



Doc. 66

26 novembre 1951

Création d'un Office européen des transports

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. J. van de KIEFT, Pays-Bas, Groupe socialiste

1. 1951 - 3e session - Deuxième partie



A. Exposé des motifs

1.

Une fois que l'Assemblée Consultative se fut prononcée en faveur de ce que l'on a appelé la méthode fonctionnelle ou encore l'intégration de l'économie européenne secteur par secteur, il était naturel que l'un des premiers secteurs auxquels elle consacra son attention fût celui des transports.

Par l'importance des effectifs qu'elle emploie, l'industrie des transports ne le cède en effet à aucune autre. Elle représente d'énormes investissements. Son rôle est vital pour l'ensemble des autres industries d'une nation. Il s'agit enfin d'une industrie internationale par essence, dont l'organisation sur une base européenne apparaît relativement aisée étant donné le degré de coordination qu'elle a déjà atteint.

Ce dernier point est d'importance et la commission des Questions économiques est parfaitement au courant des progrès considérables déjà accomplis par les organisations internationales travaillant dans ce domaine. Elle a toutefois constaté que ces efforts se sont jusqu'à présent exercés surtout dans le cadre de chaque mode de transport envisagé isolément, et considère qu'il est plus important encore d'assurer une coordination d'ensemble des divers modes de transport entre eux.

De ce point de vue elle a accueilli avec satisfaction la résolution relative à la politique générale des transports adoptée en juillet 1951 par la Commission des Transports Intérieurs de la Commission Économique pour l'Europe.

Mais la commission estime que la coordination des transports soulève certains problèmes économiques trop importants pour être résolus sur le seul plan technique. Ces problèmes appellent, en fait, des décisions politiques : or l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe est le seul organisme politique dans le cadre duquel ces problèmes peuvent être abordés autrement que d'un point de vue national et posés devant l'opinion publique européenne.

Nécessité de coordonner les différents modes de transport entre eux, nécessité de porter sur le plan politique les problèmes ainsi soulevés, telles sont essentiellement les deux raisons pour lesquelles la commission des Questions économiques, tout en appréciant l'importance des réalisations des organismes spécialisés déjà existants, s'est prononcée pour la création d'un Office Européen des Transports.

En ce qui concerne la compétence de cet institut, la commission était liée par le mandat de l'Assemblée qui la chargeait d'étudier la coordination des transports intérieurs à l'exclusion des liaisons maritimes transatlantiques. Aux termes de ce mandat, il eût été possible de soumettre les questions portuaires à la compétence de cet Office Européen des Transports. La commission, cependant, après avoir étudié le problème, a reconnu l'impossibilité de séparer les ports des liaisons transatlantiques qui y aboutissent et a été d'avis de laisser ces problèmes hors de la compétence de l'Office.

La question se posait également de savoir s'il convenait de soumettre les liaisons aériennes intra-européennes à la compétence de l'Office.

Celles-ci ne concurrencent encore que fort peu les autres liaisons intra-européennes par fer et par route. Les problèmes commerciaux et administratifs qu'elles soulèvent sont foncièrement différents. Le transport aérien apparaît de plus comme une industrie jeune dont l'intégration sur une base européenne soulève moins de difficultés que celle de modes de transport plus anciens, dont l'intégration rendrait parfois nécessaire l'abandon d'investissements considérables.

Pour ces différentes raisons la commission a décidé de faire du transport aérien l'objet d'un rapport spécial et de recommander dans le présent rapport la création d'un Office Européen des Transports dont le mandat s'étendrait « à toutes les formes et moyens de transport intra-européens par route, chemins de fer, voie d'eau et cabotage » à l'exclusion des transports aériens.

On peut remarquer qu'il en est exactement ainsi aux États-Unis où « l'Interstate Commerce Commission » réglemente les différents modes de transport entre États américains à l'exclusion des liaisons aériennes, qui sont soumises au « Civil Aeronautics Board ».

En ce qui concerne les pouvoirs et fonctions de l'organisme à créer, la proposition avait été avancée d'en faire une véritable Autorité spécialisée investie de pouvoirs de décision, dont la structure s'inspirerait de celle prévue pour la Haute Autorité du Charbon et de l'Acier. Après un examen approfondi du problème, la

commission a estimé qu'un plan mis sur pied pour régler des industries complémentaires comme celle du charbon et de l'acier ne pouvait être purement et simplement reproduit dans le cas d'industries concurrentes comme le transport par fer et le transport par route par exemple.

