

## Considérations de Lambert Schaus sur l'instauration d'une politique commune des transports (20 septembre 1966)

**Légende:** Le 20 septembre 1966, se basant sur l'analyse des différents traités européens, Lambert Schaus, membre de la Commission de la Communauté économique européenne et ancien Ambassadeur du Luxembourg en Belgique fait un état des lieux de la politique commune des transports.

**Source:** Archives Nationales du Luxembourg, Luxembourg. Ministère d'Etat. Affaires étrangères. Dossier 53, 1966.

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/considerations\\_de\\_lambert\\_schaus\\_sur\\_l\\_instauration\\_d\\_une\\_politique\\_commune\\_des\\_transports\\_20\\_septembre\\_1966-fr-0175afb2-5c36-448b-9730-58eed7d3be20.html](http://www.cvce.eu/obj/considerations_de_lambert_schaus_sur_l_instauration_d_une_politique_commune_des_transports_20_septembre_1966-fr-0175afb2-5c36-448b-9730-58eed7d3be20.html)

**Date de dernière mise à jour:** 04/09/2012

## Considérations sur l'instauration d'une politique commune des transports (20 septembre 1966)

par Lambert SCHAUS

### **Membre de la Commission de la Communauté Economique Européenne, ancien Ambassadeur du Luxembourg en Belgique**

Il est évident que, à l'intérieur d'un Etat national, la politique des transports doit être la même pour tout le territoire du pays, encore que des correctifs d'ordre régional puissent y être apportés.

La logique exige qu'il en soit de même lorsque deux ou plusieurs Etats forment entre eux une union économique. Cependant, il faut se méfier de la terminologie, de la valeur que l'on attribue aux mots. Dans la pratique, la notion d'« union économique » a souvent une portée plutôt politique que scientifique et peut recouvrir des réalités souvent différentes. Aussi convient-il, dans chaque cas concret, d'examiner quel genre d'« union » les parties contractantes ont voulu instaurer, jusqu'à quel degré elles ont voulu « unir » ou « intégrer » leurs économies.

Dans une véritable union économique qui tend à la fusion des économies des parties contractantes, à la création d'une seule aire économique - qui va donc délibérément et sciemment au-delà de la simple union douanière - l'instauration d'une politique commune des transports est indispensable. Sans cela la libre circulation des marchandises peut être entravée. Sans cela on peut maintenir ou créer des discriminations et des distorsions à l'égard des entreprises des différents Etats membres de l'union. Sans cela, une concurrence saine et loyale, à égalité de chances, ne peut être garantie entre les entreprises des Etats membres.

#### **I. U.E.B.L.**

Dans notre région de l'Europe, l'Union Economique entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg est, dans les temps actuels, le premier exemple d'une certaine fusion de l'économie de deux Etats souverains. Signée le 25 juillet 1921, cette union entra en vigueur le 22 mai 1922. Elle fut révisée et adaptée aux circonstances actuelles par les protocoles du 29 janvier 1963 qui, depuis 1965, sont en vigueur. Si la Convention de 1921 était principalement axée sur l'instauration d'une union douanière, la Convention de 1963 déclare qu'« il est institué entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg une union économique fondée sur une union douanière ».

La Convention U.E.B.L. ne s'occupe guère, par des dispositions spécifiques, de la politique des transports, au sens économique.

Il convient cependant de rappeler que la question de l'exploitation des chemins de fer luxembourgeois prend une place importante dans la convention U.E.B.L. de 1921. Cette question relevait cependant de la politique tout court - plutôt que de la politique des transports.

Les chemins de fer luxembourgeois étaient, depuis leur création, il y a plus de cent ans, un objet de convoitise de la part des voisins du Grand-Duché. Au-delà des raisons d'ordre économique, c'étaient surtout des motifs d'ordre stratégique qui incitaient les Etats à s'assurer l'exploitation du réseau des chemins de fer luxembourgeois, peu important par lui-même, mais occupant une position-clé entre les réseaux des pays voisins. La convention ferroviaire conclue en 1872 entre le Reich allemand et le Grand-Duché fut dénoncée par celui-ci en 1918, pour le motif que le Reich avait violé le 2 août 1914 la neutralité du Luxembourg. Le Traité de Versailles sanctionna cette dénonciation. Ce fut alors l'Administration des chemins de fer d'Alsace-Lorraine qui exploita de fait le réseau Guillaume - Luxembourg pour compte de l'Etat français.

