

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1954-1955

Session ordinaire

Rapport

fait au nom de la

Commission des affaires politiques

et des

relations extérieures de la Communauté

sur

l'Accord concernant les relations entre la
Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
et le Royaume-Uni de
Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

par

Mlle M. A. M. KLOMPÉ
R a p p o r t e u r



COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1954-1955

Session ordinaire

R a p p o r t

fait au nom de la

Commission des affaires politiques

et des

relations extérieures de la Communauté

sur

l'Accord concernant les relations entre la
Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
et le Royaume-Uni de
Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

par

Mlle M. A. M. KLOMPÉ

R a p p o r t e u r

La Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté s'est réunie le 23 avril 1955 à Luxembourg, sous la présidence de M. PAUL STRUYE, afin de terminer l'examen de l'Accord concernant les relations entre la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Mlle M. A. M. KLOMPÉ avait été désignée comme rapporteur le 19 novembre 1954.

Lors de la réunion du 23 avril 1955, M. PAUL STRUYE, Président, M. H. WEHNER, Vice-Président, Mlle M. A. M. KLOMPÉ et MM. E. AMADEO, E. CARBONI, F. DEHOUSSE, A. GERINI, H. KOPF, J. OESTERLE et E. SCHAUS, ont approuvé le texte du présent rapport.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	9
Considérations sur les dispositions de l'accord	11
Rapport annuel du Conseil d'Association	13
Contact entre le Parlement britannique et l'Assemblée Commune	14
Privilèges et immunités diplomatiques	15
Annexe à l'Accord	16
Clause de la nation la plus favorisée	17
Conclusions	18



RAPPORT

de Mlle M. A. M. KLOMPÉ

sur

l'Accord concernant les relations entre
la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (1)

Monsieur le Président, Messieurs,

1. Déjà au moment de la session extraordinaire de novembre de l'Assemblée Commune, la conclusion de l'Accord définitif entre le Royaume-Uni et la Communauté était imminente.

Toutefois, votre commission avait admis qu'il était impossible de discuter publiquement les éléments de cet Accord, alors que les pourparlers étaient encore en cours et que le Parlement anglais n'avait pas encore été saisi officiellement de la question.

Les échanges de vues avec la Haute Autorité, à ce sujet, ne pouvaient donc dépasser le cadre d'une réunion de votre commission. Cette réunion eut lieu le 29 novembre 1954 à Strasbourg et MM. Monnet et Spierenburg purent y faire un exposé, non seulement sur l'état des pourparlers avec la Grande-Bretagne, mais aussi sur les données essentielles qui faisaient l'objet des négociations.

2. Depuis lors, et plus exactement le 21 décembre 1954, l'Accord fut signé à Londres par les représentants du Gouvernement du Royaume-Uni, les représentants des Gouvernements des Etats membres de la Communauté et, pour la Haute Autorité, par MM. Jean Monnet, Etzel et Spierenburg.

3. Cet Accord était l'aboutissement d'une suite de négociations et de pourparlers qui avaient débuté officiellement le 11 août 1952, lorsque, au lendemain

(1) La commission a chargé Mlle Klompé de faire un rapport séparé sur les autres problèmes traités au Chapitre II du *Troisième Rapport général sur l'activité de la Communauté* (12 avril 1954-10 avril 1955). Ce rapport sera distribué sous le n° 22 (Exercice 1954-1955).

de l'entrée en fonction de la Haute Autorité, le Gouvernement britannique avait fait connaître son intention d'établir avec la Communauté une association étroite et durable et avait désigné Sir Cecil Weir comme son représentant pour préparer cette association.

De commun accord, un « Joint Committee », réparti en un certain nombre de Groupes de Travail et auquel participaient à la fois la Haute Autorité et la délégation britannique, fut institué le 17 novembre 1952.

Dès le mois de juin 1953, la Haute Autorité pouvait annoncer à l'Assemblée Commune qu'elle se préparait à faire au Gouvernement britannique des propositions sur les modes de réalisation d'une association souhaitée de part et d'autre.

Ces propositions furent transmises le 24 décembre 1953 par lettre de M. Jean Monnet adressée à M. Cecil Weir. Cette lettre donnait des indications sur la position de la Haute Autorité à l'égard des problèmes de l'association entre les marchés, de la procédure d'action en commun et des institutions éventuelles de l'Association.

Le 29 avril 1954, Sir Cecil Weir adressait une invitation à M. Jean Monnet, le priant de se rendre à Londres afin d'y entamer les pourparlers préliminaires.

Dès le 28 septembre 1954, M. Duncan Sandys, Ministre britannique de l'Approvisionnement, eut des conversations officieuses avec M. Monnet et d'autres Membres de la Haute Autorité en vue de préparer les conversations officielles à Londres.

4. Pendant toute cette période, votre commission a suivi attentivement les travaux de la Haute Autorité en cette matière.

Tout en regrettant de ne pouvoir être informée plus amplement, votre commission dut tenir compte de ce que la Haute Autorité n'avait mandat des Gouvernements que pour instruire l'affaire et non pas pour conclure.

D'autre part, il s'agissait d'un problème auquel un pays tiers se trouvait directement intéressé et votre commission ne pouvait donc publiquement mettre en discussion les négociations concernant les problèmes d'association avec la Grande-Bretagne.

5. Ce fut en novembre 1954 que le Conseil spécial de Ministres prit position sur les dispositions de l'Accord. Les pourparlers entre la Haute Autorité et le Conseil aboutirent le 18 décembre 1954 à la signature d'un protocole additionnel à l'Accord. Ce dernier fut signé à Londres, ainsi qu'il a été dit plus haut, le 21 décembre 1954.

6. Votre commission qui, dans tous ses rapports présentés à l'Assemblée Commune depuis 1952 a exprimé le vœu qu'aucun effort ne soit ménagé par la Haute Autorité en vue d'aboutir à cette association avec le Royaume-Uni à laquelle elle attache une importance capitale, ne peut que se réjouir de ce qu'un résultat ait été obtenu.

Elle ne désire toutefois pas en analyser, dans ce rapport, la portée technique, mais croit préférable de soumettre à l'Assemblée quelques considérations sur la portée politique de l'Accord.

Considérations sur les dispositions de l'Accord

7. Votre commission voudrait souligner tout d'abord que l'Accord qui vient d'être conclu ne comporte par lui-même aucune disposition nouvelle de caractère supranational. Ceci a été exprimé clairement au chiffre 3 du Protocole entre la Haute Autorité et le Conseil de Ministres, où il est dit :

« L'Accord concernant les relations entre le Royaume-Uni et la Communauté n'affecte en rien les pouvoirs et les attributions des institutions de la Communauté tels qu'ils résultent du Traité instituant la Communauté ».

L'Accord a nettement un caractère intergouvernemental et n'entraîne donc pas une transmission de pouvoirs ou un abandon de souveraineté, ni pour la Communauté, ni pour le Royaume-Uni.

8. Cette question présente une certaine importance pour la ratification de l'Accord par les six pays de la Communauté.

Votre commission, dans ses échanges de vues avec la Haute Autorité, en est venue à la conclusion que l'Accord constitue non pas un élargissement, mais une application du Traité : ni les pouvoirs de la Haute Autorité, ni ceux du Conseil de Ministres ne sont étendus.

Bien que votre commission se rallie au point de vue de la Haute Autorité, qui estime que chaque Etat membre doit décider de la procédure de ratification à suivre, elle demande que l'Assemblée insiste par tous les moyens dont elle dispose auprès des Gouvernements pour que ceux-ci allègent autant que possible cette procédure, afin de réduire au minimum le délai de mise en œuvre de l'Accord.

L'Assemblée ne comprendrait pas qu'après avoir souligné à plusieurs reprises l'importance des relations entre la Grande-Bretagne et la Communauté, ce soient les Etats membres eux-mêmes qui retardent le dépôt des instruments de ratification (1).

Il est dans l'intérêt du développement de la Communauté que les travaux du Conseil d'Association puissent commencer dans un proche avenir et au plus tard dès le mois de septembre prochain.

(1) A la date du 1^{er} mai 1955, seules la Grande-Bretagne et la Belgique ont effectué ce dépôt.

9. Votre commission constate en outre que l'Accord comporte avant tout un aspect institutionnel : il crée des institutions compétentes pour préparer des propositions de décisions communes visant les matières couvertes par le Traité. Il prévoit en effet un Conseil d'Association composé de représentants du Gouvernement britannique et de représentants de la Haute Autorité ainsi que la réunion du Conseil de Ministres et de la Haute Autorité avec les ministres britanniques.

Ainsi l'Accord fournit les bases d'une coopération et d'engagements réciproques de la part du Gouvernement britannique et de la Haute Autorité et il spécifie même un certain nombre de cas concrets où cette coopération doit jouer.

Il ne faut pas perdre de vue que les conditions de la concurrence et la structure des prix sont différents dans le Royaume-Uni et dans la Communauté. Il est donc nécessaire de faire des études préalables si on veut arriver finalement à une véritable association. Pour cette raison, il est prévu que dans le Conseil d'Association, les représentants du Gouvernement britannique et de la Haute Autorité échangeront mutuellement des informations et pourront se consulter en vue des actions à entreprendre.

10. Un point a paru à votre commission d'une importance primordiale : c'est le fait que le Gouvernement britannique a pour la première fois accepté de discuter la structure des prix anglais avec la Haute Autorité, alors que jusqu'ici il n'avait jamais admis, dans aucune organisation internationale, que le régime de prix soit analysé ou fasse l'objet de délibérations.

Le fait que l'Accord donne la possibilité à la Haute Autorité d'étudier de façon approfondie la structure des prix anglais, peut préparer la voie à une liberté plus grande des échanges.

11. D'autres points paraissent également ouvrir de larges possibilités pour l'avenir. Ainsi est-il prévu par exemple que les rapports entre la production du charbon et celle des autres sources d'énergie seront examinés. La Haute Autorité pourra ainsi discuter avec l'Angleterre de la politique charbonnière, en tenant compte des ressources futures et du développement des autres sources d'énergie.

