

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1956 - 1957
Session ordinaire (Seconde partie)

Rapport

fait au nom de la

Commission des transports

sur

les transports dans la Communauté
et les paragraphes 5 et 137 à 147 du cinquième rapport général
sur l'activité de la Communauté (9 avril 1956 - 13 avril 1957)

par

M. Paul J. KAPTEYN
Rapporteur

JUIN 1957

**COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE**

**Exercice 1956 - 1957
Session ordinaire (Seconde partie)**

Rapport

fait au nom de la

Commission des transports

sur

les transports dans la Communauté

et les paragraphes 5 et 137 à 147 du cinquième rapport général
sur l'activité de la Communauté (9 avril 1956 - 13 avril 1957)

par

**M. Paul J. KAPTEYN
Rapporteur**

JUIN 1957

S O M M A I R E

	page
Introduction.	3.
I. Discriminations au sens étroit.	6.
II. Discriminations de caractère structurel . .	7.
A. Tarifs directs internationaux tenant compte de la distance totale et présen- tant un caractère de dégressivité. . . .	7.
1. Chemins de fer.	7.
2. Transports fluviaux et routiers . . .	8.
B. Harmonisation.	9.
1. Chemins de fer.	9.
2. Transports fluviaux et routiers . . .	9.
III. 1. Accords tarifaires non publiés	11.
2. Tarifs spéciaux.	11.
3. Statistiques des transports.	11.
4. Problèmes particuliers	11.
IV. Conclusion.	14.

La Commission des transports a examiné, le vendredi 17 mai 1957, les parties du cinquième Rapport général sur l'activité de la Communauté qui ont trait aux transports, après avoir discuté les mêmes problèmes le 28 mars 1957.

M. Paul-J. KAPTEYN a été désigné comme rapporteur.

La Commission a adopté les grandes lignes du rapport le 17 mai 1957.

Etaient présents:

M. Paul-J. KAPTEYN, vice-président-rapporteur;

MM. E. BATTISTA,

A. POHER,

E. SCHAUS,

J. SCHÖNE.

RAPPORT

fait au nom de la Commission des transports

par M. Paul-J. KAPTEYN

sur

les transports dans la Communauté et les paragraphes 5 et 137 à 147 du cinquième Rapport général sur l'activité de la Communauté (9 avril 1956 - 13 avril 1957).

Monsieur le Président, Messieurs,

Introduction

Dans son introduction au cinquième Rapport général sur l'activité de la Communauté, la Haute Autorité ne s'est pas bornée à récapituler ses travaux de l'année écoulée. Elle a estimé souhaitable d'approfondir deux des plus graves problèmes qui exigent une solution. Elle a indiqué les difficultés qu'elle rencontre et leurs causes. Votre Commission reprend, à ce propos, un extrait commençant au cinquième alinéa du paragraphe 5 et consacré aux tarifs directs des transports fluviaux et routiers.

"Il n'en reste pas moins que l'introduction de tarifs directs pour la route ou pour la voie d'eau ne pourrait avoir un sens satisfaisant que moyennant une harmonisation des modes de tarification et un rapprochement des charges imposées aux transporteurs dans les différents pays du marché commun.

Or, on touche ici à un point fondamental de la structure économique dans chaque pays. Le problème des transports dans le marché commun n'est pas seulement celui des tarifs sur

les relations traversant les frontières. La tarification intérieure elle-même, et les principes divergents sur lesquels elle repose, ont des conséquences déterminantes. Ici s'opposent deux philosophies: l'une qui admet une gestion des transports en fonction de leur prix de revient, de leur intérêt commercial propre, finalement de leur équilibre financier; l'autre qui fait du transport un instrument au service d'une politique économique de développement des régions ou de localisation des industries. A dire vrai, la différence s'accroît par le mélange souvent inconscient ou anarchique entre ces deux idées, et par le jeu complexe d'interventions destinées à parer les conséquences excessives d'autres interventions dans le même domaine(1). L'exemple le plus typique, c'est la superposition de tarifs favorisant la décentralisation à d'autres tarifs qui ont provoqué eux-mêmes des excès dans la concentration locale de l'industrie. La divergence des principes dans ce domaine aboutit, sous une forme confuse et difficile à analyser, à un effet de subventions en faveur de certaines fractions des industries. Et quand les tarifs se diversifient en fonction de situations particulières et d'objectifs propres à chaque région, il devient difficile de discerner entre les différenciations légitimes et des mesures de soutien à certaines entreprises, et finalement des discriminations avérées entre les industries du marché commun.