La Convention U.E.B.L. de 1921 prévoyait, dans son article 24, que l'exploitation de tout le réseau luxembourgeois à section normale ferait l'objet d'un arrangement entre la Belgique et le Luxembourg, en vue d'en assurer l'exploitation avec le concours de la Société luxembourgeoise Prince Henri. En fait, on tendait à l'exploitation du réseau luxembourgeois sous le contrôle de l'Etat belge, pour des raisons stratégiques, certes,

mais aussi pour des raisons économiques dont les intérêts du port d'Anvers n'étaient certainement pas les moindres.

Les conventions conclues par le gouvernement luxembourgeois avec les sociétés intéressées et avec le gouvernement belge en 1924, en exécution de l'article 24 de la Convention U.E.B.L. de 1921, furent rejetées par le Parlement luxembourgeois en 1925, rejet qui provoqua la chute du gouvernement luxembourgeois.

Il s'ensuivit une nouvelle période d'exploitation française des chemins de fer luxembourgeois, puis il y eut les malheureuses péripéties de la guerre 1939-45. Enfin, en 1946, une convention ferroviaire tripartite belgo-franco-luxembourgeoise fut signée, concernant l'exploitation des chemins de fer luxembourgeois. Une Société Nationale des chemins de fer luxembourgeois assurera cette exploitation, société dont le capital est souscrit à raison de 51 % par le Luxembourg, 24,5 % par la Belgique et 24,5 % par la France.

Cette convention ferroviaire tripartite a résolu, sur le plan international, le problème politique de l'exploitation des chemins de fer luxembourgeois. D'ailleurs, actuellement, l'importance des chemins de fer sur le plan stratégique a considérablement diminué. Malheureusement, cette convention n'a pas pu résoudre l'angoissant problème du déficit chronique des chemins de fer luxembourgeois.

La question de l'exploitation des chemins de fer luxembourgeois a été, dans les relations belgo-luxembourgeoises, une question de haute politique, non pas de politique des transports au sens économique. Heureusement, le rejet de la convention ferroviaire de 1924 n'a guère laissé, à la longue, de séquelles sérieuses dans les relations entre les deux pays, ni sur le plan politique, ni sur le plan économique. Le transport des marchandises luxembourgeoises par la S.N.C.B., notamment vers le port d'Anvers, est resté fort important.

La Convention U.E.B.L. coordonnée de 1963 prévoit, dans ses articles 28 et 29, des dispositions spécifiques en matière de transport. Mais celles-ci sont d'une portée plus déclaratoire qu'effective, étant donné que les dispositions générales du Traité assurent l'égalité de traitement aux ressortissants et aux entreprises des deux pays. En fait, on peut affirmer que, notamment en matière de transport de marchandises par route, il n'existe plus de problème entre les deux pays, en ce qui concerne tant l'accès au marché que la liberté d'établissement.

Les dispositions de l'article 28, 3 de la Convention, assurent au Grand-Duché, par les ports belges, un libre accès aux transports maritimes, dans les conditions applicables aux entreprises de transport et aux ressortissants belges. C'est là certainement, pour le Grand-Duché, une garantie sérieuse d'avoir un libre accès à la mer, en cas de difficultés internationales. Certes, au stade actuel des relations politiques et économiques entre les pays de l'Europe des Six, cette disposition peut sembler manquer de portée pratique. Mais il semble certain que l'économie luxembourgeoise - et en partie la sidérurgie lorraine - même à l'heure de la Moselle canalisée, n'oubliera pas le chemin traditionnel vers les ports belges, si ceux-ci continuent à rester compétitifs. Les dernières statistiques révèlent que dans le trafic vers aval sur la Moselle - dont la part prédominante est constituée par des produits sidérurgiques - les expéditions vers Anvers sont de 44,4 %, vers Gand de 11,2 % et de 0,7 % vers les autres ports belges. Le port d'Anvers ne semble donc guère souffrir de la canalisation de la Moselle. Celle-ci crée cependant une situation plus difficile pour la S.N.C.B.

## II. BENELUX

Le Traité Benelux du 3 février 1958, entré en vigueur le 1er novembre 1960, institue entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas l'Union économique envisagée par la Convention douanière signée à Londres le 5 septembre 1944, précisée et interprétée conformément au Protocole signé à La Haye, le 14 mars 1947. La base de l'Union Benelux - tout comme celle de l'U.E.B.L. - est l'union douanière. Cependant le Traité contient un certain nombre de dispositions qui tendent vers la fusion de l'économie des trois Etats.

En matière de politique des transports, il n'était certainement pas facile d'arriver à des normes communes au sein du Benelux. Les transports occupent, dans l'économie des Pays-Bas, une place de loin plus importante que dans les autres pays du Benelux (et de l'Europe des Six). La conception de la politique des transports

aux Pays-Bas diffère sensiblement de celle des autres pays : réglementation parfois assez rigide à l'intérieur des Pays-Bas, recherche d'une liberté aussi complète que possible dans les transports internationaux. C'est surtout dans la conception du régime de la navigation fluviale - et de la navigation rhénane en particulier - que les vues néerlandaises ne concordent pas toujours avec celles de ses partenaires.

Malgré ces difficultés fondamentales - parfaitement compréhensibles pour des raisons d'ordre géographique, économique et historique - les trois pays ont réussi à insérer dans le Traité Benelux quelques grands principes de politique des transports. La mise en œuvre de ces principes se trouve entre les mains du Comité de Ministres qui doit statuer à l'unanimité.

Les articles 68 et 69 du Traité déterminent les principes qui doivent guider la politique coordonnée des transports : harmonisation des conditions de concurrence, rentabilité des entreprises de transport, développement harmonieux et collaboration active des ports de mer Benelux. Les articles 85 à 89 font obligation au Comité de Ministres de s'orienter vers la libre circulation des services de transport. L'article 28 prévoit l'institution d'une commission des communications qui a notamment pour mission d'exécuter les décisions du Comité de Ministres.

De façon générale, on peut dire que le régime des transports prévu par le Traité Benelux apparaît comme empreint d'un esprit très libéral. En fait, la libéralisation des transports de marchandises par route effectués entre les trois pays est réalisée, de même que la politique commune des prix dans ce même secteur. En ce qui concerne le droit d'établissement, les ressortissants des trois Etats membres sont soumis, dans chacun d'eux, aux conditions nationales.

Si l'U.E.B.L. et le Benelux ont pu réaliser, à l'intérieur de leurs territoires, une libération complète du transport international des marchandises par route, si certaines mesures de coordination des transports ont été prises ou sont prévues par les Traités, on ne saurait cependant affirmer qu'on ait instauré une véritable politique commune des transports dans l'U.E.B.L. ou dans le Benelux. Aucun des Traités, d'ailleurs, ne le prévoit expressément. Mais il arrive souvent, dans le domaine politique ou économique, que les nécessités de fait ou le dynamisme propre du processus économique poussent à aller au-delà des limites tracées par les textes des traités.

La faiblesse congénitale de l'U.E.B.L. et du Benelux - il faut bien le dire - réside dans le fait que ces unions n'ont pas d'institutions, indépendantes à l'égard des Etats membres, disposant de la compétence et des moyens d'action nécessaires pour donner constamment les impulsions indispensables pour faire avancer le processus d'intégration, en faisant prévaloir l'intérêt commun. C'est une constatation.

Une politique commune des transports semblait impossible - et peut-être pas nécessaire - en 1921 et en 1944, quand furent jetés respectivement les premiers fondements de l'U.E.B.L. et du Benelux. Aux moments où la Convention Benelux fut signée (1958) et où la Convention U.E.B.L. fut révisée (1963) la Communauté Economique Européenne existait déjà et la nécessité de faire une politique commune des transports propre au sein de l'U.E.B.L. ou du Benelux ne se faisait peut-être pas sentir avec la même acuité.

### **III. C.E.C.A.**

Le Traité de Paris instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, signé le 18 avril 1951, entra en vigueur le 25 juillet 1952. Les trois pays du Benelux en font partie. Le Traité C.E.C.A. prévoit un transfert de certains droits de souveraineté à des institutions communautaires et notamment à la Haute Autorité.

Le Traité C.E.C.A. tend à réaliser une intégration très poussée de l'économie des Etats membres dans le domaine du charbon et de l'acier. Dans cette intégration par secteurs, une politique commune des transports n'est pas prévue.

Certes, l'article 70 du Traité C.E.C.A. reconnaît que « l'établissement du marché commun (du charbon et de l'acier) rend nécessaire l'application de tarifs de transport du charbon et de l'acier de nature à offrir des

conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables ». Mais le dernier alinéa du même article réserve expressément à la seule compétence des Etats membres tout ce qui concerne la politique des transports proprement dite.

La C.E.C.A. a pris, dans le cadre du Traité de Paris, des mesures de transport fort utiles. Rappelons à cet égard e.a. l'institution de tarifs internationaux directs pour les chemins de fer, l'abolition des discriminations, dans les prix et conditions de transport de toute nature, fondées sur le pays d'origine ou de destination des produits, etc. Mentionnons aussi les efforts inlassables de la Haute Autorité pour garantir une publicité suffisante des 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.

Malgré les réalisations remarquables de la C.E.C.A. en matière de transport, celle-ci ne pouvait pas, en raison des limites mêmes imposées par le Traité, instaurer une politique commune des transports entre les Etats membres.

#### IV. C.E.E.

Les négociateurs du Traité qui devait instituer la Communauté Economique Européenne se rendaient bien compte qu'il était impensable que dans une communauté qui - au-delà de l'union douanière - devait fusionner l'économie des six partenaires, il n'y eût pas une politique commune des transports.

Les négociations furent particulièrement ardues dans ce domaine. Si la Belgique et le Luxembourg pratiquaient une politique des transports évitant les solutions extrêmes, la France et la République Fédérale d'Allemagne avaient, en cette matière, des conceptions foncièrement opposées à celles des Pays-Bas. Si malgré tout les négociateurs arrivaient à se mettre d'accord sur le principe de l'instauration d'une politique commune, ils ne réussirent guère à en fixer le contenu.

Le Traité de Rome du 25 mars 1957 stipule, dans son article 3, que l'action de la Communauté comporte l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports. Les articles 74 à 84 contiennent quelques dispositions de fond et fixent surtout des règles de procédure.

Il appartenait donc aux institutions de la Communauté - et surtout à la Commission - de donner un contenu à cette politique commune. A cet égard, la Commission s'est inspirée de la tendance générale du Traité basée sur le principe d'une concurrence saine et loyale.

On pourrait reprocher à la Commission d'avoir mis trop de temps à élaborer son « Mémoire sur l'orientation à donner à la politique commune des transports » (1961) et son « Programme d'action » (1962). Cependant, personne n'a jamais contesté qu'il fallait passer par ces étapes pour déblayer le terrain et pour fixer une orientation. Dans les six Etats, en matière de transports, les situations étaient tellement différentes et les tendances tellement divergentes qu'il fallait du temps pour chercher des solutions économiquement valables, qui puissent être acceptables pour tous. Car en matière de transport, le Traité exige l'unanimité au Conseil de Ministres pendant les deux premières étapes et, dans certains cas, même au-delà. Il fallait aussi laisser agir le temps pour faire mûrir certaines idées qui, au début, paraissaient inacceptables à d'aucuns. Dans certains cas - notamment en matière de prix et conditions de transport - les faits ont prouvé qu'une telle évolution est possible.