Il y a là incontestablement l'amorce d'une harmonisation d'une politique à long terme.

12. Il est également hors de doute que d'autres possibilités de coordination pourront être envisagées entre la Haute Autorité et la Grande-Bretagne, notamment dans les problèmes touchant les approvisionnements en matières premières dans la production du charbon et de l'acier, les progrès des recherches dans le domaine technique, les réalisations dans le domaine social, ainsi que les objectifs généraux du développement de la politique des investissements.

13. Enfin, votre commission constate avec satisfaction que l'article 7 de l'Accord prévoit la consultation préalable, au sein du Conseil d'Association, sur les

mesures que le Gouvernement britannique ou la Haute Autorité envisagent, en temps de pénurie ou de crise, en matière de restrictions. Cette disposition tend elle aussi à arriver à une action jointe en vue de faire face à la situation et de mettre en œuvre une aide mutuelle dans les moyens appliqués.

14. Dans toutes ces dispositions, le caractère supranational de la Haute Autorité est respecté. En effet, elle agit en pleine indépendance dans tous les cas qui, d'après le Traité, sont de sa compétence. La seule restriction à cette règle est celle qui se retrouve également au paragraphe 14 de la Convention relative aux dispositions transitoires, qui dit que, dans les négociations avec les Gouvernements des pays tiers — et en particulier avec la Grande-Bretagne — sur l'ensemble des relations économiques et commerciales concernant le charbon et l'acier entre la Communauté et ces pays, la Haute Autorité agit sur instructions délibérées par le Conseil à l'unanimité en qualité de mandataire commun des Gouvernements des Etats membres.

15. Si l'article 8 de l'Accord permet au Conseil d'Association de formuler des propositions dans le domaine des relations économiques et commerciales de la Communauté avec le Royaume-Uni, le paragraphe 1 du Protocole entre la Haute Autorité et le Conseil spécial de Ministres prescrit toutefois que, au cours de la période transitoire prévue au Traité, la Haute Autorité ne cherchera pas à formuler des propositions et n'en établira pas d'un commun accord sans avoir, *au préalable*, obtenu des instructions délibérées par le Conseil à l'unanimité.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de cette disposition, votre commission exprime le vœu que les Gouvernements des Etats membres pratiqueront en ce domaine une politique constructive et progressive, qui seule permettra une mise en œuvre efficace des possibilités contenues dans l'article 8 de l'Accord.

16. Votre commission attache beaucoup d'importance aux propositions que le Conseil d'Association sera appelé à faire dans le cadre de l'article 8 de l'Accord, parce qu'elles donneront l'indication la plus exacte sur le désir réel de rapprochement manifesté aussi bien par la Communauté que par le Gouvernement du Royaume-Uni dans tous les problèmes qui affectent le courant normal des échanges de charbon et d'acier entre les deux parties.

Il est certain que l'action du Conseil d'Association sera déterminante pour le rapprochement et la coordination des deux marchés actuellement encore distincts.

Rapport annuel du Conseil d'Association

17. Il est indispensable que le Rapport annuel, dont la publication est prévue à l'article 11, donne toutes les précisions souhaitables sur les propositions qui auront été formulées et sur les progrès réalisés dans ce domaine.

Votre commission a constaté que c'est essentiellement sur la base de ce Rapport annuel qu'elle pourra suivre les travaux du Conseil d'Association.

18. Votre commission considère que la participation de la Haute Autorité aux travaux du Conseil d'Association fait partie de l'activité normale de la Haute Autorité et tombe ainsi naturellement sous le contrôle parlementaire de l'Assemblée Commune. Pour cette raison, il sera possible à la Haute Autorité de donner toutes les informations désirées sur cette partie de son activité à la Commission compétente de l'Assemblée, ainsi qu'elle le fait pour tous les autres problèmes de sa compétence (1).

Dans cet ordre d'idées, votre commission exprime l'espoir que: d'accord entre les deux parties en cause, la disposition prévue au paragraphe 3 de l'article 4 de l'Accord, disant que les débats et documents du Conseil d'Association ne sont pas rendus publics, ne sera appliquée que lorsqu'il y aura nécessité réelle.

Contact entre le Parlement britannique et l'Assemblée Commune

19. Il a semblé à votre commission qu'un contact entre le Parlement britannique et l'Assemblée commune, en vue d'un examen commun du Rapport annuel du Conseil d'Association, pourrait faire progresser utilement la réalisation pratique des dispositions de l'Accord.

Il serait peu indiqué de reprendre ici l'ancienne controverse au sujet de l'admission d'observateurs d'un pays tiers à l'Assemblée. Elle fut tranchée déjà en 1952 par le collège des trois juristes qui concluaient « que l'institution d'observateurs ... suppose une modification du Traité qui ne saurait être acquise par les voies d'un accord international conclu par la Communauté, mais uniquement par les procédés réguliers de révision du Traité ».

Toutefois, si l'on considère que, dans le cadre de l'Accord — et uniquement dans ce cadre — la Grande-Bretagne et la Communauté ont pris des engagements équivalents, il doit être possible, en s'inspirant du principe des réunions jointes,

(1) L'avis de votre commission à ce sujet a trouvé une confirmation dans une déclaration de M. Nutting à la Chambre des Communes, à l'occasion de la ratification de l'Accord.

M. Nutting a déclaré notamment :

« Mon honorable collègue m'a posé une question relative au contrôle parlementaire de la délégation qui représentera le Royaume-Uni au sein du Conseil d'Association. Je répète que cette délégation est une délégation gouvernementale. Elle sera conduite par un ministre. La désignation de ce ministre dépendra des problèmes à discuter, suivant qu'il s'agira de charbon, de fer et d'acier, — et toutes les décisions que le Conseil sera amené à prendre seront des décisions gouvernementales, pour lesquelles, naturellement, le Gouvernement sera collectivement responsable, suivant l'usage, devant le Parlement ». (*Hansard*, February 21, 1955, p. 948).

De même que le Gouvernement britannique est responsable devant son Parlement, la Haute Autorité doit être responsable devant l'Assemblée Commune, y compris en ce qui concerne son activité dans le cadre du Conseil d'Association.

de prévoir périodiquement des réunions de membres du Parlement britannique avec les membres de l'Assemblée Commune (1).

A l'ordre du jour de ces réunions ne figurerait que la discussion générale du rapport annuel du Conseil d'Association.

Privilèges et immunités diplomatiques

20. Lors de la ratification de l'Accord d'association à la Chambre des Communes, le débat a notamment porté sur les privilèges et immunités diplomatiques à accorder par le Gouvernement de Sa Majesté aux membres de la délégation permanente de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier qui sera envoyée à Londres.

Il a été convenu que le Gouvernement britannique consulterait le chef de la délégation du Royaume-Uni à Luxembourg, Sir Cecil Weir, pour savoir quelles facilités devront être données aux membres de la délégation de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier à Londres pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions.

Votre commission estime que le problème doit être réglé à la lumière des principes du droit international public (2). La question des privilèges et immunités diplomatiques à rechercher pour les membres de la délégation de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier à Londres doit retenir l'attention de l'Assemblée Commune.

En effet, l'Assemblée Commune, suivant en décembre dernier son rapporteur M. P.-H. Teitgen, s'est déclarée gardienne de l'évolution que postule le Traité instituant la Communauté. Celle-ci n'est pas une simple association de charbonniers et de sidérurgistes, mais constitue « les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde », l'embryon d'une fédération européenne.

Cette conception a trouvé aussi au Royaume-Uni ses adeptes, comme en témoigne l'intervention faite au cours du débat par M. Aubrey Jones à la Chambre

(1) M. Chetwynd (Labour Party) déclara devant la Chambre des Communes : « On a prévu des discussions à l'échelon des ministres, mais je voudrais qu'on prévoie des discussions et une action conjointe à l'échelon parlementaire. J'espère que les ministres nous diront que la Haute Autorité est en mesure d'associer les membres de la Chambre des Communes à ceux de l'Assemblée Commune lorsque l'on discutera de questions d'intérêt général ». (*Hansard*, p. 927).

D'autre part, Lord Layton, dans une intervention à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe du 10 décembre 1954, estimait que c'était une grave erreur qu'aucune liaison sur le plan parlementaire ne soit prévue dans l'Accord avec la Grande-Bretagne.

(2) Voici la déclaration faite à la Chambre des Communes par M. Nutting, au nom du Gouvernement : « Nous sommes en consultation avec Sir Cecil Weir. Au nom du Gouvernement et en mon nom personnel, je tiens à déclarer que, avec mon collègue, nous pensons qu'il faut éviter d'étendre de façon illimitée, les privilèges et immunités diplomatiques en Grande-Bretagne, mais je conclus de ses paroles que l'opposition serait prête à appuyer l'octroi de tels privilèges et immunités, si le Gouvernement décide, à la lumière de ses consultations avec Sir Cecil Weir, que c'est nécessaire ». (*Hansard*, p. 948).

des Communes. M. Jones a déclaré notamment que « ... (la Haute Autorité) n'est pas une organisation à caractère commercial, elle n'est point comparable au Coal Board ni au Steel Board, c'est quelque chose de beaucoup plus vaste. C'est une sorte de super-gouvernement provisoirement en fonction, en attendant la constitution régulière du premier gouvernement fédéral européen.

« A cet égard, poursuivait M. Jones, je voudrais répondre à la question posée par mon collègue, me demandant si nous devons accorder les privilèges et immunités diplomatiques à une délégation représentant une communauté de ce genre. Je déclare que nous le devons certainement. »

Il appartient donc à l'Assemblée Commune d'aider la Communauté à fortifier sa situation de sujet de droit international. Car, comme l'écrit le professeur Guggenheim, « de même que la capacité de conclure des traités internationaux suit l'évolution des relations internationales, le droit de légation actif et passif est en devenir continuel. Il n'existe aucune réglementation de principe en droit international qui réserverait ce droit à certains sujets de droit international, comme par exemple les Etats indépendants (1) ».

