caractère administratif que doivent effectuer les transporteurs pour passer les frontières, soit les coûts résultant des entraves techniques et administratives constituées par l'existence même des frontières.

Ces recommandations pourront avoir une portée générale ou concerner éventuellement des cas particuliers susceptibles de faire l'objet d'une amélioration précise.

d) La réglementation des ententes et des monopoles dans le domaine des transports

119. Ainsi qu'il a été dit au Chapitre 2 du Titre I - point 36 les articles 85 et 86 du Traité relatifs aux ententes et aux monopoles sont applicables aux transports. La réglementation à prendre en application de l'article 87 concernera donc les entreprises de transports.

En effet, des ententes et des cas d'exploitation abusive de positions dominantes peuvent exister, qui sont susceptibles d'affecter les relations économiques entre les Etats membres et de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun.

Au fur et à mesure que les entreprises de transport jouiront d'une plus grande liberté d'action dans les domaines tarifaire et contingentaire, la réglementation des ententes et des monopoles prendra dans Les transports une importance aussi

.../...

grande que dans les autres secteurs dans la perspective d'une saine concurrence

Les conditions d'application ainsi que les possibilités d'adaptation de ces règles aux transports ont été indiquées au Chapitre 2 du Titre I - points 34 et 37 à 39. Dans le cadre de ces dispositions, des mesures appropriées pourraient être prises s'il s'avérait nécessaire de prévoir des exceptions pour le secteur des transports.

Il faut observer que les mesures à prendre dans ce domaine intéressent la politique commune sous ses différents aspects de la réalisation du marché commun, de l'intégration des transports dans la communauté et de l'organisation générale des transports.

e) Recensement des obstacles à l'établissement du marché commun par le truchement des transports

120. D'une façon plus générale, il importe de dresser un inventaire aussi complet que possible des situations de fait, dans le domaine des transports, susceptibles de faire obstacle à la libre circulation des marchandises dans le marché commun.

Les mesures à prendre en vue de leur élimination devront être décidées cas par cas, suivant les règles institutionnelles du Traité.

.../...

B. MESURES TENDANT A REALISER L'INTEGRATION DANS LE DOMAINE
DES TRANSPORTS

121. Les mesures à prendre pour réaliser l'intégration des transports sur le plan de la Communauté doivent tenir compte des liens étroits qui existent entre les trois questions qui se posent dans ce domaine, à savoir l'établissement de règles communes pour les transports internationaux, l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux et la liberté d'établissement.

Les conséquences économiques qui peuvent découler des mesures prises à ces trois titres se confondent souvent et doivent donc être appréciées dans leur ensemble.

Aussi convient-il d'harmoniser le contenu de ces dispositions ainsi que le rythme de leur mise en oeuvre.

D'autre part ces dispositions doivent être considérées non seulement du point de vue de l'intégration, mais également du point de vue de leur incidence sur l'organisation générale des transports à la fois sur le plan national et sur le plan européen.

1. Mesures d'application de l'article 75 1 a) et b)

122. Si les auteurs du Traité n'ont pas défini de façon exhaustive le contenu de la politique commune, ils ont cependant indiqué dans l'article 75 certaines mesures qui doivent obligatoirement être prises en vue de réaliser sa mise en oeuvre. Ils ont en outre attribué à ces mesures une certaine urgence puisqu'elles doivent être arrêtées au cours de la période de transition.

.../...

Il s'agit de l'établissement de règles communes applicables aux transports internationaux et des conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux.

123. On comprendra donc l'importance et l'ordre de priorité attribués à ces dispositions.

L'instauration du marché commun doit en effet provoquer une intensification des échanges entre les Etats membres, à laquelle les transports doivent être mis en mesure de répondre. Il importe de supprimer sans retard les obstacles ou les freins qui pourraient, du fait des régimes qui existent dans les domaines visés aux points a) et b) de l'article 75-1, s'opposer à la réalisation de l'intégration dans le domaine des transports et par là à l'établissement progressif du marché commun.

Il convient de s'engager dans la voie ainsi tracée par le Traité sans attendre que l'action entreprise dans le cadre de la politique commune pour rapprocher entre elles les politiques des Etats membres et la situation des différents modes et entreprises de transport, ait produit tous ses effets, car cette action se poursuivra au-delà de la période de transition. Les mesures prises pour atteindre les objectifs visés à l'article 75 1 a) et b) doivent témoigner de la volonté des Etats membres de commencer par accomplir sans retard des progrès substantiels dans le domaine des transports internationaux à l'intérieur de la Communauté et de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux.

124. Si les mesures prises en vertu de l'article 75-1 a) et b) doivent évidemment se limiter aux objectifs visés dans ce texte, elles n'en auront pas moins d'importance pour le

.../...

développement de la politique commune en raison des effets qu'elles ne manqueront pas d'avoir sur l'ensemble des systèmes de transport nationaux.

Elles constitueront en quelque sorte des précédents à prendre en considération pour les mesures ultérieures de politique commune et concerneront d'ailleurs de nombreux domaines sur lesquels porteront ces mesures. C'est pourquoi les propositions qui seront faites, s'inspireront des principes exposés au Titre précédent et tiendront compte des autres mesures de politique commune envisagées dans le présent memorandum.

D'un autre côté, on peut concevoir que, quand l'action poursuivie dans le cadre de la politique commune des transports aura commencé à produire ses effets, les différences entre les transports nationaux et les transports internationaux à l'intérieur de la Communauté seront atténuées au point qu'il n'y aura pas lieu de maintenir certaines règles particulières pour cette catégorie de transports ni pour l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux.

a) Etablissement de règles communes applicables aux transports internationaux

125. La Commission établit un programme de mesures pour répondre aux prescriptions de l'article 75-1 a). Etant donné la complexité et la multiplicité des problèmes à résoudre, on se borne à indiquer les grandes lignes de ce programme.

126. Les règles communes proposées peuvent concerner soit l'ensemble des modes de transport, soit un ou deux d'entre eux. Compte tenu des principes de base de la politique commune, elles tendent à promouvoir dans les transports internationaux à

.../...

l'intérieur de la Communauté l'assouplissement progressif des restrictions et des protections ainsi que l'adaptation de ces transports aux données nouvelles de l'économie communautaire.

Elles pourront ainsi porter sur des matières très diverses intéressant tous les aspects des transports.

Les questions les plus importantes qui, de l'avis de la Commission, doivent faire l'objet de règles communes sont les suivantes :

- adoption d'un contrat de transport international pour les transports par route et par voie navigable, les transports par chemin de fer étant régis par les Conventions Internationales concernant le transport de marchandises et de voyageurs par chemins de fer (C.I.M. et C.I.V.) ;
- élaboration d'un système communautaire permettant d'assurer la liberté de transit et l'assouplissement progressif des contingentements existants pour les transports routiers internationaux entre les Etats membres. A cette occasion des solutions au problème de l'imputation des frais d'infrastructure doivent être trouvés dans le cadre communautaire.

Etant donné l'importance toute particulière de la question du contingentement dans le cadre de l'intégration des transports à l'échelon communautaire, cette question est traitée plus en détail au point e) ci-dessous ;

- régime et publicité des prix, suivant les indications données plus loin sur ces questions, pour les trois modes de transport ;
- aménagement de la fiscalité dans le domaine des transports routiers, en vue d'aboutir à certaines harmonisations ;

.../...

- harmonisation de certaines conditions de travail et de sécurité sociale;
- recherche d'un accord sur les poids et dimensions des véhicules routiers et sur toute autre condition technique, devant contribuer à la réalisation du point précédent;
- rapprochement des règles de circulation routière, y compris celles concernant l'assurance-responsabilité obligatoire.