Sans pouvoir entrer dans le détail de l'action de la Communauté dans le domaine des transports, je voudrais rappeler les principes qui, de l'avis de la Commission, doivent être à la base de cette action :

1° Le secteur des transports doit être inclus dans le Marché Commun. Egalement dans ce secteur, les frontières entre les Etats membres doivent être abolies.

2° La politique des transports doit s'inspirer du principe de la concurrence. Il faut prendre en considération les aspects spéciaux des transports et chercher certaines adaptations des règles générales de concurrence, sans toutefois les surévaluer.

3° Le secteur des transports doit être considéré comme un secteur de l'économie comparable aux autres. Il ne faut pas lui attribuer de privilèges particuliers, mais non plus lui imposer de charges particulières. La politique des transports doit s'intégrer dans la politique économique générale.

4° Les transporteurs sont des producteurs de prestations économiques. Ils doivent avoir la possibilité d'obtenir, pour eux et pour ceux qui économiquement dépendent d'eux, une juste rémunération. Les usagers de leur côté sont des consommateurs qui ont droit à une satisfaction optimale de leurs besoins économiques.

5° La politique des transports doit veiller à ce qu'il ne se produise pas de perturbations sur les marchés d'échange des marchandises.

6° Les interventions communautaires ou étatiques dans l'économie des transports doivent être conformes aux exigences du marché. Elles ne doivent pas empêcher le progrès technique. Elles doivent favoriser le progrès social.

La réalisation de ces principes est en marche. Certes, dans certains milieux, tant gouvernementaux qu'économiques, on ne semble pas encore avoir toujours la volonté politique - ferme et continue - d'instaurer une politique commune des transports. On soutient que le Traité n'a pas fixé un terme contraignant pour sa réalisation. Cela est vrai. Mais le secteur des transports ne saurait rester en retard sur l'ensemble de l'intégration économique. L'union douanière entre les six Etats sera complètement réalisée le 1er juillet 1968. Il faudra qu'à cette date le secteur des transports soit suffisamment intégré pour ne pas constituer une entrave au développement harmonieux de la Communauté.

Les dernières réunions du Conseil de Ministres des Transports - et surtout le calendrier de travail établi - permettent d'espérer que le temps des hésitations et des tergiversations est passé. Le Conseil devra y mettre toute son énergie, sa bonne volonté et surtout la volonté politique de réussir pour prendre des décisions sur les nombreuses propositions de la Commission qui se trouvent sur sa table.

L'U.E.B.L. et le Benelux pourront continuer leur œuvre de coopération, en vertu de l'article 233 du Traité. Ils pourront aller plus loin et plus vite que la Communauté, ce qui pourrait être notamment le cas en matière de libéralisation des transports. Mais il va de soi que les deux unions ne pourraient, par des mesures prises en leur sein, entraver ou mettre en péril la réalisation des buts du Traité de Rome, également en matière de transport.

Un aspect particulièrement sensible de la politique commune des transports concerne la navigation maritime. Nous ne voulons pas rouvrir, en cette occasion, la discussion juridique et politique au sujet de l'interprétation de l'article 84, § 2 du Traité de Rome.

Par l'article 69 du Traité Benelux, les trois Etats « s'engagent à orienter leur politique commune de façon à encourager un développement harmonieux et une collaboration active de leurs ports maritimes ». Cet engagement est logique et sage. On ne saurait faire une politique des transports ni une politique économique tout court en excluant de l'action la politique maritime et la politique portuaire.

Ce qui a semblé opportun et nécessaire au sein du Benelux, ne le serait-il pas aussi dans la Communauté Economique Européenne ?

La politique commerciale et la politique maritime sont inséparables, non seulement par tradition, mais par leur essence même. A partir du 1er janvier 1970, la politique commerciale sera commune. La Communauté conclura les accords commerciaux avec les pays tiers. Il faudra qu'avant cette date on ait trouvé une solution sage et raisonnable pour intégrer dans la Communauté la politique maritime, en tenant évidemment compte des aspects spéciaux de ce secteur qui se trouve confronté avec la concurrence mondiale.

Espérons que, dans ce domaine aussi, le temps fera mûrir les idées et apportera des solutions.