

447

Document N° 62
1958

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

Rapport

fait au nom de la

commission des transports

sur

les problèmes de transport
dans la Communauté Économique Européenne
soulevés à propos du premier rapport général
de la Commission de la C.E.E.

par

M. P. J. KAPTEYN
R a p p o r t e u r

DÉCEMBRE 1958

Library Copy

Library Copy

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

Rapport

fait au nom de la

commission des transports

sur

les problèmes de transport
dans la Communauté Économique Européenne
soulevés à propos du premier rapport général
de la Commission de la C.E.E.

par

M. P. J. KAPTEYN
R a p p o r t e u r

DÉCEMBRE 1958



La commission des transports s'est réunie le 6 novembre, le 2 et le 16 décembre 1958, sous la présidence de M. M. MARTINELLI, et a examiné les problèmes de transport dans la Communauté Économique Européenne, soulevés à propos du premier rapport général de la Commission de la C. E. E.

M. P. J. KAPTEYN a été désigné comme rapporteur le 6 novembre 1958.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité le 16 décembre 1958.

Étaient présents :

MM. M. MARTINELLI, président

P. J. KAPTEYN, vice-président, rapporteur

E. BATTISTA

C. BRAITENBERG

R. CARCASSONNE

R. DE KINDER

P. GRÉGOIRE

A. M. LENZ

W. J. LICHTENAUER

E. MÜLLER-HERMANN

J. OESTERLE

A. POHER

M. TROISI

Conformément à l'article 41-3 du règlement, M. P. COULON était suppléé par M. H. ROCHEREAU et M. Helmut SCHMIDT par M. S. A. POSTHUMUS.

SOMMAIRE

	Page
I — Généralités	9
II — La collaboration des exécutifs des trois Communautés	12
III — Comité des transports (article 83)	14
IV — Discours prononcé à Rotterdam, le 12 septembre 1958, par M. Hallstein	16
V — Relations avec d'autres organisations et avec les pays tiers	17

RAPPORT

sur

les problèmes de transport dans la Communauté Économique Européenne, soulevés à propos
du premier rapport général de la Communauté de la C.E.E.

par

M. P. J. KAPTEYN

I — GÉNÉRALITÉS

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Les marchés nationaux du charbon et de l'acier, séparés auparavant, ont été réunis en vue de constituer un vaste marché commun fondé sur le jeu normal de la concurrence.

Il est évident que pour atteindre ce but il fallait au préalable supprimer les obstacles que constituaient les droits de douane et les subventions. Mais il était tout aussi indispensable d'éliminer les distorsions auxquelles les tarifs de transport soumettent la concurrence.

Par conséquent, s'il est vrai que l'intention de parvenir à une intégration des transports n'existait pas, il fallait néanmoins inévitablement insérer dans le traité de la C.E.C.A. un certain nombre de prescriptions relatives aux transports. Il en résulte logiquement que ces dispositions ne tendent qu'à assurer le développement normal du marché commun. Leur but n'est pas de servir les intérêts des transports ni de faire participer ceux-ci à l'expansion — qui est l'un des objectifs du traité — bien que les transports soient parmi les plus gros clients des industries qui relèvent du traité et qu'ils ne soient pas moins importants sur le plan de la production.

La place que le traité de la C.E.E. réserve aux transports est cependant tout autre.

Il semble à votre commission que la Commission de la C.E.E. a raison de constater, dans son premier rapport général sur l'activité de la Communauté, que si, d'une « manière générale, les deux traités poursuivent les mêmes objectifs en prévoyant la suppression des

discriminations et l'interdiction de tout élément de soutien ou de protection dans les tarifs, des différences existent sur des points particuliers ». C'est ainsi que le traité de la C.E.C.A. prévoit expressément l'instauration de tarifs directs internationaux dégressifs, tandis que le traité de Rome se borne à prévoir « que les taxes ou redevances perçues par un transporteur au passage des frontières ne devront pas dépasser un niveau raisonnable compte tenu des frais réels effectivement entraînés par ce passage » (paragraphe 126 du rapport général).

Dans le premier cas, celui des tarifs directs, seuls les intérêts du marché commun du charbon et de l'acier étaient pris en considération; dans le second cas, il est tenu compte des coûts réels, c'est-à-dire que l'on n'a pas négligé les intérêts des transporteurs.