Votre commission attache beaucoup d'importance à cette question, car le précédent qui sera créé contribuera à préciser le statut juridique de la Communauté dans ses relations internationales.

Dans ces quelques considérations, votre commission croit avoir exprimé l'avis de l'Assemblée tout entière et elle espère que la question des immunités diplomatiques et des privilèges pourra être réglée prochainement dans le sens indiqué ci-dessus.

Annexe à l'Accord

21. Certaines questions ont été posées au sein de votre commission sur la portée technique de l'annexe à l'Accord et sur les différences qui existent entre les termes de cette annexe et ceux de l'annexe correspondante du Traité.

En réalité, ces différences sont minimes et proviennent du fait que les notes qui figurent en tête de l'Annexe I du Traité sur la définition des expressions « charbon » et « acier » règlent, à ses points 2 et 4, l'action de la Haute Autorité concernant certains produits repris dans la liste, pour lesquels la Haute Autorité doit tenir compte de conditions particulières.

Cette action de la Haute Autorité n'est plus à définir dans l'annexe de l'Accord et, pour cette raison, le texte des observations sub 2 et 4 de la note explicative n'a pas été repris. Par contre, le texte sub 3, qui traite du coke de gaz et de lignite, devait être maintenu puisque ces deux produits ne sont à ajouter à la liste que dans certains cas bien déterminés. Ce texte-là se retrouve donc comme note explicative dans les « Observations » de l'annexe à l'Accord.

(1) *Traité de droit international public*, T. I., p. 489 (Genève, 1953).

Il existe une différence plus sensible entre le texte de la note (3) de l'annexe du Traité, qui se rapporte aux productions d'acier coulé destinées aux moulages, et celui de la note correspondante de l'annexe à l'Accord. L'explication en est que, en Grande-Bretagne, l'acier coulé destiné aux moulages ne fait pas partie des produits sidérurgiques proprement dits.

Ces explications permettent de conclure qu'il n'y a pas de véritable différence entre les listes reprises dans les annexes au Traité et l'annexe à l'Accord.

Clause de la nation la plus favorisée

22. Votre commission s'est également posé la question de savoir dans quelle mesure les contacts prévus à l'article 8 de l'Accord, au cas où ceux-ci amèneraient une unification plus grande sur le plan tarifaire, se heurteraient le cas échéant à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, prévue dans le cadre du G. A. T. T. Il s'agit là sans doute de problèmes qui ne se posent pas dans l'immédiat et qui demanderaient à être examinés cas par cas au moment où ils se présenteront.

23. Dans l'ensemble, votre commission a constaté que l'Accord respecte la règle fondamentale qui doit être à la base des négociations de la Communauté avec les pays tiers et selon laquelle on ne peut accorder à un pays tiers des droits qui se rapprochent de ceux des Etats membres sans que ce pays n'accepte en contrepartie des obligations équivalentes.

A ce sujet, l'Accord a groupé tous les éléments nécessaires pour permettre qu'une Association se réalise progressivement, en veillant à ce que les droits et les devoirs s'équilibrent de part et d'autre d'une façon constante.

24. D'autre part, votre commission s'est réjouie de ce que l'Accord ait été conclu pour la durée du Traité.

Certains membres de la commission se sont demandé si, la Grande-Bretagne ayant conclu l'Accord actuel pour la durée du Traité, on ne pourrait pas en déduire qu'elle exclut la possibilité de devenir membre de plein droit de la Communauté, avant l'expiration de ce délai.

Il y a lieu de souligner ici que le préambule de l'Accord rappelle le désir de la Grande-Bretagne d'établir une association intime et durable avec la Communauté et que l'Accord constitue une nouvelle étape vers le développement des relations entre le Royaume-Uni et la Communauté. Les rapports entre les deux parties, tels qu'ils sont réglés dans l'Accord, n'ont aucun caractère statique, mais doivent être considérés comme la base d'une association qui est appelée à se développer d'une façon continue.

Conclusion

25. Les considérations que votre commission a estimé utile de vous soumettre, indiquent déjà que l'Accord ne répond pas entièrement à tous les espoirs qui ont été exprimés. En relisant la lettre adressée en décembre 1953 par M. Monnet à la délégation britannique, ainsi que la réponse de Sir Cecil Weir, on peut voir que l'Association, telle qu'elle se dessinait dans les propositions initiales, s'annonçait plus concrète et plus intime que ce qui a été finalement retenu dans l'Accord.

26. Toutefois, votre commission est consciente que, dans la situation actuelle, cet Accord contient une promesse dont l'importance politique est grande. Depuis le rejet de la Communauté Européenne de Défense, un malaise est né dans certains secteurs de l'opinion publique au sujet de la coopération supranationale. La Grande-Bretagne, par ses gestes de rapprochement et par les déclarations de ses hommes d'Etat les plus éminents, a prouvé qu'elle se rend très bien compte de l'importance de sa participation à l'intégration économique du continent européen.

Dans cet ordre d'idées, votre commission a eu l'occasion de souligner l'intérêt que présente une ratification rapide de l'Accord par les Etats membres de la Communauté.

27. Dans les dispositions de l'Accord, une procédure a été créée dont le Royaume-Uni pourra se servir, à ce moment particulièrement critique pour l'Europe, pour transformer en actions efficaces et en réalisations concrètes les idées généreuses qu'il a exprimées à plusieurs reprises à l'égard des projets d'intégration européenne.

Les résultats de cette collaboration et des échanges qui auront lieu dans le cadre de l'Accord et lors des contacts éventuels sur le plan parlementaire dépendront moins de la lettre de l'Accord que de l'esprit dans lequel ses dispositions seront mises en application.

Votre commission croit exprimer l'opinion de l'Assemblée Commune tout entière en disant qu'elle met tous ses espoirs dans les progrès qui seront réalisés par le Conseil d'Association. Elle se propose de suivre l'activité de celui-ci avec le plus grand intérêt.

Votre commission invite l'Assemblée à faire siennes les considérations essentielles développées dans le présent Rapport.



COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1954-1955

Session ordinaire

R a p p o r t

fait au nom de la

Commission des Transports

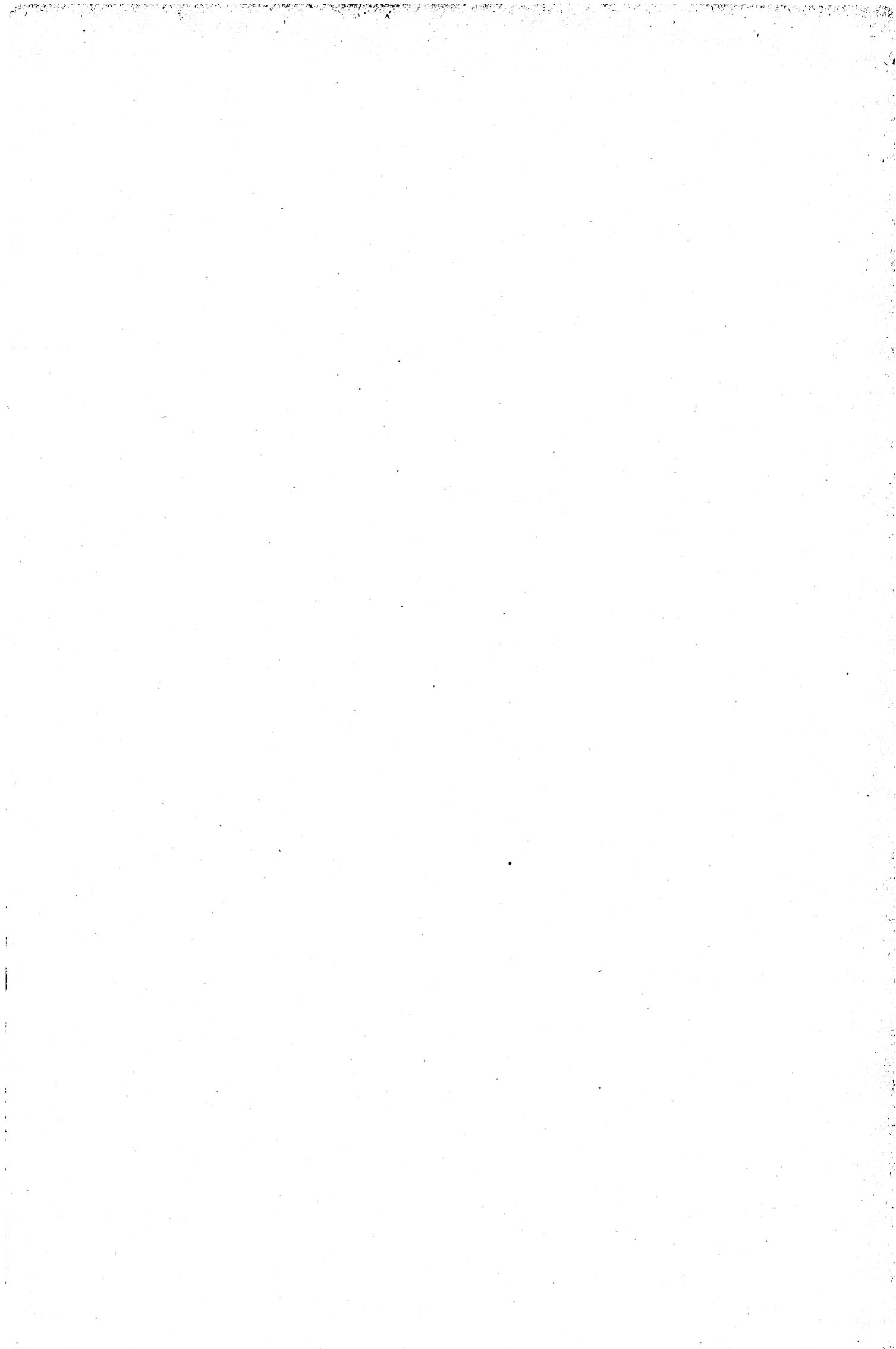
sur

les problèmes des transports dans la Communauté

par

M. Paul J. KAPTEYN

R a p p o r t e u r



COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1954-1955

Session ordinaire

R a p p o r t

fait au nom de la

Commission des Transports

sur

les problèmes des transports dans la Communauté

par

M. Paul J. KAPTEYN

R a p p o r t e u r

Au cours des séances qu'elle a tenues les 29 juillet 1954, 30 novembre 1954, 21 janvier 1955, 12 février 1955, et 30 avril 1955, votre commission s'est occupée des problèmes relatifs aux transports dans la Communauté.

