

La liberté d'établissement et la libre
prestation de services des entreprises
de transport par route et par voie
navigable dans la Communauté économique
européenne.

Conférence tenue par M. Wolfgang Stabenow
le 6 septembre 1962 à l'Université de
Trieste, à l'occasion de la "troisième
série de cours supérieurs sur l'organisation
des transports dans le cadre de l'intégration
économique de l'Europe"

Monsieur le Recteur,

Mesdames, Messieurs,

La politique des transports dans la Communauté économique européenne a commencé, l'année dernière, à bouger. Il est encore trop tôt pour prévoir dans quelle voie elle s'engagera, en définitive.

Quoi qu'il en soit, la Commission de la Communauté, - qui doit être le moteur de l'intégration - a donné des indications sur la manière dont elle conçoit, dans le détail, l'organisation future des transports à l'intérieur du Marché commun. Le 10 avril 1961, elle a soumis aux autres institutions de la Communauté, ainsi qu'à l'opinion publique, un mémorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports. Au cours des débats dont ce mémorandum a fait l'objet, le Conseil de ministres, le Parlement européen et le Comité économique et social ont défini leurs positions. La Commission a, d'autre part, procédé à des échanges de vues approfondis avec les associations économiques et les organisations syndicales. C'est sur la base de toutes ces discussions qu'elle a ensuite élaboré un programme d'action en matière de politique commune des transports, soumis au Conseil le 23 mai 1962. Le Conseil et ses comités étudient ce programme à l'heure actuelle, et les premières décisions doivent être prises à bref délai.

Il s'agira pour le Conseil - ainsi qu'il est prévu aux termes du Traité instituant la Communauté économique européenne - d'adopter des mesures concrètes sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement et du Comité économique et social. En matière de politique de transport européenne on ne peut et ne doit plus désormais se borner à des échanges de vues. Au contraire, il appartiendra au Conseil d'arrêter des règlements et des directives et de prendre des décisions au sens de l'article 189 du Traité de Rome. Ainsi s'instaurera un nouveau régime juridique communautaire pour les transports dans les Etats membres. Ce régime juridique devra s'étendre à des aspects économiques, sociaux et techniques très divers du domaine des transports.

A cet égard, l'une des questions essentielles qui se posent, est celle de la réglementation future de l'accès au marché de transport, en d'autres termes, l'admission à la profession de transporteur. Il est particulièrement aisé pour les pouvoirs publics d'intervenir dans l'évolution du marché au moyen de règles d'admission. Il est relativement facile, aussi, d'intervenir de la sorte à l'aide de mesures de contrôle.

Pour la question de l'admission à la profession de transporteur aussi bien, d'ailleurs, qu'en ce qui concerne les prix et conditions de transport - l'alternative qui se pose de façon particulièrement nette est celle d'une politique des transports axée sur la concurrence, ou interventionniste. Il existe, en effet, deux possibilités d'intervention de la part des pouvoirs publics :

D'une part, chaque Etat peut ouvrir la voie au protectionnisme national en entravant, ou même en interdisant totalement, l'accès de son marché de transport aux concurrents ressortissants d'un autre Etat.

D'autre part, chaque Etat peut circonscrire la concurrence des transporteurs résidant sur son territoire ou, tout au moins, l'influencer considérablement. Il peut limiter le nombre des offrants et modeler, directement ou indirectement, la structure de l'offre.

Nous aurons encore l'occasion de montrer par la suite que ces deux éléments de la politique d'admission présentent des liens d'interconnexion qui, eu égard à l'établissement du Marché commun, méritent de retenir particulièrement l'attention.

Vous n'ignorez pas que, pour des raisons souvent divergentes et à des degrés d'intensité variables, de nombreux pays font usage de la possibilité de réglementer l'accès au marché de transport. Il serait sans doute instructif de se livrer à une étude comparative de l'évolution de ces réglementations. Mais ce n'est ni le lieu ni le moment de le faire.

Même dans le cadre national, les régimes d'admission ont déjà posé, dans le passé, une série de problèmes pour telle ou telle discipline. Ces problèmes demeurent posés, aujourd'hui, à l'heure de l'intégration économique européenne. Leur degré d'acuité s'en trouve peut-être même accru. Je ne me propose, certes, pas de répondre à toutes ces questions de façon exhaustive, dans mon exposé d'aujourd'hui ; il nous les faut cependant garder présentes à l'esprit pour les besoins de notre entretien.

La première question concerne les économistes : est-il admissible que, par le biais de restrictions à l'admission, on dirige l'offre en matière de prestations de transport, limitant ainsi dans une large mesure le jeu de la concurrence entre offrants ? Le secteur des transports doit-il, en l'occurrence, être traité différemment des autres branches de l'économie ? Et, dans l'affirmative, quelles raisons invoque-t-on à l'appui de ce traitement différentiel ? Ce qui, dans cet ordre d'idées, mérite examen au premier chef, c'est la relation de cause à effet qui existerait entre les "aspects spéciaux des transports" et l'exigence de restrictions à l'admission. Il importerait, en considérant cette question, de dégager ces "aspects spéciaux" de toute auréole mystique.

Dans le domaine du droit - et plus particulièrement de l'application du droit - une autre question se pose : il s'agit d'examiner si, et dans quelle mesure, des restrictions à l'admission au marché de transport sont compatibles avec le droit constitutionnel et, notamment, avec les droits fondamentaux du citoyen. En l'occurrence, le problème des rapports entre les normes du droit communautaire et celles du droit constitutionnel interne pourrait également se poser.

Quant aux sciences politiques, force leur sera de se demander à quel moment l'on en arrivera au point où les organisations professionnelles qui seront nées du fait des règlements d'admission auront pour effet d'engendrer des formations corporatives, ou d'en favoriser l'éclosion. Elles doivent sans cesse se demander, et avec insistance, dans quelle mesure ces premiers développements à tendance corporative peuvent encore se concilier avec la structure et la nature d'une démocratie parlementaire. J'estime, quant à moi, que l'existence d'organisations professionnelles favorise la tendance à l'instauration d'une "république bourgeoise de soviets" ou - comme le disait Théodor Eschenburg, à Tübingen - à la "dictature des

associations" (1). Mais je me refuse à considérer que cette évolution est pour notre société, chose inéluctable.

Du point de vue de l'établissement du Marché commun, le problème de l'admission à la profession se pose avant sous l'angle de la liberté de circulation des entrepreneurs à l'intérieur de la Communauté. Il s'agit donc essentiellement de la liberté d'établissement et du droit à la libre prestation de services des professionnels indépendants.

Avant d'aborder l'examen détaillé de la question qui nous occupe et de la traiter de façon aussi concrète que possible pour ce qui est des transports par route et par voie navigable, je tiens à brosser rapidement la toile de fond sur laquelle doivent s'inscrire nos considérations. Il serait erroné, en effet, à mon sens, de traiter un sujet aussi spécial en l'isolant par trop des contextes. Le régime juridique que postule pour la Communauté économique européenne, le Traité de Rome, constitue par sa nature même un tout indissociable.

Cela semble évident, à première vue. Mais, comme le prouvent les controverses juridiques qui se sont élevées à propos de l'applicabilité au secteur des transports des dispositions générales du Traité instituant la Communauté économique européenne, cette idée n'est pas généralement admise, du moins ne l'est-elle pas en ce qui concerne toutes ses incidences (2).

(1) cf. la brochure parue sous ce titre (Herrschaft der Verbände, 1956)

(2) cf. notamment parmi les nombreux travaux consacrés à cette question, l'excellente thèse de Erdmenger : Die Anwendung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf Seeschifffahrt und Luftfahrt (L'applicabilité du Traité instituant la Communauté économique européenne à la navigation maritime et aérienne), Hambourg, 1962, p. 10 et suiv., où l'on trouvera un exposé détaillé de la controverse, assorti de nombreuses indications bibliographiques.