Aussi votre commission partage-t-elle le point de vue de l'exécutif de la C.E.E. lorsqu'il déclare que dans le traité de Rome « les transports » — et ce terme recouvre aussi bien les transports de voyageurs que ceux de marchandises — « devaient être envisagés en eux-mêmes comme une branche de l'économie et comme une activité devant bénéficier, elle aussi, de l'élargissement du marché » (second alinéa du paragraphe 123 du rapport général).

Votre commission note que le traité exige une commune politique des transports. Il ne fait cependant que donner une indication purement formelle et ne contient aucune disposition régissant la matière elle-même. Il incombera à la Commission de la C.E.E. de donner vie aux textes, en collaboration avec l'Assemblée Parlementaire Européenne.

Votre commission pense aussi que l'on peut déduire du traité que les six États ont pris l'engagement d'organiser aussi le marché des transports conformément aux perspectives supérieures d'une Communauté d'intérêts supranationale (cf. doc. 976/58); de même, elle fait sienne la remarque de la Commission de la C.E.E., selon laquelle « la politique commune comportera l'examen d'ensemble du problème de la création d'un véritable marché des transports » (paragraphe 130 du rapport général).

Après la publication du rapport général, la Commission de la C.E.E. a présenté un programme des travaux qu'elle se propose d'entreprendre à brève échéance dans le domaine des transports. En premier lieu, elle s'occupera du problème de la discrimination. En vertu de l'article 79-3, la commission doit en effet formuler, avant le 1^{er} janvier 1960, des propositions en vue d'une réglementation assurant l'application des dispositions du paragraphe 1 de ce même article. De plus, elle se propose de réunir une documentation détaillée en ce qui concerne les articles 75-1, 76, 79, 80 et 81.

En outre, la Commission de la C.E.E. a fait savoir que pour pouvoir remplir, dans les domaines indiqués, les tâches définies par le traité, une étude approfondie sera entreprise afin de pouvoir préciser le plus exactement possible la portée et l'étendue des obligations qui en résultent.

Par ailleurs, la Direction générale des transports rassemblera des informations sur la situation des six pays en matière de transports de voyageurs et de marchandises.

La Commission de la C.E.E. envisage en outre de demander l'avis du Comité consultatif sur les points suivants :

a) L'extension des compétences de la Communauté aux transports aériens afin de donner suite au vœu exprimé par la commission des transports de l'Assemblée Parlementaire Européenne;

b) Une réglementation tendant à assurer l'application des prescriptions de l'article 79-1 du traité (discriminations);

c) La publicité des tarifs et des frets;

d) Les prévisions nécessaires en vue de l'application effective des articles 79, 80 et 81 du traité aux trois modes de transport; recherche des moyens permettant de supprimer les obstacles de même nature que ceux auxquels s'est heurtée la C.E.C.A. lorsqu'il s'est agi d'appliquer le traité;

e) La situation des six pays en matière de politique des transports et de coordination des transports et la définition des points sur lesquels le rapprochement doit être recherché en premier lieu.

Il va de soi que votre commission souhaite pouvoir suivre de près les études de la Commission de la C.E.E., grâce à des échanges de vues continuels.

II — LA COLLABORATION DES EXÉCUTIFS DES TROIS COMMUNAUTÉS

Dès sa session constitutive, l'Assemblée parlementaire a voué son attention au problème de la collaboration des trois Communautés.

Il est évident qu'à cet égard il ne faut pas négliger l'article 232 du traité de la C.E.E. : chacun des trois exécutifs a ses propres responsabilités. Cela n'exclut cependant pas la possibilité d'une collaboration étroite et rationnelle. D'ailleurs, l'intérêt même de la Communauté exige qu'une unité d'action et de politique aussi parfaite que possible soit atteinte.

Déjà au printemps de l'année 1958, la Haute Autorité et la Commission de la C.E.E. ont déclaré qu'ils se proposaient d'établir entre eux des contacts plus étroits en réunissant à des intervalles réguliers les membres des deux institutions responsables d'un même domaine.

L'Assemblée a estimé cependant que cette déclaration était insuffisante.

Dans la résolution sur les problèmes de transport dans la C.E.C.A., qu'elle a adoptée à l'unanimité le 27 juin 1958, elle demandait que « les problèmes des transports posés aux trois Communautés soient traités par une direction unique, commune à ces trois Communautés ».

A plusieurs reprises, ce vœu de l'Assemblée a fait l'objet d'échanges de vues de votre commission avec les représentants des deux exécutifs. Bien entendu, votre commission a sans cesse insisté pour qu'il soit répondu au vœu exprimé dans la résolution.

