

L'ADMINISTRATION DE LA COMMISSION CENTRALE POUR LA NAVIGATION DU RHIN

par Jean-Marie WOEHLING
Secrétaire Général de la CCNR

La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (CCNR)¹ est connue comme la plus ancienne organisation internationale des temps modernes. Elle mérite cette réputation non seulement parce que sa création remonte au Congrès de Vienne de 1815² et même antérieurement, à la Convention sur l'octroi du Rhin de 1804³, mais aussi parce qu'elle a été la première « administration internationale », en ce sens qu'elle a, dès sa création, été constituée à la fois d'un organe diplomatique et d'un authentique appareil de gestion de caractère supra étatique.

La Convention de l'octroi du Rhin avait créé une « administration du Rhin », à laquelle elle consacrait plus de quarante articles⁴, et comprenant un directeur général, quatre inspecteurs et divers fonctionnaires d'exécution. Les frais de cette administration internationale étaient financés sur le produit des taxes perçues en commun. Le collège des directeurs et inspecteurs était compétent pour élaborer des règlements.

Le Traité de Vienne a repris une partie de ces solutions⁵. On y trouve dès le début du XIXème siècle des éléments qui caractérisent encore aujourd'hui l'administration d'une organisation internationale :

- la distinction entre des structures diplomatiques (regroupant les représentants des Etats membres ; dans le cas de la Commission Centrale, les « commissaires ») et des structures administratives (l'inspecteur en chef et les sous-inspecteurs chargés de suivre l'état de navigabilité du fleuve et d'appliquer la réglementation rhénane) ;
- les missions caractéristiques d'une administration internationale⁶ avec des fonctions propres (secrétariat, archivage, surveillance du respect de la réglementation et inspections du fleuve) ;
- un mécanisme de nomination et un statut pour le personnel de l'administration internationale (nomination de l'inspecteur en chef par la Commission elle-même et des sous-inspecteurs par les Etats entre 1815 et 1868) ;
- le financement de l'administration internationale par un budget commun (paiement à parts égales pour certaines dépenses et contributions variables selon les Etats pour d'autres) ;
- la fixation d'un siège pour la CCNR (successivement Mayence, Mannheim et Strasbourg).

Pendant tout le 19^{ème} siècle, cette administration internationale est restée modeste (limitée à quelques personnes⁷). L'appareil administratif a commencé à se développer après la 1^{ère} guerre mondiale. Pendant de longues années, entre 1960 et 1990, il est resté très stable. Le renforcement des effectifs a repris à partir des années 1990.

¹ www.ccr-zkr.org. La CCNR compte aujourd'hui 5 Etats membres : l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suisse.

² Acte final du 9 juin 1815, Annexe 16 du 24 mars 1815.

³ Convention de l'Octroi du Rhin du 15 août 1804 conclue entre l'Empire allemand et la France.

⁴ Articles 42 à 89.

⁵ On peut considérer que bien que la nouvelle Commission Centrale se soit en 1816 constituée sur la base de l'ancienne administration de l'octroi du Rhin (reprenant même une partie de son personnel, et de ses obligations) elle était cependant moins intégrée que celle-ci.

⁶ Article 12 du règlement constituant l'annexe 16 du 24 mars 1815 : (« une autorité permanente qui puisse pendant l'absence de la Commission Centrale veiller au maintien du règlement »).

⁷ Cependant, dès 1816, le Secrétariat était constitué de 8 personnes.

Aujourd'hui, l'administration permanente de la Commission Centrale comprend 18 personnes :

- 7 cadres administratifs avec des fonctions de conception ;
- 3 agents chargés d'activités de traduction ;
- 3 personnels techniques et de documentation ;
- 5 personnels de Secrétariat.

Bien que de dimension réduite, l'administration permanente de la CCNR (« le secrétariat ») rencontre toutes les questions qui sont celles des administrations internationales : question de statut du personnel, de répartition des responsabilités au sein de l'institution, de management et d'organisation des services, de financement, etc...

1) Le rôle de l'administration permanente d'une organisation internationale : l'exemple de la CCNR

La CCNR a pour mission d'organiser la navigation sur le Rhin, selon les principes consacrés par le Congrès de Vienne et précisés par l'« Acte de Mannheim »⁸, à savoir la prospérité et la sécurité de la navigation, sa liberté, l'égalité de traitement et l'uniformité du régime juridique. Pour mettre en œuvre ces principes, elle développe une réglementation internationale et prend toutes initiatives utiles à la promotion de la navigation rhénane.

Cette activité s'exprime à travers de nombreuses réunions des délégués des Etats membres⁹ et à travers l'action de son administration permanente, le Secrétariat de la CCNR. C'est le rôle de ce dernier qu'il convient d'approfondir.

a) Les rôles respectifs des représentants des Etats membres et du Secrétariat

Qui désigne-t-on quand on évoque une organisation internationale ? Ses Etats membres, ses organes exécutifs, ses structures délibératives, ses agents permanents ? Sans doute, l'ensemble de ces acteurs ont vocation à des titres divers à exprimer les positions d'une organisation internationale. Si l'on cherche à approfondir la question dans une approche plus sociologique que juridique, on constate que deux catégories d'acteurs apparaissent comme exerçant le plus d'influence, bien que, pour chacune de ces catégories, la légitimité de s'exprimer au nom de l'organisation internationale ne soit que partielle :

- les représentants des Etats membres ;
- les agents de l'administration permanente.

Individuellement et collectivement, les représentants des Etats membres composent les organes délibératifs de l'organisation internationale dans le cadre desquels celle-ci prend ses décisions importantes. Par une « alchimie » particulière, que les juristes appellent dédoublement fonctionnel¹⁰, l'addition des positions particulières des différents Etats membres se transforme en action propre de l'organisation internationale.

Cette transformation est délicate ; aussi sont-ce souvent les agents permanents de l'organisation internationale qui vont assurer cette transformation d'une pluralité de positions particulières des membres en une action commune de l'organisation. Les agents de l'administration permanente de l'organisation internationale n'ont pas formellement cette fonction. Celle-ci doit donc être réalisée pour une large part de manière non apparente. C'est la raison pour laquelle le fonctionnement effectif et l'influence réelle des agents de l'administration permanente d'une organisation internationale n'est pas aisée à retracer. Par définition, elle doit rester discrète et ne s'exprime que rarement dans des prises de position formelles.

⁸ Traité du 17 octobre 1868 plusieurs fois modifié depuis notamment par la Convention de Strasbourg du 20 novembre 1963.

⁹ Les « commissaires » des Etats membres se réunissent en deux sessions plénières par an, préparées par les comités permanents et les groupes de travail. On compte près d'une centaine de réunions diverses par an.

¹⁰ On entend par là que les Etats agissent à la fois en leur nom propre et comme membres d'une organisation spécifique

Cette problématique est clairement présente dans le cas de la CCNR. L'histoire de celle-ci est documentée par les prises de position des différentes délégations, avec des accords, des oppositions et parfois le rôle prééminent de tel ou tel délégué. Mais, de manière plus diffuse, cette histoire est aussi celle de l'émergence d'une « doctrine » propre à la CCNR, qui, sans être consacrée par un acte ou une résolution déterminée des Etats membres, transparaît à travers une accumulation de comportements, d'ailleurs plus souvent davantage sous forme de non-décisions que de décisions. Cette doctrine est pour une grande part le produit de l'activité du secrétariat dont les responsables ont bénéficié d'une grande longévité dans leurs fonctions¹¹ et ont pu avoir une influence considérable, bien qu'agissant de manière discrète et parfois imperceptible.

b) Secrétariat ou administration internationale ?

Indépendamment de cet aspect fondamental, une mutation progressive est sensible dans le travail réalisé par l'administration permanente de nombreuses organisations internationales : un passage d'une mission du Secrétariat au sens strict à celle d'une administration spécialisée. Comme beaucoup d'autres organisations internationales, la CCNR a connu une telle évolution quant aux missions de son administration permanente.

La fonction de base de la plupart des structures permanentes des organisations internationales est celle d'un secrétariat au sens propre du terme. Tel a aussi été le cas pour la CCNR. Traditionnellement, le travail essentiel y est réalisé par les comités et les groupes de travail regroupant les experts des Etats membres¹². Le Secrétariat assure la gestion de ces réunions : il tient l'agenda, prépare le projet d'ordre du jour, assure les conditions matérielles nécessaires (locaux, matériel, interprétation), assiste la présidence, rédige les procès-verbaux et veille à la mise en œuvre de décisions. Les connaissances d'experts, les discussions de fond, les choix stratégiques sont le fait des représentants des Etats membres et de leurs conseillers.

Pour la CCNR, ce partage du travail qui met les délégations des Etats membres au centre du processus décisionnel s'est montré très efficace : les délégués des Etats membres n'ont pas à se prononcer sur une proposition qui a été élaborée par un tiers. Ils sont tous collectivement les auteurs de la décision à adopter : ensemble ils ont identifié le problème, analysé ses différents aspects, recherché les solutions, retenu une option, élaboré sa mise en œuvre. Dans ces conditions, la décision d'accepter à l'unanimité le résultat de ce travail commun ne représente souvent qu'une formalité.

Dans ce processus, le Secrétariat peut se borner à organiser la transcription des travaux dans un certain nombre de documents. En tout cas, il ne propose ou ne défend aucune ligne propre et veille à conserver une stricte neutralité. Mais son rôle n'en est pas pour autant négligeable car, grâce à cette position neutre et en retrait, il peut dans les situations délicates faciliter la circulation des idées et la recherche de consensus.

Sans disposer de pouvoirs propres, le Secrétariat dispose ainsi d'une influence certaine, davantage sur la qualité et l'efficacité du travail que sur le fond, compte tenu de son rôle dans l'organisation des réunions (dans la fixation des ordres du jour et dans la rédaction des procès verbaux). De plus, le Secrétariat tire une influence évidente du fait qu'il assure la permanence et la continuité des travaux, alors que la plupart des délégués sont sollicités par bien d'autres responsabilités. Mais ce rôle se restreint en principe à une fonction d'assistance des délégations. Il n'est d'ailleurs pas exclu que si un membre du Secrétariat sortait de ce rôle de manière imprudente, il provoquerait une réaction négative de la part des délégations qui entendent conserver la haute main sur le processus décisionnel.

Toutefois, à côté de ce rôle important mais discret du Secrétariat, une autre fonction prend une dimension croissante : celle d'une administration internationale spécialisée. Cette évolution,

¹¹ jusqu'à la première guerre mondiale, ils étaient nommés à vie !

¹² La CCNR connaît trois niveaux d'organes : l'organe de décision, la réunion plénière qui intervient deux fois par an ; les organes de travail : les comités, au nombre de 10, se réunissant environ quatre fois par an et les groupes de travail dont l'organisation et la fréquence est adaptée aux besoins. Au total, la CCNR organise une centaine de jours de réunions par an.

sensible dans beaucoup d'organisations internationales, se manifeste également à la CCNR. Elle y est même plus ancienne qu'ailleurs puisque, comme on l'a vu, dès le XIXème siècle, la Commission mandatait des ingénieurs pour examiner l'état du fleuve et faire rapport sur les travaux nécessaires.

Aujourd'hui, de plus en plus, les agents permanents de la CCNR sont appelés à assumer des travaux qui ne relèvent plus de la seule fonction de secrétariat mais qui implique les responsabilités de conception et de proposition ainsi qu'une expertise particulière.

Cette évolution est liée à des facteurs d'évolution qui touchent la plupart des organisations internationales. Celles-ci tendent à devenir de véritables administrations internationales dont les agents sont chargés de la réalisation de travaux de fond (études, enquêtes, mise au point de règlements, statistiques, etc...). Elles constituent un lieu d'expertise propre et acquièrent de ce fait une marge croissante d'initiative et d'autonomie par rapport aux Etats membres : les délégations passent du statut d'acteur direct à celui de contrôleur. Cette évolution est particulièrement développée pour les instances communautaires : les organes de la Commission européenne disposent d'un pouvoir d'initiative et parfois même d'un pouvoir de décision propre ; ils bénéficient d'importantes ressources en personnel et en moyens financiers. Les représentants des Etats membres contrôlent et approuvent cette activité mais ne l'animent ni même ne la dirigent plus.

L'évolution n'a pas atteint ce stade pour la CCNR, mais il est incontestable que son Secrétariat est de plus en plus actif et de plus en plus créatif. De leur côté, les délégations se satisfont, du moins dans certains domaines, d'une fonction d'approbation, d'amendement ou de rejet des propositions du Secrétariat.

Cette évolution n'est pas sans lien avec l'affaiblissement relatif des administrations centrales des Etats européens. Partout dans les ministères, les mesures d'économies se sont fait sentir, le personnel a été réduit, les ressources sont diminuées. Dans ces conditions, les administrations nationales sont davantage disposées à transférer une partie de la charge de travail vers les organisations internationales, lesquelles ont, dans l'ensemble, été moins touchées par les restrictions budgétaires.

Dans le cas de la CCNR, le Secrétariat a d'ailleurs su restructurer une partie de ses ressources pour dégager, à moyens constants, des moyens d'action supplémentaires et suppléer à la moindre disponibilité des délégations.

2) Le personnel de l'organisation internationale : les membres du secrétariat de la CCNR

Le statut actuel du personnel date de 1978. Il comporte une division, qui se retrouve fréquemment dans les organisations internationales, entre un personnel « local » et un personnel « international ». Cette division paraît aujourd'hui dépassée au regard d'une conception fonctionnelle unitaire.

a) la division traditionnelle entre personnel « international » et personnel « local »

Cette distinction traditionnelle entre le personnel proprement international et un personnel dit local¹³ se retrouve sous des formes variées dans la plupart des organisations internationales. Dans le cas de la CCNR, les membres du personnel diplomatique, à savoir le Secrétaire Général, le Secrétaire Général Adjoint et l'Ingénieur en Chef, sont désignés par la réunion plénière pour un mandat limité dans le temps. Ils sont en charge de responsabilités de direction. Il s'agit de personnes proposées par des Etats membres et choisies de sorte à assurer une certaine représentation des divers Etats membres dans le Secrétariat. Dès lors que seules trois personnes relèvent de cette

¹³ Le terme peut être ambigu. On entend ici un personnel recruté localement et non présenté par des délégations d'Etats membres. Dans la tradition diplomatique, on désigne parfois ainsi un personnel de statut local, c'est-à-dire recruté selon le droit applicable dans l'Etat du siège. Ce n'est pas dans ce sens que le terme est utilisé ici car l'ensemble du personnel de la CCNR a toujours été géré par des règles particulières.

catégorie, tous les Etats membres ne sont donc pas représentés à ce niveau¹⁴. Il n'est pas non plus prévu de rotation systématique entre des Etats membres pour les agents relevant de cette catégorie. Dans d'autres organisations internationales une égale représentation des Etats membres à ce niveau est souvent instituée comme obligatoire. Dans le cas de la Commission Centrale, les Etats membres se satisfont d'une égalité de droit, certains Etats renonçant dans les faits à¹⁵ être représentés par un personnel diplomatique. Une réorganisation de ce niveau en vue d'assurer des membres du personnel « international » pour tous les Etats membres a été rejetée¹⁶.

Le personnel local est recruté par le Secrétaire Général sur la base de contrats à durée indéterminée. Il est chargé de fonctions de responsabilité ou d'exécution dans les domaines administratifs ou techniques¹⁷. Ce personnel ne s'est jamais limité à de simples fonctions d'exécution. Il s'agit généralement de personnes recrutées au siège de l'institution, même s'il est désormais d'usage de faire des appels de candidature de plus en plus larges¹⁸.

b) la structure actuelle du personnel

Aujourd'hui la distinction entre personnel diplomatique et personnel local a très largement perdu sa signification au sein du Secrétariat de la CCNR. Au plan de l'Accord de siège¹⁹, la distinction entre les deux catégories de personnel subsiste mais avec des conséquences limitées. Elle se traduit essentiellement par le fait que les règles de protection sociale du droit français (assurance maladie, pensions de retraite) s'appliquent au personnel local et non au personnel diplomatique qui doit pourvoir à sa protection sociale selon des modalités spécifiques. Par contre, le statut fiscal des deux catégories de personnel est le même. Le régime des immunités est lié aux fonctions et non au fait de relever de l'une ou l'autre catégorie. L'ensemble du personnel relève du même règlement du personnel. Les conditions de l'exercice des fonctions sont donc les mêmes. Seules les conditions d'engagement sont distinctes²⁰.