A la séance du 30 novembre 1954, M. PAUL J. KAPTEYN a été confirmé dans ses fonctions de rapporteur.

A la séance du 30 avril 1955, la Commission des transports a adopté à l'unanimité le rapport de M. KAPTEYN.

Etaient présents :

MM. ALAIN POHER, Président

PAUL J. KAPTEYN, vice-président et rapporteur

JEAN FOHRMANN

HERMAN PÜNDER

JOACHIM SCHÖNE

PIERRE L. J.-J. WIGNY

SOMMAIRE

	Page
I	9
II	11
Discriminations au sens étroit	11
Ruptures de charge	11
Distorsions provenant de la structure diverse des tarifs dans les différents pays et selon les modes de transport	15
Disparité des frets de la navigation	15
Transports routiers	17
Négociation avec des pays tiers	17
Statistique des transports	18
III — Considérations finales	18
 <i>ANNEXES :</i>	
I — Tarifs d'exportation et d'importation	22
II — Trafic de combustibles par trains complets	23
III — Formation des tarifs, ruptures de charge et tarifs directs inter- nationaux	24
IV — Dégressivité	26
V — Disparité dans les frets de la navigation	27
VI — Liste des plus importantes organisations internationales s'occu- pant des transports	28

11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30

RAPPORT

SUR

les problèmes relatifs aux transports dans la Communauté

par M. PAUL J. KAPTEYN

Un billet de 2^e classe, Bruxelles-Luxembourg, aller et retour, coûte Frs b. 545,— à Bruxelles. Si l'on prend le même billet pour le parcours Bruxelles-Arlon (la station frontière) et un supplément Arlon-Luxembourg et retour, on paiera Frs b. 389,— + Frs b. 63,— = Frs b. 452,—, soit Frs b. 93,— de moins !

Dans le second exemple, le voyageur cause aux chemins de fer un surcroît de travail (double remise d'un billet) et un surcroît de frais de matériel (2 billets) ; il est d'autant plus surprenant que les chemins de fer intéressés l'en récompensent en lui accordant une réduction de près de 20 %.

Cette bizarrerie est une conséquence des ruptures de charge et un exemple de discrimination entre deux usagers.

* * *

Mademoiselle, Messieurs,

I

I. Votre commission voudrait tout d'abord rappeler :

- a) qu'en vertu du Traité les institutions de la Communauté doivent, dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt général, « assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production » (art. 3, alinéa b) ;

- b) qu'en principe toutes les dispositions tarifaires discriminatoires en matière de transports doivent, en vertu de l'article 4, être considérées incompatibles avec le marché commun ;
- c) que l'article 70, alinéa 2, indique « notamment » comme étant interdites « les discriminations, dans les prix et conditions de transport de toute nature, fondées sur le pays d'origine ou de destination des produits », de telle sorte qu'il est permis de conclure qu'il peut (ou doit) exister encore d'autres discriminations ;
- d) que ce n'est pas l'article 70 du Traité, mais le § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires qui dit comment il faut procéder en ce qui concerne les autres discriminations ;
- e) que dans son livre intitulé *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, le professeur Reuter écrit que « la méthode pratique d'élimination des discriminations a été arrêtée par la Convention qui dresse, dans son § 10, le calendrier de l'œuvre à accomplir. »
(M. Robert Schuman, préfaçant l'ouvrage du professeur Reuter, dit : « L'auteur a été lui-même étroitement associé à l'élaboration de ces textes. Il ne se borne donc pas à en faire une analyse rétrospective : il apporte en même temps son témoignage ») ;
- f) que l'article 84, qui dit expressément que les annexes, les Protocoles annexes et la Convention relative aux dispositions transitoires font partie du Traité, considéré en relation avec l'article 4 et l'article 70, alinéa 5, ne peut que très difficilement étayer l'affirmation selon laquelle le § 10 de la Convention ne peut rien ajouter aux dispositions des articles 4 et 70 ;
- g) qu'au contraire l'article 84 inclut manifestement dans les objectifs de la Communauté la réglementation des tarifs directs et de l'harmonisation ;
- h) que pour cette raison il fallut, à l'entrée en vigueur du Traité, écarter les groupes de discriminations suivants :
 - aa) discriminations fondées sur le pays d'origine ou de destination des produits, en particulier le fait de ne pas appliquer dans le trafic international les dispositions tarifaires applicables aux transports intérieurs de la même marchandise sur le même parcours, discriminations ci-après appelées discriminations au sens étroit (art. 70, al. 2 ; § 10, al. 3, chiffre 1) ;
 - bb) ruptures de charge (§ 10, al. 3, chiffre 2) ;
 - cc) distorsions provenant de la structure diverse des tarifs pour les différents pays et les différents modes de transport (§ 10, al. 3, chiffre 3).

II

2. Depuis la publication de son dernier rapport, en mai 1954, votre commission a discuté avec la Haute Autorité au cours de ses réunions des 29 juillet et 30 novembre 1954, 21 janvier et 12 février 1955 les problèmes que pose l'application des dispositions ci-dessus indiquées, s'inspirant en cela des idées exprimées dans votre Résolution de mai 1954 (1).

Discriminations au sens étroit.

3. Déjà dans son premier rapport, votre Commission a pu annoncer l'élimination des discriminations les plus flagrantes, parmi lesquelles les discriminations se rapportant aux tarifs portuaires et aux péages de la navigation intérieure.

En mai 1954, vous étiez informés que la suppression des discriminations dues aux tarifs ferroviaires était désormais chose faite.

Pourtant, une discrimination semblable a encore été portée récemment à la connaissance de la Haute Autorité. Il s'agit de l'application différente que l'on fait des dispositions fermant certaines gares-frontières aux marchandises, en fonction de leur lieu d'origine ou de destination. Cette discrimination est d'ores et déjà à l'étude.

Au surplus, par lettre du 13 octobre 1954, la Haute Autorité a invité cinq gouvernements à donner aux services compétents toutes instructions utiles pour que soient prises les mesures tendant à la suppression d'un certain nombre de discriminations. Ces mesures se rapportent à quelques tarifs ferroviaires belges, allemands, français, italiens et luxembourgeois, pour l'importation et l'exportation (cf. *annexe I*).

Dans la question des tarifs par rames pour le transport de combustibles de l'Allemagne à destination de la France et de la Sarre, ce n'est que tout récemment et après de laborieuses négociations que les propositions n^{os} 13 et 25 de la Commission des experts ont pu être mises à exécution (cf. *annexe II*).

Ruptures de charge.

4. Le problème qui a toujours occupé la place la plus importante dans les délibérations des derniers mois a été, sans aucun doute, celui de l'établissement de « tarifs directs internationaux tenant compte de la distance totale et présentant un caractère de dégressivité ». Le rapport précédent signalait déjà combien les

(1) *Journal Officiel de la Communauté*, 3^e année, N^o 13, du 9 juin 1954, p. 409.

ruptures de charge avantageaient certains utilisateurs et portaient préjudice à d'autres. C'est là un facteur qui tend « à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence », (cf. premier alinéa de l'article 65 du Traité). En effet, il s'ensuit par exemple qu'un transport de charbon sur un parcours de 400 km, partie en Allemagne et partie en France, coûte environ 40 % de plus qu'un transport effectué sur la même distance exclusivement sur territoire allemand ou sur territoire français.

C'est pourquoi votre commission a cru devoir insister, déjà dans son précédent rapport, sur le fait que, à son avis, le marché commun ne pouvait se développer dans la ligne du Traité, si les discriminations de toutes sortes n'étaient rapidement éliminées.

5. La commission d'experts constituée, conformément au premier alinéa du § 10 afin d'étudier les mesures visées sous chiffres 1, 2 et 3 du troisième alinéa de ce même paragraphe et de faire des propositions à ce sujet devait, en application du quatrième alinéa du § 10, avoir terminé ses travaux en octobre 1954. Mais déjà le 14 mai dernier, elle avait accompli sa tâche et présentait à la Haute Autorité les résultats de ses travaux. Le 1^{er} juillet 1954, la Haute Autorité transmettait ce rapport aux gouvernements, accompagné des propositions et des commentaires qui en découlaient.

Le rapport de la commission d'experts comportait notamment les directives suivantes pour l'introduction de tarifs directs :

- a) Les tarifs directs doivent être conformes à l'article 3 du Traité, c'est-à-dire assurer à tous les utilisateurs du marché commun placés dans des conditions comparables un égal accès aux sources de production ; ils doivent donc être applicables à tous les utilisateurs et à toutes les liaisons de transport.
- b) Les frais de franchissement des frontières devraient être supprimés. Ils devraient donc disparaître complètement dans le trafic en transit, tandis que, pour les autres transports et suivant la situation à la frontière, il pourra être tenu compte d'une partie de ces frais pendant une période transitoire.
- c) Pour les mêmes marchandises, les tarifs applicables dans la Communauté devraient comporter une dégressivité uniforme proportionnelle à la distance totale.

6. Le 27 juillet dernier, la Haute Autorité a rencontré, dans le cadre du Conseil de Ministres, les ministres des transports des pays de la Communauté. Bien qu'à ce moment tous les ministres n'aient pu se déclarer d'accord sur les propositions et, en particulier, sur les trois principes énoncés ci-dessus, il fut décidé d'engager sans autre délai les négociations visées au § 10 et relatives aux tarifs directs. A cette fin, une commission ad hoc fut constituée, composée de représentants des gouvernements et de la Haute Autorité.

