

LA COMMISSION CENTRALE :
170 ANS DE NAVIGATION RHÉNANE
1815 – 1985

Jacques MARTINEAU
Conseiller économique
Commission Centrale pour la Navigation du Rhin

La création de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin a été décrétée par les articles concernant la navigation du Rhin qui se trouvent annexés à l'Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815. Ce serait toutefois une erreur de croire qu'elle est issue des seules délibérations de la Commission relative à la navigation des rivières instituées par le Congrès. En effet, l'origine de la Commission Centrale remonte plus haut, c'est-à-dire à l'administration centrale de l'Octroi instituée par la France le 11 février 1803.

La Commission Centrale ne se réunit pour la première fois qu'en juin 1831 à Mayence. Les principes du statut international dont bénéficie le Rhin furent exploités par le Traité de 1868 dit « Acte de Mannheim » qui garantit la libre navigation sur l'ensemble du fleuve pour toutes les nations, assure l'égalité de traitement pour tous les pavillons et interdit de faire obstacle aux transports fluviaux par des taxes.

La fin de la première guerre mondiale, le 11 novembre 1918, constitue le fait historique qui, depuis la naissance de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, a exercé la plus grande influence sur la vie de cette dernière. Avec le Traité de Versailles de 1919, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Italie (qui s'est retirée depuis) et la Suisse furent admises au sein de cette organisation internationale dont le siège fut fixé à Strasbourg, au Palais du Rhin.

Le Traité de Versailles donna à la Commission Centrale le mandat défini à l'article 354 dans les termes suivants :

« Dans un délai maximum de six mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité, la Commission Centrale visée à l'article 355 se réunira pour établir un projet de révision de la Convention de Mannheim. Ce projet devra être rédigé en conformité des dispositions de la Convention générale, si elle est intervenue à cette date, et sera soumis aux Puissances représentées à la Commission Centrale ».

De 1924 à 1936, la Commission Centrale va tenter sur cette base de procéder à une révision de la Convention de Mannheim, sans toutefois y parvenir à la suite de fortes divergences. Ces discussions seront interrompues le 14 novembre 1936 par une note du Gouvernement allemand dénonçant le régime rhénan et retirant sa délégation, décision personnelle d'Hitler qui ne voulait en aucune manière être lié aux stipulations du Traité de Versailles.

Les autres délégations comprirent que le temps des querelles, qui avaient fourni l'occasion au Gouvernement allemand de se délier de ses obligations sur le Rhin, lors de la tentative de révision de la Convention de Mannheim, devait s'achever si l'on voulait tenter de sauver quelque chose du naufrage. De 1937 à 1940, la Commission Centrale réussit ainsi à maintenir le principe qu'elle-même et le régime conventionnel rhénan continuaient d'exister, et cela d'une manière qui n'était pas purement fictive, puisqu'elle prit des résolutions dans des domaines concernant les Etats qui lui étaient restés fidèles, outre les questions de routine et la construction d'un pont aux Pays-Bas.

Des commissaires qui formaient la Commission Centrale avant 1940, quatre seulement se retrouveront à la table ovale du Palais du Rhin au lendemain de la seconde guerre mondiale. Le Gouvernement français, au début de l'été 1945, interroge par voie diplomatique les Gouvernements belge, britannique, néerlandais et suisse en vue d'une convocation de la Commission Centrale. Celle-ci put reprendre ses activités le 20 novembre 1945.

Sur le Rhin, tout était à faire, ou plutôt à refaire. Le lit et les rives avaient été médiocrement entretenus pendant la guerre. A l'exception de deux ponts aux Pays-Bas, tous les ponts du Rhin, y compris celui de Remagen, qui avait permis aux troupes alliées de créer une tête de pont sur la rive droite, gisaient détruits dans le fleuve encombré de plus en plus par des milliers d'épaves de bâtiments coulés pendant les hostilités ; il y avait aussi les champs de mines sur les berges et dans le lit du fleuve. A cela s'ajoute que les premières années de l'après-guerre se caractérisaient par des basses-eaux dues à une sécheresse persistante, à tel point que l'on se demandait si l'on n'assistait pas à un changement de climat. En 1947, on connut en effet les plus basses eaux enregistrées depuis un siècle et en février-mars une période persistante de gel de six semaines amoncela jusqu'à 8 m de glace en certains secteurs, mettant les techniciens au désespoir, aucune de leurs tentatives n'ayant vraiment quelque effet pour venir à bout de ces montagnes de glace.