A plus forte raison, le processus économique que vise le Traité constitue-t-il, en dernière analyse, un tout indivisible. Nous devons, dès lors, considérer l'intégration des transports comme l'un des éléments de l'intégration économique dans son ensemble. Les observations que je vais vous soumettre, serviront donc à préciser, de ce point de vue, le noeud du problème.

L'article 7 du Traité de Rome énonce le principe que, à l'intérieur de la Communauté, nul ne peut être l'objet d'un traitement discriminatoire en raison de sa nationalité. Cette interdiction de toute discrimination est l'une des idées clés de l'intégration économique. Elle concrétise pour l'organisme communautaire en voie de formation le principe général d'égalité consacré par le droit constitutionnel, écrit et non écrit. La notion de la non-discrimination se retrouve, sous maintes formes dans chacun des domaines visés par le Traité instituant la Communauté économique européenne. Elle domine notamment le droit de libre circulation, qui englobe, par définition, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Il y a, à toutes ces notions, un point de départ identique qu'il s'agisse de la libre circulation des marchandises (laquelle implique la réduction des droits de douane entre les pays de la Communauté, l'établissement d'un tarif douanier extérieur commun et l'élimination des contingents entre les Etats membres), de la libre circulation des personnes (laquelle implique la libre circulation des travailleurs et le droit du libre établissement pour les entrepreneurs) ou de celle des services ou des capitaux. Au surplus, l'ensemble de toutes ces libertés vise à un seul et même but: elles doivent, dans tous les secteurs de la production et de la distribution, créer les conditions nécessaires au développement, à l'intérieur de la Communauté, d'une économie fondée sur la division du travail.

Les fondements juridiques de la liberté d'établissement sont contenus dans les articles 52 à 58 du Traité de la C.E.E., la libre circulation des services se fondant sur ses articles 59 à 66. A quoi il faut ajouter les "Programmes généraux pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la liberté de prestation de services" en date du 18 décembre 1961 (3). Ces programmes ont été établis par le Conseil en vertu des articles 54 et 63 du Traité de Rome, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

(3) Journal officiel 36/62 12/62

La question de l'applicabilité de ces dispositions au domaine des transports pose à nouveau le problème juridique fondamental résultant de l'existence des dispositions particulières visant les transports, énoncées aux articles 74 à 84, et notamment à l'article 75 du Traité. En effet, le rapport entre le chapitre traitant de la liberté d'établissement et le titre spécial relatif aux transports n'est qu'un élément du problème fondamental inhérent à la grande controverse générale, à savoir est-ce que les articles 74 à 84 du Traité de Rome règlent de façon définitive la matière "transports" ? Ou bien : les transports sont-ils, comme toutes les autres matières, régis par les dispositions du Traité considéré dans son ensemble, dont les prescriptions générales ne seraient que modifiées ou complétées sur tels points - sans doute importants à certains égards - par les dispositions particulières du titre "Transports". ? (4)

J'ai déjà eu l'occasion, il y a un an, d'indiquer de façon détaillée quelle était ma position à l'égard de cette question controversée, lorsque j'ai parlé, ici même, de la situation juridique de la navigation maritime et aérienne au regard du Traité instituant la Communauté Economique Européenne. Cette raison suffirait pour me dispenser - et vous faire grâce d'une répétition des arguments exposés alors (5). J'ajouterai à cela que la question a été par ailleurs si souvent débattue en public, qu'il n'est guère besoin d'en traiter longuement à nouveau (6). Quoi qu'il en soit, de la notion d'universalité du Traité ainsi que de toute une série de dispositions particulières, j'infère en tous les cas, en ce qui me concerne, que le domaine des transports est régi par le Traité de la C.E.E. considéré dans son ensemble.

(4) cf. note 2

(5) cf. Stabenow, Die Rechtslage der Seeschifffahrt und der Luftfahrt nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (La situation juridique de la navigation maritime et aérienne au regard du Traité instituant la Communauté Economique Européenne), Trieste 1961.

(6) cf. note 2

Je me permettrai cependant de signaler brièvement que, pour ce qui est de l'applicabilité aux transporteurs des dispositions du Traité concernant le droit d'établissement, l'on peut se fonder notamment sur les articles 61, paragraphe 1, et 75, paragraphe 1. En effet, aux termes du paragraphe de l'article 61, la libre circulation des services en matière de transport est régie par les dispositions du titre spécial relatif aux transports. Le chapitre traitant du droit d'établissement est calqué systématiquement sur le chapitre consacré à la libre circulation des services ; or, il ne comporte pas de clause correspondant à l'article 61. On peut et doit donc en conclure a contrario que les dispositions générales visant le droit d'établissement s'appliquent également, en principe, aux transporteurs (7). Cette conclusion n'est d'ailleurs pas infirmée par la contre-épreuve faite par référence au titre relatif aux transports. En effet, le paragraphe 1 de l'article 75, par analogie logique avec le paragraphe 1 de l'article 61, traite des questions ayant trait à la libre prestation de services des transporteurs. Par contre, il n'est plus question, dans les dispositions du titre relatif aux transports, de la suppression des restrictions à la liberté d'établissement laquelle est inséparable - un examen plus détaillé de la question le montrera - de la réalisation de la libre prestation des services, et revêt une égale importance de principe.

Le "programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement" ne contredit pas cette thèse. Il vient au contraire s'insérer harmonieusement dans le même ordre d'idées. En effet, les dispositions du titre IV, paragraphe G, 1, ainsi que l'annexe III, comprennent expressément les transporteurs dans ce programme. Voici ce qui y est stipulé en termes exprès, eu égard à l'article 54 du Traité instituant la Communauté économique Européenne :

(7) cf. Everling, dans Wolfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag (La Communauté Economique Européenne, commentaire du Traité), Note liminaire à l'article 52, note 7, Stabenow, Europa-Archiv, 1961/486

"En matière de transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, la suppression des restrictions sera réalisée selon l'échéancier du Programme général et accompagnée des mesures relatives à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'accès à la profession et son exercice qui sont nécessaires pour éviter les distorsions pouvant résulter de la suppression des restrictions. Cette coordination sera l'un des éléments de la politique commune des transports". Au cours de mon exposé, je reviendra plus en détail sur la teneur précise de cette prescription du Programme général.

Je tiens seulement à signaler en passant que le "Programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement" n'est pas encore applicable aux entreprises de la navigation maritime et aérienne. Sans doute ces entreprises sont-elles déjà prévues dans l'échéancier du programme au même titre que les autres transporteurs ; mais, conformément au titre IV, paragraphe G, 2, le Conseil doit encore se prononcer à l'unanimité, sur le Programme général, pour ce qui est des domaines en question. Si le Conseil a adopté cette solution provisoire, c'est parce qu'un certain nombre de gouvernements (8) ne partagent pas la conception des autres gouvernements (9) et de la Commission, à savoir que les dispositions du Traité de Rome touchant le droit d'établissement doivent s'appliquer aux transports maritimes et aux transports aériens sans qu'il soit besoin d'une décision spéciale au titre de l'article 84, paragraphe 2.

Je m'en tiendra là pour ce qui est de mes considérations sur les fondements juridiques de la liberté d'établissement des transporteurs. La situation sur ce point ne diffère donc pas essentiellement de la situation qui existe dans les domaines de l'industrie ou du commerce.

(8) Notamment le Gouvernement français et celui de la République fédérale d'Allemagne.

(9) Notamment les Gouvernements italien et néerlandais.