(1) Cf. Rapport de votre Commission, mai 1954, doc. n° 14, 1953-1954, paragraphe 10: "Il est difficile de découvrir un concept fondamental poursuivi conséquemment qui ait servi de base à la politique des transports des pays. Cette politique donne plutôt l'impression que l'on s'est souvent abrité derrière des solutions occasionnelles"

Il n'y a finalement d'issue valable à de tels problèmes que dans l'élaboration d'une politique commune, qui tienne compte dans la mesure appropriée des conditions de bonne gestion des transports, des conditions d'équilibre de l'économie générale, des conditions initiales des développements régionaux (1)."

Votre Commission a l'impression que les citations de ses rapports de 1954 et de 1955 montrent clairement qu'elle souscrit entièrement aux conceptions de la Haute Autorité. Il n'empêche qu'elle comprend les difficultés devant lesquelles les six gouvernements se trouvent placés.

Ces difficultés découlent du fait qu'il aurait fallu insérer dans le Traité des dispositions relatives aux transports. "Toutefois, étant donné que l'on n'envisageait pas aussi la création d'un marché commun des transports, on s'est borné à établir un certain nombre de dispositions visant à éliminer toute discrimination et on a attribué à la Haute Autorité des pouvoirs limités. Il est résulté de ce fait que les Etats membres, tout en conservant leurs compétences en matière de transports (5e alinéa de l'art. 70), ont dû cependant assumer un certain nombre d'obligations afin de garantir le bon fonctionnement du marché commun. Ce sont les obligations résultant du § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires.

Cette situation présente de sérieux inconvénients. En effet, si la politique des transports est toujours de la compétence des gouvernements, l'observation des obligations résultant du Traité

(1) Cf. Rapport de votre Commission, mai 1954 doc. n° 14, 1953-1954 paragraphe 28 : "L'harmonisation obligatoire a conféré au Traité un dynamisme interne qui forcera l'intégration et la coordination des transports en débordant le cadre du Traité..." Cf. également Rapport de mai 1955, doc. n° 15, 1954-1955, paragraphe 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..."

implique des mesures qui pèsent sur la politique traditionnelle des pays. Ceci est d'autant plus regrettable que l'on n'a pas créé les conditions d'une politique intergouvernementale des transports". (Cf. Rapport intérimaire de mai 1957, p. 8).

C'est tout cela qui a incité votre Commission à consulter trois experts. Elle procédera avec eux à un échange de vues et espère ainsi pouvoir mieux initier l'Assemblée, en temps voulu, aux secrets d'une matière fort compliquée.

I

Discriminations au sens étroit

Après la suppression des discriminations les plus flagrantes dès l'année 1953, quelques autres discriminations du même genre sont encore parvenues à la connaissance de la Haute Autorité en 1954. Celle-ci a réussi à trouver une solution satisfaisante dans deux cas. Dans un troisième, qui appartient vraisemblablement à cette catégorie de discriminations, elle a simplement pu provoquer une amélioration de la situation. Il s'agit en l'espèce des effets de l'application des articles 127 et 257 du Code des douanes françaises (Cf. paragraphe 79 du cinquième Rapport général). Votre Commission y reviendra sous le titre "problèmes particuliers".

Il n'est pas exclu que la Haute Autorité soit saisie d'une nouvelle discrimination de ce genre (1).

Le Gouvernement français objecte que certains tarifs allemands appliqués aux transports de combustibles permettent aux

(1) Rapport général, paragraphe 141.

usines sidérurgiques allemandes de se procurer leurs combustibles à des conditions plus favorables que les usines françaises ou sarroises. Votre Commission approfondira la question également sous le titre "problèmes particuliers".

II

Discriminations de caractère structurel

A. Tarifs directs internationaux tenant compte de la distance totale et présentant un caractère de dégressivité (3e alinéa, 2°, du § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires)

1. Chemins de fer (1)

a) Dans la Communauté

Comme l'indique le cinquième Rapport général, le tiers restant de la fraction terminale perçue à chaque passage de frontières a disparu depuis le 1er mai dernier. Les accords conclus entre les six gouvernements le 21 mars 1955 et le 15 mars 1956 sont ainsi intégralement appliqués.

Peut-être la Haute Autorité pourra-t-elle faire savoir à l'Assemblée Commune, dans son prochain rapport, si les accords en question donnent entière satisfaction ou si elle estime qu'ils devront encore être complétés.

b) Négociations avec les pays tiers (2)

(1) Rapport général, paragraphe 140.

(2) 2e alinéa de l'art. 70 du Traité. Rapport général, paragraphes 138 et 139.

Le 28 juillet 1956, peu après que votre Commission eût émis, dans son rapport, le voeu que l'accord avec la Suisse soit conclu à bref délai, celui-ci a été signé.

Votre Commission se plait à relever que l'accord interdit les discriminations fondées sur le pays d'origine ou de destination et que les mesures d'harmonisation seront étendues aux tarifs directs internationaux.

Elle exprime en outre sa satisfaction de l'esprit de coopération, né des négociations, qui anime la commission formée de représentants des gouvernements et de la Haute Autorité.

La Commission émet le voeu que les négociations engagées avec l'Autriche depuis 1956 aboutissent également à bref délai à un résultat satisfaisant.

2. Transports fluviaux et routiers

Chaque fois qu'elle a rencontré la Haute Autorité, votre Commission a parlé des transports internationaux. La solution des problèmes qui se posent à ce sujet étant étroitement liée à l'harmonisation, votre Commission se propose d'y revenir plus spécialement au chapitre B intitulé "Harmonisation".

Néanmoins, votre Commission rappellera dès à présent la remarque qu'elle a faite au paragraphe 21 de son rapport de mai 1954 (1):

"Quelle que soit la forme donnée à une telle solution, celle-ci ne doit cependant pas préparer la voie à une cartellisation de l'industrie de la navigation fluviale, car cette cartellisation pourrait empêcher la Haute Autorité de contrôler l'activité de cartels éventuels; il est douteux que l'article 80 habilite la Haute Autorité à intervenir dans ce cas".

La même idée se retrouve au 3e alinéa de la page 14 du rapport de juin 1956 (2):

(1) Doc. n° 14, 1953-1954.

(2) Doc. n° 15, 1955-1956.

"Votre Commission a cependant fait remarquer (et elle tient à souligner à nouveau sa remarque) que la Haute Autorité devrait inviter les gouvernements à veiller à ce que le régime adopté pour la formation des prix ne favorise pas la création d'organisations analogues aux cartels."

B. Harmonisation (1) (3e alinéa, 3°, du § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires)

1. Chemins de fer

Dans son Rapport, la Haute Autorité indique que l'harmonisation (pourquoi ne traduit-elle pas en néerlandais le terme "harmonisation" de la même façon que dans le Traité ?) pose la question de "la détermination de la mesure dans laquelle cette harmonisation est nécessaire au bon fonctionnement du marché commun ou dans laquelle les relativités des niveaux tarifaires doivent être rendues comparables de pays à pays afin d'éviter que soient faussées les conditions de concurrence et de développement des industries de la Communauté". En présence des difficultés que comportent ces travaux d'harmonisation tarifaire, la Haute Autorité a fait connaître aux gouvernements des Etats membres, le 9 mars 1957, son intention d'instituer auprès d'elle, par application des dispositions de l'article 46 du Traité, une commission d'économistes indépendants, "afin de mettre à l'étude la première partie du problème". Votre Commission aimerait savoir si ce groupe d'économistes a été effectivement constitué et elle rappelle à ce propos les dispositions du 5e alinéa du § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires.

2. Transports fluviaux et routiers

Le paragraphe 3 du Chapitre VI du Rapport général montre qu'il existe une corrélation extrêmement étroite entre harmonisation et tarifs directs applicables aux transports fluviaux et routiers. Déjà dans son rapport de mai 1956 (p.19, premier alinéa

(1) Rapport général, paragraphe 144.

(2) Doc. N° 15, 1955-1956.

votre Commission insistait sur l'opportunité de "chercher, dès le début, à appliquer simultanément" les règles du Traité en matière de suppression des discriminations les plus flagrantes, d'introduction des tarifs directs internationaux et d'harmonisation.

A ce propos, elle a déjà relevé précédemment l'obligation de publicité et la nécessité de prévenir la création de cartels échappant au contrôle.

Votre Commission a toujours regretté la Résolution adoptée par le Conseil spécial de ministres au début de 1955. Etant donné que le problème des disparités a un aspect politique, il était improbable que la solution vînt de la Conférence européenne des ministres des transports. La solution a donc inutilement tardé. A plusieurs reprises, votre Commission a demandé instamment à la Haute Autorité de faire en sorte que le problème soit résolu rapidement. Elle ne croit certainement pas devoir attribuer à l'activité de la Haute Autorité le fait que les négociations doivent encore se poursuivre.

Votre Commission estime opportun de réaffirmer explicitement qu'il faut d'urgence uniformiser les diverses prescriptions régissant l'admission des entreprises de transports au trafic international, le poids et les dimensions des véhicules et la charge utile autorisée.

Au stade actuel des négociations concernant les transports fluviaux et routiers, votre Commission ne pense pas qu'il soit souhaitable de s'arrêter aux propositions contenues dans le Rapport général. Pas davantage, elle n'estime opportun de retenir les informations parues à ce sujet dans la presse. Néanmoins, elle espère qu'un accord interviendra en temps utile avant la seconde partie de la session ordinaire de l'Assemblée. Il lui semble nécessaire de rappeler à ce propos également les dispositions du 5e alinéa du § 10. de la Convention relative aux dispositions transitoires.

III

1. Accords tarifaires non publiés
(3e alinéa de l'article 70)

La Commission aimerait recevoir des renseignements au sujet des contacts que la Haute Autorité a eus, à ce sujet, avec le Gouvernement néerlandais.

2. Tarifs spéciaux
(4e alinéa de l'article 70)

La Haute Autorité a achevé son étude des tarifs spéciaux appliqués à la ferraille et à l'acier. Etant donné que le volume des transports de charbon et de minerai est beaucoup plus important, la Commission insiste auprès de la Haute Autorité sur l'opportunité d'activer les travaux en question.

3. Statistiques des transports

La Commission a pris acte, avec une très vive satisfaction, des premiers résultats des travaux de la Haute Autorité en ce domaine. Votre Commission a toujours souligné l'importance de ces statistiques. Elle est convaincue que celles-ci permettront désormais d'évaluer plus exactement le développement du marché commun. Elle tient à en féliciter encore une fois la Haute Autorité.

4. Problèmes particuliers

a) Au chapitre I du présent rapport, sous le titre "discriminations au sens étroit", a été évoqué un problème qui a figuré à l'ordre du jour de votre Commission dès le 21 janvier 1954. Il s'agit des conséquences de l'application des articles 127 et 257 du Code des douanes françaises (1).

Les dispositions en question soumettent aux droits de douane applicables aux produits provenant de pays tiers les produits sidérurgiques français expédiés par bateau vers la Côte Atlantique française par Anvers, Rotterdam ou d'autres ports de la mer du Nord.

(1) Rapport général, paragraphe 79. Cf. également le présent rapport, p. 6.

Au cours de négociations avec la Haute Autorité, en 1955, le Gouvernement français s'est déclaré disposé à accorder des dérogations et à établir un tarif ferroviaire de concurrence pour les livraisons du Nord-Est vers la côte Atlantique. Votre Commission suppose que la situation actuelle est contraire à l'esprit du Traité, notamment de l'article 46 et du 2e alinéa de l'article 86.

En mars 1956, la Haute Autorité déclarait que l'étude juridique de cette affaire n'était pas encore achevée. A ce jour, votre Commission ignore où en est cette étude.

En 1956, la Haute Autorité a demandé au Gouvernement français d'étendre, à tous les points du littoral français qui le requièrent, l'application de tarifs de concurrence analogues. Le Gouvernement français a estimé inutile une telle extension puisqu'aucune dérogation n'avait été demandée. Votre Commission compte pouvoir bientôt recevoir de la Haute Autorité la communication des résultats de l'étude juridique. En outre, il est permis de se demander si les intéressés sont suffisamment informés de la possibilité d'obtenir des dérogations.

b) Au chapitre I du présent rapport, il a été fait mention de plaintes du Gouvernement français à l'égard de certains tarifs appliqués dans la République fédérale d'Allemagne pour les transports de charbon (1). Il s'agit en l'occurrence des tarifs AT 6B 30-33. Cette plainte est à l'étude depuis plusieurs mois déjà. Le Gouvernement français soutient qu'il s'agit d'une discrimination, alors que le Gouvernement fédéral affirme qu'il n'en est rien et qu'il ne s'agit pas davantage d'un ensemble de tarifs comparable à une tarification normale appliquée exclusivement aux entreprises sidérurgiques allemandes.

Votre Commission estime que ce problème comporte, outre son aspect juridique, des aspects économiques très importants qui nécessitent un examen approfondi. A son avis, il faudra

(1) Cf. le présent rapport, pages 6 et 7.

tout d'abord examiner si le 2e ou le 4e alinéa de l'article 70 s'applique en l'espèce. Toutefois, elle estime que l'aspect économique a une importance tout aussi grande que l'aspect juridique. Il faudra rechercher dans quelle mesure les tarifs en question répondent aux circonstances spéciales que l'industrie allemande connaît à proximité de la frontière des zones, en raison de la situation politique actuelle. Il faudra examiner également s'il s'agit peut-être de tarifs d'avant-guerre dont le but est d'équilibrer les suites d'une position géographique moins favorable. Dans ce cas, il restera à déterminer si ces tarifs doivent avoir un caractère provisoire ou permanent.

La question est notamment de savoir s'il n'incombe pas en fin de compte aux industries intéressées de remédier aux inconvénients de leur situation géographique en fabriquant des produits finis pour ~~compenser le coût élevé du transport~~ du charbon qu'elles reçoivent.

Votre Commission attend avec un vif intérêt les résultats de l'enquête. Elle souligne l'importance qu'elle accorde à une solution rapide de ce problème.

La plainte en question l'amène à rappeler les dispositions du troisième alinéa de l'article 70:

"Les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports de charbon et d'acier à l'intérieur de chaque Etat membre et entre les Etats membres sont publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité".

Les tarifs AT 6B 30-33 ayant été publiés, le Gouvernement français a pu en prendre connaissance et saisir la Haute Autorité de ce qu'il estimait être des discriminations. Sans vouloir préjuger la décision de la Haute Autorité, votre Commission pense qu'il n'est pas exclu que cette décision soit défavorable au Gouvernement français. Si celui-ci l'estimait inacceptable en excipant de sa non-conformité au Traité, il peut introduire,

en invoquant l'article 33 - un recours auprès de la Cour, qui aurait le pouvoir d'annuler la décision incriminée. Votre Commission croit pourtant devoir indiquer qu'au cas où seraient remplies les conditions légales, les Chemins de fer fédéraux allemands pourraient aussi bien appliquer ces tarifs sous forme d'accords non publiés. Dans ce cas, il existe deux possibilités. Après avoir été informée, la Haute Autorité pourra juger qu'il s'agit effectivement de discriminations. Si elle prend une décision en ce sens, il sera loisible au Gouvernement allemand de saisir la Cour de Justice. Mais si la Haute Autorité estime qu'il n'y a pas de discrimination, sa décision ne sera pas publique et le Gouvernement français continuera d'ignorer ce qu'il considère actuellement comme des pratiques discriminatoires. Le recours qui lui est ouvert dans les circonstances actuelles, grâce à la publication, deviendra pour lui impossible.

Votre Commission a l'impression que ce serait priver le Gouvernement français d'un moyen de droit dont il peut faire usage en cas de publication.

IV

Conclusion

Sous le titre "Harmonisation", votre Commission a fait allusion au 5^e alinéa du § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires:

"Les mesures visées en 2° (établissement de tarifs directs internationaux) et 3° (harmonisation) entreront en vigueur simultanément, sitôt réalisé l'accord des gouvernements. Toutefois, au cas où, deux ans et demi après l'institution de la Haute Autorité (souligné par le rapporteur), l'accord des gouvernements des Etats membres ne serait pas réalisé sur les mesures visées en 3°, les mesures visées en 2° entreraient seules en vigueur à une date déterminée, par la Haute Autorité

Dans ce cas, la Haute Autorité ferait, sur proposition de la Commission d'experts, les recommandations qui lui paraîtraient nécessaires en vue d'éviter toutes perturbations graves dans le domaine des transports".

C'est à la lumière de ces dispositions que votre Commission est d'avis que le résultat obtenu jusqu'ici inspire de sérieuses inquiétudes.