Comme le montraient les déclarations faites par MM. Spierenburg, Lambert Schaus et Rey, le 26 et le 27 juin 1958, les deux exécutifs étaient d'avis qu'en l'absence d'un siège unique la coopération des deux institutions était extrêmement difficile.

Sans doute serait-il injuste de vouloir ignorer les difficultés de la situation actuelle. Il n'empêche que votre commission a l'impression que ces difficultés ne sont pas insurmontables. A ce propos, elle a d'ailleurs argué de l'existence d'un service juridique commun et d'un service commun des statistiques. De plus, elle a signalé à plusieurs reprises que des échanges de vues réguliers entre les membres responsables des deux exécutifs seraient d'une utilité indiscutable, encore que de tels liens ne suffisent pas à garantir le résultat souhaité. C'est plutôt la fusion sur le plan administratif qui fournirait les éléments nécessaires à cette unité de politique tellement souhaitable.

Sans cesse, votre commission a rappelé que la combinaison des deux méthodes est la seule réponse possible à la demande de l'Assemblée.

Compte tenu de l'absence d'un siège unique, les deux exécutifs ont finalement rédigé, au mois de novembre, une note relative à leur collaboration.

Dans cette note, il est dit entre autres que les deux exécutifs, agissant dans le cadre de leurs compétences respectives et sous leur propre responsabilité, examineront les problèmes et prendront leurs décisions en étroite collaboration.

A cet effet, ils ont pris les décisions suivantes :

1. Des réunions des membres des deux exécutifs ayant compétence en matière de transports auront lieu suivant les besoins pour l'examen des problèmes d'intérêt commun.

2. Avant de soumettre des propositions (1) à la Commission de la C.E.E., le groupe de travail compétent ou la Direction générale des transports de la C.E.E. prendra l'avis de la division des transports de la Haute Autorité de la C.E.C.A.; en cas de divergence de vues, l'avis de la division des transports de la Haute Autorité sera porté à la connaissance de la Commission de la C.E.E. Réciproquement, le groupe de travail compétent ou la division des transports de la Haute Autorité, avant de soumettre des propositions (2) à la Haute Autorité, prendra l'avis de la Direction générale des transports de la Commission de la C.E.E. En cas de divergence de vues, l'avis de la Direction générale des transports de la Commission de la C.E.E. sera porté à la connaissance de la Haute Autorité.

3. Pour faciliter les contacts entre les deux exécutifs, un fonctionnaire de la division des transports de la Haute Autorité sera chargé d'exercer auprès de la Direction générale des transports de la Commission les fonctions d'agent de liaison et, inversement, un fonctionnaire de cette dernière exercera des fonctions semblables auprès de la division des transports de la Haute Autorité.

4. Il sera tenu compte, dans l'organisation structurelle des deux administrations, de la nécessité de les rendre complémentaires et d'éviter les doubles emplois. A cet effet, chaque exécutif pourra consulter les experts de l'autre exécutif et faire appel aux services de celui-ci pour l'accomplissement de tâches déterminées (Auftragsverwaltung).

A propos des « agents de liaison », les deux exécutifs assurent que ce ne seront pas des fonctionnaires au statut quasi diplomatique; leur fonction est de prendre part aux travaux de l'administration auprès de laquelle ils sont détachés.

L'importance de leurs actuelles fonctions administratives soulignera la portée des nouvelles fonctions qu'assureront les personnes ainsi désignées.

Voilà certes un accord un peu plus conforme aux vœux de l'Assemblée que d'autres conventions du même genre (p. 34 du rapport général). Cependant, votre commission considère que cette solution ne donne pas satisfaction.

C'est pourquoi, à sa dernière réunion avec les représentants des deux exécutifs, elle a réinsisté avec vigueur sur la nécessité de faire fusionner les deux services. Il a été suggéré de faire un essai en nommant un seul fonctionnaire commun. Votre commission est d'avis que les deux exécutifs non seulement démontreraient alors leur bonne volonté, mais encore auraient l'occasion d'élargir le champ de leur expérience, qui serait alors mise au service de l'intégration plus poussée que l'on souhaite réaliser pour les deux services. Votre commission a reçu l'assurance que les deux exécutifs envisageraient cette possibilité avec grande attention.

(1) Il s'agit de propositions touchant la commune politique des transports (art. 74, 75 et 79 du traité de la C.E.E.).

