

**Allocution de Monsieur Jean-Marie WOEHLING**  
**Ancien Secrétaire Général de la CCNR**

à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention de Strasbourg,  
le mercredi, 4 décembre 2013 à l'Hôtel de Ville de Strasbourg

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Commissaires,  
Mesdames et Messieurs,

Cette fin de journée ne nous laisse qu'un temps limité pour évoquer le 50<sup>ème</sup> anniversaire de la révision de l'Acte de Mannheim intervenu le 20 novembre 1963, et communément appelé « Convention de Strasbourg ». Il est vrai que cette révision est entrée dans l'histoire sous le terme de « petite révision » et l'on peut considérer qu'un « petit discours » est adapté à une « petite révision ».

Il faut dire que cette convention ne comporte, malgré 6 ans de négociations (!), que peu d'innovations importantes, même si elle modifie plus de 20 articles de la Convention.

La plupart des modifications correspondent à une remise en ordre plutôt qu'à un changement en profondeur. En effet, avant cette réforme de 1963, le système de la Commission Centrale faisait un peu « désordre » : si la Commission comptait alors 7 Etats membres (le Royaume Uni et les Etats-Unis, en plus des membres actuels), certains de ces Etats avaient ratifié l'Acte de Mannheim mais non le Traité de Versailles lequel avait modifié cet acte, d'autres Etats avaient ratifié le Traité de Versailles mais non l'Acte de Mannheim, d'autres encore n'avaient ratifié ni l'Acte de Mannheim ni le Traité de Versailles, mais avaient seulement souscrit Modus Vivendi de 1936, d'autres enfin ne siégeaient dans la Commission qu'en vertu d'un échange de notes datant de 1945. Cet échange de note prévoyait au demeurant que la Commission Centrale reprendrait ses travaux sur une base provisoire et intérimaire. Dans ce cadre, il avait été convenu de ne plus appliquer certaines dispositions du Traité de Versailles et de revenir aux pratiques de 1868. L'entrelas de textes conventionnels, de protocoles particuliers, d'amendements successifs et d'usages contra legem entravaient l'exécution normale des tâches. La révision de 1963 venait par conséquent clarifier le cadre juridique tout en réaffirmant l'organisation existante. La Convention de Strasbourg est ainsi avant tout la réaffirmation des principes et rouages de la Commission Centrale par une absence de remise en cause de ceux-ci. Elle n'en est donc pas dépourvue d'importance : en remettant « au propre » le texte de l'Acte de Mannheim, les Etats parties mettaient un terme à une période de flou et d'incertitude, ouverte par le Traité de Versailles et poursuivie par les événements ultérieurs. La révision réalisait enfin la clarification recherchée dès les années 1920. De la sorte était confirmée, indirectement mais non sans force, la volonté de pérenniser l'institution et l'attachement des Etats membres au régime rhénan.

La négociation s'est déroulée, malgré quelques contestations britanniques initiales, conformément à l'interprétation traditionnelle de l'article 45 de l'Acte de Mannheim au sein de la Commission Centrale, celle-ci disposant de la compétence pour débattre elle-même sur les demandes de révision de la Convention.

La remise en ordre a concerné tout particulièrement le système judiciaire de la Commission Centrale. A juste titre, la délégation allemande a fait remarquer qu'il n'était plus conforme aux principes juridiques contemporains, reconnus tant par les Constitutions nationales que les conventions internationales, qu'un jugement soit prononcé par un organe politique

dépourvu des garanties d'impartialité et d'indépendance, en l'occurrence la réunion plénière de la Commission Centrale. On a donc créé un organe authentiquement juridictionnel : la Chambre des Appels.

Un temps considérable de négociation a dû être consacré à la révision de l'article 46 relatif aux modalités de prise de décision : une difficulté paradoxale puisque, pour l'essentiel, les Etats étaient d'accord pour entériner la pratique existante, la discussion portant essentiellement sur une rédaction reflétant cette pratique. Des difficultés similaires ont été rencontrées 40 ans plus tard lorsque le règlement intérieur de la Commission Centrale a tenté de préciser à son tour la mise en œuvre de cet article. A donc été confirmé un système de décisions prises à l'unanimité, (sauf le cas des recommandations et des décisions d'ordre interne, l'abstention ne faisant pas obstacle à l'unanimité). Mais ce sont bien des décisions prises par la commission centrale elle-même, à titre d'organisation internationale exerçant ses pouvoirs propres, un droit d'opposition étant cependant ouvert à chaque Etat dans un délai d'un mois.