Toutes ces questions ne sauraient être résolues simultanément et immédiatement. Il n'en est pas moins vrai que certaines peuvent être réglées assez rapidement sans difficulté notable.

b) Conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux d'un Etat membre

127. L'application de l'art. 75 § b implique en premier lieu l'élimination, dans les dispositions législatives réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'admission au transport, des discriminations qui font obstacle à la participation des transporteurs étrangers au trafic intérieur. Des restrictions peuvent aussi résulter, de façon indirecte, du fait par exemple que certaines réglementations nationales ne prévoient pas de dispositions en ce qui concerne la délivrance d'autorisations pour le transport intérieur aux transporteurs non résidents. Ces restrictions devront également être éliminées.

128. Il convient de supprimer toutes les restrictions qui s'opposent à la participation étrangère et qui ne résultent pas des prescriptions concernant l'admission au transport. De tels obstacles peuvent notamment se trouver dans les dispositions juridiques en matière d'assurance et de contrats.

.../...

Les liens juridiques étroits qui existent entre l'admission des transporteurs non résidents selon l'article 75 § 1 b et le droit d'établissement - car dans les deux domaines il s'agit souvent des mêmes prescriptions restrictives nationales - font déjà paraître l'opportunité d'éliminer simultanément, c'est-à-dire avant l'expiration de la deuxième année de la troisième étape de la période transitoire, les discriminations et les autres restrictions ainsi que les obstacles à la liberté d'établissement.

129. Il importe également d'aboutir progressivement à des mesures modifiant les prescriptions d'admission dans les Etats membres, de telle manière que la participation des transporteurs non résidents ne reste pas exclue, malgré la suppression des discriminations, du fait des restrictions en matière de capacités. C'est pourquoi il y aura lieu de commencer par accorder aux transporteurs des autres pays de la Communauté le droit d'effectuer des transports nationaux à la suite d'un transport international, même lorsque l'accès au marché des transports est numériquement limité.

130. En outre, il conviendra de poursuivre le plus rapidement possible le rapprochement des prescriptions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'admission au transport sur le plan d'une réalisation du droit des transporteurs non résidents de participer aux trafics nationaux. A cet égard, la question des contingentements doit donc également faire l'objet d'une attention particulière.

.../...

c) Elargissement de la liberté dans le domaine des transports routiers internationaux : assouplissement des systèmes de contingentement et d'autorisation

131. La réalisation des mesures visées aux points a) et b) ci-dessus et, en général, l'intégration des transports sur le plan communautaire nécessitent l'adoption de mesures permettant une plus large interpénétration des transports entre les Etats membres. Elles doivent à cet effet comporter un assouplissement des restrictions actuellement imposées par les Etats et qui se réalisent notamment par un contingentement très strict dans le domaine des transports internationaux.

Mais ces restrictions sur le plan international sont étroitement liées aux limitations à l'intérieur de chaque pays, les zones étant par ailleurs déterminées en fonction d'autres éléments inhérents à la situation interne et à la politique des transports.

Le problème des restrictions dans le trafic international se rapprochera de sa solution au fur et à mesure que l'on avancera dans le sens de la libéralisation progressive du transport routier dans chaque Etat.

Cependant, l'assouplissement dans le domaine du trafic international devra être poursuivi à un rythme qui, tout en tenant compte de cette interdépendance, doit s'adapter aux nécessités de l'intégration à l'échelon communautaire et qui, par conséquent, devra être accéléré dans toute la mesure du possible.

La question se pose d'une façon différente dans les deux domaines du transport international des voyageurs et des marchandises.

.../...

aa) Transports routiers internationaux de voyageurs

132. Pour ces transports qui comprennent des services de lignes régulières, des services touristiques de navettes et des transports irréguliers, une intervention communautaire, notamment pour l'octroi des autorisations, serait de nature à promouvoir considérablement la libération sur le plan international, ainsi que l'harmonisation technique et la coordination entre modes de transport.

Les formes, les modalités et les limites de cette intervention seraient à fixer une fois son principe admis.

bb) Transports routiers internationaux de marchandises

133. Pour la réalisation d'un élargissement contingentaire, il conviendra de prendre progressivement les mesures ci-après :

- Maintien du degré de libéralisation existant dans le trafic international;
- Suppression, suivant un rythme aussi rapide que possible, des restrictions existantes dans le trafic de transit;
- En ce qui concerne les relations de trafic international faisant l'objet de contingentements, ces contingentements seront élargis dans une première phase dans une proportion à établir d'un commun accord entre les Etats membres. D'autres élargissements seront réalisés ultérieurement par étapes en tenant compte du développement de la situation;
- Ces mesures d'élargissement général pourront être complétées par une libéralisation plus poussée sur des relations de trafic déterminées, pour certaines marchandises et pendant certaines périodes de l'année, afin notamment de faciliter l'écoulement du trafic saisonnier, spécialement en ce qui concerne les

.../...

denrées périssables;

- Aux transporteurs de la Communauté participant au trafic international sera ouverte, par étape, la possibilité d'accéder également au trafic international entre des Etats membres où ils ne sont pas résidents. A cet effet, chaque Etat membre ouvrira sur la base de règles communes, un contingent européen global;
- Cet élargissement des contingents en trafic international devrait être accompagné d'une harmonisation de certaines conditions de travail et de certaines mesures fiscales; un système de taxes compensatoires pourrait être envisagé, de caractère temporaire et dégressif, dans le même souci de permettre un élargissement rapide et appréciable des contingentements.

De telles taxes seraient de nature à corriger les différences des conditions d'exploitation des entreprises de transport d'un pays à l'autre (prix des carburants, régime fiscal, régime des salaires) pour autant que ces différences ne soient pas liées à la productivité des entreprises.

2. La réalisation de la liberté d'établissement dans les transports

134. Le projet de programme général de la Commission pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement concerne également les entreprises de transport, comme on l'a indiqué dans les considérations juridiques du présent mémorandum.

Selon le chiffre 5 C et l'annexe III de ce programme général, les restrictions à la liberté d'établissement pour les entreprises de transport doivent être supprimées avant l'expiration de la deuxième année de la troisième étape de la période transitoire.

Les restrictions à la liberté d'établissement pour les auxiliaires de transports devraient déjà être éliminées avant

.../...

l'expiration de la deuxième année de la deuxième étape de la période transitoire, conformément au chiffre 5 A et à l'annexe I du programme général.

135. Le chiffre 4 du programme général prévoit que, simultanément à l'élaboration des directives destinées à mettre en œuvre le programme général (art. 54, alinéa 2) il sera examiné si la levée des restrictions à la liberté d'établissement doit être précédée, accompagnée ou suivie de la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres (art. 57, alinéa 1) ainsi que de la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités des transports et à leur exercice.

136. La Commission est d'avis qu'il y a assez de temps avant la fin de l'année 1967, date à laquelle les restrictions à la liberté d'établissement dans les transports doivent être abolies, pour prendre des mesures appropriées en vue de l'élimination des discriminations existant à l'égard des transporteurs étrangers tant sur le plan de la politique commune des transports que dans le domaine du droit d'établissement.

137. Il est en outre indispensable d'entreprendre le plus rapidement possible des travaux tendant à l'uniformisation du droit d'admission au marché pour les transports routiers et la navigation intérieure, pour lesquels il existe une relation particulièrement étroite entre le droit d'établissement et la politique commune des transports.

3. Harmonisation communautaire dans certains domaines

138. Pour réaliser l'intégration communautaire des transports, la politique commune doit comporter l'harmonisation de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives .

.../...

ainsi que d'un ensemble de conditions et prescriptions techniques.

Il s'agit là d'un domaine très vaste, qui comprend par exemple les modalités d'octroi des autorisations de transport, la standardisation du matériel et les conditions techniques d'équipement des véhicules, les règles de circulation et de sécurité, la comptabilité des entreprises, les statistiques, le régime de responsabilité et d'assurance, certains critères techniques de construction et d'entretien des voies de communication.

On constate qu'une telle harmonisation se trouve déjà accomplie à un degré élevé dans les chemins de fer.

Dans certains domaines, une harmonisation est déjà prévue dans le cadre de l'établissement de règles communes pour les transports internationaux (voir au point B-1 ci-dessus); mais le problème se pose dans un contexte plus large.