(2) Il s'agit de propositions touchant l'harmonisation des tarifs et conditions de transport des marchandises relevant du traité de la C.E.C.A. ainsi que les tarifs de soutien appliqués aux produits qui ne relèvent pas du traité de la C.E.C.A., mais qui sont destinés aux industries de la C.E.C.A.

III — COMITÉ DES TRANSPORTS (article 83)

A plusieurs reprises, divers rapporteurs, tant du Conseil de l'Europe que de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A., ont insisté sur le fait que, pour bien saisir la manière de résoudre les problèmes des transports en Europe, il faut mettre ceux-ci à l'étude sur un plan supérieur à celui des intérêts nationaux et commerciaux.

Aussi plusieurs résolutions s'adressaient-elles aux gouvernements pour les inviter à créer une commission d'experts indépendants.

Or, aux termes de l'article 83, « un comité de caractère consultatif, composé d'experts désignés par les gouvernements des États membres, est institué auprès de la commission ».

Lorsqu'il fut question de ratifier le traité instituant notre Communauté, des membres de certains parlements insistèrent pour qu'à l'occasion de la désignation des membres formant ledit Comité il fût tenu compte du vœu dont nous avons parlé plus haut.

En revanche, M. Lambert Schaus déclarait, le 26 juin dernier : « A notre avis, il (le Comité des transports) doit assurer une liaison entre les gouvernements et la Commission européenne. » Auparavant, il avait dit : « De son côté, la Commission européenne a fait savoir aux gouvernements, sous forme d'avis, qu'elle ne faisait aucune objection à la nomination d'experts indépendants au sein du Comité. »

Il faut bien en conclure que la Commission de la C.E.E. n'a tenu aucun compte de la résolution que l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. avait votée dans un esprit qui anime aussi, sans aucun doute, l'Assemblée Parlementaire Européenne.

Il va de soi que votre commission le constate avec regret. En l'occurrence, elle tient à faire les observations suivantes.

Dans le rapport général, la Commission de la C.E.E. explique comment elle estime devoir exécuter les tâches qui lui incombent. Votre commission ne peut que louer la Commission de la C.E.E. d'être « décidée à mener son action au grand jour, en informant, consultant et conseillant, voire même en associant, lorsqu'il sera possible, à son travail, les représentants des activités économiques et sociales intéressées. Elle attache, à cet égard, un grand prix aux consultations qu'elle sera appelée à demander au Comité économique et social. Dans le souci de tenir compte de tous les intérêts légitimes, elle écoutera les avis et les observations que les représentants de ces intérêts, organismes ou particuliers, voudraient lui faire connaître » (paragraphe 9 du rapport général).

Effectivement, la Commission de la C.E.E. ne pourra faire un travail fructueux qu'après avoir pris la température de tous les milieux de la Communauté. C'est à juste titre que la Commission de la C.E.E. affirme plus loin (paragraphe 29 du rapport général) : « Dans la structure communautaire instituée par le traité, le Conseil... traduit l'intervention nécessaire des autorités nationales dans tous les cas où il s'agit de développer certaines règles de principe inscrites dans le traité, c'est-à-dire d'élaborer une politique communautaire. » Et plus loin encore : « Une coopération étroite doit donc s'établir dans les faits entre le Conseil et la Commission européenne » (paragraphe 29 du rapport général).

Cette coopération est toutefois le fait du Comité des représentants permanents, « dont la mission — dit la Commission de la C.E.E. elle-même — est de préparer les travaux

du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par ce dernier », et qui « est appelé à jouer un rôle important dans le développement d'une heureuse collaboration entre les institutions ».

Ce n'est pas sans bonne raison que ce paragraphe prend place entre le paragraphe 28, dont l'intitulé a trait à la consultation de l'Assemblée, et le paragraphe 30, qui figure sous le titre « La consultation du Comité économique et social ».

Votre commission estime donc que la Commission de la C.E.E. a toutes les possibilités de prendre l'avis du Conseil sur les problèmes des transports. Elle est convaincue qu'il n'y avait pas de nécessité de nouer un lien de plus avec le Conseil.

Votre commission a l'impression, en outre, que la structure actuelle n'est pas sans inconvénient.

Dans l'esprit du traité, la Commission de la C.E.E. est une institution politique et non un instrument qui exécute les instructions des gouvernements.

Évidemment, elle devra rester en contact étroit avec les gouvernements, mais nous avons déjà vu que le Comité des représentants permanents lui permet de garder ce contact.