Sur le plan fonctionnel, le Secrétariat se conçoit de plus en plus comme une équipe intégrée dont les membres se caractérisent par leurs compétences et leurs expertises respectives, indépendamment de leur origine nationale ou de leur appartenance à telle ou telle catégorie.

Pour qu'une administration soit efficace, il faut que les ressources humaines et financières disponibles soient utilisées au mieux au sein d'une organisation structurée dans laquelle les responsabilités sont clairement établies. Par rapport à ces objectifs, l'idée d'une « représentation » des Etats membres au sein du Secrétariat ne paraît plus appropriée. Cette notion de « représentation » a toujours été ambiguë : les membres du Secrétariat doivent servir l'organisation internationale dans son ensemble avec une parfaite neutralité et ne doivent pas avoir de liens particuliers avec les Etats dont ils sont originaires. Ils ne sont pas formellement des représentants de ces Etats. Ils reçoivent leurs instructions du chef de l'organisation et non de telle ou telle délégation.

¹⁴ En pratique, la France, Etat du siège de la CCNR depuis 1920 a toujours un représentant au sein du personnel diplomatique du Secrétariat. Le Secrétaire Général est français depuis 1980. L'Allemagne est représentée régulièrement. La représentation des autres Etats a été variable. Actuellement, le Secrétaire Général est français, le Secrétaire Général Adjoint est néerlandais et l'Ingénieur en Chef est allemand. Malgré les changements de personnes, cette configuration est restée la même depuis plus d'une quinzaine d'années.

¹⁵ En 2004, le Secrétaire Général a soumis aux délégations la question d'élargir à cinq le nombre des personnels diplomatiques. Cette proposition a été repoussée.

¹⁶ Ainsi, dans le cas de la Commission du Danube, le Secrétariat comporte un nombre de « conseillers » égal au nombre des Etats membres, chaque Etat désignant un conseiller. Dans le cadre des discussions de réforme actuellement en cours, une forte opposition s'est manifestée contre l'abandon de ce système en faveur d'un recrutement des cadres du Secrétariat sur la base des critères étrangers à la nationalité.

¹⁷ Personnel administratif, de secrétariat, de traduction ou chargé de fonctions techniques (impression, informatique).

¹⁸ Actuellement sur 15 agents appartenant à cette catégorie, 13 sont français (11 d'origine alsacienne !), 1 est allemand et 1 est néerlandais.

¹⁹ et de l'accord complémentaire en date du 2 décembre 1981 sur la situation du personnel de la CCNR au regard de la législation française de sécurité sociale (résolution 1981-II-12).

²⁰ Nomination par la réunion plénière pour le personnel diplomatique et engagement par le Secrétaire Général pour le personnel local.

Le fait de reconnaître aux Etats la faculté de désigner des membres du Secrétariat peut aussi avoir des effets négatifs sur l'adéquation de ces personnes aux besoins du Secrétariat²¹. Le risque existe que les personnes soient choisies au regard de considérations propres aux pays d'origine et non en fonction du profil nécessaire pour le bon fonctionnement du Secrétariat. En outre, ce personnel peut dépendre pour sa désignation, son renouvellement et son activité professionnelle ultérieure du pays d'origine, de sorte qu'il risque de rester lié aux intérêts de ce pays. Enfin, n'ayant pas été recruté par le Secrétaire Général et ne dépendant de lui que de manière limitée en ce qui concerne son évolution professionnelle, ce type d'agent risque de ne pas se soumettre à l'organisation hiérarchique du secrétariat.

Sans doute est-il très utile qu'au sein de l'administration d'une organisation internationale il y ait des personnes ayant des connaissances approfondies des réalités politiques, administratives et économiques des différents pays membres. L'administration d'une organisation internationale doit elle-même être internationale. Le fait que le Secrétariat d'une organisation internationale comporte des agents issus des différents Etats membres constitue donc un objectif souhaitable. Mais cet objectif doit être regardé comme secondaire par rapport à la recherche du personnel le mieux adapté aux tâches qui lui sont assignées dans l'organisation. Dans ce contexte, un système rigide de quotas ne paraît pas judicieux.

Il est nécessaire que le chef de l'administration internationale, le Secrétaire Général, puisse exercer pleinement ses responsabilités en matière d'organisation et de direction de cette administration. La fonction de recrutement et d'évaluation du personnel doit donc lui être pleinement reconnue. Sans doute doit-il exercer ces responsabilités en lien étroit avec les représentants des Etats membres, lesquels doivent pouvoir proposer des candidats. Mais il doit disposer d'une véritable capacité de direction en ce domaine.

De plus, la diversité d'origine des membres de l'administration internationale ne doit pas préjudicier à l'unité de l'administration de l'organisation internationale à la constitution d'un ethos commun et à une véritable intégration du travail par le recours à des langues et des méthodes de travail communes.

Le Secrétariat de la CCNR satisfait actuellement à ces objectifs. Il est vrai que le personnel d'origine française est prédominant. Une diversification accrue du personnel en fonction des origines nationales constitue un objectif souhaitable. Il implique cependant de disposer d'une attractivité suffisante²² et d'opportunités adéquates lorsque les postes se libèrent.

c) Les règles statutaires applicables au personnel

Pendant une période assez longue, il semble que la CCNR se soit passée d'un véritable statut pour son personnel. Ce statut résultant d'une série de pratiques adaptées au fur et à mesure au changement de circonstances²³.

²¹ En théorie, le personnel diplomatique est choisi par l'organisation internationale sur proposition d'un Etat membre. En pratique, l'organisation est souvent contrainte d'accepter le choix effectué par l'Etat membre pour le poste pour lequel il peut présenter un candidat. Ce choix se fait en fonction des mécanismes nationaux de sélection et au regard du personnel disponible au plan national.

²² Au plan des perspectives financières et de carrière : malgré une meilleure rémunération que dans la fonction publique nationale et l'existence d'avantages fiscaux, la carrière dans une organisation internationale comme la CCNR n'est pas toujours très attrayante : pour les fonctionnaires, elle risque de se traduire par des pertes d'opportunité au regard de la carrière dans l'administration nationale ; pour les cadres du droit privé, la rémunération proposée n'est pas concurrentielle avec ce que peut offrir le secteur privé dans certains pays membres. A cela s'ajoutent les problèmes de l'expatriation et des déménagements à Strasbourg.

²³ Selon certaines sources, les contrats d'engagement de personnel international étaient restés des « contrats verbaux » jusqu'au début des années 1960, sans renvoi à un statut formel. La règle de la nomination à vie et de la mise à la retraite avec une pension représentant les 2/3 du traitement, ont constitué une règle figurant dans le règlement annexé à l'Acte de Vienne (article 14) et appliqué jusqu'au milieu du XXème siècle.

A partir du début des années 1950, la création du Conseil de l'Europe, nouvelle organisation internationale ayant également son siège à Strasbourg, a eu une grande influence sur le statut du personnel de la CCNR. Dès 1952, il a été décidé d'assimiler les fonctionnaires internationaux de la CCNR aux directeurs et conseillers du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la rémunération. Par la suite, vers 1972, il fut décidé aussi d'aligner les grilles d'engagement du personnel du Secrétariat sur celles du Conseil de l'Europe et de suivre les décisions du Comité de coordination des organisations européennes²⁴.

Cependant, la CCNR a eu des difficultés de suivre le rythme de progression des rémunérations de fonctionnaires des autres organisations internationales et à plusieurs reprises des décrochages puis des rattrapages ont eu lieu par rapport à la référence que restait le personnel du Conseil de l'Europe.

Le système statutaire actuel comporte une organisation largement empruntée à la fonction publique du Conseil de l'Europe, elle-même inspirée des fonctions publiques nationales des Etats membres.

Le règlement du personnel distingue quatre catégories d'emplois :

- A : fonctions de conception et d'étude
- L : fonctions de traduction
- B : fonctions d'application et de secrétariat
- D : fonctions de service.

Ces emplois comportent des grades et des échelons intégrés dans un guide de rémunération.

La gestion appartient au Secrétaire Général, à l'exclusion de toute intervention des Etats membres sauf pour ce qui est de la détermination du tableau des effectifs qui relève d'une résolution de la CCNR et de la nomination des deux autres fonctionnaires diplomatiques.

Les avancements d'échelons ont un caractère automatique après une certaine ancienneté dans l'échelon. Les avancements de grade s'effectuent au choix par décision du Secrétaire Général sous réserve des emplois disponibles.

Le droit français (droit de travail, droit de la sécurité sociale, etc...) n'est en principe pas applicable au personnel de la Commission Centrale. Cependant, une annexe à l'Accord de siège a étendu une partie du droit social français au personnel local.

En cas de litige, une commission de recours peut être saisie. Par contre, aucune voie de recours juridictionnelle n'est actuellement prévue.

Les agents de la CCNR peuvent être des personnes issues du secteur privé ou des fonctionnaires des Etats membres placés en situation de détachement ou de mise à disposition²⁵. Le statut du personnel de la CCNR ne prend pas en considération ces distinctions.

²⁴ Dans ce comité de coordination sont regroupées des organisations internationales ayant le siège en France : Conseil de l'Europe, OCDE, UNESCO, etc... On trouvera plus d'informations sur cette « section inter-organisation » sur son site www.sio-ios.org

²⁵ La solution actuellement appliquée par la France pour les agents publics travaillant à la CCNR consiste à détacher des agents auprès du Ministère des Affaires Etrangères qui lui-même met ces agents à la disposition de la CCNR.

3) **Le cadre juridique de l'activité du Secrétariat**

La Convention de Mannheim qui sert de base à l'activité de la CCNR ne comporte guère, dans sa version actuellement en vigueur de dispositions relatives à son administration permanente²⁶. Elle fait mention de l'existence d'un secrétariat dont elle définit l'organisation (article 44 ter) et d'un Secrétaire Général²⁷.

L'organisation de l'administration permanente de la CCNR trouve des règles plus précises dans des résolutions de la Commission Centrale : le règlement intérieur (articles 29 à 30 : missions, composition et fonctionnement)²⁸, le règlement du personnel (droits et obligations, recrutement, emplois et grades, rémunération, sécurité sociale²⁹, etc.) et dans l'Accord de siège (capacité juridique, statuts de biens, immunités, prévoyance sociale de personnel)³⁰.

a) **Les commandes et marchés de la CCNR : quel régime juridique ?**

Compte tenu de sa taille et de la nature de ses activités, l'activité du Secrétariat de la CCNR dans le domaine de la commande et des marchés est d'une importance limitée.

Toutefois, la CCNR est conduite occasionnellement à conclure des marchés plus importants. Comme pour toute autre organisation internationale, elle se trouve confrontée aux questions des règles devant régir ce type d'activités.

Pour chaque organisation internationale, la réponse dépend en grande partie de l'acte constitutif de l'organisation et de l'Accord de siège.

L'Accord de siège conclu entre la CCNR et la République française lui accorde l'immunité de juridiction. On en déduit que la CCNR peut organiser ses marchés selon son droit propre. Selon ses besoins propres, elle a défini des règles propres de passation des marchés. Ces règles respectent cependant les principes généraux de la commande publique³¹. En cas de litige, celui-ci doit être porté devant une organisation arbitrale³².

Ces règles d'immunités de juridiction au bénéfice des actes de la CCNR n'ont pas été confirmées par les Etats membres autres que la France en tant qu'Etat de siège. On peut donc s'interroger si l'immunité de juridiction serait appliquée par des Etats autres que les juridictions de l'Etat de siège³³.

Comme pour les autres organisations nationales³⁴, l'existence de l'immunité de juridiction permet à la CCNR d'échapper au risque de contentieux fréquents qui affectent beaucoup d'administrations nationales notamment en matière de marchés. La technique du recours à l'arbitrage est un bon instrument de modération des tendances contentieuses.

²⁶ Dans sa version de 1868, l'Acte de Mannheim consacre plusieurs articles aux « inspecteurs » (articles 41 à 43 abrogés par la Convention de Strasbourg du 20 novembre 1963.

²⁷ Mentionné comme dépositaire des protocoles additionnels à la Convention de Mannheim.

²⁸ Approuvé par la résolution 2004-I-4

²⁹ Approuvé par la résolution 1979-I-45 bis

³⁰ Approuvé par la résolution 1978-I-III

³¹ Mise en œuvre de principe de concurrence, transparence des procédures ; règles de non discrimination.

³² Le recours d'arbitrage comme « compensation » de l'immunité de juridiction est imposé par l'Accord de siège.

³³ En principe, la nature d'organisation internationale de la CCNR devrait être reconnue même par les juridictions d'Etats autres que l'Etat de siège.

³⁴ Il n'y a pratiquement pas de contentieux des marchés des organisations internationales.

b) Les ressources matérielles, juridiques et financières

L'administration permanente d'une organisation internationale doit disposer d'un certain nombre de ressources matérielles, juridiques et financières pour pouvoir fonctionner efficacement.

Dans le cas de la Commission Centrale, les solutions apportées à ces besoins ont longtemps été trouvées de manière pragmatique sur la base d'arrangements et d'usages convenus. Ce n'est que depuis 1978 que la CCNR dispose d'un Accord de siège formel conclu avec la République française qui lui assure en droit français la disposition de locaux remis par la République française, la reconnaissance d'une personnalité juridique, la capacité de contracter et de se constituer un patrimoine, le bénéfice d'immunités, etc...

Les ressources ne sont pas, bien sûr, affectées formellement à l'administration permanente de la CCNR, c'est-à-dire à son secrétariat, mais à l'organisation elle-même. Toutefois, c'est bien l'administration permanente qui en profite et qui gère ces biens.

La CCNR dispose d'un budget propre financé par des contributions égales de cinq Etats membres. Ce budget est d'une importance modeste (2,4 Millions d'Euros) mais présente certaines caractéristiques qui se retrouvent dans des organisations internationales plus importantes :

- une part essentielle correspond au budget du personnel de l'administration permanente (80 %) ;
- une part significative correspondant aux dépenses de traduction et d'interprétation assurés par les services externes (12 %) ;
- un important chapitre concerne les frais de déplacement (2 %), compte tenu de l'étroite coopération entre le Secrétariat et d'autres organisations à travers l'Europe ; un autre poste important concerne les frais d'impression (2 %) car la CCNR produit beaucoup de documents.

Les autres dépenses sont des frais de fonctionnement ordinaires, la Commission n'ayant pas de dépenses immobilières puisque ses locaux sont mis à sa disposition par la France³⁵.

Une caractéristique de l'organisation financière de la CCNR réside dans l'existence d'un « fond de réserve ». Les excédants budgétaires sont versés sur ce fond, lequel peut, inversement, abonder le budget ordinaire. De la sorte, l'annualité budgétaire se trouve atténuée : le secrétariat est incité à ne pas épuiser les crédits disponibles pour alimenter le fonds de réserve. Celui-ci permet inversement de répondre à des besoins imprévus ou de « lisser » des dépenses nouvelles qui entraîneraient une hausse excessive des contributions.

La gestion financière de l'organisation par le secrétariat fait l'objet d'un audit externe par un cabinet privé et d'un contrôle des délégations des Etats membres. La réunion plénière adopte le budget et approuve les comptes ; la gestion des finances de l'organisation telle qu'elle est opérée entre le secrétariat et les délégations est très consensuelle et soulève très rarement des difficultés.

Comme on l'a vu, le budget de la CCNR correspond essentiellement au coût de fonctionnement de son secrétariat. Ce budget n'est donc pas conçu pour organiser le financement international de recherches ou de travaux d'intérêts communs. Les travaux d'aménagement sur le Rhin sont réalisés par chaque Etat membre pour le tronçon relevant de son territoire et, lorsque le Rhin constitue la frontière, en fonction de conventions bilatérales particulières.