139. Bien entendu, cette harmonisation doit se faire progressivement et être limitée aux nécessités réelles. La Commission aura un rôle d'impulsion et de coordination à jouer dans ce domaine.

Dans cette action, il ne faudra pas perdre de vue les liens étroits existants avec les systèmes de transport des autres Pays européens. La collaboration nécessaire avec les différentes organisations internationales devra être assurée.

.../...

C. MESURES TENDANT A L'ORGANISATION GENERALE DES TRANSPORTS

1. Mesures tarifaires

140. L'importance que présente le régime tarifaire pour l'organisation d'un système de transport est telle que les dispositions adoptées à cet égard peuvent permettre de caractériser et de différencier les politiques suivies par les pays en matière de transport.

Or, on constate, en examinant la situation de fait (voir annexe I-chapitre 3 A) que ces régimes tarifaires sont très différents selon les Etats de la Communauté. Dans certains cas, le transporteur est libre de fixer ses prix en fonction des données propres à son exploitation et de la situation du marché. Dans d'autres cas, la formation des prix de transport est réglementée par les pouvoirs publics tout en présentant une grande variété dans les degrés d'intervention de ceux-ci.

Ces différences de régime provoquent des difficultés dans le trafic international, en ce qui concerne la concurrence tant entre modes de transport qu'entre entreprises appartenant à un même mode de transport dans différents pays. Elles constituent également, sur le plan national, une source de tensions et de distorsions, qui exercent une influence défavorable non seulement sur le secteur des transports mais sur l'économie dans son ensemble.

141. Ces disparités et distorsions sont susceptibles d'entraîner des conséquences préjudiciables à la réalisation des buts du Traité.

La réglementation à adopter dans le domaine tarifaire doit avoir pour but d'éliminer ces disparités et distorsions et de réaliser un traitement équivalent des trois modes de transport, tout en respectant leurs caractéristiques propres.

.../...

142. En ce qui concerne les transports de voyageurs, il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, les transports réguliers et, d'autre part, les services irréguliers et de tourisme.

La première catégorie de transports est caractérisée, le plus souvent, par une situation de monopole et l'impossibilité de fixer les prix par cas d'espèce. Les entreprises qui effectuent ces services devront donc continuer à observer des tarifs fixes qu'elles aient préalablement soumis à l'approbation des autorités de tutelle, Mais ces tarifs devront pouvoir faire l'objet de révisions en fonction des variations des éléments du prix de revient et de la conjoncture

Pour la deuxième catégorie, il faut, au contraire, prévoir une liberté aussi large que possible. Le système exposé ci-après pour les transports de marchandises pourrait donc lui être appliqué.

143. Sous cette réserve, les mesures ci-après concernent les transports de marchandises.

Les raisons pour lesquelles il est souhaitable que les entreprises de transport puissent, dans des limites déterminées, disposer de la liberté de fixer leurs prix ont été exposées plus haut.

A cet effet, la Commission envisage l'établissement progressif d'un système comportant une tarification à fourchettes, assortie d'un contrôle et d'une certaine forme de publicité.

.../...

Conformément à ce qui a été indiqué au point 63 du chapitre 2 du Titre I, il conviendra, dans l'application de ce système aux transports de produits C.E.C.A., de tenir compte des prescriptions du Traité de Paris.

a) La tarification à fourchettes

144. Par tarification à fourchettes, on entend ici tout système qui comporte l'obligation imposée aux transporteurs de respecter des limites maximum et minimum fixées préalablement. Entre ces limites, les transporteurs sont libres d'arrêter eux-mêmes les prix applicables à chaque prestation ou groupe de prestations en fonction des conditions du marché. Plusieurs solutions sont donc admissibles (par exemple, un système de prix-pilotes avec des marges en plus et en moins), dès lors que les conditions qui viennent d'être indiquées se trouvent remplies.

Cette tarification semble constituer un système permettant d'assurer le jeu de la concurrence d'une façon compatible avec les particularités du secteur des transports. Elle paraît également susceptible de faciliter le rapprochement des positions actuelles des politiques nationales en matière tarifaire.

La fixation d'une limite supérieure a pour objet, compte tenu de la situation propre aux transports, d'empêcher l'exploitation abusive des positions dominantes et l'imposition de prix excessifs en période de haute conjoncture. Cette garantie contre une hausse non justifiée des prix intéresse également les autres secteurs de l'économie en raison de l'interdépendance qui existe entre eux et les transports et qui a pour effet qu'une anomalie se présentant dans les transports risque de se répercuter automatiquement dans les autres secteurs.

.../...

La fixation d'une limite inférieure tend à éviter les excès de concurrence qui sont susceptibles d'avoir des effets préjudiciables tant pour les entreprises de transport que pour l'ensemble de l'économie. L'analyse de la structure du marché des transports faite dans l'annexe I montre les caractéristiques des causes et des conséquences de ces phénomènes de concurrence excessive.

145. En ce qui concerne les procédures de fixation des fourchettes, dont les particularités restent à définir, l'intervention des pouvoirs publics nationaux ou communautaires devra être décisive pour leur approbation, mais la participation de la profession sera indispensable.

Des modalités d'application différentes pourront être adoptées selon les modes de transport, voire même selon les catégories d'entreprises. Pour des raisons évidentes tenant à la complexité de leur organisation, il est concevable, par exemple, que les chemins de fer continuent à établir une tarification de base, mais il faut qu'ils soient libres de fixer des tarifs spéciaux et de passer avec leurs clients des contrats particuliers, sous réserve que les prix de ces contrats et de ces tarifs spéciaux ainsi d'ailleurs que ceux de la tarification de base demeurent compris entre les limites prévues et ne comportent pas de discriminations interdites par le Traité. Il en ira de même pour certaines entreprises des deux autres modes de transport.

146. Dans chaque pays des fourchettes seront déterminées pour chacun des modes de transport. Il importe d'éviter que les fourchettes d'un mode de transport soient arbitrairement liées à celles d'un autre mode de transport. Ces fourchettes tendront à se rapprocher dans la mesure où la concurrence exercera son influence sur les prix de transport et sur les prix de revient. Mais elles ne parviendront pas forcément à être identiques, en raison des caractéristiques techniques et économiques propres à chaque mode de transport.

.../...

En ce qui concerne les fourchettes qui seront établies pour un mode de transport, elles ne seront vraisemblablement pas les mêmes dans les Etats membres. Dans la mesure où la réalisation du marché commun entraînera un rapprochement des conditions économiques générales dans les six pays, on doit s'attendre à ce que, pour le même mode de transport, les fourchettes aient elles-mêmes tendance à se rapprocher. Une action visant à favoriser un rapprochement progressif des fourchettes dans les six pays devra constituer une des préoccupations principales des institutions de la Communauté.

Il n'est pas douteux que la détermination des limites inférieures et supérieures soulèvera des problèmes délicats. C'est ainsi qu'il devra être, par exemple, tenu compte de la situation et des possibilités concurrentielles des différents modes de transport. En effet, il y aura lieu d'éviter qu'une entreprise de transport puisse appliquer, sur des relations où elle n'est pas exposée à la concurrence, des tarifs abusifs. Cela lui permettrait par exemple de pratiquer par compensation injustifiée des prix systématiquement voisins des limites minimum, sur les relations où elle se heurte à la concurrence d'autres entreprises de transport. Ce problème est voisin de celui que peut poser l'existence d'ententes ou de situations dominantes. Lors de l'approbation des fourchettes proposées, les pouvoirs publics devront veiller à éviter que la concurrence entre transporteurs et l'égalité de traitement des usagers soient mises en cause.

147. Il n'est pas possible ni d'ailleurs utile de prendre dès à présent position sur les différentes questions que pose l'application du système de la tarification à fourchettes.

On peut penser qu'au début les considérations qui guideront les Etats dans l'approbation des tarifications à fourchettes, ne seront pas sensiblement différentes de celles qui justifient actuellement leurs décisions à

l'égard des tarifications fixes et des autres régimes tarifaires en vigueur. Au fur et à mesure que la politique commune s'instaurera selon les principes qui ont été proposés et, l'expérience aidant, il ne fait pas de doute que la fixation des tarifications à fourchettes deviendra une tâche plus aisée. Les progrès accomplis dans le domaine de la connaissance des prix de revient et des coûts économiques des transports, grâce aux études poursuivies en commun selon la procédure qui sera définie plus loin, permettront de parvenir progressivement à une meilleure détermination de ces limites, notamment de la limite inférieure. Des études de conjoncture pourraient, de l'autre côté, apporter d'utiles indications en ce qui concerne la limite supérieure.

Par ailleurs, certaines exigences de la politique économique générale (notamment de la politique régionale et de la politique agricole) pourront être prises en considération lors de la fixation des fourchettes applicables au transport de certains produits. Cela vaut tant en ce qui concerne l'ouverture de ces fourchettes que leur harmonisation entre les divers pays. Tel sera en particulier le cas des mesures à prendre pour assurer l'application des dispositions proposées par la Commission pour certains produits de base dans le cadre de la politique agricole commune.

148. Sans doute la mise au point de l'ensemble de ce système exigera un assez long délai. Ce délai sera mis à profit par les Etats membres pour assurer la transition entre leurs régimes actuels et le système proposé.

b) Le contrôle et la publicité des prix et conditions de transport

149. Ce régime qui accorde ainsi une large marge de liberté aux transporteurs dans la fixation de leurs prix doit être complété par un système de contrôle et par une certaine forme de publicité des prix et conditions de transport.

La question du contrôle se pose pour toutes les mesures de la politique commune et est traitée dans son ensemble aux points 173 et

.../...

suiuants. Mais elle revêt une importance et des aspects particuliers à l'égard du régime tarifaire, d'autant plus qu'elle est liée à celle de la publicité. C'est pourquoi il est nécessaire d'évoquer brièvement la question du contrôle dès à présent.

150. Le contrôle doit avoir pour objet de constater que les prix effectivement pratiqués sont compris entre les limites supérieures et inférieures de la tarification à fourchettes.

Il peut être effectué en même temps que le contrôle destiné à faire respecter l'observation des prescriptions relatives à la suppression des discriminations interdites par l'article 79.

Il pourra se faire grâce au document de transport institué par le Règlement n° 11 du 26 juin 1960. Comme il est prévu dans ce règlement, le prix de transport pourra, pour des raisons de discrétion commerciale, ne figurer que sur l'exemplaire de ce document restant entre les mains du transporteur, étant bien entendu que celui-ci devra le tenir à la disposition des autorités de contrôle. Afin d'éviter la création d'un nouveau document, il sera nécessaire de prévoir que le document institué par le Règlement n° 11 puisse être utilisé à une autre fin que celle de déceler les discriminations. De même que dans ce règlement, certaines exceptions à l'obligation de la tenue du document de transport pourront être prévues.

Le contrôle devra pouvoir porter en outre, en cas de besoin, sur les documents comptables des entreprises intéressées.

151. Les dispositions à adopter en matière de publicité des prix et conditions de transport constituent un des aspects essentiels de tout régime tarifaire.

En vue de la suppression des discriminations visées à l'article 79 § 1, la Commission a estimé nécessaire que soit

.../...

assurée la transparence du marché par le moyen d'une forme de publicité. Mais il est apparu que, pour des raisons d'ordre pratique, cette publicité ne pouvait être décrétée dans l'immédiat et le règlement concernant la suppression des discriminations dispose à ce sujet que : "Si la publicité des prix et conditions de transport n'a pas fait l'objet, avant le 1er juillet 1963, d'une réglementation prise dans le cadre de l'article 74 et en application de l'article 75 du Traité, des décisions relatives à la nature, à la forme et à l'étendue de cette publicité, ainsi que toutes autres dispositions utiles, seront prises dans les limites et conditions de l'article 79, paragraphes 1 et 3 du Traité, en tenant compte de ce qu'elles devront en tout cas s'encadrer dans la politique commune des transports".

152. Si la mise en oeuvre de la politique commune des transports s'effectue selon les principes et au moyen des mesures qui sont ici exposées, le problème de la publicité dans son ensemble pourra être résolu de la façon suivante :

En ce qui concerne la connaissance des prix appliqués, permettant aux autorités de contrôle de vérifier que les entreprises respectent les règles tarifaires, celle-ci se trouvera assurée grâce au document de transport et à la possibilité de procéder à des investigations dans les comptabilités. Un contrôle qui exigerait la mise en place d'un appareil administratif considérable ne semble d'ailleurs nullement nécessaire, une connaissance suffisante des prix pouvant être obtenue par le moyen de sondages.

En ce qui concerne les usagers, l'intérêt d'une "transparence" du marché aussi large que possible ne saurait être contesté. Mais la nécessité pour ceux-ci de la connaissance des prix appliqués se trouverait diminuée, d'une part par l'existence des tarifications à fourchettes, d'autre part par l'instauration d'une concurrence plus grande entre les entreprises de transport, ce qui limiterait les possibilités de discriminations.

.../...

153. La publicité a priori des prix qui seront appliqués dans les limites de la fourchette ne saurait être imposée parce qu'elle trait à l'encontre des principes et du système proposés qui donnent toute liberté aux transporteurs de fixer leurs prix pourvu que ceux-ci soient compris entre les limites des fourchettes. Quant à la publicité a posteriori, sa réalisation intégrale soulèverait, pour être efficace, des problèmes extrêmement complexes et nécessiterait l'organisation d'un appareil disproportionné par rapport aux résultats positifs qu'on pourrait en attendre.

C'est pourquoi la Commission est d'avis que la publicité préalable et obligatoire doit consister simplement dans la publication des barèmes des tarifs à fourchettes. Les usagers seront ainsi en mesure de vérifier que les prix qui leur sont appliqués sont bien compris dans les limites des fourchettes.

La connaissance du marché que fournira ainsi cette publication pourra être utilement complétée par la publication de mercuriales comme cela se pratique dans d'autres secteurs industriels et commerciaux.

154. Les caractéristiques propres à chaque mode de transport conduiront à adopter des modalités d'application différentes, tout en respectant le principe que les obligations imposées n'entraînent pas de disparités de traitement.

Pour les chemins de fer, la publicité porterait également sur les tarifications de base qu'ils continueraient à établir et à publier.

Pour la navigation intérieure, le problème de la publicité est déjà en partie résolu là où il existe des bourses de fret et par le fait que les organisations professionnelles procèdent souvent à la publication des prix et conditions appliqués.

Pour la route, le problème est plus difficile. Pour compléter la connaissance que procurera la publication des tarifications à fourchettes, il pourra être fait appel à la collaboration d'organismes tels que les chambres de commerce. On pourra en outre étudier l'intérêt que présenterait la création de bourses là où il existe une concentration suffisante de trafic routier.

2. Élargissement sur le plan national de la liberté des transports : l'assouplissement des contingentements et le contrôle de l'accès à la profession

155. Les mesures à prendre dans le secteur particulier du trafic international ont été indiquées au point B - 1 c) ci-dessus. Il s'agit ici de traiter le problème dans son cadre plus général.

Ce problème intéresse essentiellement les transports par route et, dans une moindre mesure, les transports par voie navigable. S'il était possible d'instaurer dans les transports des conditions d'exploitation analogues à celles qui existent dans les autres secteurs économiques, le contingentement et les autres limitations de même nature qui sont pratiquées par la généralité des États membres pourraient être complètement abolis.

L'abolition de ces limitations constitue un élément essentiel de la liberté de concurrence. En raison de l'orientation de la politique de transport qu'on entend adopter (Titre II), l'action de la Communauté doit tendre à cette abolition. De son côté, la réalisation du marché commun entraînera un accroissement du trafic qui exigera également un élargissement des contingents.