Plusieurs clarifications ont fait entrer la Commission Centrale dans l'ère des organisations internationales modernes. Il en est ainsi en particulier de l'article 44 quater qui dispose que la Commission recourt à quatre langues officielles (alors que sous le régime antérieur, seule la langue française bénéficiait de cette reconnaissance).

La même observation vaut pour la suppression de la présidence française permanente, remplacée par une présidence tournante entre les Etats membres. Ce privilège présidentiel accordé à la France par le Traité de Versailles n'était plus conforme aux standards d'une organisation internationale moderne et la France y a d'ailleurs renoncé de bonne grâce, le Président français Adrien THIERRY ayant eu ainsi le « privilège » de diriger les discussions conduisant à la disparition de sa charge.

Un autre élément de mise à jour ne réside pas dans le texte de révision lui-même mais dans l'absence de sa signature par les Etats-Unis, lesquels ont quitté la Commission Centrale à ce moment, non par opposition à la réforme, mais parce que celle-ci scellait la fin de l'après-guerre et aboutissait au constat que leur rôle au sein de la CCNR était achevé.

Si l'on considère les textes adoptés, la révision de 1963 a donc été principalement une révision technique de remise en ordre. Mais une négociation est significative autant par ce qui a été adopté que par ce qui n'a pas été adopté. De fait, les négociations qui se sont déroulées de 1957 à 1963 ont porté sur des questions tout à fait fondamentales. La proposition allemande qui a mis en branle le processus de négociation était certes limitée à des questions d'organisation interne. Mais une fois la discussion ouverte, on s'est interrogé de façon beaucoup plus fondamentale sur le rôle et la place de la Commission Centrale dans le nouveau système institutionnel européen relatif aux transports, caractérisé par la création de la Communauté Economique Européenne et de la Conférence Européenne des Ministres des Transports.

C'est bien sûr surtout les relations avec la Commission européenne qui soulevaient le plus de questions car celle-ci a lancé très vite des initiatives en matière de transport (une réglementation dite anti-discrimination et un projet de tarifs appelés « à fourchette ») qui ont suscité des crispations dans le monde rhénan.

La France, tout particulièrement, a fait un certain nombre de propositions audacieuses : elle a suggéré notamment de proposer aux organes exécutifs des nouvelles organisations européennes de participer à la Commission Centrale par un commissaire plénipotentiaire placé sur le même pied que ceux des Etats.

Elle a également proposé que dans le cadre de la révision, les attributions de la Commission Centrale en matière économique soient précisées en vue d'une « harmonisation » avec les compétences de la Communauté économique européenne. Il faut d'ailleurs se souvenir qu'au moment des discussions de révision se tenait la 3<sup>ème</sup> Conférence économique du Rhin initiée par la Commission Centrale.

La France a en outre proposé d'étudier l'extension du régime rhénan et de la compétence de la Commission Centrale à d'autres voies navigables de l'Ouest européen et, à cette fin, de susciter l'adhésion d'autres Etats européens intéressés à la navigation intérieure, notamment de l'Autriche et du Luxembourg.

Ces propositions étaient appuyées sur l'idée que l'Europe avait besoin d'une institution spécifique en matière de navigation intérieure. Il s'agissait là d'idées visionnaires. Si elles avaient été mises en œuvre, il aurait été créé une « Commission Centrale pour la navigation fluviale européenne » étroitement coordonnée avec la Communauté européenne, ce qui aurait peut-être évité beaucoup de tracasseries ultérieures.

Mais ces propositions n'ont eu l'heur de convaincre, ni l'ensemble des autres Etats membres de la Commission Centrale, ni d'ailleurs la Commission européenne. La délégation britannique déclara flegmatiquement ne pas voir pourquoi il faudrait faire autre chose que ce qui s'est fait jusqu'ici. D'autres Etats ont exprimé la crainte de voir la Commission Centrale réduite à un rôle administratif et technique placée sous la conduite politique de la Communauté économique européenne, ces Etats refusant cependant de renforcer les compétences de la commission rhénane.