De plus, l'idée même d'un tel plan aurait certainement pour effet de limiter le nombre de pays prêts à donner leur adhésion à un projet de ce genre. Ceci serait particulièrement regrettable dans le cas des transports, car il est essentiel au succès de l'entreprise que la communauté européenne des transports ait une extension géographique aussi vaste que possible et en particulier qu'elle s'étende à certains pays qui, sans être Membres du Conseil de l'Europe, occupent une position-clé dans le réseau des communications européennes.

La solution à laquelle s'est arrêtée la commission est de créer un Office muni seulement de pouvoirs de recommandations. Ainsi, ses pouvoirs n'excéderaient pas ceux d'autres organisations déjà existantes. Du moins l'Office serait-il en mesure de coordonner leur action, et, en faisant rapport devant l'Assemblée Consultative, de soumettre à une discussion publique des problèmes qu'il est vain d'espérer résoudre sans le support d'une opinion publique informée.

Cet Office ferait naturellement appel à l'expérience et au personnel des organisations spécialisées existantes et, de ce fait, pourrait fonctionner avec un personnel administratif réduit, mais il ne fait pas de doute que ses recommandations une fois discutées et adoptées par l'Assemblée Consultative auraient un poids considérable.

Il convient enfin de remarquer que la mise sur pied d'un tel office n'empêche nullement de créer plus tard une véritable Autorité Européenne des Transports, si le besoin en est généralement reconnu. Mais la commission est d'avis que, même dans cette hypothèse, la création d'un Office du genre proposé constitue dans la situation actuelle une indispensable mesure préliminaire et une étape dont on ne saurait se passer.

Aussi votre commission a-t-elle adopté à l'unanimité et propose-t-elle à l'Assemblée le projet de recommandation suivant :

B. Projet de Recommandation

L'Assemblée,

Approuvant le projet de convention ci-après tendant à la création d'un Office Européen des Transports,

Recommande au Comité des Ministres la convocation d'une Conférence d'experts chargée d'en préparer la mise en application, Charge le Secrétariat Général de la tenir informée des suites données à cette Recommandation.

C. Projet de convention tendant à la création d'un Office Européen des Transports

Préambule

Les États membres du Conseil de l'Europe, Convaincus que les transports constituent un moyen essentiel de réaliser l'unification progressive de l'économie européenne dans son ensemble et de permettre le progrès économique social, politique et culturel de l'Europe;

Estimant que le degré d'unification réalisé dans le domaine des transports européens doit être considéré comme le véritable critère des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif déclaré du Conseil de l'Europe, qui est de servir les intérêts des nations européennes en créant entre elles une unité plus étroite;

Reconnaissant que la situation actuelle des transports européens empêche la pleine utilisation et l'application de techniques modernes, une organisation rationnelle, l'efficacité de l'exploitation et certaines mesures qui permettraient de libres échanges et de libres relations entre les citoyens des nations qui constituent la communauté européenne;

Conscients du fait que l'amélioration générale du système des transports en Europe contribuerait à relever le niveau de vie des travailleurs employés dans cette industrie, qu'une coordination plus étroite serait un facteur permettant d'accroître leur compétence professionnelle, tant à l'échelon des cadres qu'à celui de l'exécution, et qu'elle serait en outre une contribution à la solution du problème du plein emploi en Europe;

Considérant que s'en tenir de façon trop étroite à des systèmes de transport conçus seulement en fonction de besoins nationaux étroits, interdit à l'Europe certains projets essentiels, et que certaines modifications devraient être faites pour répondre à ce besoin de progrès économique qui n'a cessé de se manifester dans le cours de ce siècle;

Ont, en conséquence, décidé de créer un Office Européen des Transports dans le but d'encourager l'exploitation efficace, économique et appropriée des moyens de transports existants et d'aider au développement rationnel des transports européens.

Compétence

Article 1. — Le mandat de l'Office s'étend à toutes les formes et moyens de transport intra-européen par route, chemin de fer, et voie d'eau.

Mission

Article 2. — La mission de l'Office est de faire des études et de formuler des recommandations tendant à :

- a. assurer l'utilisation effective des moyens de transport existants en tenant compte des besoins généraux de l'Europe;
- b. encourager les investissements qui, dans le domaine des transports, sont nécessaires à la communauté européenne;
- c. éviter toute concurrence anti-économique, soit entre les différents moyens de transport, soit entre moyens de transport identiques utilisant des parcours différents ou parallèles;
- d. signaler tout danger de surinvestissement en matière de transport.