Elle fut chargée de faire des propositions précises pour le mois de septembre 1954 au plus tard.

7. Le 29 juillet dernier, votre commission a examiné les propositions de la Haute Autorité et les idées exprimées lors de la réunion qui avait eu lieu dans le cadre du Conseil de Ministres. A la fin de cette réunion, elle remit à la presse un communiqué dans lequel elle disait sa satisfaction de ce que le Conseil de Ministres ait jugé nécessaire que la Haute Autorité s'entende avec les gouvernements sur les tarifs directs internationaux. Elle y approuvait les trois principes indiqués plus haut, tout en réservant son avis sur les modalités d'application et insistait sur le caractère d'urgence que revêt la solution des problèmes relatifs aux transports. Elle émettait enfin le vœu que, par une action concertée dans l'esprit de la décision du Conseil spécial de Ministres du 13 octobre 1953, les gouvernements portent remède aux répercussions éventuelles, dans la mesure où celles-ci affecteraient gravement l'économie des pays membres. (A ce propos, relevons la considérable économie de wagons qui pourrait résulter d'une extension possible du pool des wagons.)

8. La commission ad hoc commença ses travaux en août 1954. Malheureusement, elle ne put se mettre d'accord ni en septembre, ni en octobre, ni en novembre. C'est pourquoi votre commission ne put se réunir en septembre comme elle se l'était proposé tout d'abord. Par la suite, elle dut également ajourner plusieurs fois sa réunion.

Elle regrettait évidemment l'évolution des événements et en concevait une inquiétude croissante, surtout depuis la fin du mois d'août. Son inquiétude s'exprima dans les questions que l'un de ses membres posa à la Haute Autorité lors de la session extraordinaire de l'Assemblée Commune, en novembre 1954. Des articles de presse et des déclarations faites en public donnèrent à ce représentant l'occasion de rappeler avec insistance que les obligations fixées au § 10 avaient été acceptées par les six gouvernements et ratifiées à de fortes majorités par les six parlements.

9. Le 30 novembre, votre commission signalait à la Haute Autorité que tout retard dans l'établissement des tarifs directs était propre à compromettre la solution des autres problèmes relatifs aux transports dans la Communauté. En effet, les travaux ayant trait à l'harmonisation (3^o du troisième alinéa du § 10) ne pourront avancer que si un accord intervient au sujet de l'établissement de tarifs directs internationaux. Ceux-ci constituent effectivement une des bases de l'harmonisation qu'il s'agit de réaliser.

10. Aussi votre Commission a-t-elle appris avec une vive satisfaction, lors de sa réunion du 21 janvier dernier, que les représentants des gouvernements étaient

parvenus à un accord le 20 janvier et qu'une résolution avait été adoptée sur l'établissement de tarifs directs (1).

(1) *Journal Officiel de la Communauté*, 4^e année, N^o 3, du 31 janvier 1955, pp. 607-611.

ANALYSE DE LA RÉOLUTION

1. Les tarifs directs sont d'application générale.
2. Pour les combustibles et les minerais, les taxes terminales qui, jusqu'à présent, étaient perçues deux fois, seront immédiatement réduites de 1/3 ; après un an, elles seront encore réduites de 1/6 de manière à être, à ce moment, égales à la moitié de leur montant actuel. En trafic international, la taxe terminale portée en compte sera égale à la somme de la demi-taxe terminale du pays expéditeur et de la demi-taxe terminale du pays destinataire.
3. Pour les produits sidérurgiques et les ferrailles, la réglementation est identique ; toutefois, les deux étapes sont retardées d'un an par rapport aux combustibles et aux minerais.
4. Dès le début de la première étape, les pays de transit ne pourront plus porter en compte que 1/3 de taxe terminale, qui disparaîtra complètement au début de la seconde étape.
5. Dès le début de la première étape, la taxe de parcours (prix total du transport après déduction de la taxe terminale) se calculera comme suit : dans le cas d'un transport effectué sur une distance de 500 km., dont 200 en Allemagne et 300 en France, les chemins de fer fédéraux porteront en compte la moitié de la taxe terminale allemande et une taxe de parcours égale aux 2/5 de la taxe de parcours applicable sur leur réseau pour une distance de 500 km. La S. N. C. F. portera en compte la moitié de la taxe terminale française et les 3/5 de la taxe de parcours due pour un parcours de 500 km. exclusivement en territoire français.
6. Les coefficients de dégressivité, qui étaient déjà sensiblement uniformes dans les différents pays, jusqu'à une distance de 250 km. pour les combustibles, les minerais et les ferrailles, et jusqu'à 200 km. pour l'acier, sont complètement uniformisés. Pour les distances supérieures à 250 ou à 200 km., les gouvernements s'engagent à maintenir la dégressivité entre la limite inférieure et la limite supérieure des coefficients actuels. En d'autres termes, les limites actuelles des coefficients de dégressivité deviennent obligatoires. Si un pays croit avoir d'impérieux motifs de déroger à ces limites malgré la réglementation, il ne le pourra qu'après avoir procédé aux consultations prévues.
7. L'Allemagne étant coupée en deux parties par le rideau de fer, un certain nombre d'entreprises adossées à la ligne de démarcation ont perdu une grande partie de leurs sources d'approvisionnement et de leurs débouchés. Afin d'aider ces entreprises à se procurer des matières premières et à trouver des débouchés pour leurs produits finis, la dégressivité du tarif des chemins de fer fédéraux a été anormalement accentuée pour les distances supérieures à 400 km. L'application de cette dégressivité dans les conditions exposées au n^o 5 ci-dessus étant de nature à perturber le jeu normal de la concurrence, il a été convenu que, si la méthode exposée au n^o 5 aboutissait à un coefficient de dégressivité inférieur à 0,7, on substituerait en tout cas à ce coefficient celui de 0,7. Il est toutefois bien entendu que pour un parcours partiellement effectué en trafic international, le prix porté en compte ne pourra jamais être supérieur au prix payé en trafic intérieur pour la même distance (*voir annexe IV*).

* * *

Il a été convenu également qu'une Commission mixte, composée de représentants des gouvernements des Etats membres et de membres de la Haute Autorité, disposera, afin d'assurer l'application de la résolution, d'un délai d'un mois :

- pour résoudre les questions de technique tarifaire soulevées par l'établissement et la publication des tarifs directs ;
- pour soumettre à l'accord des gouvernements un document qu'elle élaborera et qui comportera l'ensemble des dispositions nécessaires à la bonne exécution de la résolution.

11. Votre commission prend acte avec satisfaction de ce que l'on soit parvenu, avant le 10 février 1955 (6^e alinéa du § 10), à un accord d'une telle importance pour la Communauté. Elle a la conviction que cet accord a été possible parce

que les négociations ont eu lieu entre les gouvernements et la Haute Autorité dans le cadre du Conseil de Ministres, procédure que le Traité ne prévoyait pas. L'atmosphère supranationale qui a été créée de ce fait a contribué, incontestablement, au succès des négociations.

12. Il importe de ne pas perdre de vue les grandes difficultés qu'il fallait surmonter. Il s'agissait notamment de parer aux conséquences financières, parfois graves, que les chemins de fer intéressés devaient supporter. Il faut rappeler aussi la situation exceptionnelle de certains Etats membres. Telle la situation de la République fédérale allemande en ce qui concerne les territoires situés à proximité de sa zone de frontière orientale et qui n'ont pas encore recouvré leur ancien hinterland. L'Italie, pays d'importation, se trouve de ce fait toujours à l'extrémité, financièrement défavorisée, de tout tarif direct dégressif. Enfin, aux Pays-Bas, où l'on attend des chemins de fer que, pareils à une entreprise de transports privée, ils aient un bilan équilibré, la suppression des taxes de franchissement de frontières, a une toute autre portée que là où est appliqué le « principe de l'économie collective ».

Cependant, votre commission peut exprimer sa satisfaction de ce que l'accord découlant de la Résolution que nous venons de mentionner a été conclu le 21 mars 1955 (1). Votre commission croit ne pas devoir mesurer les éloges que la Haute Autorité mérite pour la manière dont elle a contribué au succès des négociations.

Cet accord ayant été réalisé, la commission d'experts a mené à bonne fin une grande partie de sa mission.

Distorsions provenant de la structure diverse des tarifs dans les différents pays et selon les modes de transport.

13. Nous venons de dire que l'harmonisation est en relation étroite avec l'établissement des tarifs directs. Aussi la Commission d'experts n'a-t-elle pas encore pu achever ses études concernant l'harmonisation, aucun accord sur les principes n'étant encore intervenu sur les principes généraux relatifs aux tarifs directs. Dès lors, sur proposition de la Haute Autorité, le Conseil spécial de Ministres a prorogé d'un an le mandat de la Commission d'experts.

Disparité des frets de la navigation

14. Sur l'ensemble du territoire de la Communauté, les frets nationaux intérieurs sont réglementés et fixes, tandis que les frets internationaux dans le trafic entre les pays membres sont libres et exclusivement régis par la loi de l'offre et de la demande. Or il arrive que le niveau de ces derniers soit sensiblement inférieur à celui des frets comparables du trafic intérieur et soumis à des fluctuations saisonnières très prononcées. Cette disparité a incité la commission d'experts à

(1) *Journal Officiel de la Communauté*, 4^e année, N^o 9, du 19 avril 1955, pp. 701-713.

prendre une résolution (*cf. annexe V*). La Haute Autorité a transmis au Conseil spécial de Ministres, le 8 juin 1954, le texte de cette résolution, l'accompagnant d'une lettre dans laquelle elle faisait remarquer que les disparités contraires aux dispositions du Traité ne pouvaient être éliminées que par un accord général entre les Etats intéressés. La Haute Autorité n'a pas voulu prendre position en la matière. Jusqu'ici, il n'a pas encore été possible de procéder à l'examen des remarques de la Haute Autorité.