En particulier, l'Allemagne n'a pas voulu suivre la France dans sa proposition de renforcer les compétences économiques de la Commission Centrale, affirmant que l'Acte de Mannheim n'est pas un instrument permettant de pratiquer une politique économique en matière de transports rhénans, ce qui était vivement contesté par d'autres Etats.

En d'autres termes, la question qui se posait était de savoir si la Commission Centrale avait seulement pour mission d'assurer de bonnes conditions au trafic rhénan ou si elle devait assumer une responsabilité plus globale dans la politique du transport fluvial : comment ce mode de transport particulier devrait-il être intégré dans le système général de sorte à tenir compte de ses contraintes particulières ? Comment organiser un régime commun pour le transport rhénan alors que certains Etats de la CCNR sont membres de la Communauté économique européenne et d'autres non ?

Pour le Secrétaire Général de la Commission Centrale de l'époque, la bonne solution paraissait de discuter ces questions devant la Conférence Européenne des Ministres des Transports pour surmonter la différence entre pays membres de la Communauté européenne et pays non-membres de cette Communauté. Ne fallait-il pas en effet, comme l'affirmait la déléguée américaine, que les questions de principe soient tranchées par les Ministres eux-mêmes ?

En fin de compte, si plusieurs délégations ont reconnu que le nouvel état de l'Europe appelait une révision en profondeur de l'Acte de Mannheim, les discussions ont tourné en rond sans qu'aucun projet précis ne soit examiné à fond. On constatait qu'il fallait préciser les missions de la Commission Centrale avant d'entrer en discussion avec la Commission européenne mais, comme on n'arrivait pas à se mettre d'accord sur les missions devant être dévolues à la Commission, on s'est résigné à renvoyer à plus tard toute décision.

On peut retenir que, dès cette époque, c'est la question des relations avec la Communauté économique européenne qui a suscité le plus d'interrogations, de débats et d'irrésolution. Le représentant de la Grande-Bretagne faisait ainsi observer en 1960 que « les deux

institutions, Commission Centrale et Marché commun, ressemblaient à deux boxeurs sur un ring qui s'observent sans passer à l'attaque », ajoutant que si la Commission Centrale restait dans cette attitude, elle serait la perdante.

Le Commissaire suisse a constaté, à regret, que tant que la Commission Centrale ne saurait pas ce qu'elle veut, elle n'aura pas une politique et ne saurait imprimer son empreinte sur la politique des transports.

D'autres questions ont pesé indirectement sur le climat des négociations. Ainsi, bien qu'elles n'aient pas été discutées en relation avec la révision de l'Acte de Mannheim, des questions telles que le cabotage allemand et la navigation sur la Moselle ont contribué à donner un caractère peu fructueux aux débats.

C'est dans ce contexte, qu'à défaut d'arriver à un véritable stade décisionnel sur la redéfinition de la mission à confier à la Commission Centrale dans la nouvelle Europe, la révision de l'Acte de Mannheim s'est limitée à des aménagements techniques. En fin de compte, la révision de 1963 est davantage un témoignage de la remarquable stabilité de cadre juridique de la Commission Centrale que de son aptitude à la transformation.

Il est vrai que de grands changements ont néanmoins affecté depuis cette date la Commission Centrale ainsi que le régime rhénan, même sans modifier nécessairement la lettre de l'Acte de Mannheim.

Nous sommes peut-être en train de vivre actuellement un tel changement d'importance sans révision formelle, pour ce qui est des relations avec l'Union européenne. Les discussions actuelles seront peut-être en mesure de rattraper certaines des occasions perdues en 1963 en organisant des rapports étroits de collaboration entre l'Union européenne et la Commission Centrale, tout en laissant l'Acte de Mannheim en l'état, de sorte que les deux institutions ne soient plus des boxeurs en train de s'observer, voire se menacer, mais plutôt de coureurs de relais ou encore un couple de danseurs étroitement unis sur la piste des transports intérieurs européens.