³⁵ Le siège de la CCNR est installé depuis 1920 dans l'ancien palais impérial allemand de Strasbourg, rebaptisé Palais du Rhin en son honneur, qu'elle partage avec les services de la Direction Régionale des Affaires Culturelles d'Alsace.

A l'origine, l'administration commune créée en 1804 avait des ressources propres³⁶ lui permettant de procéder elle-même à des travaux d'aménagement tels que l'entretien des chemins de halage. De même, la Commission européenne du Danube créée en 1856 a disposé de ressources importantes qui lui ont permis d'aménager le chenal de Soulina³⁷. Cette solution très audacieuse pour l'époque, consistant à concevoir les commissions fluviales comme des opérateurs internationaux d'aménagement fluvial, ne s'est pas maintenue. Une orientation plus modeste consistant à donner à la commission un rôle de « fond d'innovation pour la navigation rhénane » collectant des ressources sur l'activité fluviale pour financer des études ou des projets innovants n'a pas davantage été retenue. Au moment où de telles actions sont apparues souhaitables, elles ont été réalisées dans le cadre la Communauté européenne³⁸. Le recours à la CCNR comme structure de financement international n'est actuellement pas à l'ordre du jour.

4) Services assurés par le Secrétariat

En dehors de ses fonctions classiques et déjà évoqués de secrétariat, de la réunion plénière et des différents organes de travail de la CCNR, ainsi que d'assistance des délégations des Etats membres, les agents permanents de la Commission Centrale assurent des services dont la diversité tend à croître. On présentera ci-après quelques aspects originaux de ces services.

a) Les activités de traduction et d'interprétation

Pour toute organisation internationale, les questions linguistiques constituent une charge importante. Pour la Commission Centrale, celle-ci est même croissante. Dans le passé, les délégations acceptaient des règles de fonctionnement permettant d'éviter des traductions ou des interprétations systématiques. Sauf la session plénière, les réunions étaient organisées sans interprétation, en allemand et en français. Les délégués maîtrisaient plusieurs langues dont les deux langues principales de la Commission : l'allemand et le français³⁹. Aujourd'hui, (le mouvement ne date que des années 1990), il devient nécessaire de traduire tous les documents et d'assurer une interprétation pour toutes les réunions dans les trois langues de travail de la Commission (allemand, français, néerlandais). De plus, dans un certain nombre d'activités auxquelles participent des Etats ou des organisations en qualité d'observateurs, il est également nécessaire d'assurer une traduction en anglais.

Il en résulte des coûts croissants liés à la traduction ou à l'interprétation. Pour une réduction de ces coûts, il est parfois proposé de se limiter à une seule langue de travail, celle-ci étant alors l'anglais que la plupart des participants maîtrisent dans une certaine mesure. Une telle solution se heurte cependant à des questions de principe et contribue à réduire la qualité des échanges. Pour le moment, la CCNR a préféré augmenter les sommes de son budget dévolues aux activités de traduction et d'interprétation.

Une autre question, qui se pose pour la CCNR comme pour d'autres organisations internationales, porte sur le point de savoir si les activités de traduction ou d'interprétation doivent être réalisées au sein de l'organisation ou être « externalisées ». Le traitement en interne des traductions et interprétations offre l'avantage de permettre au personnel concerné de se spécialiser dans la terminologie propre à l'institution. Celle-ci peut mieux contrôler la qualité des traductions et peut compter sur le dévouement d'un personnel stable. L'externalisation a l'avantage de la souplesse. La CCNR a retenu une solution intermédiaire. Elle a des traducteurs attitrés mais recourt à du personnel extérieur pour l'interprétation et pour un complément des activités de traduction.

³⁶ Le produit des octrois collectés sur le fleuve et « centralisés » par cette administration (d'où le nom Commission Centrale).

³⁷ Recette résultant des péages et emprunts

³⁸ Il convient en particulier de mentionner l'opération d'assainissement structurel dans la navigation intérieure européenne (règlement du Conseil n° 1101/89 CEE du 27 avril 1989).

³⁹ Pendant longtemps, la Commission avait une seule langue officielle, le français ou l'allemand, avec des traductions dans d'autres langues en fonction des besoins.

b) Les activités juridictionnelles de la Commission Centrale

Si la CCNR ne comporte pas de juridiction interne pour connaître des litiges l'opposant à ses agents et pouvant naître de ses propres actes, elle a néanmoins une activité juridictionnelle. Elle constitue en effet une instance d'appel pour les tribunaux du Rhin. Ces derniers sont des juridictions nationales chargées de connaître des litiges en relation avec la violation de règlements de la CCNR (procédures pénales ou civiles). Les tribunaux du Rhin de première instance sont au nombre de 12⁴⁰. L'appel est possible au choix des partis soit devant la juridiction d'appel nationale, soit devant la Chambre des appels de la CCNR.

Les juges de la Chambre des appels de la Commission Centrale sont proposés par les Etats membres et désignés par la Commission Centrale⁴¹. Pour la mise en œuvre de ses compétences juridictionnelles, la CCNR a constitué un service de greffe, dirigé par un greffier de la Chambre des appels, qui est un membre du Secrétariat.

La procédure juridictionnelle est spécifique⁴². Elle est particulièrement simple et peu coûteuse. Néanmoins, le nombre d'affaires réglées par la Chambre de appels est modeste : environ une vingtaine d'affaires par an. Le milieu de la batellerie rhénane est très raisonnable et évite les contentieux.