Toutefois, étant donné la structure du marché des transports (voir Titre I - Chapitre 1), il est à prévoir que les conditions devant permettre l'abolition de ces limitations ne pourront pas se réaliser tout au moins dans un délai rapproché.

156. De ce fait, il n'est possible d'envisager qu'un assouplissement progressif. Le rythme de cet assouplissement ne pourra être fixé qu'au vu des résultats de l'expérience et compte tenu des mesures d'harmonisation et de coordination appliquées d'ici là. Des mesures devront être prises en priorité en ce qui concerne l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre à l'occasion d'un transport international.

Pour assurer une progression harmonieuse, il faudra parvenir à l'adoption de dispositions communes en cette matière ainsi qu'en matière d'accès à la profession.

157. L'assouplissement des contingentements facilitera l'accès à la profession de transporteur. Cet accès devra cependant demeurer soumis à autorisation, afin qu'il soit possible aux pouvoirs publics de s'assurer que les entreprises bénéficiaires présentent toutes les garanties professionnelles requises.

3. L'adaptation des formes d'exploitation et d'organisation des entreprises de transport.

158. Parmi les particularités que l'on constate dans le secteur des transports, on a noté la disparité des formes d'organisation et des situations administratives des entreprises des différents modes de transport. Cette particularité, qui a des incidences très sensibles sur la structure du marché des transports, doit être classée parmi celles dont il est possible d'atténuer les effets.

Il faut procurer aux réseaux ferroviaires les éléments de liberté leur permettant d'assurer une gestion commerciale plus efficace et plus comparable à celle des entreprises du secteur privé. Cette orientation exigera sans doute, dans plusieurs Etats membres, des réformes d'ordre institutionnel portant sur les rapports juridiques et administratifs entre les Etats et les réseaux de chemins de fer.

.../...

D'autre part, il y a lieu de favoriser la recherche des moyens susceptibles d'atténuer les inconvénients qui résultent de la pulvérisation des entreprises que l'on constate dans la navigation intérieure et surtout dans le transport routier. Dans cette perspective, il sera opportun de mettre au point diverses mesures destinées à encourager les initiatives qui pourraient s'exercer dans les domaines tels que ceux de l'organisation rationnelle et de la modernisation des entreprises, la formation professionnelle, la constitution de bureaux de fret dans le transport routier, ainsi que les réalisations de prévoyance pour aider les entreprises de faible importance à surmonter les périodes de crise.

Ces mesures s'inspireront du double souci d'appliquer une politique saine de classes moyennes, en vue de mettre la petite entreprise en état de faire valoir les avantages qui lui sont propres, et d'éviter une concurrence ruineuse pour le petit transporteur, qui pèserait, en outre, sur l'équilibre d'exploitation des grandes entreprises et sur le niveau social des travailleurs des transports en général.

Il faut aussi étudier dans quelle mesure il conviendra de prévoir pour les entreprises de transport certaines règles communes de gestion administrative portant par exemple sur la normalisation comptable.

159. Pour cette action d'ensemble, il semble souhaitable de faire largement appel au concours des organisations professionnelles des différentes catégories de transporteurs, afin qu'il soit tenu compte du point de vue des milieux intéressés et que les mesures prises par les autorités publiques soient complétées par des réalisations effectuées dans un cadre professionnel.

Les organisations professionnelles pourront ainsi être appelées à contribuer à la réalisation des objectifs et des mesures de la politique commune. On a déjà vu par exemple que, dans le

.../...

régime tarifaire envisagé, est prévue la participation de la profession à la procédure de fixation des fourchettes.

4. Les mesures tendant à la coordination des investissements

160. La Commission a transmis le 23 Juin 1960 aux gouvernements des Etats membres des recommandations en vue du développement de l'infrastructure des transports dans le cadre de la Communauté. Ces recommandations tendent notamment à la coordination de certains éléments des programmes nationaux en vue de parvenir à l'établissement de grands axes de transport communautaires adaptés aux nouvelles exigences.

La Commission a demandé aux gouvernements de tenir compte, pour la mise en oeuvre des travaux prévus, des délais nécessaires afin d'aboutir autant que faire se peut à leur achèvement à l'issue de la période de transition.

Ces premières recommandations seront complétées notamment par un programme pour l'aménagement de l'infrastructure régionale des transports, principalement en fonction des besoins des régions moins développées de la Communauté.

161. Il importe que les programmes d'investissements d'infrastructure d'intérêt communautaire qui seront dans l'avenir établis par les gouvernements pour chaque mode de transport fassent l'objet d'examen en commun.

D'une façon générale, il sera de plus en plus nécessaire d'avoir une vue d'ensemble de ces programmes, à la fois sur le plan national et au niveau de la Communauté, afin que la coordination entre modes de transport commence à être réalisée au stade des programmes de développement et de modernisation de l'infrastructure.

.../...

162. Ces consultations pourront utilement porter sur les programmes de financement. Il convient en effet de souligner les avantages que peut comporter une action coordonnée sur le plan de la Communauté dans la recherche des possibilités de financement international, de nature à compléter les possibilités propres aux Etats membres.

163. Ainsi qu'il a déjà été souligné, il conviendra, dans l'établissement des programmes d'investissements d'infrastructure, de faire une large place aux considérations de rentabilité des ouvrages à construire, tout en prenant en considération les avantages d'économie générale à en attendre.

Les consultations périodiques communautaires et les études poursuivies en matière de prix de revient selon la procédure qui sera décrite plus loin, permettront de procéder progressivement à cet égard sur des bases et d'après des principes communs.

5. Mesures tendant à assurer la neutralité fiscale

164. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la question des impôts directs et indirects qui s'appliquent aux entreprises de transport au même titre qu'aux autres entreprises industrielles et commerciales doit être examinée dans le cadre de la politique d'ensemble de la Communauté en matière fiscale. Elle intéresse cependant la politique commune des transports, car ces impôts constituent une partie de la fiscalité globale pesant sur les entreprises de transport. Il faut notamment s'assurer qu'à ce point de vue la compétitivité des entreprises et des modes de transports ne soit pas faussée.

.../...

165. En ce qui concerne la fiscalité spéciale, c'est-à-dire celle qui est spécifique aux transports, la Commission estime que les principes de base qui ont été énoncés entraînent l'application de certaines mesures tendant à réaliser la neutralité fiscale;

- il est souhaitable que les charges supportées par les Etats pour permettre aux transports d'être effectués dans de bonnes conditions, notamment les charges d'infrastructure, soient imputées aux modes et aux entreprises de transport suivant des proportions et des règles à établir. La couverture de ces charges peut se faire soit au moyen de péages, soit plus généralement au moyen de la fiscalité; encore convient-il que la ventilation des frais entre les différents utilisateurs soit effectuée de façon équitable. Cette exigence souligne l'importance qui s'attache aux travaux qui doivent être entrepris pour la connaissance des prix de revient et des coûts économiques des transports, notamment en ce qui concerne la détermination des frais d'infrastructure ;

- il conviendra d'étudier les différents éléments des taxes s'appliquant aux transports en vue de rapprocher et d'harmoniser les systèmes en vigueur dans les six pays ;

- enfin, il importera que soient, dès que possible, prises des dispositions appropriées pour éviter les phénomènes de double imposition dans les transports internationaux à l'intérieur de la Communauté.

Il importe donc qu'un premier ordre de mesures soit pris en vue de parvenir à la mise au point et à l'application de méthodes uniformes en matière de détermination des éléments de base de la fiscalité dans les transports. C'est à la suite de cette première action que d'autres mesures d'arrangement et de rapprochement des systèmes fiscaux nationaux seront à adopter.

.../...

6. Mesures de caractère social

166. L'application aux transports des règles générales et des dispositions spécifiques prévues par le Traité dans le cadre de la politique sociale de la Communauté comporte une série de mesures intéressent la politique commune des transports.

Mais les exigences particulières de l'harmonisation et de la coordination des transports ainsi que les problèmes posés par les transports internationaux à l'intérieur de la Communauté et les conditions d'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre pourront amener les institutions communautaires à proposer une réalisation plus rapide de certaines mesures de politique sociale, sans préjudice des mesures particulières pouvant s'avérer indispensables pour la politique commune des transports.

167. Une action de la Communauté particulière aux transports peut et doit être entreprise dès à présent dans certains domaines de la sécurité sociale, ainsi que dans la formation professionnelle, l'hygiène et la sécurité, la durée et les conditions de travail. En effet, ces domaines posent des problèmes propres aux transports qui peuvent trouver d'autant plus rapidement des solutions qu'ils ont déjà été étudiés à l'échelon international.

168. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, il existe dans le domaine de la sécurité sociale des instruments généraux (règlements n^{os} 3 et 4 de la C.E.E.) ou spéciaux, applicables aux seuls travailleurs des transports ou à certaines catégories d'entre eux. L'accord concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans du 27.7.1950 est entré en vigueur le 14.6.1953 et a été révisé à Genève le 13.2.1961.

Par contre, la Convention Européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux du 9.7.1956 n'est pas encore appliquée.

.../...

La Commission recherchera les mesures tendant à l'amélioration de la formation professionnelle ainsi qu'à la réadaptation tant en ce qui concerne le personnel salarié qu'en ce qui concerne les travailleurs indépendants. En effet, compte tenu de l'objectif général du Traité tendant au maintien du niveau d'emploi le plus élevé possible, la Commission veillera à ce que le développement de nouvelles techniques et la rationalisation dans les transports n'entraînent pas de conséquences défavorables pour la main d'oeuvre. Le cas échéant il sera fait appel aux ressources du Fonds Social Européen.

Dans cet ordre d'idées, il convient de signaler le délicat et important problème de la formation scolaire des enfants de bateliers. Il s'agit là d'un problème difficile dont la solution conditionne notamment la continuité du recrutement de la profession.

169. La Commission s'attachera également à promouvoir les mesures propres à améliorer l'hygiène du travail et la protection contre les accidents et les maladies professionnelles. Une telle action paraît particulièrement importante dans le secteur des transports où les conditions d'exploitation mettent précisément ces questions à l'avant-plan des préoccupations.

170. Enfin la Commission attache une grande importance aux problèmes que soulèvent la durée et les conditions de travail dans les transports. Elle s'appliquera à la mise en oeuvre des mesures d'harmonisation dans la Communauté à l'intérieur de chaque mode de transport.

En ce qui concerne plus particulièrement les transports routiers internationaux, elle recommandera de mettre en vigueur, dès que possible, entre les six pays de la Communauté, des dispositions concernant la durée et certaines autres conditions de travail des équipages. Ces dispositions s'inspireraient du projet d'accord fixant certaines conditions pour les membres salariés ou non de l'équipage des véhicules automobiles effectuant des transports

.../...

internationaux par route, établi par le Comité des transports intérieurs de la Commission Economique pour l'Europe à Genève en février 1961.

En ce qui concerne la navigation intérieure, il y aura lieu d'examiner si l'Accord concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans et l'Accord concernant les conditions de travail des bateliers rhénans adopté le 27 Juillet 1950 par la Belgique, la France, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suisse et entré en vigueur le 1er Décembre 1959, peuvent être adoptés et étendus à l'ensemble des voies d'eau de la Communauté, ou si au contraire, il ne serait pas préférable de rechercher l'établissement de nouveaux accords plus complets.

7. Autres mesures tendant à éliminer les distorsions dans le marché des transports

171. La politique commune doit également assurer l'élimination des distorsions qui peuvent résulter de l'existence des ententes et des positions dominantes. Il convient d'exercer un contrôle visant à empêcher la création de telles situations même dans des zones ou des secteurs limités et de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires dans l'intérêt des utilisateurs ainsi que des autres entreprises de transport.

Il s'agit également de parvenir à l'abolition des mesures d'aides aux transporteurs qui ne sont pas justifiées aux termes de l'article 77. En particulier on devra supprimer les aides octroyées aux transporteurs en compensation des mesures de soutien au sens de l'article 80 lors de la suppression de ces mesures.

On peut s'attendre, pour autant que les principes de base de la politique commune et les mesures qu'elle comporte entreront en application et donneront les résultats escomptés, à ce que les aides visés par l'article 77 tendent à diminuer d'importance.

.../...

8. Mesures tendant à favoriser la politique commerciale commune

172. Ces mesures seront à déterminer en fonction du développement de la politique commerciale commune.

Elles consisteront essentiellement en une harmonisation des stipulations ayant trait aux transports dans les accords avec les pays tiers ainsi que des régimes d'aides aux transports, susceptibles d'avoir une influence sur les échanges avec les pays tiers.

D. MESURES DE CONTROLE ET SANCTIONS

173. La politique commune des transports impose aux Etats membres, aux entreprises et aux individus, des obligations dont il importe d'assurer le respect par un système de contrôle et de sanctions raisonnable et efficace.

En se réservant un droit de contrôle, la Commission, qui doit veiller à l'application du Traité et des dispositions prises en vertu de celui-ci, n'a ni l'intention d'exercer une surveillance chicanreuse, ni celle de créer, dans son administration, un appareil de contrôle spécial, qui serait en disproportion avec les buts à atteindre. Conformément à ce qui a déjà été décidé pour le règlement n° 11 en exécution de l'article 79 § 3, les mesures de contrôle resteront en principe entre les mains des Etats membres. Dans la pratique la Commission n'agira elle-même que par coups de sonde et, dans la plupart des cas, à la suite de plaintes.

174. En ce qui concerne les sanctions, le recours devant la Cour de Justice prévu par les articles 169 et 170 du Traité sera justifié, au cas où un Etat membre ne respecterait pas les obligations qui lui sont imposées par le Traité ou par les dispositions prises en vertu de celui-ci pour la réalisation de la politique commune des transports.

A l'encontre des autres contrevenants, entreprises ou individus, le soin d'établir et d'appliquer les sanctions peut être confié dans une large mesure aux Etats membres.

.../...

Lorsqu'il s'agit toutefois d'infractions particulièrement graves et susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs : du Traité, il est indispensable d'éviter les disparités qui résulteraient de la diversité des législations nationales, comme de l'interprétation et de l'application différentes des règles édictées. Si ces conditions sont données, le Conseil déterminera, cas par cas, s'il y a lieu d'assortir le règlement qu'il prend de sanctions directes, qu'un organe communautaire - la plupart du temps il s'agira de la Commission - sera habilité à infliger. L'article 172 du Traité qui permet d'attribuer à la Cour de Justice une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne les sanctions prévus dans de tels règlements, garantit les droits légitimes des intéressés et assure une interprétation uniforme et une application égale de ces dispositions.

175. La mise en oeuvre progressive de la politique commune soulèvera probablement dans un délai qu'il est difficile de prévoir dès à présent la question de savoir s'il ne serait pas opportun d'envisager la constitution d'un organisme indépendant chargé de veiller à l'application des mesures de cette politique. La constitution d'un tel organisme, dont le pouvoir de contrôle et les attributions seraient d'ailleurs à définir avec précision, a déjà été suggérée de divers côtés. Tout en étant disposée à mettre à l'étude un tel projet, la Commission estime que le programme des mesures qui vient d'être présenté, peut commencer à être mis en application avec le seul concours des administrations nationales existantes et des institutions communautaires prévues par le Traité de Rome.

.../...

CHAPITRE 2

RASSEMBLEMENT DES DONNEES NECESSAIRES POUR LA
MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE COMMUNE

176. L'analyse des principes et des solutions de la politique commune à laquelle il vient d'être procédé, fait apparaître qu'il est indispensable que les institutions chargées d'élaborer et d'appliquer cette politique, disposent, dès que possible, des données économiques leur permettant de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause.

Ces données reposent essentiellement sur la connaissance des prix de revient et des coûts économiques des transports et sur les statistiques intéressant les transports.

A. LA CONNAISSANCE DES PRIX DE REVIENT ET DES COUTS ECONOMIQUES
DES TRANSPORTS

177. Cette connaissance doit porter sur les différents aspects du coût des transports :

- le prix de revient des opérations de transport, c'est-à-dire ce que coûtent aux entreprises de transport les prestations qu'elles assurent ;
- la charge globale des transports pour la collectivité, que l'on appelle généralement le coût économique et social, et qui comprend notamment le coût des services supportés par les finances publiques ;
- l'incidence du coût des transports dans le processus économique, c'est-à-dire la part des transports dans la valeur des produits et services.

Des études appréciables ont déjà été entreprises, à cet égard, dans certains pays de la Communauté et par plusieurs organisations internationales, mais selon des principes et des méthodes différents, et sans qu'on ait encore pu aboutir à des résultats suffisamment complets.

La Commission, sans se dissimuler les difficultés que soulèvent ces études, est d'avis que ces études doivent maintenant être poursuivies et approfondies de façon concertée et coordonnée sur la base d'un programme de travail arrêté en commun, et que les conclusions qui s'en dégageront doivent être sanctionnées officiellement.

Aussi la Commission a-t-elle proposé une procédure qui prévoit :

- d'organiser dans chaque Etat membre des études à caractère officiel ;

- d'assurer au niveau de la Commission la coordination des principes et des méthodes ainsi que la confrontation des résultats.

Les propositions ainsi formulées par la Commission ont été prises en considération par le Conseil lors de sa 40ème session, le 6 Décembre 1960. Après en avoir souligné l'intérêt, le Conseil a marqué son accord sur la constitution d'un Comité d'experts, chargé d'assister la Commission dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme de travail commun en matière d'études de coût et dans la confrontation des résultats obtenus.

La Commission est persuadée que l'action qui va être ainsi engagée dans le cadre communautaire, permettra d'accomplir de rapides progrès dans la connaissance des prix de revient et des coûts économiques des transports. Elle considère qu'il faut poursuivre en commun les travaux déjà entrepris séparément dans chacun des six pays, en tenant compte des résultats déjà acquis, ainsi que des méthodes de travail et des conditions propres à chacun des six pays.

B. LE PASSEMBLEMENT DES DONNÉES STATISTIQUES

178. L'insuffisance de données statistiques constitue également une grande difficulté pour la mise au point d'une politique rationnelle des transports. Aussi la Commission a-t-elle établi un programme général de statistiques de transport, qui porte à la fois sur le matériel, l'infrastructure et le trafic et sur les relations entre le secteur des transports et les autres branches économiques.

Dans l'exécution de ce programme, il sera tenu le plus large compte des travaux menés par les organismes nationaux et internationaux, gouvernementaux et professionnels. Mais il est apparu que les statistiques actuellement établies ne fournissent pas tous les renseignements dont le besoin s'est fait sentir. L'action de la Communauté dans ce domaine a donc pour objet de combler les lacunes qui se manifestent, tout en évitant soigneusement les doubles emplois et en assurant une étroite collaboration avec les autres organismes qui s'occupent de statistiques.

Les liaisons nécessaires à cet effet ont déjà été prises. C'est ainsi que la réalisation du premier point de ce programme, à savoir l'établissement d'une nomenclature uniforme de marchandises pour les besoins de la statistique des transports, a pu être mené à bonne fin, dans un délai très bref, en plein accord avec toutes les administrations et organisations intéressées.

Depuis lors, la Commission a demandé aux Gouvernements des pays membres la constitution d'un groupe d'experts en vue de l'établissement de statistiques du trafic routier sur la base de la nomenclature uniforme ci-dessus.

L'ensemble de ces réalisations contribuera grandement à donner une base solide à la mise en oeuvre de la politique commune. Il sera ainsi possible de se faire une idée plus

exacte de l'économie des transports dans la Communauté et de fonder sur des données précises les mesures de politique des transports. Les autorités responsables auront, d'autre part, à leur disposition un instrument efficace leur permettant de mesurer les effets des mesures qu'elles auront décidées et pourront procéder, sur cette base, aux rectifications et aux aménagements qui s'imposeraient le cas échéant. L'existence de statistiques complètes et adéquates servira enfin de base à l'établissement de prévisions sur l'évolution de la demande des services de transport et des besoins d'investissement correspondants. La diffusion généralisée de ces données constituera également un important facteur pour l'orientation des décisions d'investissements des entreprises de transport.

CHAPITRE 3

PROCEDURE DE CONSULTATION ET RYTHME DE MISE EN
OEUVRE DE LA POLITIQUE COMMUNE

A. PROCEDURE DE CONSULTATION

179. La Commission considère que la première tâche réside dans une large confrontation d'opinion, au sein de la Communauté, avec le concours de tous les milieux intéressés, à partir des idées exposés dans le présent mémorandum, afin d'arriver à un accord général sur l'orientation à donner à la politique commune des transports et de fixer les principes qui doivent être à sa base.

180. Les organes de la Communauté doivent également fixer les mesures à prendre dans le cadre d'un programme général d'action, comportant un calendrier pour sa réalisation.

Il semble raisonnable de prévoir des examens périodiques obligatoires de la situation tous les deux ans. A l'occasion de chacun de ces examens qui devront porter à la fois sur les trois objectifs généraux de la politique commune, la Commission, au vu des résultats acquis et des faits nouveaux qui auraient pu survenir entretemps, fera des propositions pour les progrès à réaliser dans le futur et sur les révisions à apporter au programme initial.

181. L'élaboration des principes de la politique commune des transports et du programme d'action, dont l'aboutissement rapide est nécessaire, ne saurait évidemment retarder l'application des dispositions spécifiques du Traité en matière de transport. La Commission disposera, bien entendu, de son droit général d'initiative, conformément à l'article 155 du Traité.

182. Parmi les mesures les plus urgentes à mettre en application, dès l'adoption des grandes lignes à donner à l'orientation de la politique commune des transports, figurent un "standstill" caractérisé et l'instauration d'une procédure de consultation.

En effet, si l'on est décidé à instaurer une politique commune des transports suivant des objectifs déterminés en commun, il est indispensable que les dispositions à prendre sur le plan national fassent l'objet d'un examen en commun, entre Etats membres et avec la Commission, dans la mesure où elles seraient susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du Traité en matière de transport (art.5 § 2), et afin d'examiner, de manière générale, leur convergence avec les principes de la politique commune.

Une procédure analogue a été adoptée dans d'autres domaines d'application du Traité.

S'il s'agit de converger vers une solution déterminée, les mesures à prendre ne seront pas forcément les mêmes pour tous les Etats membres, étant donné les situations de départ différentes.

B. RYTHME ET CALENDRIER DE LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE
COMMUNE

183. La poursuite des objectifs du Traité de Rome en matière de transport, dans le cadre de la politique commune des transports, ne saurait avoir pour effet de déphaser ce secteur économique par rapport aux autres. La fonction de la politique commune des transports, bien au contraire, est de prévoir les mesures appropriées pour faire en sorte que les transports soient à même de suivre le rythme général du Traité.

184. Se ralliant à la façon de voir exprimée par l'Assemblée Parlementaire Européenne dans sa réalisation du 31 mars 1960, le Conseil des Ministres a fait sienne cette idée de synchronisation, en rappelant dans sa déclaration concernant l'accélération du rythme du Traité de Rome, en date du 12 mai 1960, son intention de poursuivre, en matière de transport, une politique qui suive le rythme du développement des autres domaines du marché commun.

La Commission, de son côté, estime qu'il est logique et nécessaire de suivre cette voie. L'économie de la Communauté constituant un ensemble, les différentes branches de celle-ci doivent donc évoluer de façon aussi synchronisée que possible.