De même, elle devra à tout moment s'informer des réactions de tous les groupements économiques et sociaux et c'est le Comité économique et social qui lui en procurera les moyens. Cependant, elle devra aussi prendre auprès d'experts des avis qui ne soient pas inspirés par des intérêts nationaux ou des intérêts de groupe.

Le Comité des transports est tout désigné pour jouer ce rôle de conseiller.

La Commission de la C.E.E. aurait pu espérer recevoir de lui des informations désintéressées et objectives, s'il avait été formé d'experts dégagés de tout intérêt national ou commercial. S'il est formé de représentants des gouvernements et des milieux économiques, il est évident qu'il n'arrivera pas à être tout à fait désintéressé et objectif.

Ses avis seront à coup sûr influencés par les intérêts des groupes auxquels ses membres appartiennent.

Cela signifie que les décisions politiques sont prises avant que la Commission de la C.E.E. reçoive les avis; ce n'est pas le traité qui le veut, mais c'est ainsi en fait.

Votre commission croit devoir insister sur ce point.

Elle tient à signaler également les graves désagréments qui résultent du fait que la Commission de la C.E.E. ne peut toujours pas prendre l'avis du Comité des transports, parce que seuls les gouvernements de la Belgique, de la république fédérale d'Allemagne, de la France, de l'Italie et du Luxembourg ont rempli leurs obligations.

Enfin, votre commission fait remarquer que si l'on désigne, pour siéger au Comité, des membres censés représenter la vie économique, il faut certainement ne pas oublier de penser aux syndicats.

IV — DISCOURS PRONONCÉ A ROTTERDAM, LE 12 SEPTEMBRE 1958, PAR M. HALLSTEIN

On pourrait dire du rapport général qu'il ne contient guère d'éléments concrets. Ce serait toutefois manquer d'indulgence que d'oublier la perte sensible que la Commission de la C.E.E. a subie en raison du décès de M. Rasquin. La grave maladie qui a précédé son décès n'a certainement pas été sans retarder beaucoup les travaux de la Commission de la C.E.E. De plus, les tâches qui incombent à celle-ci sont lourdes et complexes; elles exigent, comme la Commission de la C.E.E. le fait remarquer fort justement, une vaste documentation et une étude approfondie.

Ce serait donc manquer de discernement que de prendre position sur-le-champ, ou d'en attendre autant de la Commission de la C.E.E.

Il est cependant indéniable que le rapport général manque dès lors des éléments qui pussent alimenter un débat sur les principes, en session de l'Assemblée Parlementaire Européenne. Or, un tel échange de vues aurait précisément pu trouver un écho dans la presse de la Communauté et contribuer ainsi à l'information de l'opinion publique.

La Commission de la C.E.E. ne saurait puiser ses idées exclusivement dans de la documentation et des études historiques. Elle devra suivre de près le cours des idées en train de s'élaborer et elle devra même contribuer à la formation de l'opinion publique.

C'est de ce point de vue et sans s'arrêter, dans le présent rapport, aux idées émises par M. Hallstein dans son discours de Rotterdam, que votre commission tient à dire combien elle apprécie ce discours. Il lui paraît effectivement souhaitable que les membres de la Commission de la C.E.E. prennent part à la discussion publique des idées et contribuent à la formation de l'opinion publique. Elle estime qu'il incombera à la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles de délimiter exactement le rôle qui revient à la Commission de la C.E.E. en ce domaine.

V — RELATIONS AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS ET AVEC LES PAYS TIERS

Votre commission estime souhaitable que la Commission de la C.E.E. entretienne des relations avec d'autres organisations ayant les transports dans leurs attributions. La Conférence européenne des ministres des transports est évidemment du nombre. Cette organisation a beaucoup d'expérience en matière de coopération entre ses États membres. Bien qu'il soit difficile, dans un cadre aussi vaste, de voir prendre des décisions politiques, il importerait que la Commission de la C.E.E. prenne contact avec elle, pour ce qui regarde les programmes d'investissements à long terme.

En ce qui concerne enfin les relations avec les pays tiers, deux pays surtout, l'Autriche et la Suisse, ont leur sort étroitement lié en matière de transports, à celui de la Communauté des Six, avec laquelle il leur faut collaborer. C'est d'ailleurs pourquoi la Haute Autorité a déjà conclu avec ces deux États des accords relatifs aux transports. La Commission de la C.E.E. devra examiner, en tenant compte des liens actuels, la manière dont ses relations avec l'Autriche et la Suisse devront se développer.

