

LA COMMISSION CENTRALE POUR LA NAVIGATION DU RHIN
170 ans D'EVOLUTION DU STATUT INTERNATIONAL DU RHIN

A. La naissance de la Commission Centrale

Le 9 juin 1815 le Congrès de Vienne achevait ses travaux par l'adoption d'un Acte final.

Parmi les dispositions de l'Acte plusieurs concernaient la navigation et certaines plus spécialement la navigation du Rhin.

Les Puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une même rivière navigable s'engageaient "à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière." A cet effet elles nommeront des commissaires qui se réuniront au plus tard 6 mois après la fin du Congrès et qui prendront comme base de leurs travaux les principes établis dans l'Acte de clôture.

Le Congrès avait par ailleurs élaboré une Annexe 16 B du 24 mars 1815 qui comportait des dispositions particulières portant notamment sur la navigation du Rhin.

L'article 10 de cette Annexe précisait qu'"afin d'établir un contrôle exact sur l'observation du règlement commun et pour former une autorité qui puisse servir d'un moyen de communication entre les Etats riverains sur tout ce qui regarde la navigation, il sera créé une Commission Centrale. L'article 11 prévoyait que "chaque Etat riverain nommera un commissaire pour la former et elle se réunira régulièrement le 1er novembre de chaque année à Mayence."

L'article 10 de l'Annexe B constitue l'Acte de naissance de la Commission Centrale qui se réunira pour la première fois le 5 août 1816.

Le modèle que constituait la Convention de l'Octroi du 15 août 1804 conclue entre l'Empire allemand et la France qui mit en place la première administration commune aux Etats riverains du Rhin a très certainement inspiré les Plénipotentiaires de Vienne.

La Convention de l'Octroi avait en effet institué une Commission composée d'un Préfet Commissaire du Gouvernement français, d'un Commissaire nommé et délégué à cet effet par SA l'Electeur Archichancelier d'Empire et d'un jurisconsulte domicilié sur l'une ou l'autre rive du Rhin choisi par les deux Commissaires précédents et qui statuait définitivement sur les recours en matière de perception de l'octroi et de police de la navigation.

L'on doit souligner que la tâche attribuée par le Congrès de Vienne à la Commission Centrale dépassait largement celle qui avait été attribuée à l'organisation mise en place par le Traité de l'Octroi.

Si la nécessité de créer un organe central sur le Rhin était admise par les Puissances représentées au Congrès, les esprits étaient divisés quant au pouvoir à lui donner. Les uns souhaitaient l'établissement d'une autorité permanente et autonome s'inspirant de celle de l'Octroi et dont les pouvoirs devaient lui permettre de prendre des décisions s'imposant aux Gouvernements, les autres plaidaient en faveur d'une Conférence diplomatique se réunissant périodiquement et qui serait pourvue de pouvoirs limités.

Entre le maintien d'une administration supranationale et très centralisée telle que l'Octroi et une Conférence diplomatique dont le Président est désigné par le sort, c'était la deuxième formule qui triompha.

B. Les tâches de la Commission Centrale

a) L'action constituante de la Commission

L'un des rôles les plus importants de la Commission a été dès sa naissance celui de pouvoir compléter et modifier la Convention définissant entre autres son propre statut. Contrairement aux règlements arrêtés par la Commission Centrale, les dispositions modifiant les Conventions en vigueur doivent être ratifiées par les Etats membres selon leur procédure constitutionnelle propre.

- Les Conventions mises au point par la Commission Centrale

Le Congrès de Vienne, après avoir rappelé que sa Commission de la libre navigation des rivières "ayant dû se borner à poser les principes les plus généraux sans entrer dans tous les détails qu'il sera indispensable de régler" avait précisé que toutes les dispositions particulières concernant le Rhin seront réservées à un règlement définitif.

Cette première tâche constituante a duré quelques 15 ans pour aboutir à la Convention de Mayence de 1831.

Cette convention a prévu que l'une des fonctions de la Commission Centrale sera de "proposer de nouvelles dispositions à ses hauts commettants, pour autant qu'elle l'aura jugé utile et nécessaire".

L'évolution des techniques de la navigation, la suppression progressive des droits de navigation qui entravaient le développement du trafic, rendit nécessaire la conclusion d'une nouvelle Convention signée en 1868 à Mannheim et qui constitue toujours aujourd'hui la base du régime rhénan.

L'article 45, qui fixe les attributions de la Commission Centrale, dit en particulier qu'elle "délibère sur les propositions des gouvernements riverains concernant la prospérité de la navigation du Rhin spécialement celles qui auraient pour objet de compléter ou de modifier la présente Convention et les règlements arrêtés en commun.

Enfin, le Traité de Versailles disposait dans son article 354 que dans un délai maximum de 6 mois à dater de la mise en vigueur du Traité, la Commission Centrale se réunirait pour établir un projet de révision de la Convention de Mannheim. Les travaux de révision s'achevèrent dix huit ans plus tard par l'établissement d'une Convention qui ne fut jamais appliquée. L'Allemagne en effet se retirait en 1936 de la Commission suivie quelques mois après par l'Italie.

En 1957 une nouvelle période de révision conventionnelle s'amorçait qui s'acheva par la conclusion de la Convention de Strasbourg de 1963 qui portait non sur le régime rhénan lui-même mais sur l'organisation, sur le fonctionnement de la Commission Centrale ainsi que sur son activité juridictionnelle.

Enfin, pour répondre aux problèmes posés à la navigation du Rhin par l'établissement d'une liaison entre ce fleuve et le Danube et par la coexistence qui en résultera du régime rhénan et du régime du Danube régis par la Convention de Belgrade de 1947, la Commission Centrale a élaboré un Protocole additionnel n° 2 à l'Acte de Mannheim ainsi qu'un Protocole de signature qui sont entrés en vigueur le 1er février 1985.

D'autres conventions de moindre importance ont complété la tâche constituante de la Commission.

b) Le rôle de la Commission Centrale dans l'administration de la voie d'eau

1. Alors que depuis sa création et jusqu'au milieu du 19ème siècle la réglementation et le contrôle de la matière des droits de navigation avaient été l'une des principales occupations de la Commission Centrale, cette tâche disparut avec la suppression de ces droits. En revanche, le contrôle sur l'application de l'acte de navigation et l'activité dans le domaine réglementaire de la Commission n'a cessé de s'élargir.

Les fonctions de contrôle s'exerçaient par le biais de l'examen des plaintes formulées par un Gouvernement riverain ou un particulier ainsi que par le contrôle juridictionnel exercé au moyen des arrêts pris en appel contre les jugements de première instance puis à travers les inspections et interventions sur le fleuve réalisées dans l'intérêt de la navigation.

La Commission s'est en effet prononcée de sa propre initiative sur la constatation qu'un ouvrage était ou non compatible avec cet intérêt.

En ce qui concerne la voie d'eau la Commission prit elle-même l'initiative de l'organisation de voyages d'inspection qui entraîna d'ailleurs de nouvelles activités dans le domaine technique.

De même, la Commission s'engagea dans l'élaboration de règlements quand elle le considéra nécessaire.

Elle a ainsi développé sur une base juridique limitée, à savoir les dispositions de Vienne, des pratiques débordant parfois les textes.

De contrôleur, d'administrateur et de juge la Commission est devenue surtout législateur.

L'évolution qui vient d'être retracée et qui s'est pour l'essentiel faite en marge des dispositions de la Convention de Mayence a été codifiée en 1868.

2. La Convention de Mannheim de 1868, dans son article 45, a confié à la Commission la tâche "de délibérer sur les propositions des Gouvernements riverains concernant la prospérité de la navigation du Rhin spécialement sur celles qui ont pour objet de compléter les règlements arrêtés en commun".

Or, cette prospérité ne saurait être assurée sans que toutes les conditions relatives à la voie navigable soient remplies. Le Rhin doit en effet être aménagé afin de permettre la plus large utilisation possible du fleuve.

Ceci vaut avant tout pour la navigation proprement dite et la préoccupation constante de la Commission a toujours été de concilier sa volonté de favoriser au maximum l'essor de la navigation, compte tenu de l'évolution des techniques tels l'introduction du radar permettant la navigation de nuit et le développement de la navigation par poussage, avec les contraintes nécessaires qu'exige la sécurité générale.

Les Etats riverains, conformément aux stipulations de la Convention de Mannheim, sont tenus d'exécuter dans le lit et sur les rives de la voie d'eau internationale, les travaux hydrotechniques nécessaires, par exemple en raison d'une modification naturelle du chenal. Cette obligation est à la seule charge des Etats riverains. Les travaux communs à plusieurs Etats font l'objet d'accords conventionnels qui en règlent les modalités. La Commission Centrale autorise les travaux dans certains cas ou constate que ceux-ci ne font pas obstacle du point de vue de la navigation. C'est la traduction de l'obligation mise par la Convention à la charge des Etats riverains, en l'espèce veiller à ce que la navigation ne soit pas entravée.

L'obligation d'assurer la sécurité de la navigation au sens large du terme constitue l'une des tâches essentielles de la Commission Centrale. Elle mène cette préoccupation à bien, de façon constante, à travers son activité réglementaire, mission permanente et jamais achevée. C'est ainsi que le Règlement de police pour la navigation du Rhin, ce code de la route fluviale, précise les conditions d'utilisation des voies navigables, en particulier la signalisation et les règles de route et de stationnement. Il assure la sécurité générale de la navigation la plus dense de l'Europe.

Le Règlement de visite des bateaux du Rhin est relatif à la construction, à l'équipement et au gréement des bateaux et pose entre autres les normes devant être respectées dans la composition des équipages.

Le Règlement relatif à la délivrance des patentes de batelier du Rhin précise la capacité et les connaissances qui sont exigées des conducteurs ainsi que les aptitudes physiques qui doivent être possédées pour la navigation sur le Rhin.

Le Règlement pour le transport des matières dangereuses fixe les conditions auxquelles doit répondre le transport de marchandises dangereuses sur le Rhin.

D'autres règlements encore s'appliquent à la navigation rhénane.

Cette compétence réglementaire est devenue générale et sa seule limite se trouve être la spécialité de la navigation.

Si sa compétence en matière de pollution est limitée au fait de la navigation, elle exerce dans ce domaine et à travers ses résolutions un pouvoir réel de décision. La Commission Centrale exerce un rôle préventif par l'introduction dans les divers règlements tels que le Règlement de police et le Règlement concernant le transport de matières dangereuses, de dispositions interdisant par exemple le rejet de substances dans le fleuve, en particulier le déversement des huiles ou en fixant les matières susceptibles d'être transportées et les conditions de leur transport ou encore en établissant des procédures pour les opérations de chargement et de déchargement.

Les règlements élaborés par les Comités compétents sont adoptés par voie de résolution par la Commission Centrale et traduit ensuite dans l'ordonnancement juridique des Etats contractants.

3. La compétence de la Commission Centrale à délibérer sur les propositions concernant la prospérité de la navigation du Rhin conduit celle-ci à remplir des fonctions qui n'aboutissent pas forcément à un acte normatif. Cependant la formulation très large des compétences permettent à la Commission de délibérer sur toutes propositions touchant la navigation du Rhin ou ayant une incidence sur cette dernière.

Gardienne des principes garantis par l'Acte de Mannheim, la Commission Centrale veille à l'élimination des entraves à la navigation du Rhin, qu'elles soient de nature physique ou administrative et s'efforce de créer des conditions égales de concurrence pour les flottes rhénanes puis de tous les pavillons. Aussi consacre-t-elle aux questions économiques une part de plus en plus importante de son activité.

En effet, d'importantes modifications structurelles sont intervenues aussi bien du côté de l'offre que de la demande de transports rhénans. Par l'intermédiaire de conférences économiques de la navigation rhénane, elle a associé la profession à cette activité. En outre, la Commission Centrale a mis en oeuvre un système d'observation du trafic rhéna. Elle élabore des "indicateurs" d'activité et de prix et fournit notamment dans ses rapports annuels de nombreuses données statistiques qui ont pour but essentiel d'informer de façon permanente les Gouvernements des Etats signataires de l'Acte de Mannheim ainsi que la profession, de l'évolution économique de la navigation rhénane.

Le Rhin constitue aujourd'hui la plus importante artère fluviale d'Europe. Le tonnage global transporté sur le Rhin a été en 1986 de 250 millions de tonnes environ.

En transportant à bas prix des produits pondéreux, la navigation rhénane constitue un important facteur d'expansion commercial et industriel et a permis aux zones d'industrie lourde aménagées le long du fleuve de faire face à la concurrence des zones maritimes. Par ailleurs, les ports d'embouchures ne rempliraient pas dans une telle mesure leurs fonctions de centre de redistribution vers l'intérieur, élément essentiel de leur prospérité, sans l'existence de la navigation rhénane.

4. La vocation à délibérer sur tout ce qui concerne la navigation du Rhin s'exprime parfaitement à travers l'examen par la Commission Centrale de toutes les plaintes auxquelles donnent lieu l'application de son statut ainsi que l'exécution des règlements concertés entre les Gouvernements riverains et des mesures qu'ils auront adoptées d'un commun accord. Institution originale car prévoyant un droit général de recours au profit tant des particuliers, personnes morales ou physiques que des Gouvernements, elle remonte aux origines du Statut rhéna.

5. La Convention de Mannheim a prévu la constitution de tribunaux dans chacun des Etats riverains qui se sont vus dotés d'une compétence exclusive, aussi bien en matière pénale pour instruire et juger toutes les contraventions aux prescriptions relatives à la navigation qu'en matière civile pour se prononcer essentiellement sur les contestations relatives aux dommages causés par les bateliers. Le Congrès de Vienne avait déjà prévu que l'appel contre ses décisions pourrait être exercé au choix devant la Commission Centrale ou devant le Tribunal supérieur du pays dans lequel se trouve le Tribunal de première instance. La Convention de 1963 a transformé l'instance de recours qui était en fait la Commission Centrale en une véritable Cour internationale composée de juges et juges-suppléants nommés par chacun des Etats riverains et parfaitement au courant des affaires de navigation rhénane.

La juridiction des Tribunaux pour la Navigation du Rhin est gratuite et, fait également remarquable, les arrêts et décisions rendus sont exécutoires d'office dans chacun des Etats Contractants. Ils sont considérés comme émanant des autorités de l'Etat dans lequel ils doivent être exécutés.

6. La Commission assure également la gestion d'Accords particuliers conclus dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail que sont l'Accord concernant la Sécurité Sociale et l'Accord concernant les conditions de travail des bateliers rhénans.

C. Composition et fonctionnement de la Commission Centrale

La composition de la Commission Centrale a varié avec les vicissitudes politiques et elle comprend aujourd'hui l'ensemble des pays riverains du Rhin, c'est-à-dire l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et la Suisse ainsi que depuis le Traité de Versailles, la Belgique et la Grande-Bretagne.

Son siège a été fixé à Strasbourg. Auparavant elle a siégé à Mayence et à Mannheim.

Elle se réunit en session plénière au moins deux fois par an. Les travaux de la Commission sont préparés par une dizaine de Comités et de Groupes de travail spécialisés à caractère permanent ou ad hoc.

La présidence de la Commission est bisannuelle. Elle est assurée à tour de rôle par chacun des Etats membres.

L'Annexe 16 B de Vienne avait prévu que la Commission Centrale prendrait ses décisions à la pluralité absolue des voix qui seront émises dans une parfaite égalité. Ces décisions ne seraient toutefois obligatoires pour les Etats riverains que lorsqu'ils y auraient consentis par leurs commissaires. L'Acte de Mannheim avait repris cette formule et avait substitué au consentement des commissaires l'approbation des Gouvernements. La Convention de Strasbourg de 1963 a précisé le mode de décision de la Commission en prévoyant qu'elle prend les décisions à l'unanimité sous forme de résolution, chaque Etat membre possédant une voix. Les résolutions deviennent obligatoires si dans un délai de trente jours aucun Etat n'a fait savoir qu'il ne pouvait les exécuter.

D. Le régime international du Rhin et son évolution

1. Nous avons déjà évoqué l'organisation rhénane mise en place par le Traité de l'Octroi de 1804.

Cette Convention avait été conclue entre les Empires français et allemand pour permettre le dédommagement des Princes allemands dépossédés de la rive gauche du Rhin à qui l'on attribua, faute de pouvoir compenser totalement leur perte territoriale sur la rive droite, des indemnités prélevées sur les droits de navigation. C'est pour assurer ce dédommagement que la France favorable à une suppression totale des taxes et péages qui, sous des appellations diverses entravaient la navigation du Rhin aussi bien par les modalités et l'arbitraire de leur perception que par leur taux, accepta leur maintien ; mais sous l'empire de la Convention de l'Octroi, ces droits furent fixés, prélevés et utilisés d'après un système uniforme.

L'organisation de l'octroi était fondée sur la conception d'une communauté des Etats riverains considérés comme propriétaires du cours d'eau et titulaires du droit à la libre navigation.

Cette conception a été battue en brèche par les bouleversements politiques, la disparition de l'Empire napoléonien et des petites principautés riveraines bénéficiaires des péages.

2. Les signataires du Traité de Paris de 1814 disposèrent que "La navigation sur le Rhin du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement sera libre de telle sorte qu'il ne puisse être interdit à personne; et l'on s'occupera au futur Congrès des principes d'après lesquels on pourra régler les droits à lever par les Etats riverains de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations."

3. Les Puissances réunies au Congrès de Vienne inscrivirent dans l'Annexe 16 B de l'Acte final du Congrès que "la navigation dans tout le cours du Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer, soit en descendant, soit en remontant, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne, en se conformant toutefois aux règlements qui seront arrêtés pour sa police d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorable que possible au commerce de toutes les nations.

L'Acte de Vienne ne tira pas toutes les conséquences du Traité de Paris relativement à la liberté de navigation. Si le texte semblait signifier la liberté de navigation et une égalité de traitement pour les navires et les bateaux de toutes les nations, l'interprétation faite par le Congrès pour ce qui concerne le Rhin ne permit pas d'établir l'égalité de traitement entre riverains et non riverains.

4. Comme déjà mentionné, seulement 15 ans après avoir obtenu le mandat d'établir le régime international du Rhin, la Commission Centrale achevait ses travaux par la conclusion le 31 mars 1831 à Mayence d'une "Convention" entre les Etats riverains du Rhin et d'un Règlement relatif à la navigation dudit fleuve".

Cette Convention était un compromis sur les questions en litige au sujet duquel les Etats riverains ont réservé leur position.

5. La Convention de Mannheim du 17 octobre 1868 dont l'adoption fut rendue nécessaire par l'évolution des idées et des techniques est la traduction dans le domaine fluvial du libéralisme économique auquel on était parvenu. C'est ainsi que les droits de transit et de navigation ayant été supprimés en 1850, la Convention consacra cette suppression dans son article 3 qui proclame le principe qu'aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation ne pourra être prélevé sur les bateaux et leurs chargements. Elle ne reprit pas la réserve de cabotage national au profit des Etats riverains stipulée par la Convention de Mayence. Le principe de l'égalité de traitement était prévu pour les bateaux appartenant à la navigation rhénane. Seul le droit général à la libre navigation sur le Rhin était confirmé pour tous les pavillons.

Parmi les principes que reprend la Convention de Mannheim figure en premier lieu la liberté de navigation. Cette liberté, stipulée à l'article 1er, couvre le droit d'un bâtiment à circuler sur le Rhin et à transiter librement à travers le territoire des Etats Contractants. Cette liberté a toujours été accordée très largement et aucun obstacle ne lui a été opposé si ce n'est la nécessité de se conformer aux mesures prescrites pour maintenir la sécurité générale. Il va de soi que le libre mouvement des bateaux comporte aussi la possibilité en particulier d'accoster, d'entrer dans les ports, de mouiller.

La liberté de navigation comprend également la liberté de l'exercice de l'activité fluviale. Cette liberté inclut les opérations connexes et indispensables à l'exploitation d'une entreprise de transports fluviaux.

La liberté des frets, insérée expressément dans l'Acte de Mayence, n'est plus mentionnée à l'Acte de Mannheim car allant de soi. La libre fixation des frets en trafic international par les opérateurs économiques est de règle sur le Rhin international.

Enfin, le traitement national sous tous les rapports est accordé aux navires appartenant à la navigation du Rhin et à leurs chargements.

La Convention comporte aussi un certain nombre de dispositions en matière douanière. Le batelier a la possibilité de traverser le territoire d'un même Etat ou de plusieurs Etats sans faire vérifier préalablement son chargement en faisant clore l'accès de la cale et en remettant un manifeste douanier conforme au modèle arrêté par la Commission. La Convention stipule qu'il ne saurait être arrêté sous prétexte d'intérêts de douane.

Le régime rhénan tel que défini à Mannheim a été marqué par les idées et les pratiques de l'économie libérale de la deuxième partie du 19ème siècle. Il repose comme nous l'avons vu sur les trois grands principes de liberté de la navigation, d'égalité de traitement de tous les pavillons et de l'interdiction de prélever des droits basés uniquement sur le fait de la navigation.

6. En 1919, le Traité de Versailles achevait l'évolution qui s'est dessinée au regard du principe de la liberté de la navigation et de l'égalité de traitement en prévoyant que les bateaux de toutes les nations et leurs chargements jouiront de tous les droits et privilèges accordés aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin et à leurs chargements.

7. Aujourd'hui la navigation rhénane s'effectue dans un cadre régi par de nouveaux rapports économiques et par un nouvel ensemble de règles édictées par les pouvoirs publics. D'autre part de nouveaux rapports se sont tissés entre les Etats aboutissant notamment à la création des Communautés Européennes.

Pour ce qui concerne ces Communautés, l'article 234 du Traité de Rome est rappelé qui prévoit que les droits et obligations résultant des conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du Traité entre un ou plusieurs Etats d'une part et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du Traité. Il est ajouté toutefois que, dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec le Traité, le ou les Etats membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées.

De notre avis, les engagements qui découlent pour les Etats membres de la Commission qui sont également membres des Communautés résultant du Traité de Rome ne sont pas incompatibles en soi avec ceux résultant des Actes du Rhin.

L'expérience a d'ailleurs montré que l'existence du régime rhénan n'entrave pas la mise en oeuvre de la politique commune des transports visée par le Traité de Rome.

L'accord de coopération conclu en 1961 entre la Commission Centrale et la Commission des Communautés Européennes, et qui prévoit la présence en tant qu'observateurs aux sessions de la Commission Centrale de représentants de la Commission des Communautés Européennes, a permis entre les deux organisations le développement d'une large coopération dont les modalités nouvelles ayant pour objet un approfondissement de cette coopération seront précisées incessamment par un nouvel échange de lettres.

Cette coopération approfondie permettrait, s'il en était besoin, de surmonter des difficultés éventuelles.

Lors de la commémoration du 150ème anniversaire de la Commission Centrale, M. POSTHUMUS, ~~Secr~~-Secrétaire aux Transports des Pays-Bas a d'ailleurs souligné que si la Commission Centrale était la gardienne de l'unité du régime rhénan, "cela n'excluait pas une étroite collaboration avec les autres organisations internationales. Au contraire... la Commission, née elle-même du besoin de coopération internationale, sera la première à reconnaître la nécessité d'une extension continue de la coopération européenne."

Ainsi la Commission Centrale, dès après la première guerre mondiale, a établi des liaisons avec en particulier la Société des Nations et sa Commission des Communications et du Transit et les autres commissions fluviales.

Actuellement, non seulement les représentants de la Commission des Communautés Européennes, mais également ceux de la Conférence Européenne des Ministres des Transports et de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies participent aux sessions de la Commission Centrale.

8. Parmi les réalités nouvelles, la création progressive d'un réseau européen de voies navigables et notamment la liaison entre le Rhin et le Danube qui reliera par la voie fluviale des pays aux régimes socio-économiques différents, ne manquera pas d'avoir une incidence sur la navigation rhénane.

C'est pourquoi la Commission Centrale a été amenée à mettre au point le Protocole additionnel n° 2 à l'Acte de Mannheim et son Protocole de Signature dont il a été fait mention plus haut.

En effet, un certain nombre de problèmes découlent de la différence des régimes juridiques du Rhin et du Danube, principalement le contenu de la notion de liberté de navigation, le régime de cabotage, le droit d'établissement, les frets et l'égalité de traitement. Mais il apparaît surtout que se sont les pratiques liées aux structures économiques et sociales des pays à commerce d'Etat qui, dans la confrontation commerciale entre les flottes danubienne et rhénane, constitueront des sources d'inégalité au détriment de ces dernières. Le caractère monopolistique des entreprises des pays à commerce d'Etat avec les possibilités d'intervention que permet un régime étatique met les entreprises à économie de marché dans une position d'inégalité. L'absence de liberté d'acquisition du fret dans les pays à commerce d'Etat, l'insertion systématique dans les accords de commerce extérieur des clauses CIF et FOB selon le cas, une politique tarifaire susceptible de poursuivre des finalités étrangères à la notion de rentabilité comme la recherche de devises sont autant d'éléments d'inégalité des conditions de concurrence.

L'introduction d'un régime unique pour les deux fleuves n'aurait pas éliminé les sources d'inégalité liées, comme on l'a vu, davantage aux structures socio-économiques et ne poserait pas les conditions d'une saine concurrence. C'est ainsi que la Commission Centrale a recherché les adaptations des Actes du Rhin conduisant à une égalité fondée sur un équilibre des avantages économiques réciproques.

Le Protocole additionnel n° 2 introduit dans l'Acte de Mannheim la notion d'appartenance à la navigation du Rhin. Sera considéré comme appartenant à cette navigation tout bateau ayant le droit de battre pavillon de l'un des Etats Contractants et pouvant justifier ce droit au moyen d'un document délivré par l'autorité compétente. Seuls ces bateaux seront autorisés à effectuer des transports de marchandises et de personnes entre deux points situés sur le Rhin. Les autres bâtiments ne sont autorisés à effectuer de tels transports que dans des conditions déterminées par la Commission Centrale.

Les conditions de transport de marchandises et de personnes par des bateaux n'appartenant pas à la navigation du Rhin entre un lieu situé sur le Rhin et un lieu situé sur un Etat tiers sont déterminées dans des accords à conclure entre les deux parties concernées. La Commission Centrale est consultée avant la conclusion de tels accords.

Le Protocole de Signature du Protocole additionnel n°2 prévoit que le document attestant l'appartenance à la navigation rhénane n'est délivré que pour un bateau pour lequel il existe avec un Etat membre de la Commission Centrale un lien réel.

Enfin, dans la perspective d'une adhésion éventuelle de la Communauté Economique Européenne au statut international du Rhin, le traitement dont bénéficient les bateaux appartenant à la navigation du Rhin a été accordé dès l'entrée en vigueur du Protocole aux bateaux ayant le droit de battre pavillon de tout Etat membre de la Communauté Européenne.

Le même traitement peut être accordé aux bateaux battant pavillon d'un autre Etat.

Les principes de Mannheim précisés par le Traité de Versailles et qui sont l'un des facteurs principaux de l'essor de la navigation rhénane continuent donc de s'appliquer aux Etats membres de la Commission Centrale et des Communautés Européennes.

Le régime adopté par la Commission Centrale est la traduction pour le Rhin du principe de la Communauté d'intérêt des riverains qui, comme il a été rappelé plus haut, s'est imposé lors du Congrès de Vienne de 1815 et qui est également à la base de la Convention de Belgrade de 1947 relative au Danube.

Ces protocoles établissent un régime fondé sur le principe des avantages mutuels et garantissent l'égalité de traitement entre pays membres des Communautés. Ils sont compatibles aussi bien avec l'Acte final d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe qu'avec le Traité de Rome.

Les nouvelles dispositions s'appliquant aux pays tiers ne devraient pas toutefois nuire au développement des échanges entre les régions de l'Est et de l'Ouest de l'Europe.

D. Observation sur les 170 années d'activité de la Commission Centrale

1. Au Congrès de Vienne, les Puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par un fleuve ou une rivière s'étaient engagées à régler d'un commun accord tout ce qui avait rapport à la navigation.

A cet effet, le Congrès avait créé pour le Rhin une Commission Centrale afin qu'un contrôle puisse être exercé sur l'observation du règlement de la navigation rhénane et sur les dispositions adoptées pour son application.

Les décisions de la Commission prises à la majorité ne seraient obligatoires pour les Etats que lorsqu'ils y auraient consentis par leurs commissaires.

Cette Commission devait par ailleurs servir de moyen de communication entre les Etats riverains sur tout ce qui regarde la navigation.

Ainsi était mis en place un instrument de coopération à vocation générale devant assurer l'intérêt de la navigation.

2. Le contrôle du respect des principes de base du régime et de son application confié à la Commission a été effectué au travers du droit de plainte formulé par des particuliers ou par les Etats ainsi que, dans une mesure moindre, par son activité juridictionnelle.

Invoquant les intérêts de la navigation, elle a, dès le milieu du 19ème siècle, étendu son contrôle aux ouvrages d'art qui auraient pu constituer un obstacle à la navigation et a pris l'initiative de voyages d'inspection sur le fleuve ce qui, à son tour, a entraîné pour la Commission de nouvelles activités dans le domaine technique.

La Commission Centrale fera preuve du même esprit d'initiative lorsque avant la signature de l'Acte de Mannheim de 1868 et dans le cadre de ses activités réglementaires, elle établit par diverses procédures les règles qu'elle considèrerait nécessaires au bon fonctionnement de la navigation et ceci, le cas échéant, en marge même de la Convention.

L'Acte de Mannheim a consacré les acquis en confiant à la Commission Centrale la tâche de délibérer sur les projets des Gouvernements riverains concernant la prospérité de la navigation du Rhin, spécialement sur ceux qui ont pour objet de compléter les règlements arrêtés en commun.

Cette prospérité de la navigation du Rhin suppose les voies navigables convenablement entretenues et aménagées et justifie les interventions dans ce domaine de la Commission.

Celle-ci s'est également attachée à la suppression des entraves physiques ou réglementaires notamment douanières et elle a pris en compte dans son action réglementaire l'évolution technique tout en répondant aux nécessités de la sécurité générale.

La protection du fleuve ainsi que des hommes au travail est devenue l'une des préoccupations principales de la Commission Centrale.

La Commission Centrale qui, dès le milieu du 19ème siècle, avait imposé des règles particulières pour le transport de marchandises dangereuses, exerce une action continue de protection du fleuve de la pollution.

De même la Commission associe à son action économique la profession de la navigation rhénane et, à la préparation des règlements sur la composition des équipages et des conditions de travail la Conférence tripartite des équipages composée de représentants des salariés, des bateliers particuliers et des armateurs ainsi que des représentants des Etats membres de la Commission.

L'adaptation de ses méthodes de travail aux exigences nouvelles de participation a pour effet une meilleure adaptation des règlements aux nécessités économiques et sociales.

La possibilité pour la Commission Centrale de proposer des amendements au régime rhénan et à son propre statut a sans nul doute favorisé l'évolution du régime rhénan et de ses règlements d'application aux nécessités des situations changeantes.

L'exigence du commun accord conduit à l'établissement d'un régime unitaire. Ce commun accord exprimé dans les règlements édictés par la Commission Centrale a favorisé le bon fonctionnement de la navigation et assuré l'égalité de traitement, condition d'une égalité de concurrence entre les flottes des Etats membres.

On aurait pu craindre que l'obligation de l'unanimité, pour la prise de décisions applicables à tous les Etats par la Commission Centrale, soit une source de paralysie.

En fait les gouvernements rhénans ont toujours eu conscience de leur intérêt commun d'assurer la sécurité et la prospérité de la navigation rhénane. La nécessité de la recherche d'un compromis qui soit accepté par tous a conduit à des décisions aussi efficaces et peut-être plus durables que celles qui eussent été imposées par la règle majoritaire et a certainement favorisé l'esprit de coopération. Dès que le commun accord des Gouvernements était donné, la Commission Centrale pouvait agir, nonobstant parfois l'imprécision des textes, voire leur absence.

C'est en définitive la certitude qu'ont les Etats rhénans de la nécessité d'une gestion, dans l'intérêt de tous, de ce bien commun non seulement aux pays riverains mais à l'Europe, qu'est le Rhin, qui a permis à la Commission Centrale de répondre au mandat qui lui a été confié à Vienne.

Ainsi s'explique qu'après chaque conflit et malgré les changements dans la composition de la Commission, la collaboration entre les Etats rhénans a pu être reprise, les ressentiments qui pouvaient subsister ont pu être surmontés.

Face au développement d'un organisme à vocation générale, compétent également dans le domaine des transports tel que les Communautés Européennes, on a pu s'interroger sur le point de savoir s'il était approprié de continuer à assurer la gestion du fleuve par un organisme spécialisé dont c'est la tâche unique avec son expérience et ses modalités propres de coopération et qui a fait la preuve de son efficacité.

La réponse fondée sur l'expérience de plus d'un siècle et demi doit être affirmative.

170 ans après sa création, les fonctions qu'exerce la Commission Centrale et l'ampleur de son activité montre qu'elle a répondu aux missions qui lui ont été confiées et ceci en dépit des changements intervenus en près de deux siècles dans les domaines technique, économique et social de la navigation et malgré des guerres qui, à plusieurs reprises, ont déchiré l'Europe au cours des 19ème et 20ème siècle.

R. DOERFLINGER