185. Sans préjudice des délais précis que le Traité fixe pour certaines mesures en matière de transport, l'instauration de la politique commune des transports comme telle n'est pas directement liée aux étapes définies à l'article 8. Il résulte d'ailleurs de ce qui a été exposé dans le présent mémorandum que le développement de la politique commune des transports se poursuivra au-delà de la période de transition.

Cette constatation ne va pas à l'encontre de la nécessité déjà souligné d'aboutir le plus rapidement possible à l'application effective de la politique commune, afin que les transports s'adaptent au développement économique résultant de l'établissement du marché commun, ainsi qu'au rythme de réalisation dans les autres domaines de l'action communautaire.

Le rythme de mise en vigueur des diverses mesures devra également tenir compte de l'équilibre interne des transports dans chaque Etat membre.

186. Telles étant les perspectives, il serait peu réaliste de proposer dès maintenant un plan complet établissant l'échéonnement des mesures à prendre pour l'instauration de la politique commune des transports. Cependant, certaines précisions peuvent être données.

En premier lieu, il importe d'attribuer une signification particulière à l'échéance de la fin de la deuxième étape de la période de transition. En effet, c'est à partir de cette date que les décisions à prendre en matière de politique commune des transports pourront être décidées à la majorité qualifiée. Il est donc indispensable que d'ici là les fondements de la politique commune des transports soient établis de façon suffisamment solide pour que la majorité qualifiée puisse jouer normalement, sans provoquer des difficultés politiques majeures au sein de la Communauté.

Il convient aussi de rappeler l'importance que le Traité attache à la fin de la période de transition.

Tant à la fin de la deuxième étape qu'à la fin même de la période de transition, un examen approfondi de la situation s'impose donc. Les propositions que la Commission devra faire à ces deux échéances fixées par le Traité revêtiront une importance particulière pour la poursuite de l'instauration de la politique commune des transports.

187. Il est également possible d'indiquer, de façon provisoire, les délais de mise en oeuvre pour une partie des mesures à prendre, sous réserve de leur adaptation au fur et à mesure du développement de l'action de la Communauté.

Les délais pour d'autres mesures seront indiqués lors de la présentation au Conseil des Ministres de propositions formelles au sens du Traité.

1) Suppression des discriminations en matière de prix et conditions de transport (art. 79).

En application du Règlement n° 11, cette suppression devra être assurée à partir du 1er juillet 1961 de façon que ces discriminations soient complètement éliminées au plus tard à la fin de la deuxième étape (fin 1965).

2) Suppression des prix et conditions de transport comportant tout élément de soutien non justifié (art. 80) : avant la fin de la première étape (fin 1961).

3) Suppression des aides accordées par les Etats et correspondant au remboursement des charges inhérentes aux tarifs de soutien qui seront supprimés conformément au point 2 ci-dessus (art. 77)

En principe, les suppressions visées sous 2) et 3) devraient aller de pair, mais en fait il est à prévoir un certain décalage (fin 1963).

4) Mise en oeuvre des règles communes pour les transports internationaux (art. 75 1 a)

Le Traité fixe comme délai la fin de la période de transition (fin 1969) pour l'établissement de règles communes. Il faudra toutefois tenir compte de l'accélération générale de la mise en oeuvre du Traité.

En ce qui concerne la mise en oeuvre des mesures qui seront prévues dans ces règles communes, des délais provisoires peuvent être indiqués pour certaines d'entre elles :

- a) Mise en vigueur d'un contrat de transport international de marchandises par route, dans le cadre de l'E.C.E. de Genève, une Convention (C.M.R.) a été déjà signée par cinq Etats membres, dont certains doivent encore la ratifier. Il s'agit donc de parfaire les procédures de ratification et d'obtenir l'adhésion du sixième Etat membre pour que la Convention puisse entrer en vigueur. On peut en prévoir l'entrée en vigueur avant la fin de 1963.
- b) Mise en vigueur d'un contrat de transport international de marchandises par voie navigable : une convention (C.M.N.) a été préparée dans le même cadre de l'E.C.E. de Genève, mais la procédure de signature n'a pas abouti. Il s'agit d'examiner dans quelle mesure ce document pourra être utilisé. La solution du problème devrait pouvoir intervenir avant la fin de 1965.
- c) Accord sur les poids et dimensions des véhicules routiers : en raison de l'importance et de l'urgence de la question, il faudra s'efforcer d'aboutir dans les meilleurs délais et en tout cas avant la fin de 1962.
- d) Suppression des obstacles à la liberté de transit dans le domaine des transports routiers : tant que les contingentements ne pourront pas être abolis dans le trafic international, il faudra, dans le cadre des mesures d'assouplissement de ces contingentements, assurer en premier lieu la liberté de transit (fin 1964).
- e) Elargissement des contingents en trafic routier international : l'assouplissement de ces contingents pourra se faire d'une façon automatique au fur et à mesure de l'assouplissement général des restrictions sur le plan national. Toutefois des élargissements progressifs devront être réalisés dans le

domaine international à une date rapprochée (1964) pour tenir compte du rythme de la libéralisation dans les autres domaines d'application du Traité.

5) Suppression des restrictions à la liberté d'établissement en matière de transports (art. 54) : suivant le programme général, cette suppression doit être réalisée avant la fin de la deuxième année de la troisième étape (fin 1967). Dans le cadre de l'accélération générale du Traité, une réduction de ce délai est possible.

6) Assouplissement des systèmes contingentaires internes : en dehors des raisons d'ordre général qui rendent nécessaire l'assouplissement des contingentements internes, il faut tenir compte du fait que cet assouplissement s'impose pour que la liberté d'établissement ait une portée économique réelle.

Dans cette perspective, l'action entreprise pour élargir les contingentements devra en tout cas avoir abouti à des résultats substantiels avant la fin de 1967.

7) Assouplissement des conditions d'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre (art. 75 1 b) : cet assouplissement devra aller de pair avec celui qui est prévu au point précédent. Toutefois, un élargissement limité et plus rapproché devra intervenir en matière de fret de retour à la suite d'un transport international (fin 1964).

8) Mesures tarifaires : tarification à fourchettes, contrôle et publicité des prix : l'introduction généralisée des formes de tarification et de publicité proposées, ainsi que des mesures de contrôle s'y rattachant, devra avoir lieu le plus rapidement possible et en tout cas avant la fin de 1964.

Des décisions devraient en tout cas être prises avant le 1er juillet 1963, en ce qui concerne les principes de la tarification et la publicité, afin de permettre d'en tirer les conséquences pour l'application de l'article 10 du Règlement n° 11.

CONCLUSIONS

188. La Commission est consciente des difficultés que ne manqueront pas de provoquer l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique commune des transports, dont elle vient d'esquisser, dans les grandes lignes, l'orientation et le programme.

Ces difficultés pourront être surmontées grâce à la collaboration confiante et étroite qui s'instituera entre les différentes institutions communautaires. Cette même collaboration doit être assurée avec la Haute Autorité de la C.E.C.A. et avec les autres organismes internationaux qui s'occupent des questions des transports européens, notamment la C.E.M.T. De même, des contacts suivis devront avoir lieu avec tous les milieux intéressés, transporteurs, syndicats et usagers.

La Commission désire que l'orientation à donner à la politique commune des transports qu'elle vient d'esquisser, ainsi que le programme des mesures destiné à la mettre en oeuvre, fassent l'objet de consultations approfondies avec les organes communautaires, ainsi que d'échanges de vue aussi larges que possible avec les milieux intéressés.

Elle est décidée à étudier avec la plus grande attention le résultat de cette large discussion et les avis qui pourront être formulés sur le contenu du présent mémoire. Avec un esprit ouvert, elle réexaminera ses vues après cette confrontation pour tirer profit des observations et suggestions qui auront été présentées.

Ainsi la Commission sera en mesure de faire au Conseil, dans les formes prévues par le Traité, en pleine indépendance et dans l'intérêt général de la Communauté, des propositions concrètes pour faire entrer dans les faits la réalisation de son programme d'action.