En revanche, la libre prestation de services des transporteurs doit être mise en oeuvre selon des dispositions législatives différentes de celles qui régissent la libre prestation de services dans les autres branches de l'économie. Je viens de mentionner la disposition figurant au paragraphe 1 de l'article 61 du Traité de Rome. J'en rappellerai une fois encore le libellé : "La libre circulation des services, en matière de transports, est gérée par les dispositions du titre relatif aux transports".

Il s'en suit que les articles 59 à 66 du Traité de Rome et les dispositions du "Programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services" ne sont pas applicables. Nous aurons cependant encore l'occasion de voir que ces textes ne sauraient être entièrement négligés si l'on veut réaliser la libre prestation des services qui concerne les transporteurs.

C'est au paragraphe 1 de l'article 75 du Traité de la C.E.E. que sont formulées les dispositions détaillées servant de fondement juridique à la libre prestation des services des transporteurs dans le trafic routier et fluvial.

Aux termes de l'alinéa a, paragraphe 1, dudit article, le Conseil doit établir des 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. Ce mandat ne porte d'ailleurs pas sur la libre prestation des services seulement, mais englobe également les mesures à prendre en vue d'harmoniser le trafic international.

L'alinéa b, paragraphe 1, de l'article 75 régit le droit des étrangers à participer aux transports nationaux. Le Conseil doit arrêter les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre.

Conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 61 du Traité de Rome, les prescriptions générales régissant la prestation des services ne s'appliquent pas au domaine des transports. Mais il ne s'en suit pas pour autant que le principe de la libre prestation des services

n'est pas valable en ce qui concerne le marché des transports. Le texte du Traité tendrait plutôt à impliquer le contraire. Les institutions de la Communauté sont certes tenues d'organiser la libre prestation des services en tenant compte des aspects spéciaux de ce secteur de l'économie, et conformément à la procédure prévue à l'article 75. Il n'empêche que les caractéristiques fondamentales de fait, inhérentes à la libre prestation des services telle qu'elle est définie aux articles 59 à 66 du Traité de Rome, doivent se retrouver identiques dans les règles communes appelées à régir le trafic international et les conditions de l'admission des transporteurs non résidents, à savoir : suppression des discriminations et autres restrictions fondées sur la nationalité d'une part, et, d'autre part, coordination, c'est-à-dire harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière d'accès à la profession de transporteur.

Les objections que l'on a parfois formulées à l'égard d'une telle interprétation du paragraphe 1 de l'article 61 du Traité de la C.E.E. sont, en général, dues au fait que la notion de "libre prestation des services" est entendue d'une manière qui ne répond pas à l'esprit du Traité de Rome. Je tâcherai, le moment venu, de préciser cette observation. Pour l'instant, je vous demanderai de la retenir sous cette forme.

La liberté d'établissement et le droit à la libre prestation des services assurent aux professionnels indépendants la possibilité d'exercer leur activité dans un pays de la Communauté autre que le leur.

La liberté d'établissement donne aux ressortissants des Etats membres le droit de se rendre dans un autre Etat membre, d'y prendre une résidence permanente et de s'y livrer à une activité professionnelle indépendante. Elle comprend aussi le droit de créer, sur le territoire du pays d'accueil, des agences, des succursales ou des filiales. Au sens du Traité, l'établissement suppose la création par le transporteur d'un centre professionnel permanent dans le pays considéré.

Par prestation de services au sens du Traité de Rome, on entend l'exercice à titre temporaire de la profession dans un autre pays.

La notion de prestation de services telle qu'elle est définie par le Traité de la C.E.E. diffère de la notion correspondante telle que l'entend l'économie politique classique : elle englobe toute activité professionnelle. Ainsi, sont comprises dans ce service l'exercice à titre temporaire tant d'activités à caractère industriel, artisanal ou commercial sur le territoire d'un autre Etat membre de la Communauté, que d'activités exercées à titre temporaire par un entrepreneur de transports ou une compagnie d'assurances. Je vous invite à vous reporter, sur ce point, à l'article 60 du Traité de la C.E.E. Voilà où, d'emblée, surgit assez souvent un des malentendus auxquels j'ai fait allusion tout à l'heure lorsque j'ai parlé du sens qu'il convient de donner à la notion de "libre prestation de service".

Commençons, si vous le voulez bien, par concrétiser les notions de "liberté d'établissement" et de "libre prestation des services" au moyen de quelques exemples pratiques : ainsi, il y a liberté d'établissement lorsqu'un Français de Marseille transfère à Milan le siège, ou une succursale, de son entreprise de transports de marchandises par route, et qu'il est admis à exercer son activité en Italie. Il y a libre prestation de services, lorsque l'entrepreneur de transports de marchandises par route est établi à Marseille et est autorisé à exécuter des transports entre la France et l'Italie, ou encore entre l'Italie et la République fédérale d'Allemagne. Peut également être considéré comme libre prestation de services, le fait qu'un entrepreneur résidant à Marseille est admis à exécuter, par exemple des transports de marchandises par route entre Milan et Trieste.

Je me propose de préciser encore, par la suite, les conditions qui, en l'occurrence, sont essentielles. Je dois cependant faire, préalablement, deux autres observations :

Il va de soi que la délimitation de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services peut, dans certains cas, être délicate. Des cas limites pourront surtout se présenter quand il s'agira de définir le critère de "résidence permanente" en matière de droit d'établissement et celui de "activité à titre temporaire" en matière de libre prestation

de services. Le problème, il est vrai, n'est pas particulier aux transports, mais il se posera notamment sur le plan pratique pour les transports fluviaux.

Si l'on veut surmonter les difficultés de définition, il faut partir du postulat que, dans l'intention des auteurs du Traité et au sens des dispositions relatives à la liberté de mouvement, les prescriptions du Traité concernant la liberté d'établissement et la libre prestation des services doivent englober toute activité professionnelle non salariée. Il ne doit y avoir entre les deux matières aucune lacune, aucune "zone grise". Dans des cas limites, il faudra donc renoncer à telle ou telle caractéristique particulière à l'une ou à l'autre de ces deux notions. Il conviendra alors de classer le cas considéré sous celle des deux notions dont les caractéristiques prédomineront chez lui. Cette méthode concorde d'ailleurs avec celle dont le Traité use expressément. C'est ainsi que le Traité range parmi les cas d'établissement, la création d'une agence, par exemple. Il renonce par conséquent, en l'occurrence, à ce que le transporteur ait sa résidence permanente dans le pays d'accueil (10)

Sur cette base, c'est donc suivant le cas d'espèce, et compte tenu de tous les éléments d'une situation donnée, que l'on délimiterait la notion d'"établissement" en tant qu'activité professionnelle indépendante exercée à titre permanent et la notion de "prestation de service" en tant qu'activité occasionnelle exercée à titre temporaire dans un autre pays. Comme dans le cas d'autres notions juridiques mal définies, il est permis de penser qu'au fur et à mesure que seront appliquées les dispositions adéquates, l'on finira par trouver des critères plus sûrs.

La deuxième observation préliminaire que je voulais vous faire a trait au champ d'application des dispositions concernant la "liberté de circulation" dans le domaine des transports. Ici, il s'agit de distinguer points de droit et états de fait. Je me bornerai, en l'occurrence

(10) cf. Everling, loc. cit., article 52, note 5.

aux modes de transport visés à l'article 84, paragraphe 1 du Traité, à savoir les transports ferroviaires, routiers et fluviaux.