La Commission s'était immédiatement, dès sa première session en novembre 1945, mise à l'œuvre, accélérant et assouplissant ses méthodes de travail, multipliant les sessions pendant plusieurs années, créant de nombreux comités qui préparaient le travail et devinrent pour la plupart permanents, la durée des sessions diminuant en revanche. La Commission Centrale et le Secrétariat firent preuve à cette époque de beaucoup de mobilité. La « Vieille Dame »¹⁾ qui avait alors 130 ans fit montre de dynamisme et d'esprit d'initiative de telle sorte que la navigation sur le fleuve put reprendre un cours relativement normal assez rapidement.

En 1950, la République fédérale d'Allemagne reprit sa place à la Commission Centrale, après 14 ans d'absence. Parallèlement, dès cette époque, l'ouverture en direction d'autres organismes compétents en matière de transport va prendre un développement considérable, du fait même de la multiplication des institutions et influencera les méthodes de travail de la Commission Centrale, en particulier dans les domaines réglementaire, économique et social de son activité qui sera nettement étendue.

La Commission Centrale attacha, dès le départ, le plus grand prix à des relations suivies avec les Communautés Européennes, CECA puis CEE, mais leur établissement ne fut pas chose aisée. Les Traités instituant les deux Communautés dans les dispositions relatives aux transports donnèrent certaines attributions à ces institutions qui, sans être nécessairement en contradiction avec la Convention de Mannheim, pouvaient l'être dans leur application. Or, la Commission Centrale entendait assurer les tâches et les responsabilités en matière de navigation du Rhin découlant de la Convention de Mannheim.

A la vérité, ces relations ne se développèrent pas exactement selon les vœux de la Commission Centrale, malgré les efforts pour vaincre les résistances fondées sur ces considérations institutionnelles et de compétence, auxquelles elle se heurta à la CEE. Néanmoins, on ne peut dire qu'elles n'ont pas eu certains résultats. Quel que soit le contenu que prendra la politique commune des transports des Communautés Européennes, les efforts de la Commission Centrale à cet égard auront quelque effet, notamment dans la sauvegarde de l'unité du régime rhénan, la navigation suisse ne pouvant être ni exclue, ni incluse dans un système communautaire sans le concours du Gouvernement suisse.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'activité de la Commission Centrale s'est étendue dans les domaines mêmes qui sont restés traditionnels, mais avec des déplacements d'importance, auxquels se sont ajoutés des développements inconnus auparavant dans les domaines sociaux et économiques ou réglementaires se traduisant par des ouvertures vers l'extérieur, vers la profession et les salariés et vers les autres institutions européennes. Le développement industriel et la production avec l'augmentation des populations et de leurs besoins a conditionné une extension considérable des transports. Enfin l'accélération du rythme de vie et de l'activité dans tous les domaines, qui ne pouvait ne pas s'exercer au sein de la Commission Centrale, a renforcé les effets des autres éléments de l'évolution.

Conférence Internationale permanente, la Commission Centrale — la plus ancienne des institutions européennes — délibère aujourd'hui sur tous les problèmes de la navigation rhénane, modifie et complète au besoin les règlements qui la régissent et rend en dernier ressort comme instance d'appel, des jugements exécutoires dans tous les Etats signataires de l'Acte de Mannheim.

Dans ce contexte, un ancien Commissaire de France, dans un article de revue, caractérisera l'évolution de la Commission Centrale par cette formule particulièrement heureuse : « L'institution a dépassé son origine »²⁾.

1) Expression couramment utilisée dans les milieux diplomatiques et des Organisations Internationales pour désigner la Commission Centrale.

2) André GROS in Strom und See, 1968, n° 7/8, p. 178