A côté de cette activité juridictionnelle, la CCNR connaît une procédure de plainte originale permettant à tout usager de la voie d'eau de lui soumettre une réclamation fondée sur le respect de la réglementation rhénane⁴³.

c) Les activités nouvelles de la CCNR

Les perspectives d'activités nouvelles de la CCNR renforcent le rôle de son administration permanente.

Pendant de nombreuses années, le cœur de l'activité de la CCNR a résidé dans un travail de rédaction de normes réglementaires. Ce travail de rédaction de textes réglementaires⁴⁴ a été réalisé, ainsi qu'il a été dit, pour une grande part par les délégués des Etats membres eux-mêmes, le Secrétariat exerçant pour l'essentiel une fonction d'assistance.

Depuis quelques années, d'autres activités sont en train de se développer donnant de nouvelles fonctions au Secrétariat. On mentionnera quelques-unes de ces évolutions :

- L'activité de collecte de données et d'observation du marché

Depuis un certain nombre d'années, la CCNR développe un travail de collecte et d'analyse statistique. Ce travail est réalisé en grande partie par le Secrétariat lui-même. Il s'est développé dans la période récente en prenant la forme d'une coopération avec la Commission européenne. Celle-ci verse à la CCNR, dans le cadre d'un contrat, une subvention correspondant à 50 % du coût total de cette activité.

La CCNR envisage d'élargir cette activité par la collecte de données et la gestion de bases de données relatives à l'activité de navigation intérieure en Europe.

⁴⁰ 1 pour la France, 2 pour la Suisse, 4 pour les Pays-Bas et 6 pour l'Allemagne. On trouvera plus de détails sur le site internet de la CCNR.

⁴¹ Chaque Etat propose un juge titulaire et un juge suppléant. Ils sont désignés par la réunion plénière de la CCNR.

⁴² Il existe un règlement de procédure de la Chambre des appels.

⁴³ Ces plaintes sont instruites par le Comité du droit fluvial selon une procédure formalisée. La décision est prise par la réunion plénière.

⁴⁴ Les règlements les plus importants sont le règlement de visite des bateaux du Rhin (qui fixe les prescriptions techniques des bateaux), le règlement des patentes (qui définit les titres nécessaires pour la conduite des bateaux), le règlement de police (définissant les règles de circulation et de conduite des bateaux) et le règlement ADNR (relatif au transport fluvial des marchandises dangereuses). Ces règlements ont été repris de manière directe ou indirecte pour la plupart des voies de navigation intérieure européennes.

Ces nouvelles activités sont directement gérées par le Secrétariat lui-même, sans que les délégations des Etats membres y participent activement comme c'est le cas pour les activités réglementaires traditionnelles de la CCNR. On a ici une illustration du déplacement du mode de fonctionnement de l'organisation internationale qui évolue d'une fonction de code de travail commun des représentants des Etats membres vers un service international de prestations de service.

- **La CCNR comme un « forum » de la navigation intérieure**

A cet effet, elle organise des tables-rondes, ateliers ou conférences ne regroupant pas seulement les représentants des Etats membres mais l'ensemble des acteurs de la navigation rhénane et européenne. Dans cette activité aussi, la part des représentants des Etats membres diminue au bénéfice des représentants des professions de la navigation intérieure et des experts. Le secrétariat prépare et anime ces rencontres et fait connaître les orientations qui s'en dégagent. Il y joue un rôle de conception et de coordination beaucoup plus marqué que dans les activités traditionnelles de la CCNR.

Conclusion :

Le fonctionnement des organisations internationales connaît une évolution incontestable. La CCNR illustre cette évolution. Autrefois qualifiée de « conférence diplomatique permanente », elle est aujourd'hui une « administration internationale de la navigation intérieure ». Cette modification a profondément affecté le rôle des agents permanents de l'institution. Le secrétariat qui, dans le passé, avait une fonction d'assistance quelque peu effacée, exerce aujourd'hui un réel partenariat avec les représentants des Etats membres et se voit clairement reconnaître une fonction d'initiative, de représentation et de mise en valeur des intérêts propres de l'organisation.

Au cours de sa longue histoire, la CCNR a beaucoup évolué dans ses méthodes de travail et dans ses domaines d'intervention. On constate cependant de fortes constantes. Cette constance est une caractéristique de toutes les institutions anciennes, qui ont acquis une dynamique propre. Même si la CCNR est juridiquement à la disposition de ses Etats membres, lesquels pourraient en théorie décider de modifier librement son organisation et ses caractéristiques, elle a en fait acquis une sorte d'autonomie fondée sur un ensemble de coutumes et de traditions que personne ne songe à remettre en cause de manière radicale. Comme les êtres humains, les organisations qui ont une longue histoire acquièrent une personnalité propre et stable. La personnalité de l'institution échappe largement aux personnes qui l'animent.

Cette identité de l'institution peut s'exprimer par le concept de « path dependance » : l'institution est prise dans un sillon qu'il lui est difficile de quitter. Cette situation peut être une force et une faiblesse. Elle est une force si les traditions de l'institution sont solides et orientées vers des objectifs d'efficacité. Elle constitue une faiblesse si l'institution est sénile et vit sur des pratiques négatives. Pour la CCNR, l'aspect positif domine largement. La tradition y est perçue comme une force dirigée vers l'avenir. La CCNR tire de sa longue expérience et de sa forte personnalité une capacité supplémentaire pour réagir aux problèmes actuels. Elle sait utiliser la force de l'institution qu'elle constitue pour se renouveler. Cet exercice doit encore être poussé plus loin : comme toutes les institutions, la CCNR devra se transformer beaucoup pour rester elle-même.