Attributions

Article 3. — L'Office Européen des Transports étudie les systèmes de transport existants, ainsi que les conditions techniques et économiques affectant les liaisons d'un caractère international, en vue de préparer le plan d'un système amélioré de transports européens, à la réalisation duquel l'Office travaillera et en fonction duquel les pays membres de l'Office seront invités à adapter leurs systèmes nationaux de transport.

Article 4. — Les pays membres sont invités à fournir à l'Office toutes les informations sur les moyens de transport existants et les conditions de leur exploitation, sur les projets de modification de ces moyens de transport, ainsi que sur les projets de création de nouveaux moyens de transport. L'Office transmet aux gouvernements en cause ses observations et ses recommandations.

Article 5. — L'Office, agissant au nom du Conseil de l'Europe, prend notamment contact avec les différentes organisations internationales s'occupant des modes de transport plus haut mentionnés, fait des recommandations tendant à leur organisation rationnelle en vue de leur intégration ultérieure, et propose les modifications qu'il juge utiles aux conventions de transport existantes.

Article 6. — L'Office, au nom du Conseil de l'Europe, prend aussi contact avec tous les organismes internationaux touchant directement ou indirectement aux questions de transport.

Article 7. — L'Office facilite les consultations mutuelles et, à la requête d'au moins deux pays membres, effectue des arbitrages entre gouvernements, administrations nationales, compagnies publiques et privées. Il encourage les ententes partielles entre deux ou plusieurs pays membres.

Article 8. — Pour assurer la coordination la plus économique des liaisons internationales et promouvoir leur progrès technique, l'Office, avec l'aide des organismes internationaux compétents, provoquera toute étude utile sur :

- les conditions d'exploitation des transports internationaux de voyageurs, de marchandises et de poste;*
- les transports entre pays membres en ce qui concerne les installations utilisées en commun;*
- les prêts, échanges et pools de matériel de transport;*
- l'unification progressive des différents types de matériel de transport et d'installations fixes;*
- l'équipement des grands itinéraires internationaux des pays membres, dans le cadre des conventions et règlements internationaux;*
- la création d'organismes internationaux ayant capacité juridique pour financer partiellement ou totalement la réalisation de plans de développement des transports européens.*

Article 9. — L'Office étudie les questions ayant trait aux tarifs applicables aux trafics de caractère international, et fait des recommandations aux pays membres et aux organisations de transport en cause.

Article 10. — Les pays membres transmettent chaque année à l'Office leurs plans d'investissement en matière de transport. L'Office les étudie et formule toute recommandation propre à assurer leur coordination.

Participation des Etats non membres du Conseil de l'Europe

Article 11. — Les États non membres du Conseil de l'Europe peuvent être admis à participer aux activités de l'Office Européen des Transports. Les modalités de cette participation seront établies par le Comité des Ministres, avis pris de l'Assemblée.

Structure

Article 12. — L'Office est composé :

1. d'un Conseil d'Administration siégeant à intervalle régulier;
2. d'un Directeur permanent;
3. d'un Secrétariat technique.

Article 13. — Le Conseil d'Administration est composé de 6 à 9 membres choisis en raison de leur compétence. Ceux-ci sont désignés pour trois ans par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe sur une liste présentée par le Comité des Ministres et peuvent être réélus. Le Conseil d'Administration prend ses décisions à la majorité simple.

Article 14. — Le Comité des Ministres et le Conseil de l'Europe nomme, sur proposition du Conseil d'Administration, le Directeur de l'Office. Celui-ci ne peut faire partie du Conseil d'Administration. - Le Directeur de l'Office est responsable de la mise en application des principes adoptés par le Conseil d'Administration. Il rédige le rapport annuel de l'Office et le soumet au vote du Conseil d'Administration.

Article 15. — Le Conseil d'Administration peut faire appel aux experts qu'il juge nécessaire de consulter. Les pays membres seront invités à mettre à la disposition de l'Office les services de ceux de leurs experts qui pourraient se révéler utiles.

Article 16. — Le Conseil d'Administration, après l'avoir voté, présente ce rapport par l'intermédiaire de son Président à l'Assemblée Consultative et à chacun des États membres du Conseil de l'Europe. Ce rapport est en outre publié et l'Office dispose des crédits nécessaires pour en assurer la diffusion.

Article 17. — Le Conseil d'Administration est responsable devant l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe qui émet chaque année un vote sur la gestion de l'Office.

Article 18. — Le Directeur de l'Office est assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un Secrétariat technique. L'ensemble de l'Office est administrativement rattaché au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe.