

La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin **200 ans d'histoire**

Jean-Marie Woehling
Secrétaire général de la CCNR

La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin est la plus vieille organisation interétatique des temps modernes. Traditionnellement, on considère que sa date de naissance remonte au Congrès de Vienne. Effectivement, c'est dans les annexes à l'Acte final de ce Congrès du 9 janvier 1815 que se trouvent les dispositions qui ont institué l'actuelle CCNR.

Toutefois, le Congrès de Vienne n'a fait lui-même que reprendre une institution existante en lui donnant une nouvelle mission et un nouveau nom, à savoir l'Administration Générale de l'Octroi du Rhin créée par une Convention conclue entre la France et le Reich allemand le 15 août 1804.

C'est donc à cette date que l'on peut faire remonter l'histoire remarquable de cette institution qui a aujourd'hui son siège à Strasbourg. Après avoir esquissé cette longue histoire, il faudra décrire son rôle actuel et ses perspectives d'avenir.

I. Les sources du succès du régime rhénan

Expliquer l'histoire, c'est toujours la reconstruire à partir de la situation contemporaine. Le regard que nous jetons aujourd'hui sur l'histoire de la CCNR est nécessairement conditionné par nos préoccupations actuelles. Sans vouloir nier cette dimension subjective, cette histoire permet de dégager les facteurs de succès de cette institution.

Le Congrès de Vienne a érigé la CCNR en une institution non pas chargée d'appliquer des règles statiques mais de développer un régime juridique en devenir, le régime rhénan, à l'origine encore bien incertain, mais qui a démontré une grande force de développement grâce aux principes sur lesquels il est fondé et grâce à la création d'une organisation dédiée à leur mise en œuvre.

A. Le régime rhénan a tiré sa force de quelques principes fondamentaux

1. Le premier d'entre eux, c'est celui de la liberté : la dynamique fondamentale du droit rhénan réside dans cette idée audacieuse mais profondément juste de la liberté de navigation. Sans doute, cette idée ne s'est-elle pas imposée d'un seul coup ni sans difficulté. Elle ne s'est concrétisée que progressivement et connaît encore aujourd'hui certaines restrictions. Elle était cependant présente dès l'origine dans le nouveau paysage rhénan issu de la tourmente révolutionnaire. Elle sera affirmée par le Congrès de Vienne précisée par une Convention

ultérieure dite de Mayence de 1831 puis consacrée par l'Acte de Mannheim de 1868¹.

¹ Après le Congrès de Vienne, la Commission Centrale a été chargée d'élaborer une convention précisant les modalités de mise en œuvre des principes fixés par ce dernier. C'est ainsi qu'a été élaboré l'Acte de Navigation de Mayence du 31 mars 1831, nommé selon la ville dans laquelle la Commission Centrale a siégé de 1816 à 1861 et, avant elle, l'Administration Générale de l'Octroi du Rhin . A compter de cette date et jusqu'en 1920, la Commission a eu son siège à Mannheim. Compte tenu de l'évolution rapide des conditions de la navigation, il a fallu réviser cette convention de 1831. C'est ainsi que fut adopté l'Acte de Mannheim du 17 octobre 1868. Cette Convention est toujours en vigueur aujourd'hui, mais avec diverses modifications résultant notamment du Traité de Versailles du 26 juin 1919, qui a décidé le transfert de la Commission à Strasbourg, et d'une révision résultant d'un accord du 20 novembre 1963 (Convention de Strasbourg). Depuis 1963, la Convention a fait l'objet de 7 protocoles additionnels.

Pour qu'il puisse se réaliser, ce principe de liberté a dû surmonter toutes sortes de difficultés telles que le démantèlement du système des droits de péage pour la navigation, l'amélioration physique de la voie d'eau, l'élimination des obstacles juridiques et administratifs, l'élargissement progressif des bénéficiaires de cette liberté, etc...

2. Mais, la liberté n'est pas synonyme d'absence de règles. Nos sociétés complexes le savent : pour que la liberté soit stable et réelle, elle doit être organisée. Telle est la deuxième grande idée-force de l'Acte de Mannheim : la conscience que la liberté de navigation doit être insérée dans un système d'ordre, d'où le développement d'un cadre réglementaire qui définit de manière rigoureuse les conditions de circulation, d'équipement des bateaux², et de sécurité. Aujourd'hui cette réglementation est complétée par des mesures tendant à éviter la pollution susceptible d'être générée par la navigation fluviale. Cette réglementation extrêmement précise et exigeante assure au transport sur le Rhin le plus haut niveau de sécurité dans le monde malgré une intensité particulièrement forte de la circulation.
3. Une troisième idée fondamentale pour le succès du système rhénan est celle de l'unité du régime. Elle ajoute la dimension de l'égalité à celle de la liberté en assurant des conditions équivalentes à la navigation rhénane à tous et sur tout le parcours du fleuve. L'harmonisation des règles pour réaliser cette unité a concrétisé avant l'heure l'idée d'un "grand marché" unifié de la navigation rhénane fondé sur le principe de l'égalité des acteurs.

B. A côté de ces principes fondamentaux, le "système de Mannheim" a posé une règle d'organisation

1. Cette règle réside dans la constitution d'un centre de décision. On connaît la lourdeur et la lenteur du processus diplomatique. Pour établir un système de gestion efficace sur le Rhin, il fallait constituer un lieu de décision autonome. Cette idée ne figurait pas encore clairement dans l'acte final du Congrès de Vienne ni même le traité de Mayence de 1834. Elle ne s'est imposée que progressivement pour être consacrée par l'Acte de Mannheim de 1868.

Sur le fondement de cette Convention, la CCNR, qui à l'origine était perçue surtout comme un sorte de conférence diplomatique permanente, est devenue une véritable organisation internationale avec des pouvoirs propres et un processus de décision spécifique.

² Le régime rhénan comprend aujourd'hui une série de règlements qui s'imposent directement aux Etats : le règlement de police pour la Navigation du Rhin (RPNR), le règlement de visite des bateaux du Rhin (RVBR), le règlement pour le transport des matières dangereuses sur le Rhin (ADNR), le règlement relatif à la délivrance des patentes du Rhin, etc.

2. Grâce à cette dimension d'organisation internationale disposant d'une impulsion propre, la CCNR a disposé de la souplesse et du pragmatisme qui lui a permis une adaptation permanente. Elle n'a de loin pas toujours assumé les mêmes missions au cours de ses 200 années d'histoire. Comme administration de l'octroi du Rhin, elle a d'abord été constituée comme une commission "fiscale" chargée d'organiser de manière "centrale" la collecte de cet "octroi de navigation" (destiné pour une part à indemniser les princes allemands de la rive gauche et pour le reste à l'entretien des bassins de houlage). Ces droits ayant été progressivement réduits, puis leur abandon consacré en 1868, cette mission a disparu. Mais, entre temps, la Commission s'était engagée dans un rôle d'impulsion et de coordination des travaux d'aménagement de la voie d'eau : redressement, approfondissement, surveillance, etc... Après la réalisation des principaux travaux, cette fonction a aujourd'hui perdu de son acuité, tandis que le développement du trafic a appelé le renforcement, à partir du milieu du XIXème siècle, de son rôle d'autorité de réglementation. Dans une période plus récente, l'importance des questions économiques a conduit la Commission Centrale à participer à la définition de mesures d'assainissement structurel et à l'effort de promotion de la navigation intérieure.

Ces changements de finalité de la CCNR ont pu se faire grâce à une définition suffisamment large par l'Acte de Mannheim de son rôle et en raison du refus de toute rigidité dogmatique dans la gestion du régime rhénan.

3. Un aspect de cette organisation mérite d'être signalée. Il réside dans l'étroit dialogue permanent que la CCNR a su développer avec la profession. Tout en étant une organisation interétatique, la CCNR a su très tôt réaliser un forum de concertation pour la profession et les autorités publiques concernées par la navigation rhénane³.

Quelques principes simples et beaucoup de souplesse, voilà l'esprit qui a permis à l'Acte de Mannheim et à la CCNR de traverser des décennies perturbées sans disparaître dans la tourmente.

II. La mission actuelle de la CCNR et l'avenir du système rhénan

Tout comme en 1868 ou en 1918, nous sommes aujourd'hui confrontés à de grands changements dans le paysage de la navigation fluviale. Pour les analyser correctement et en tirer les justes conséquences quant aux adaptations souhaitables pour la CCNR, il faut d'abord préciser le rôle actuel de celle-ci.

A. Le rôle actuel de la CCNR

1. Aujourd'hui la CCNR regroupe 5 Etats membres (l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suisse). Comme on le voit, cette organisation n'est

³ La CCNR a depuis longtemps un lien étroit avec la profession. Celui-ci a été renforcé par le rôle de la Commission dans la création de l'IVR (l'association internationale pour le Registre du Rhin), sa coopération avec des organisations telles que l'UENF, l'OEB, le VBW et d'autres organisations agréées, ainsi que la création récente d'une conférence consultative.

pas limitée aux Etats riverains⁴. Le Royaume-Uni ne l'a quitté qu'en 1994 et l'Autriche a failli la rejoindre en 1997. Elle a créé le statut d'Etats observateurs parmi lesquels figurent plusieurs pays danubiens.

Le rôle de la CCNR est de prendre toutes mesures utiles propres à favoriser la « prospérité de la navigation rhénane »⁵. Mais comme cette dernière représente plus de 70 % de la navigation intérieure européenne, les initiatives de la CCNR ont tendance à jouer un rôle pilote pour l'ensemble de la navigation intérieure.

L'activité de la CCNR a de ce fait une double dimension :

- une compétence directe pour régler les questions qui intéressent le Rhin ;
- une influence indirecte d'impulsion pour l'ensemble de la navigation intérieure européenne.

2. Cette activité s'exerce essentiellement dans cinq domaines :

- le développement et l'actualisation permanente de la réglementation relative à l'activité de navigation (règles de conduite, équipements techniques des bateaux, exigences professionnelles du capitaine et de l'équipage, règles spéciales pour les produits dangereux ou polluants, définition de standards et de procédures pour l'usage de nouvelles technologies, etc...) ;
- le suivi de l'infrastructure de la voie fluviale, de l'interface bateaux / terre et des conditions d'une compatibilité entre la navigation et l'environnement,
- l'analyse économique (statistiques et observation du marché) et le développement de la navigation intérieure, notamment par la promotion des innovations,
- la promotion et la gestion d'accords internationaux tendant à harmoniser les règles applicables à la navigation intérieure notamment dans le domaine du droit privé⁶,
- à travers sa Chambre des Appels, véritable juridiction internationale indépendante, le règlement de litiges civils et pénaux concernant la circulation sur le Rhin⁷.

⁴ Elle l'était avant 1919. Le Traité de Versailles l'a ouvert aux alliés ; l'Italie, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, entre autres, en ont été membres.

⁵ Article 45 de l'Acte de Mannheim.

⁶ ainsi qu'en matière de sécurité sociale.

⁷ Il existe aussi une procédure de plainte non contentieuse devant la Commission elle-même pour non respect des règles de l'Acte de Mannheim.

3. Les méthodes de travail sont caractérisées par une forte intégration : les experts des pays membres se réunissent régulièrement⁸ pour ensemble analyser la situation, définir les problèmes, rechercher des solutions, adopter des mesures. Ainsi plutôt qu'une activité diplomatique de négociation, la Commission Centrale est un lieu de travail en commun débouchant sur des décisions pour lesquelles la Commission Centrale dispose d'une compétence propre et exclusive. Ce travail fait l'objet de résolutions ayant force obligatoire dans les Etats membres si elles sont adoptées à l'unanimité.

Le travail est préparé par une administration permanente légère mais efficace, le Secrétariat, composé de 17 personnes et avec l'aide d'un budget de l'ordre de 2 millions d'Euros.

B. La CCNR, partie prenante d'un processus d'intégration

Le rôle de la CCNR est reconnu et l'efficacité de l'institution est appréciée de manière générale.

1. Mais celle-ci doit prendre en compte un double processus d'intégration :
 - Il s'agit d'abord d'une intégration géographique, avec les progrès de l'unification européenne et l'ouverture vers l'Est ; si le Rhin reste la colonne vertébrale du réseau navigable européen, il se trouve aujourd'hui en interrelation grandissante avec d'autres voies navigables.
 - Mais il faut aussi relever une intégration fonctionnelle, avec le développement du transport multimodal, qui ne permet plus de définir une politique de la voie d'eau isolée de son contexte.

Quelles conséquences en tirer ? On conçoit que ces transformations appellent une plus grande harmonisation au plan européen. A terme, les voies navigables européennes constitueront un vaste réseau unifié. Les idées de liberté et d'unité de régime qui constituent les fondements de l'Acte de Mannheim se seront étendues à l'ensemble de la navigation intérieure européenne. Le Rhin est appelé à constituer le coeur de ce nouveau système fluvial.

Ce processus d'harmonisation est en cours : les règlements et les standards qui caractérisent la navigation rhénane tendent à être repris et étendus à l'ensemble de la navigation intérieure européenne. De fait, une bonne part des actions de la CCNR dépassent déjà le strict champ territorial de l'Acte de Mannheim : que ce soit avec l'Accord Européen de Sécurité Sociale pour la Batellerie, le système d'élimination des déchets en provenance de la navigation, les initiatives en faveur de l'harmonisation juridique (conventions CLNI et CMNI), le suivi de l'accord ADN, etc...), la CCNR se profile déjà comme une instance de gestion pour la navigation européenne dans son ensemble.

⁸ Plus de 100 jours de réunion par an.

2. Mais ne risque-t-elle pas de perdre ainsi une part de sa force et de sa légitimité qui résultent de ce qu'elle ne regroupe que cinq pays rhénans habitués à travailler étroitement ensemble et fortement solidaire.

D'où la question des rapports entre la CCNR et l'UE. Ce ne sont pas les principes qui créent un hiatus entre ces deux institutions : les principes de liberté de la navigation, d'unité du régime, d'égalité du traitement leurs sont communs. Ce n'est pas non plus le fait que la Suisse, membre éminent de la CCNR n'appartienne pas (encore) à l'Union : sur beaucoup de points déjà, la Suisse coopère étroitement et positivement avec cette dernière. Le problème est plus fondamental : le cadre très vaste de l'Union Européenne, qui inclut une large majorité d'Etats qui n'ont aucun intérêt fluvial, est-il adéquat pour prendre en charge directement la réglementation des voies navigables de l'Union et la promotion du transport fluvial dans les mêmes conditions d'efficacité que celles dont la CCNR a su faire preuve durant presque deux siècles ?

Il semble qu'un consensus existe pour estimer qu'une "absorption" pure et simple par la Commission Européenne des fonctions de la CCNR ne serait pas la bonne solution. Pour sauvegarder "l'acquis rhénan", il faut conserver une instance opérationnelle, c'est-à-dire un lieu d'expertise et de gestion, regroupant des Etats liées par un même intérêt pour la voie d'eau alors que l'Europe fluviale compte une dizaine de pays intéressés à la navigation intérieure⁹. Par contre, une évolution des structures et de l'action de la Commission Centrale pour mieux prendre en compte la dimension communautaire est concevable.

3. De quelle manière prendre ce virage du 21^{ème} siècle pour adapter la Commission Centrale au nouveau cadre européen ? La question reste ouverte.

Quoi qu'il en soit, l'objectif devrait être de susciter une utilisation optimale de la voie d'eau. Celle-ci suppose le maintien et le développement d'un mécanisme de régulation sur les différents plans : concurrence, sécurité, environnement, aspects sociaux, etc.

A cette fin, il faut disposer d'une instance regroupant des Etats fluviaux de l'Union, unis par des intérêts communs ; une telle instance doit disposer à la fois d'une connaissance des problèmes et d'une capacité de susciter les décisions de manière efficace.

De nombreux champs d'activité pourraient s'ouvrir à une future "Commission Centrale de la navigation européenne". Il faut élargir l'horizon mais en même temps sauvegarder ce qui a fait ses preuves. Telle est la mission délicate qui incombe à ceux qui dirigent aujourd'hui cette institution.

---°---

⁹ Notamment l'Autriche, la Hongrie, la Roumanie, la Slovaquie, la République tchèque, la Bulgarie, le Royaume-Uni, la Pologne.