Les dispositions concernant l'établissement s'appliquent aux trois modes de transport. Cette idée est confirmée par le "Programme général". Toutefois, en l'état actuel des transports, le droit d'établissement n'a guère d'importance pratique, semble-t-il, pour le trafic par rail. A l'heure actuelle, les ressortissants des Etats membres ne manifestent aucun intérêt pour la création de nouvelles entreprises de transports ferroviaires, même dans leur propre pays. A plus forte raison, on peut présumer que cet intérêt n'existerait pas pour ce qui est d'un autre pays de la Communauté. Mais, avec l'évolution de la technique, il se pourrait que la situation à cet égard change éventuellement. Il convient donc - ne serait-ce que pour cette raison, mais aussi par ailleurs pour des raisons d'ordre juridique - de créer dans ce secteur également les conditions nécessaires pour la réalisation de la liberté d'établissement.

Mais d'un autre côté, étant donné leur structure, on peut exclure les transports ferroviaires du champ d'application des dispositions concernant la libre prestation des services énoncées à l'article 75 du Traité. Les imbrications internationales des chemins de fer ont certes atteint un degré de développement particulièrement poussé. Mais, en l'occurrence, le transporteur ne se rend pas dans un autre pays. Seules assurent le trafic sur les réseaux nationaux, les entreprises auxquelles appartiennent ces réseaux. Dans l'ordre d'idées qui nous occupe, l'utilisation de matériel roulant étranger est essentiellement un problème d'ordre technique, non un problème de droit intéressant la "liberté de circulation".

En revanche, en ce qui concerne le transport routier professionnel et le transport fluvial professionnel, la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services constitue pour l'intégration un des problèmes essentiels. Vous me permettrez de limiter les observations que je vais faire aux modes de transport qui revêtent une importance particulière pour la politique commune des transports :

le transport routier de marchandises, le transport routier de personnes et le transport de marchandises par voie fluviale.

C'est d'ailleurs à la lumière de cette deuxième remarque préliminaire qu'il convient de comprendre la façon dont j'ai formulé le sujet de ma conférence.

Mais revenons au contenu du droit d'établissement et du droit à la libre prestation des services :

La "liberté de circulation" des transporteurs ne signifie pas que ceux-ci seront exempts de toute réglementation d'admission. Il n'est donc pas question d'accès entièrement libre au marché. Remarquons tout d'abord que le droit d'établissement et la libre prestation des services doivent se concevoir par comparaison des transporteurs nationaux avec les transporteurs d'autres Etats membres. A l'intérieur de la Communauté, il ne doit plus y avoir, en matière d'accès à la profession, de traitements différentiels entre les ressortissants des Etats membres. Les transporteurs étrangers doivent dans le pays considéré, se voir garantir le droit d'accéder à la profession, et de l'exercer, dans les mêmes conditions que les transporteurs nationaux. Ni les textes législatifs, ni les autorités administratives ne sauraient dès lors interdire à quiconque l'exercice de sa profession sur le territoire national pour la seule raison qu'il est ressortissant d'un autre Etat membre de la Communauté. Par dessus tout ils ne peuvent assujettir les requérants étrangers à une procédure d'admission que si les nationaux y sont également soumis. Les conditions d'admission doivent elles aussi, être les mêmes pour les requérants étrangers, que pour les concurrents nationaux. Cette considération s'applique tant aux conditions subjectives - l'honorabilité personnelle, par exemple, et l'aptitude professionnelle - qu'aux conditions objectives, c'est-à-dire notamment, l'appréciation des besoins du marché sous ses diverses formes.

L'élimination des entraves à l'égard des transporteurs étrangers qui désirent s'établir dans un autre Etat membre, ou y participer au trafic national ou international, ne doit pas se limiter au seul domaine du droit d'accès à la profession. Sans doute est-ce dans ce domaine que se posent les problèmes économiques essentiels ; mais il y a lieu, aussi, de lever telles différenciations désavantageant le transporteur étranger par rapport

au concurrent national, qui résulteraient d'autres dispositions législatives ou réglementaires, ou encore de certaines pratiques administratives. Les programmes généraux comportent une énumération détaillée par catégories, des nombreuses restrictions possibles à l'égard des transporteurs étrangers. Je ne me propose pas d'en faire ici un exposé complet ; je me contenterai de vous en citer quelques exemples susceptibles de jouer un rôle dans le domaine des transports. Je mentionnerai d'abord et avant tout, au nombre des restrictions qui doivent être levées, les dispositions destinées à restreindre le droit d'entrée et de séjour, prises dans le cadre de règlements de police concernant le régime des étrangers. Doivent, de même, être éliminées, les restrictions à la liberté de passer des contrats. En outre, les transporteurs étrangers ne doivent pas se voir refuser ou restreindre le droit de participer à la sécurité sociale, et notamment aux assurances sociales, du pays d'accueil. Enfin, les transporteurs des autres Etats membres doivent se voir accorder la possibilité d'acquérir des droits, d'exploiter ou d'aliéner des droits et des biens meubles ou immeubles dans les mêmes conditions que les nationaux.

Pour autant que l'on puisse en juger actuellement, il ne se présentera pas sans doute, à cet égard, de problèmes particuliers en ce qui concerne les transports. Pour ce qui est du droit d'établissement, les prescriptions générales qui visent à l'élimination de ces restrictions dans toutes les branches de l'économie contribueront nécessairement à réaliser également la "liberté de circulation" des transporteurs. Mais s'agissant de la libre prestation de services des transporteurs, la réserve énoncée à l'article 61, paragraphe 1 du Traité de Rome s'applique. Les institutions de la Communauté pourront toutefois, lorsqu'elles procéderont à l'élimination des obstacles en question, se contenter d'arrêter, sur la base de l'article 75 du Traité, pour le secteur des transports, les mêmes directives que celles qui ont été prises, ou vont l'être, pour les autres branches de l'économie en application de l'article 63.

Les principes de la réalisation de la liberté d'établissement que je viens de vous exposer découlent des dispositions du Traité. Ils sont développés en détail dans le "Programme général". Vous avez pu voir

qu'ils débouchent tous sur la notion de non-discrimination à l'intérieur du Marché commun. Ces principes seront mis en oeuvre au moyen de directives arrêtées par le Conseil, conformément à l'échéancier établi dans le "Programme général". Ces directives - qui, pour certaines matières, ont déjà atteint un stade d'élaboration relativement avancé - prescriront dans le détail aux institutions des Etats membres d'éliminer de leur législation et de leurs pratiques administratives les discriminations et autres restrictions fondées sur la nationalité.

Si l'on veut que les prescriptions régissant le trafic international ou le trafic national des transporteurs étrangers comportent également des dispositions concernant la prestation de services telle qu'elle est définie à l'article 61, paragraphe 1 du Traité, il faudra reprendre, et préciser, la notion de non-discrimination. Cela ne doit pas, à mon avis, soulever de difficultés du point de vue de la politique des transports. Ceux-là même qui émettent des doutes à l'égard d'une politique des transports axée sur la concurrence ne pourraient guère, je pense, présenter d'objections valables contre la suppression des discriminations, notamment dans le domaine de la participation des étrangers. En effet, tant que l'accès au marché des transports est sévèrement réglementé même pour les requérants nationaux, la suppression des discriminations et autres restrictions imposées aux ressortissants d'autres pays n'aura pas pour effet de produire, pour le secteur des transports de la Communauté, des changements de structure importants. Cela dit, cette constatation - nous y reviendrons - ne devrait pas nous conduire à nous contenter du statu-quo.

Conformément au "Programme général", les discriminations et autres restrictions fondées sur la nationalité qui font obstacle à la liberté d'établissement des transporteurs doivent être levées entre le 1er janvier 1966 et le 31 décembre 1967 (11). Dans son programme d'action du mois de mai de l'année en cours, la Commission a proposé d'appliquer ces mesures de libéralisation en 1966 (12).

(11) Titre IV D

(12) Programme d'action en matière de politique commune des Transports, paragraphe 55

Contrairement à ce qui en est pour le droit d'établissement, on ne dispose pas encore, en ce qui concerne la libre prestation de services des transporteurs, d'échéancier qui lie les institutions de la Communauté. En effet, le "Programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services" ne s'applique pas en la matière. Mais, dans son programme d'action, la Commission a également proposé au Conseil des mesures visant à l'élimination de restrictions dans ce domaine et a prévu un calendrier correspondant. Les propositions de la Commission ont surtout trait à la participation des entreprises de transport routier et fluvial au trafic à l'intérieur et à destination d'un Etat membre dont le transporteur n'est pas résident. Ces mesures visant à la suppression des discriminations - il s'agit de l'admission d'un transport en trafic national exécuté en liaison avec un transport international - touchent aussi au problème des restrictions à la capacité de transport. Permettez-moi par conséquent d'y revenir dans le cadre de mes observations au sujet de l'harmonisation des régimes d'admission. Je dois cependant faire tout de suite la remarque suivante : pour autant qu'il existerait encore, en 1966, malgré les mesures d'assouplissement auxquelles je viens de faire allusion, des discriminations à l'égard des étrangers non résidents, en ce qui concerne l'accès au marché de transport, celles-ci devraient disparaître en même temps que les restrictions au droit d'établissement. C'est indispensable, d'une part pour l'établissement du Marché commun. D'autre part, il se pose aussi à cet égard un problème proprement juridique, En effet, les discriminations en matière de droit d'établissement et de participation des transporteurs étrangers sont souvent contenues dans une seule et même disposition législative. Les législations nationales des différents pays, en promulguant ces dispositions, n'avaient nullement en vue, d'une façon générale, d'établir une distinction entre ce que l'on appelle aujourd'hui, selon le Traité instituant la Communauté Economique Européenne, droit d'établissement et libre prestation de services. Elles entendaient écarter, par principe, la concurrence étrangère de leurs marchés.

.../...

Jusqu'à ce que soit réalisée la "liberté de circulation", les Etats membres devront s'abstenir de prendre des dispositions qui puissent porter atteinte à la situation actuelle des transporteurs étrangers. Cette sauvegarde est assurée par les clauses de "stand-still" prévues aux articles 53 et 76 du Traité de Rome : aucun Etat membre ne peut introduire sur son territoire de nouvelles restrictions à l'établissement des ressortissants d'autres Etats membres. En attendant que soient arrêtées les dispositions destinées à régir la libre prestation de services des transporteurs, aucun des Etats membres ne peut, en principe, rendre moins favorables, dans leur effet direct ou indirect à l'égard des transporteurs des autres Etats membres par rapport aux transporteurs nationaux, les dispositions diverses régissant la matière à l'entrée en vigueur du Traité.

Je concluerai mes considérations touchant cet aspect particulier de la "liberté de circulation" - la création d'un marché exempt de discriminations - en vous montrant par quelques exemples tirés de la législation des Etats membres, dans quels domaines se rencontrent les restrictions essentielles. Je limiterai mes observations aux cas intéressants du point de vue de la politique des transports, c'est-à-dire, notamment aux cas concernant le droit d'admission. Je ne me propose pas, par cette énumération, de catéchiser tels parlements ou gouvernements. N'y voyez qu'une énumération de faits datant d'une époque qui ne doit plus être la nôtre. Ceci étant entendu, il ne faut donc pas attacher trop d'importance au fait que tel Etat membre pourrait être mentionné plus souvent que tel autre.

Commençons par examiner la situation des transports routiers, et, dans l'ordre alphabétique, par la Belgique, Conformément à la loi de 1960 relative aux transports rémunérés de choses par véhicules automobiles, un requérant peut se voir refuser l'admission au trafic routier de marchandises s'il n'a pas son siège principal d'opération en Belgique (13).

(13) Cf. article 5, paragraphe 1 de la loi (Moniteur belge du 12 août 1960).

Les autorités peuvent donc empêcher les entrepreneurs de transports de marchandises par route ressortissant à d'autres Etats membres de la Communauté, de créer une succursale en Belgique et leur fermer la participation au trafic routier de marchandises à l'intérieur du pays - c'est-à-dire la participation des étrangers au sens de l'article 75, paragraphe 1 b) du Traité de Rome. En outre, tout étranger sollicitant son admission à la profession de transporteur doit être en possession d'une "carte professionnelle pour étrangers".

Dans la République fédérale d'Allemagne, la législation relative à l'admission ne prévoit pas de restrictions au droit d'établissement. La loi sur les transports de personnes de 1961 (14) et la loi sur les transports de marchandises par route de 1952 (15) excluent toutefois, indirectement, la participation des étrangers au sens où elle est définie à l'article 75, paragraphe 1 b) du Traité de Rome, du fait qu'elles ne désignent pas l'autorité habilitée pour la délivrance des autorisations requises aux requérants non résidents.

Aux termes du décret relatif à la coordination des transports ferroviaires et routiers de 1939, seules des personnes physiques ou morales de nationalité française peuvent exploiter, en France, des entreprises de transports publics de personnes par la route et de transports publics de marchandises par la route. Des dérogations peuvent être apportées à cette règle en faveur des étrangers qui, à une date déterminée de l'année 1934, exploitaient déjà en France des services de transports publics et qui sont ressortissants d'un pays garantissant la réciprocité aux nationaux de l'autre Etat (16). En outre, peuvent être admis au transport professionnel automobile, depuis l'année dernière, les étrangers ayant rendu des services à la cause française et qui sont établis, depuis dix ans au moins, dans certains territoires d'outre-mer (17). Mais, même les

(14) Bundesgesetzblatt I, 1961/241.

(15) Bundesgesetzblatt I, 1952/697, 1957/593, 1961/1157.

(16) Cf. article 148 du décret (Journal Officiel du 19 janvier 1939)

(17) Cf. décret du 13 février 1961 (Journal officiel du 18 février 1961).

requérants étrangers admis au marché des transports dans ces conditions doivent être titulaires d'une carte spéciale, la "carte de commerçant étranger". Ces restrictions font obstacle tant à la liberté d'établissement qu'à la libre prestation des services.

La législation italienne, à l'égal de la législation en vigueur dans la République fédérale allemande, exclut pratiquement la participation des étrangers aux transports routiers pour compte d'autrui, sans toutefois que celle-ci soit expressément prohibée. L'établissement par contre est admis.

Pour la navigation intérieure, il n'existe pas en Belgique de restrictions à l'admission des requérants non résidents. La loi prévoit néanmoins l'obligation pour les étrangers d'être détenteurs d'un certificat professionnel.

En Allemagne, vu la loi de 1953 sur les transports fluviaux professionnels (18), seuls peuvent être membres des associations de la batellerie pour les bassins du Rhin et de l'Elbe - qui, en vertu de la loi, sont constituées en collectivité de droit public - des propriétaires de bateaux ou des armateurs de nationalité allemande. Sont considérés tels ceux qui ont la nationalité allemande, ainsi que les personnes morales ayant une participation de ressortissants allemands supérieure à cinquante pour cent. Cette réglementation, si elle n'entrave pas l'admission des bateliers étrangers à la profession, les empêche néanmoins de participer à la répartition du volume de fret par les associations de la batellerie.

La question de savoir si l'acte révisé de la navigation rhénane de 1868 - connu sous le nom de convention de Mannheim - permet aux Etats riverains de restreindre le trafic de cabotage des bateliers étrangers sur le Rhin - question âprement discutée tant sur le plan pratique que

(18) Cf. paragraphe 13 de la loi (Bundesgesetzblatt I, 1953/1453, 1961/1163).

sur le plan juridique - ne présente pas, en fait, d'urgence réelle pour l'instant. La République fédérale autorise les bateliers étrangers à participer à la navigation rhénane. Des restrictions sont cependant prévues pour les étrangers en ce qui concerne la navigation sur les canaux de l'Allemagne occidentale situés à l'est de la ligne Dortmund - Hamm. Pour la réglementation relative à cette région, le Gouvernement fédéral a fait usage d'une clause de la loi de 1961 sur le commerce extérieur (19). Comme le prévoyait déjà la législation antérieure, l'utilisation de bateaux étrangers dans le trafic de marchandises fluvial, est soumise à une autorisation spéciale. Il convient d'observer qu'il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une autorisation de transport, mais d'une autorisation requise de l'expéditeur. N'empêche que même cette réglementation peut avoir pour effet de restreindre la libre prestation des services en matière de transport fluvial.

En application du code des voies navigables et de la navigation intérieure de 1956 (20), l'accès à la profession, et son exercice, sont subordonnés en France, à l'inscription dans un registre d'immatriculation français. Les bateaux admis à l'enregistrement doivent être, pour plus de 50 %, aux mains de ressortissants français ou appartenir à des sociétés à majorité française.

Du point de vue de la participation des non résidents, il est dérogé à ce principe en ce sens que des bateaux étrangers sont également autorisés à exécuter un transport national, à condition que ce soit en liaison avec un transport international. Ce transport doit toutefois s'exécuter, soit à destination du pays de provenance du bateau, soit à destination d'un port intérieur où le bateau est appelé à effectuer un chargement en trafic international. D'autres transports nationaux

(19) Bundesgesetzblatt I, 1961/481, 1381

(20) Journal officiel du 15/16 octobre 1956

sont autorisés, sous réserve qu'aucun bateau français ne soit retenu pour ce qui est de la répartition du fret, c'est-à-dire dans ce qu'il est convenu d'appeler la procédure de tour de rôle.

En Italie, ne sont admis au transport par voie fluviale, conformément au codice della navigazione de 1942, que les bateaux enregistrés sur un registre d'immatriculation italien. Sont seuls admis à l'enregistrement, les bateaux qui, pour deux tiers au moins, sont la propriété de personnes de nationalité italienne ou de collectivités de droit public ou sociétés italiennes (21). Cette restriction n'a de portée que pour le droit d'établissement. Etant donné la situation géographique des voies fluviales italiennes, il ne peut être question pour ce pays, de trafic de cabotage au sens de l'article 75, paragraphe 1 b) du Traité.

J'en ai terminé de mes observations concernant le problème de la suppression des discriminations et autres restrictions fondées sur la nationalité. J'aborderai maintenant l'autre élément de la réglementation en matière de "liberté de circulation" visé dans le Traité de Rome, c'est-à-dire l'harmonisation des régimes d'admission.

Rappelons, tout d'abord, que, conformément à l'article 57 du Traité, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, est habilité à arrêter des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres.

D'autre part, le Conseil est également tenu de fixer 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. En vertu des dispositions du "Programme général", il est entendu que, lorsque seront élaborées les directives visant à supprimer les discriminations, on examinera si la levée

(21) Cf. article 148 du décret n° 377

des restrictions à la liberté d'établissement doit être précédée, accompagnée ou suivie de l'harmonisation des dispositions législatives en matière de reconnaissance mutuelle des titres et diplômes. J'ai déjà mentionné tout à l'heure la disposition spéciale du "Programme général" selon laquelle, pour ce qui est du secteur des transports, la suppression des restrictions à la liberté d'établissement doit, lorsqu'il s'agit de remédier à des distorsions, s'accompagner de mesures destinées à harmoniser les dispositions législatives.

La nécessité d'une harmonisation des régimes d'admission s'impose également du point de vue de la libre prestation de services des entrepreneurs de transport routier et fluvial. Au même titre que la notion de la non-discrimination, celle de l'harmonisation des régimes juridiques conformément aux dispositions générales des articles 59 à 66 du Traité est un élément de la libre prestation de services. Il doit par conséquent se retrouver dans les dispositions spéciales relatives aux transports, compte tenu des aspects particuliers propres à cette branche de l'économie. Au reste, il est encore plus malaisé de classer les conditions générales d'admission suivant les catégories possibles en matière de droit d'établissement et de libre prestation des services, que ce n'est le cas pour les dispositions de caractère discriminatoire. Ces considérations prennent tout leur sens si l'on songe au but que vise le rapprochement des législations. Celui-ci doit en effet faciliter la réalisation de la "liberté de circulation". Deux ordres de conséquences découlent de cette idée :

Il s'agit, tout d'abord, d'éviter qu'à l'intérieur de la Communauté Economique Européenne, ne se produisent des déplacements sur le marché des transports pour la seule raison que les conditions d'admission auxquelles sont soumis, dans un pays donné, tant les nationaux que les étrangers, sont au même plan plus sévères que celles prévues dans un autre pays. Sans doute à l'heure actuelle, ce danger peut-il être jugé relativement minime ; mais il s'agit d'y parer à plus long terme. Au surplus existe le risque qu'une série d'inégalités puisse avoir pour effet, immédiatement après la levée des restrictions, de fausser le jeu de la concurrence. De ce point de vue déjà, il y a, on le voit, interdépendance nette entre "liberté de circulation" des transporteurs et politique générale des transports.

Cette interdépendance apparaîtra de façon plus nette encore à la lumière de cette autre considération : la suppression des discriminations et des autres restrictions fondées sur la nationalité ne suffirait pas à assurer une "liberté de circulation" effective si les capacités de transport étaient maintenues par le moyen d'une appréciation des besoins effectués cas par cas et surtout, à long terme, par un régime de contingentement des capacités de chargement. Sans doute les requérants nationaux et étrangers auraient-ils des chances égales en ce qui concerne l'octroi des autorisations ; mais dans certains cas, cela se résumerait au droit, pour l'étranger, de prendre, à l'égal des nationaux, "son tour dans la queue". Si l'on veut harmoniser les régimes d'admission, il importe donc que l'on veuille à ne pas s'en tenir, pour la liberté d'établissement et le droit à la libre prestation des services, à des solutions purement formelles. Il s'en suit que le rapprochement des législations devient une affaire intéressant la politique commune des transports. Il est - comme l'énonce le programme général relatif à la liberté d'établissement - l'un des éléments de la politique commune générale. J'ai déjà souligné tout à l'heure l'importance fondamentale que revêt, pour la politique des transports, la question des régimes d'admission. J'ai indiqué à ce propos, qu'il y avait interdépendance entre les mesures protectionnistes visant les étrangers et les dispositions prises par les pouvoirs publics en vue d'imposer des restrictions en matière de capacité de transport. Cette interdépendance est, ici, manifeste.

Il s'agit donc, d'une part, de faciliter la réalisation de la "liberté de circulation" des transporteurs, et, d'autre part, il importe de modeler la structure du marché des transports en fonction des intérêts de l'économie générale.

Or, l'on pourrait, sur ce point, différer d'avis quant au choix des moyens, encore qu'à mon sens l'une des décisions préalables essentielles soit, d'ores et déjà, chose acquise. Si l'on considère sa conception d'ensemble, le Traité instituant la Communauté Economique Européenne part du principe que le moyen approprié pour atteindre ses objectifs économiques est la concurrence des participants au marché. On peut en voir la preuve notamment dans le fait que le Traité contient des règles de concurrence. J'ai déjà fait observer que, vu son universalité, le Traité

n'exclut pas de cette conception le domaine des transports. Ce qui ne veut pas dire qu'une politique commune des transports devrait aboutir à une rupture radicale par rapport à la situation telle qu'elle existait jusqu'alors. La transition peut, et doit, s'effectuer graduellement. Il n'en demeure pas moins que l'harmonisation des régimes d'admission - notamment dans le secteur des transports routiers - doit s'orienter sans équivoque dans le sens d'un aménagement du marché des transports axé sur la concurrence. Si cette évolution se fait progressivement, on disposera de délais suffisants pour établir les conditions indispensables pour un fonctionnement harmonieux de la concurrence dans d'autres domaines. Cette considération vaut, notamment, pour la politique des prix et pour le rapprochement des conditions de concurrence entre Etats membres et entre modes de transport.