15. Entretemps, les travaux entrepris dans le cadre de la Conférence européenne des Ministres des Transports (*cf. annexe VI*) ont cependant abouti à l'adoption d'une résolution proposant notamment :

A. Pour le trafic sur les voies d'eau soumises au statut rhénan, la mise en œuvre aussi rapide que possible des recommandations de la Conférence économique de la navigation rhénane de 1952 et, entretemps, l'établissement des frets internationaux par le libre jeu de l'offre et de la demande, à l'intérieur des limites fixées dans le cadre des dispositions des traités existants, notamment par les accords conclus par la navigation ou par les chargeurs intermédiaires et les transporteurs ;

B. Pour le trafic sur les voies d'eau non soumises au statut rhénan, la réalisation d'une solution analogue à celle décrite sous A et, pour autant qu'une telle solution ne puisse être trouvée en temps voulu, certaines mesures à prendre à l'initiative des gouvernements.

Il a été entendu que cette initiative des gouvernements ne devra être prise qu'au cas où la dite solution n'interviendrait pas dans le délai d'un an.

16. Votre commission attend avec intérêt le résultat de cette résolution. Une fois de plus, elle a insisté auprès de la Haute Autorité pour que les dispositions qui seront prises ne suscitent dans la navigation intérieure, des réactions telles qu'un jour la Haute Autorité puisse ne plus se trouver à même de contrôler l'activité de cartels éventuels, entr' autre parce que, de ce fait, la concurrence étrangère peut être éliminée par le moyen d'accords de frets à caractère exclusif.

Votre commission est convaincue que, dès lors que la question des cartels existant sur le marché du charbon aura été réglée dans le sens du Traité, il sera beaucoup plus facile de résoudre également la question des disparités de fret dans la navigation fluviale. En outre, elle pense qu'il est absolument nécessaire qu'une collaboration intense s'établisse précisément dans ce domaine entre les gouvernements et la Haute Autorité, car le marché commun ne peut exister et se développer que si les disparités sont supprimées ; or, les attributions de la Communauté ne suffisent pas à en assurer la suppression.

17. Au cours de sa réunion du 21 janvier 1955, votre commission a examiné assez longuement une discrimination très curieuse. Il s'agit en l'occurrence de l'application des articles 127, 257 et 260 du Code des douanes françaises.

L'article 127, relatif au droit de pavillon, lèse particulièrement les producteurs et consommateurs français utilisant, pour les transports qu'ils effectuent

en France, des bâtiments battant pavillon étranger. Les droits de douane grevant les produits sidérurgiques français transportés par bateau étranger, par exemple de Longwy à Saint-Malo via Strasbourg-Anvers, sont même plus élevés que ceux qui grèvent les mêmes produits provenant d'autres pays de la Communauté et déchargés sur la côte atlantique. La suppression de cette discrimination est actuellement à l'étude.

Transports routiers

18. Tout récemment deux réclamations ont été introduites pour signaler des discriminations. Les auteurs de la première se plaignent de la situation défavorable dans laquelle sont placés les sidérurgistes lorrains par rapport à leurs concurrents luxembourgeois en ce qui concerne la livraison de leurs produits en Allemagne. Les réglementations nationales et les accords bilatéraux permettent, dans la limite de contingents fixés, des transports directs par route entre certains pays membres, alors que cette même possibilité n'existe pas pour d'autres relations internationales à l'intérieur de la Communauté.

19. La seconde réclamation — introduite par le chef du groupe allemand à la Commission d'experts — est motivée par la coexistence d'une législation réglementant les tarifs des transports routiers dans certains pays et d'une complète liberté en la matière dans d'autres pays, ce qui a pour conséquence des écarts importants dans la taxation des transports, selon qu'il s'agit de trafic intérieur ou de trafic international. Ces questions sont actuellement à l'étude.

20. La solution du problème des transports routiers revêt une importance particulière, eu égard également à l'établissement des tarifs directs internationaux pour l'acier.

21. Ce que nous venons de dire à propos des disparités de fret dans la navigation fluviale s'applique également au trafic routier, c'est-à-dire que, dans ce domaine aussi, une collaboration particulièrement étroite et efficace doit s'instaurer entre les gouvernements et la Haute Autorité. La commission du marché commun a d'ailleurs fait remarquer à votre commission combien il était urgent de régler ces deux groupes de questions.

Négociations avec des Etats tiers.

22. Conformément au deuxième alinéa du § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires, il incombe à la Haute Autorité d'engager avec les gouvernements des pays tiers intéressés les négociations nécessaires et relatives aux différentes mesures proposées. Votre commission pense qu'il est nécessaire que la

Haute Autorité mène ces négociations en étroite collaboration avec les gouvernements des Etats membres et que ces négociations sont fort importantes en vue de la meilleure application possible des tarifs directs pour le transit à travers des pays tiers.

Statistiques des transports.

23. La documentation existante ne permettra d'établir des statistiques utilisables que lorsque certaines modifications auront été apportées aux méthodes statistiques en usage dans les différents pays. C'est pourquoi trois sous-commissions de la Commission des Statistiques de transports ont été constituées avec la participation de représentants des Offices nationaux des statistiques ainsi que d'experts spécialisés dans les divers modes de transports. Depuis le 1^{er} janvier 1955, ces produits visés par le Traité sont l'objet d'une classification commune pour trois modes de transport, en attendant que soit adoptée dans tous les pays de la Communauté la subdivision figurant dans la « Classification type pour le commerce international ».

De plus, il convient de souligner le fait que les travaux en vue de la réglementation du trafic routier international ont été sérieusement retardés parce que l'on ne dispose d'aucun matériel statistique sérieux permettant de faire des comparaisons.

Sur cette question, d'étroits contacts sont maintenus avec la Commission économique pour l'Europe (C. E. E.).

III

Considérations finales

24. Dans son dernier rapport, votre commission faisait déjà remarquer que les obligations relatives aux transports ont conféré au Traité un tel dynamisme interne qu'il provoque, pour ainsi dire de force, une coordination et une intégration des transports au delà même des limites du Traité. Du fait de l'absence de développement dynamique concomitant s'exerçant dans le sens de l'intégration et de la coordination des transports, l'exécution des dispositions du Traité se trouve entravée.

C'est d'ailleurs pour cette raison que les négociations relatives à l'introduction des tarifs directs furent si laborieuses. En effet, il était naturel que les ministres des transports aient tendance à aborder les propositions du point de vue des intérêts de leurs transports nationaux.

Votre commission pense toutefois que l'application intégrale des dispositions figurant sous chiffres 1, 2 et 3 du § 10 est nécessaire pour assurer l'existence et le succès de la Communauté. Or, si la situation actuelle s'éternise, l'application de ces dispositions ne pourra se faire qu'imparfaitement.

25. Lors d'une des premières réunions de votre commission, certains avaient déjà souligné l'idée que la politique des transports dans la Communauté devait s'insérer dans le cadre d'une politique des transports plus large. Cette dernière devait donc, en fait, suivre un développement parallèle à la première. Malheureusement — nous en avons fait la constatation plus haut — nous n'avons guère encore de politique européenne des transports, bien que sa nécessité soit très généralement admise. En effet, la situation actuelle est un obstacle à l'exploitation intégrale et à l'application des ressources de la technique moderne, à une organisation rationnelle et à l'obtention d'une efficacité plus grande. Il est indéniable qu'une exploitation plus efficace et une utilisation plus économique des moyens de transport pourront contribuer largement au relèvement du niveau de vie de nos populations. La reconnaissance de la nécessité de coordonner les transports ne saurait aucunement être considérée comme un phénomène de l'après-guerre, car il y a déjà des dizaines d'années que l'on discute de la coordination des transports ferroviaires, et d'autres organisations se sont également attelées à la solution des problèmes que posent les transports (*cf. annexe VI*).

26. Les problèmes qui exigent une solution sont nombreux et généralement urgents. La solution dépend parfois de l'évolution de la politique des transports dans un pays voisin. D'autres questions de la plus haute importance demandent souvent la collaboration de deux ou plusieurs Etats voisins. Les investissements destinés à la modernisation et à la standardisation ne peuvent être effectués complètement que si l'on parvient à établir une coopération étroite et générale telle que les fonds provenant de l'étranger trouvent à se placer utilement. La plupart du temps, la coordination des divers modes de transport ne peut pas se faire tant qu'on les considère séparément. Au surplus, dans les cas les plus importants, les répercussions sont parfois telles que des décisions politiques doivent être prises. Et celles-ci ne peuvent pour ainsi dire jamais l'être, parce que la situation n'a pas atteint un degré de maturité suffisant. Ce manque de maturité veut que l'on n'arrive pas à formuler des propositions concrètes. C'est précisément parce que ce stade n'est pas encore atteint que ces cas ne sont pas discutés dans l'opinion publique, alors que pareille discussion pourrait hâter le processus de maturation. Il ne se forme pas d'opinion publique, sans laquelle aucune décision politique ne peut être prise ; ainsi ces questions sont-elles condamnées à moisir dans l'ombre des tiroirs ministériels.

27. Dans son dernier rapport, votre Commission insistait déjà sur ces faits et déclarait que l'intégration et la coordination des transports à l'intérieur de la

Communauté répondaient à une nécessité. A ce propos, elle soulignait les idées suivantes :

- (1) les problèmes doivent être abordés sous l'angle européen ; en d'autres termes, les questions qui se posent doivent être examinées à l'échelon supranational ;
- (2) il faut discuter publiquement les propositions et conclusions auxquelles aboutirait éventuellement l'étude de ces questions, de sorte que les solutions qui ne sont pas encore mûres pour une décision politique parviennent à la connaissance de l'opinion publique, qui aurait ainsi l'occasion de se former. Il va sans dire que votre Commission est d'avis que l'organisme chargé de ces travaux devrait :
- (3) être indépendant de toute influence traduisant les intérêts de l'un ou l'autre secteur des transports ;
- (4) assurer, vu l'urgence des problèmes, la continuité des recherches, car il est impossible d'arriver à un résultat si l'on se contente de procéder à des enquêtes périodiques ;
- (5) élaborer ses propositions et conclusions après avoir rassemblé et confronté les points de vue des organismes qui s'occupent des trois modes de transports.

28. Nous admettons sans peine que les organisations existantes (*annexe VI*) ont déjà fait d'excellent travail pendant de longues années, surtout en ce qui concerne les chemins de fer. Il nous paraît toutefois évident qu'elles ne peuvent être appelées à remplir la mission que nous envisageons, car elles ne sont pas à l'abri de certaines influences exercées par les milieux intéressés.

Les Commissions de l'O. E. C. E. et le C. E. E. ont un champ d'action beaucoup plus large. Bien qu'il soit indiqué de garder avec elles un contact étroit, votre commission ne croit pas qu'il faille les charger de la tâche en question.

29. Quant à la Conférence permanente des Ministres européens des transports qui a été créée en 1953, votre commission, tout en reconnaissant que sa création représente indubitablement un pas franchi dans la bonne direction, pense que cette institution ne peut guère remplir cette tâche, car :

- a) on ne peut guère attendre de cette conférence qu'elle aborde les problèmes sous un angle européen ;
- b) bien qu'elle soit « permanente », cette conférence n'est pas à même d'accorder aux problèmes l'attention soutenue que leur urgence requiert. Probablement peut-on parler dès maintenant de fonctionnaires surchargés de travail.

Dès lors, votre commission croit qu'il sera indispensable de créer un organisme nouveau qui serait chargé des tâches que nous avons signalées.

Il s'agirait d'une commission composée d'un nombre restreint d'experts hautement qualifiés, choisis en dehors de toute considération de nationalité et censés ne représenter aucun groupe d'intérêts de l'un ou l'autre mode de transport ; ils seraient donc désignés uniquement en raison de leur compétence.

30. Le transport des produits de la Communauté représentant environ 40 % du volume total des marchandises transportées, il est évident qu'elle est hautement intéressée à l'intégration et à la coordination des transports européens. C'est pourquoi votre commission tient à indiquer la manière dont le nouvel organisme aurait à s'acquitter de sa tâche :

- (1) il serait chargé d'élaborer des propositions tendant à réaliser l'intégration et la coordination de l'ensemble des transports européens après avoir recueilli et confronté les avis des organisations existantes dans le domaine des transports ;
- (2) il soumettrait ses propositions et conclusions tant aux Ministres des transports qu'au Conseil de Ministres et à la Haute Autorité de la Communauté. Peut-être y aurait-il lieu d'envisager des réunions au cours desquelles les propositions seraient examinées en commun ; on ferait bien d'inviter également le gouvernement suisse et le gouvernement autrichien à s'y faire représenter par des observateurs ;
- (3) il publierait un rapport annuel sur ses travaux et porterait en outre ses propositions à la connaissance de l'Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Sans vouloir prendre position dans cette question, votre commission pense que les membres de la commission d'experts pourraient être désignés par les gouvernements et choisis sur une liste de candidats proposés par la Haute Autorité.

Il va sans dire que votre commission se rend fort bien compte que la réalisation de son projet ne conduira pas à ce développement dynamique de l'intégration et de la coordination des transports à l'intérieur de la Communauté qu'elle estime nécessaire et possible. Elle croit cependant ne pas devoir proposer, dans les circonstances actuelles, une collaboration internationale plus étroite ; mais elle est convaincue que l'on pourra ainsi porter au niveau européen la discussion des grands problèmes des transports et apporter une importante contribution à la formation d'une opinion publique capable de créer le climat propice aux décisions politiques d'une portée plus ou moins large.

ANNEXE I

TARIFS D'EXPORTATION ET D'IMPORTATION

1. TARIFS ALLEMANDS

Tarif 24 A — Pour les marchandises relevant du Traité, limitation de ce tarif aux envois destinés aux Etats tiers, avec extension simultanée du tarif aux envois provenant des Etats membres et effectués à destination desdits Etats tiers en transit par l'Allemagne.

2. TARIFS BELGES

Tarifs spéciaux 1.4100, 1.4101, 1.4111, 1.5300, 2.1125/2.1127 et 3.4109

- Limitation des tarifs 1.4100 (charbon...) et 1.4101 (coke...) aux envois à destination des Etats tiers ;
- Remaniement du tarif 2.1125 (minerai...) qui serait applicable d'une manière générale aux envois à destination des Etats membres avec une tarification particulière pour les envois à l'importation maritime en provenance des Etats tiers, le tarif 2.1127 accordant pour les envois par train complet des réductions sur les prix du tarif 2.1125 ;
- Suppression au tarif 3.4109 (produits métallurgiques), des produits relevant du Traité et insertion de ces produits dans le tarif 3.4113 (tarif de concurrence).

3. TARIFS FRANÇAIS

Tarif n° 7 (combustibles), chapitre 103, § I et chapitre 111, § I

- Limitation des chapitres 103, § I et 111, § I du tarif n° 7 aux envois à destination des Etats tiers.

4. TARIFS ITALIENS

Tarifs exceptionnels d'exportations n°s 251 et 252

- Suppression, dans ces deux tarifs, des marchandises relevant du Traité.

5. TARIFS LUXEMBOURGEOIS

Tarif spécial n° 113

- Suppression du tarif n° 113 et déclassement simultané des marchandises (tôles fines...) visées au tarif de la 2^e à la 3^e classe du tarif général.

ANNEXE II

TRAFIC DE COMBUSTIBLES PAR TRAINS COMPLETS

SITUATION TARIFAIRE ANTÉRIEURE

RECOMMANDATIONS DES EXPERTS

(13)

Tarifs marchandises ferroviaires publiés

En trafic intérieur français et en tarif d'exportation de France, toutes les marchandises relevant du Traité peuvent bénéficier du tarif 103, chapitre 1^{er} qui prévoit des réductions spéciales pour les envois effectués par trains complets.

Par contre, lorsque les transports de ces marchandises par trains complets entrent en France par un point frontière terrestre (trafic d'importation), lesdites réductions ne leur sont pas appliquées.

(25)

Le tarif n° 7, chapitre 3, § II de la SNCF n'était applicable qu'aux combustibles expédiés par trains complets en provenance d'une houillère ou d'un four à coke français à destination d'une usine métallurgique française.

Afin d'accorder l'égalité de traitement aux marchandises relevant du Traité en provenance des Etats membres qui sont transportées par trains complets à destination de la France, il a été préconisé une solution transitoire consistant dans la création de tarifs directs par rames comportant, sur le parcours français, des réductions au moins égales aux 2/3 des réductions prévues au tarif 103, chapitre 1^{er}.

En vue de la suppression de la discrimination, les experts ont proposé d'étendre la tarification dudit § II aux combustibles en provenance de tous les charbonnages de la Communauté. A cet effet, il sera créé des tarifs directs internationaux par trains complets comportant, pour le parcours français, les mêmes réductions que le tarif 103, chapitre 1^{er} (trains complets) appliqué conjointement avec le tarif 7, chapitre 3, § II. En attendant l'introduction de ces tarifs directs internationaux *par trains complets*, il serait créé, à titre provisoire, des tarifs directs internationaux *par rames* comportant, sur le parcours français, des réductions au moins égales aux 2/3 des réductions accordées par le tarif 103, chapitre 1^{er}.

* * *

Au terme de longues négociations entre les administrations de chemins de fer intéressées, a été instauré le 1^{er} novembre un tarif par rames qui reprend toutes les relations sur lesquelles la circulation de ces rames s'effectue actuellement ou est susceptible d'intervenir dans les conditions techniques existantes.

La réduction accordée sur les parcours français et sarrois, variable selon la distance, avec une moyenne de 25 %, s'applique à un trafic annuel d'environ 1.200.000 t. de charbon et 2.400.000 t. de coke qui bénéficiera d'une réduction globale de frais de transport, sur les parcours français et sarrois, de l'ordre de 500 millions de francs français.

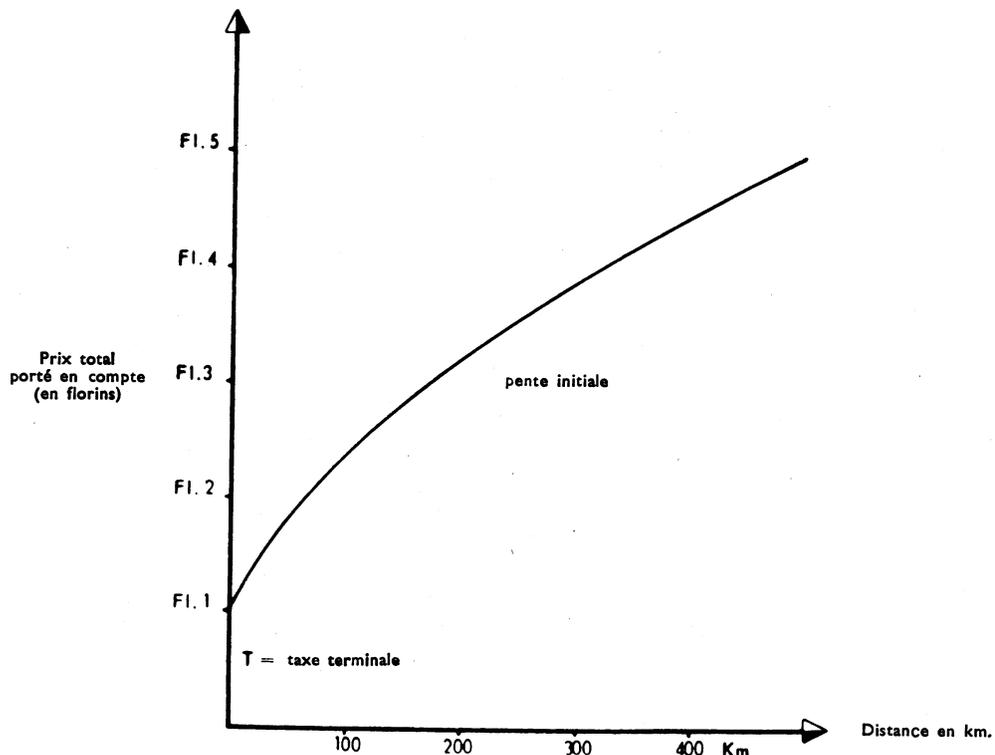
Cette mesure importante est distincte de la création des tarifs directs internationaux dont les effets devront ultérieurement s'y ajouter.

ANNEXE III

FORMATION DES TARIFS, RUPTURES DE CHARGE ET TARIFS DIRECTS INTERNATIONAUX

Les explications ci-après sont destinées à donner une vue générale de la structure des tarifs directs.

Un tarif ferroviaire est la résultante de plusieurs facteurs. Il comporte d'abord une «taxe terminale» perçue indépendamment de la distance à parcourir et destinée à couvrir les frais afférents au début et à la fin d'un transport. Ces frais terminaux couvrent la mobilisation du wagon, le chômage du wagon pendant la durée du chargement et du déchargement, les manœuvres de formation et de triage, etc... A la taxe terminale s'ajoute, jusqu'à concurrence d'un certain nombre de kilomètres (généralement une centaine de kilomètres) de la distance à parcourir, une taxe kilométrique fixe. En représentation graphique, le tarif applicable à ces premiers kilomètres se traduit par une ligne droite, appelée «pente initiale» par les spécialistes. Au-delà de ce parcours, le prix au kilomètre va en diminuant sous l'effet de la dégressivité du tarif. La dégressivité d'un tarif se mesure à l'aide du «coefficient de dégressivité» qui peut être considéré comme un élément du prix kilométrique fixe initial. Pour les distances que nous avons citées, le tarif pourrait se présenter graphiquement par une courbe, sous la forme suivante :



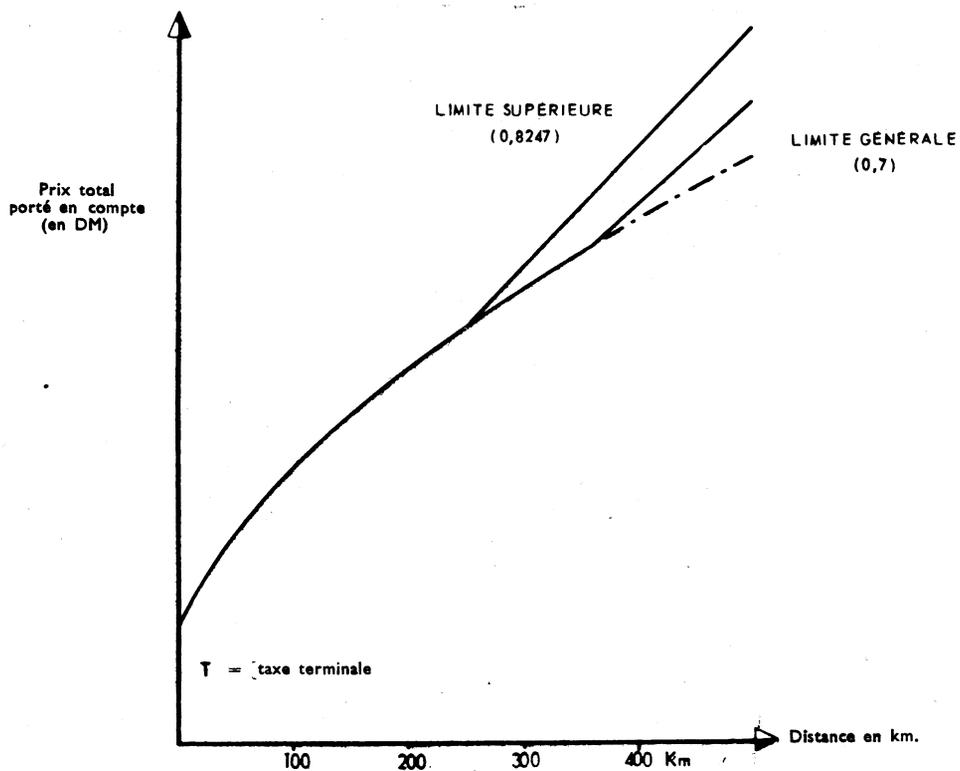
Jusqu'à présent, pour un transport international, la taxe terminale était entièrement due dans le pays de provenance, tandis que la taxe de parcours (prix du transport après déduction de la taxe terminale) était dégressive, la dégressivité intervenant en

général pour la distance parcourue dans le pays de provenance. Pour un transport du pays A au pays B, sur une distance de plus de 400 km dont 100 km dans le pays A, il était donc fait application du tarif normal pour une distance de 100 km, sans qu'il soit tenu compte du parcours à effectuer dans le pays B. Dans le pays de destination (il en est d'ailleurs de même du pays de transit), une nouvelle taxe terminale était portée en compte, tandis que la taxe de parcours se calculait également sur la base d'une dégressivité appliquée au nombre de kilomètres parcourus dans le pays de destination (ou de transit). Ces ruptures de charge étaient contraires à l'article 70 du Traité et au § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires. La double perception de la taxe terminale constituait déjà, à elle seule, une discrimination, tandis que le 2^o du 3^e alinéa du § 10 prescrit l'«établissement de tarifs directs internationaux tenant compte de la distance totale et présentant un caractère de dégressivité...».

ANNEXE IV

DÉGRESSIVITÉ

La dégressivité peut se représenter comme suit :



ANNEXE V

DISPARITÉS DANS LES FRETS DE LA NAVIGATION

« La Commission d'Experts estime souhaitable d'arriver à une prompte élimination des disparités existant dans le trafic de la navigation intérieure et qui causent des perturbations dans le marché commun ; elle est d'avis qu'une solution appropriée pourrait être recherchée dans l'établissement de frets contractuels entre les chargeurs et la navigation.

En ce qui concerne la procédure pratique pour mettre en œuvre cette solution, il est recommandé que les organisations privées internationales de transporteurs par eau procèdent, en relation avec les chargeurs, à l'élaboration de propositions qui seraient soumises par l'intermédiaire du Consortium de la Navigation Rhénane et de l'Union Internationale de la Navigation Fluviale à la Commission d'Experts.

Cette procédure serait appliquée en ce qui concerne plus particulièrement le cas des disparités existant dans les relations belgo-françaises ayant fait l'objet de la note française du 4 juillet 1953 et qui sont susceptibles de causer des perturbations dans le marché commun.

En raison des répercussions que l'on peut attendre, sous forme de disparités nouvelles, d'une solution qui ne toucherait que les seules relations belgo-françaises dont il vient d'être question, la Commission d'experts estime que la solution à intervenir dans le cas particulier devra nécessairement s'inscrire dans le règlement plus général qui pourrait s'avérer nécessaire pour éviter ces répercussions.

La Commission constate cependant que la procédure recommandée risque de ne conduire à une solution que dans un délai assez long et qu'il n'a pas été possible d'en trouver une plus rapide pour éliminer les disparités dénoncées dans la note française du 4 juillet 1953.

La Commission constate en outre qu'il paraîtrait rationnel de faire appuyer les efforts de la navigation et des chargeurs par des mesures gouvernementales, celles-ci pouvant consister à créer, autant qu'il est possible et souhaitable, la possibilité de frets souples dans le cadre des systèmes nationaux de frets.

En conclusion, afin d'aboutir à une solution concrète, la Commission demande à la Haute Autorité de transmettre dès que possible, aux Gouvernements les propositions ci-dessus en les priant de promouvoir les contacts utiles entre les organisations intéressées.»

ANNEXE VI

LISTE

des plus importantes

ORGANISATIONS INTERNATIONALES S'OCCUPANT DES TRANSPORTS

I. ORGANISATIONS INTERNATIONALES DE NAVIGATION INTÉRIEURE

1. Commission centrale pour la navigation du Rhin (Strasbourg) ;
2. Association internationale de la navigation intérieure (Bruxelles) ;
3. Groupe de travail pour la navigation rhénane ;
4. Association internationale permanente des congrès de la navigation (Bruxelles).

II. ORGANISATIONS FERROVIAIRES INTERNATIONALES

A. *Organisations intergouvernementales*

1. Office central des transports internationaux par le chemin de fer (Berne) ;
Les services administratifs étudient l'application de deux conventions concernant :
 - a) le transport des marchandises ;
 - b) le transport des personnes et des bagages par chemin de fer.
2. Conférence internationale pour l'unité technique des chemins de fer (Berne).

B. *Organisations mixtes*

Association internationale du Congrès des chemins de fer (Bruxelles) ;

But : Progrès des chemins de fer au moyen de congrès périodiques et de publications.

Membres : Administrations des chemins de fer, gouvernements et organisations internationales.

C. *Organisations non gouvernementales*

1. Union internationale des chemins de fer (Paris)
But : Unification et amélioration des conditions d'établissement et d'exploitation des chemins de fer en vue du trafic international.
2. Comité international des transports par chemin de fer (Berne)
Cet organisme est spécialisé dans les questions de droit international des transports.
3. Conférence européenne des horaires (Berne)
Organise les correspondances internationales des trains de voyageurs.
4. Conférence internationale des horaires marchandises (Prague)
Organise les correspondances internationales des trains de marchandises.

5. Union internationale des wagons (Berne)

A pour mission d'assurer l'application du règlement pour l'emploi réciproque des wagons.

6. Union internationale des voitures et fourgons

Joue pour les voitures de voyageurs le même rôle que la précédente.

Actuellement, les organisations non gouvernementales énumérées de 2 à 6 sont rattachées par accord à l'Union internationale des chemins de fer.

III. ORGANISATIONS ROUTIERES INTERNATIONALES

1. Union internationale des transports routiers (Genève)

2. Fédération routière internationale (Washington, Londres, Paris)

IV. ORGANISATIONS INTERNATIONALES TRAITANT DE L'ENSEMBLE DES TRANSPORTS

Conférence européenne des ministres des transports (Paris)

Chambre de commerce internationale (Paris)

Institut international pour l'unification du droit privé (Rome)

O. E. C. E. (Paris)

C. E. E. (Genève)