C'est compte tenu de ces objectifs que la Commission de la Communauté Economique Européenne, dans son programme d'action, a proposé un système cohérent de mesures qui prend en considération les différents aspects de la politique des transports. Examinons donc maintenant les principes que la Commission a élaborés en ce qui concerne le régime d'admission aux transports routiers et aux transports fluviaux.

Il s'agit, tout d'abord, de fixer des définitions uniformes pour les divers modes de transport. Faute de procéder à cette uniformisation, il ne serait guère possible d'harmoniser les régimes d'admission. Or il existe à cet égard des différences très considérables entre les Etats membres. Souvent il y a aussi divergence de définitions selon qu'il s'agit de trafic national ou du trafic international.

Il importe surtout de délimiter - au premier chef en ce qui concerne le trafic de marchandises par route, mais aussi en ce qui concerne le trafic fluvial - les "transports pour compte d'autrui" et "les transports pour compte propre". Les définitions ne doivent laisser subsister aucune lacune entre ces deux modes de transport. Cela soulève, notamment en ce qui concerne les transports routiers, le problème de l'utilisation de véhicules loués, dans les transports pour compte propre.

.../...

La Commission prévoit que la définition de ces notions sera uniformisée en 1963, pour le trafic routier de marchandises, et, en 1964 pour le trafic fluvial (22).

Il serait vivement souhaitable qu'à l'avenir on opère avec des notions aussi simples que possible, susceptibles d'être comprises par des personnes autres que leurs auteurs et qui répondent aux nécessités de la vie économique. Il conviendrait en premier lieu de ne pas restreindre inutilement la liberté de choix des usagers par une définition trop étroite des transports pour compte propre.

Les définitions en ce qui concerne les transports routiers de voyageurs pour compte d'autrui doivent, elles aussi, être uniformisées. La Commission estime donc qu'il est indispensable d'arrêter d'ici 1964 des critères uniformes pour la Communauté tant pour la délimitation des transports réguliers et des transports occasionnels que pour celle des diverses catégories de transports occasionnels (23).

Dans le domaine des conditions d'admission subjectives, il existe encore, à l'heure actuelle, des disparités considérables entre les divers régimes législatifs. Prenons, par exemple, les transports de marchandises par route pour compte d'autrui. En Belgique et en France, un requérant peut se voir refuser l'admission aux transports s'il a fait l'objet d'une condamnation antérieure du chef de certains délits. Dans la République fédérale d'Allemagne, en Italie et au Luxembourg, les requérants doivent justifier de leur moralité suivant des critères généraux. La République fédérale, l'Italie et les Pays-Bas exigent en outre un certificat d'aptitude professionnelle. Les critères retenus à cet égard diffèrent considérablement. Par ailleurs, la législation de ces Etats impose également certaines exigences aux requérants en ce qui concerne leur solvabilité (24).

(22) Programme d'action, paragraphe 45 et suivants, 82.

(23) Op. cit., paragraphe 719

(24) Pour plus de détails, on se reportera au document publié par la Commission de la C.E.E. sous le titre "Régime juridique des transports ferroviaires, routiers et fluviaux dans les pays de la Communauté Economique Européenne", 1962

Dans son programme d'action, la Commission propose d'uniformiser en 1964 les conditions d'admission subjectives aux transports routiers et fluviaux (25).

Il faudra donc, dans ce domaine, se garder de pousser trop loin les exigences. Même si l'on juge une présélection souhaitable, il serait inopportun d'instaurer des examens indûment difficiles. C'est la libre jeu de la concurrence sur les marchés qui doit, essentiellement, décider du processus de sélection. La même considération vaut d'ailleurs pour l'examen préalable imposé au requérant quant à sa solvabilité.

L'uniformisation des conditions dans lesquelles les autorisations d'admission peuvent être annulées est étroitement liée à l'harmonisation des conditions d'admission. C'est une question que la Commission a également incluse dans son programme.

En outre, la Commission prévoit des réglementations uniformes en ce qui concerne la durée de validité et la forme juridique des documents d'admission. Les juristes devront donc s'entendre, au niveau européen, sur les questions relatives aux "autorisations", "licences" et "concessions" (26).

Les propositions de la Commission en ce qui concerne les conditions d'admission objectives visent surtout à un assouplissement des restrictions en matière de capacité de transport dans le trafic national et international. Les transports de marchandises par route retiennent particulièrement l'attention.

Mais dans le domaine du transport routier international de voyageurs, la Commission prévoit également que les restrictions au trafic d'échange et de transit doivent être éliminées progressivement à partir de

(25) Programme d'action, loc. cit. paragraphe 49 et suivants, 72 - 83 et suivants.

(26) loc. cit., paragraphe 47.

1963. Elle s'inspirera à cet égard des principes qui sont à la base des accords de Genève sur la "liberté de la route", établis par la Commission Economique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies. (27)

En date du 23 juillet 1962, le Conseil a arrêté une première directive relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux (transports de marchandises par route pour compte d'autrui) (28). Sur la proposition de la Commission - que le Conseil n'a cependant pas suivie sur tout les points - les régimes de contingentement auxquels sont soumis un certain nombre de transports ayant une importance économique moindre doivent être levés jusqu'à la fin de l'année en cours. Pour certains de ces transports, le régime d'autorisation doit également être levé. Le Conseil n'a pas encore statué sur une proposition de la Commission tendant à la libération des transports internationaux pour compte propre.

D'autres mesures, portant sur les régimes de contingentement des transports internationaux de marchandises par route doivent être prises en 1963. Pour toute une série de relations de trafic intra-communautaire il existe des contingents souvent fort sévères, fixés par les gouvernements dans le cadre d'accords bilatéraux. La Commission a constaté que ces contingents ne correspondent plus au développement rapide des échanges commerciaux depuis la création de la Communauté. Elle estime par conséquent qu'il est indispensable de procéder, tout d'abord, à une adaptation des contingents (29). Dans le même ordre d'idées, il est proposé que soient abolies les restrictions qui prohibent encore actuellement le chargement de fret de retour, au départ d'un autre Etat membre, ainsi que les voyages à vide vers le territoire d'un Etat membre de la Communauté (30).

(27) loc. cit. paragraphe 60 et suivants.

(28) Amtsblatt 2005/62.

(29) Programme d'action, paragraphe 26.

(30) Op. cit., paragraphe 27.

Pour la période allant de 1964 à 1969, la Commission propose de passer, pour ce qui est des transports de marchandises par route à l'institution progressive d'un régime de contingents communautaires. Tout détenteur d'une autorisation communautaire doit bénéficier d'une totale "liberté de circulation" sur le territoire de la Communauté Economique Européenne. Il doit pouvoir participer tant au trafic d'échange entre tous les Etats membres qu'au trafic de transit à travers le territoire des Etats membres. Dans des conditions qui restent à déterminer, les détenteurs de ce type d'autorisation pourront également se prévaloir des conditions définies à l'article 75, paragraphe 1 b du Traité de Rome touchant la participation des étrangers. La Commission envisage qu'à l'issue d'une période de transition, ces autorisations soient délivrées sans considération de la nationalité du transporteur. (31).

Jetons à présent un rapide coup d'oeil sur les conditions objectives d'admission aux transports routiers de marchandises pour compte d'autrui à l'intérieur des Etats membres (32).

En Belgique, le trafic routier à courte distance - c'est-à-dire les transports effectués dans un rayon de 25 kilomètres à partir du centre de la commune dans laquelle se trouve le siège d'opération du transporteur, ainsi que les transports effectués dans les ports - ne sont soumis qu'à l'octroi d'un simple certificat de transport. Les transports de marchandises à longue distance (transports nationaux) sont soumis à autorisation. Tout transporteur qui, pendant une période de trois ans, a effectué un nombre déterminé de prestations de transports à courte distance, obtient une autorisation de transport à longue distance pour le véhicule utilisé. Tout transporteur qui, pendant une période de trois ans, a effectué un nombre déterminé de prestations de transport à longue distance, peut obtenir une autorisation

(31) Op. cit., paragraphe 28 et suivants,

(32) Cf. note 24.

supplémentaire pour un véhicule de la catégorie utilisée. En outre, les transporteurs qui, pendant une période de deux ans, ont effectué régulièrement des transports à longue distance, peuvent obtenir, en lieu et place de l'autorisation dont ils étaient titulaires jusqu'alors, une autorisation de transport pour un véhicule d'une catégorie immédiatement supérieure. Tout transporteur qui, pendant six années consécutives, a effectué régulièrement des transports à longue distance, peut obtenir des autorisations en nombre illimité et sans limitation quant à la charge utile des véhicules.

Dans la République fédérale d'Allemagne, les transports de marchandises à courte distance sont, en principe, soumis à autorisation. Pour pouvoir effectuer des transports à longue distance, il faut être titulaire d'une licence. Mais l'octroi des licences est soumis à un régime de contingents comportant des limites maxima fixées pour chaque Land. Ces contingents sont déterminés en fonction des besoins en matière de transport public et compte tenu de la sécurité routière.

En France, ne peuvent en principe effectuer des transports de marchandises par route dans la zone de camionnage (c'est-à-dire dans le département du siège de l'entreprise) - des transports de marchandises en zone courte (c'est-à-dire des transports dans un rayon de 100 à 150 km du chef-lieu de département) et des transports de marchandises en zone longue (c'est-à-dire des transports sur tout le territoire national), que les entrepreneurs inscrits dans un registre d'immatriculation officiel. Tout transporteur admis à effectuer des transports dans la zone de camionnage entre 1949 et 1952 est inscrit sur le registre avec le tonnage qui lui était reconnu précédemment. Les transporteurs qui avaient été admis aux transports en zone courte avant 1949, ou qui avaient effectué des transports dans la zone de camionnage avant cette date, sont portés sur le registre comme étant autorisés à effectuer des transports en zone courte, avec le tonnage qui leur était reconnu précédemment pour les transports en zone courte, ou avec le tonnage utilisé pour les transports en zone de camionnage. Tout transporteur qui avait été admis aux transports en zone longue avant 1949, est admis aux transports en zone longue avec le tonnage qui lui était reconnu précédemment. De nouveaux

transporteurs n'ont été, ou ne sont, admis que dans le cadre d'un régime de contingents déterminés en fonction des besoins économiques.

En Italie, les services de taxis et de voitures de louage assurant les transports de marchandises par route sont soumis à un régime d'autorisation. Les transports réguliers sont assujettis à l'octroi de concessions. Pour la délivrance des concessions, les services déjà existants ont priorité. Les services de taxis et de voitures de louage sont soumis à un régime de contingents comportant des limites maxima.

Au Luxembourg, les transports de marchandises par route sont soumis à un régime de licences ; toutefois, il n'existe pas de restrictions quantitatives.

Au Pays-Bas également, le trafic routier de marchandises pour compte d'autrui est, en principe, soumis à autorisation. Le droit de délivrer des autorisations est réservé à une commission indépendante, la "Commissie Vervoervergunningen". Le régime d'autorisation a pour but d'empêcher un accroissement indu de l'offre de prestations de transport compte tenu de l'intérêt général. Les services réguliers de transports existants et les services de prise et de remise à domicile ont priorité lorsqu'ils veulent assurer eux-mêmes les transports pour lesquels une autorisation est demandée.

Dans son programme d'action en matière de politique commune des transports, la Commission recommande que dans le domaine du transport de marchandises, l'on substitue aux régimes de restrictions souvent très rigides en matière de capacités, un système uniforme de contrôle de l'offre de tonnage. L'admission aux transports de marchandises par route doit être réglée en fonction de la situation du marché. Cela implique une étude permanente de la situation du marché de la part des autorités qui, en présence d'un accroissement de la demande de prestations dans le trafic routier de marchandises, doivent libérer aussitôt les tonnages supplémentaires nécessaires. La délivrance d'autorisations doit donc s'effectuer selon des critères économiques, et c'est la satisfaction des

besoins des usagers en matière de prestations de transport qui doit être le facteur décisif en la matière (33).

Lors de l'adoption de ces mesures, il conviendra d'accorder une attention particulière à la distinction entre transports à courte et à longue distance. Dans le cadre des solutions libérales pour les transports de marchandises à courte distance, il importe que les institutions de la Communauté ne perdent pas de vue qu'à l'intérieur du Marché Commun la limite de la zone de courte distance ne doit pas s'arrêter aux frontières des Etats membres. Les débuts d'une réglementation de ce genre sont déjà esquissés dans les dispositions relatives au transport frontalier contenues dans la "Première directive pour l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux", que je viens de mentionner à l'instant (34).

La Commission estime qu'il conviendrait également d'assouplir les régimes d'admission aux transports fluviaux, tels qu'ils existent encore, en France notamment, en s'inspirant de principes analogues à ceux retenus pour les transports de marchandises par route (35).

Pour ce qui est de l'assouplissement des restrictions en matière de capacité de transport dans le trafic national, un rôle particulier revient à l'application de la disposition énoncée à l'article 75, paragraphe 1 b du Traité. Il ne suffit pas - je l'ai déjà fait observer - de supprimer les discriminations pour assurer la participation des étrangers aux transports à l'intérieur des Etats membres. Pour ce qui est du trafic routier de marchandises, j'ai déjà indiqué qu'il a été proposé d'admettre les détenteurs d'autorisations communautaires au trafic national sur le territoire d'autres Etats membres. La Commission prévoit en outre pour ce qui est des transports routiers et des transports de marchandises par voie fluviale, d'autoriser progressivement la participation des étrangers au trafic national,

(33) Programme d'action, paragraphe 42 et suivants

(34) Cf. note 28

(35) Op. cit. paragraphe 85 et suivants

avant et après l'exécution d'un transport international. Pour l'exécution de ces transports, les entrepreneurs étrangers doivent en principe être soumis aux mêmes dispositions législatives que les transporteurs nationaux (36).

Mesdames, Messieurs, j'en suis arrivé à la fin de mon exposé. J'espère avoir pu vous donner une idée des obligations et des possibilités inhérentes au Traité instituant la Communauté Economique Européenne en ce qui concerne la création d'un marché des transports caractérisé par la "liberté de circulation". Les premières décisions du Conseil et les propositions formulées par la Commission contiennent déjà les débuts d'une réalisation des principes consacrés par le Traité. Lors de l'élaboration des mesures particulières, il conviendra de veiller notamment à ce que le nouveau régime européen de transports professionnels efface, en définitive, la distinction entre trafic national et trafic international. Ce régime juridique destiné à régir un secteur partiel de l'économie devra s'intégrer harmonieusement dans le cadre général d'un droit administratif moderne et libéral en matière économique pour le Marché Commun.

(36) Op. cit. paragraphe 44, 67 et suivants, 78 et suivants.