

## **LES DEBATS ENTRE PAYS MEMBRES AUTOUR DE LA RECONSTITUTION DE LA CCNR AU LENDEMAIN DE LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE (1945-1949)**

La Commission centrale pour la navigation du Rhin fête cette année son 200<sup>e</sup> anniversaire. Depuis sa création, ses prérogatives et son aura se sont considérablement accrues, de sorte qu'aujourd'hui la CCNR est une institution pérenne. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'existence de la CCNR a été fortement remise en cause. Au vrai, c'est de sa reconstitution qu'il faudrait parler puisque la CCNR a cessé toute activité à partir de 1940. Après le deuxième conflit mondial se pose donc la question de savoir s'il convient de la rétablir. En 1945, de nombreux Etats s'intéressent à cette question. Celle-ci se pose évidemment aux Etats qui étaient déjà membres de la CCNR avant 1939 et qui font partie du club des vainqueurs : la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suisse. Elle se pose par ailleurs aux puissances occupantes de l'Allemagne, chargées de représenter ses intérêts. Outre la France et la Grande-Bretagne déjà citées, il faut également mentionner les Etats-Unis. Ces trois puissances sont concernées au premier chef puisque leurs zones d'occupation respectives sont riveraines du Rhin. La dernière puissance qu'il ne faut pas omettre, c'est l'Union soviétique, également puissance occupante de l'Allemagne. Ce sont donc pas moins de sept pays qui réfléchissent en 1945 à la reconstitution de la CCNR. Les intérêts divergents de ces Etats expliquent que la reconstitution de la CCNR ait été, un temps au moins, hypothétique. Ce sera l'objet d'une première partie. Que la CCNR ait finalement été rétablie à la fin de l'année 1945, ce qui, vu l'objet de notre rencontre d'aujourd'hui, n'est pas un scoop, ne marque pas pour autant la fin des difficultés pour la Commission centrale. Nous verrons en effet, dans une deuxième partie que, jusqu'en 1949, la CCNR est menacée sinon dans ses prérogatives voire même dans son existence.

### **I. UNE RECONSTITUTION HYPOTHETIQUE**

Au printemps 1945, le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) est favorable à la reconstitution rapide de la CCNR. Il désire le rétablissement d'un régime international sur le Rhin, garant de la liberté de la navigation. Mais le contexte est très défavorable à la restauration immédiate de la Commission centrale. La guerre n'est pas

encore terminée. Le sort de l'Allemagne n'est pas arrêté. La fin du conflit ne résout d'ailleurs rien. En effet, lorsqu'il est décidé, après la capitulation sans conditions du Troisième Reich, le 8 mai 1945, que la souveraineté allemande sera assurée conjointement par les quatre grands vainqueurs – les Etats-Unis d'Amérique, la France, le Royaume-Uni et l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) – et que ceux-ci obtiendront chacun une zone d'occupation en Allemagne, de nouveaux problèmes surgissent. Si la CCNR est reconstituée, quelles puissances devront y représenter les intérêts de l'Allemagne ? Les Etats occupant des territoires allemands riverains du Rhin ou le Conseil de contrôle interallié, composé des quatre puissances occupantes et chargé d'exercer la souveraineté allemande et de la représenter dans son ensemble ? Dans la première hypothèse, les Etats-Unis d'Amérique, la France et le Royaume-Uni, dont les zones d'occupation sont riveraines du Rhin, siègeraient à la CCNR pour le compte de l'Allemagne. Dans la seconde, l'URSS participerait également aux travaux de la Commission centrale.

Or, sur ce point, force est de constater les différences d'appréciation entre les pays concernés. La Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suisse sont opposés à ce que l'Union soviétique ait un droit de regard sur le régime rhénan. Ils plaident donc pour que seules les puissances occupantes riveraines du Rhin représentent les intérêts de l'Allemagne à la CCNR.

De leur côté, les Britanniques intègrent les questions rhénanes à une stratégie plus globale. Ils entendent notamment faire partie des commissions danubiennes que les Russes sont en train de créer mais dont les contours restent encore flous. Aussi considèrent-ils qu'une participation soviétique à la CCNR constituerait une excellente monnaie d'échange contre une représentation occidentale dans les commissions du Danube. Les Britanniques freinent donc la reconstitution de la CCNR. Son rétablissement rapide scellerait en effet les chances des Occidentaux de reprendre leur place dans les commissions danubiennes.

Quant aux Américains, qui sont, après ce deuxième conflit mondial, décidés à assumer leurs responsabilités au sein de la Commission centrale, ils sont sur une ligne proche des Britanniques. Ils entendent traiter conjointement les problèmes du Rhin, du Danube, du canal de Kiel et des détroits, qu'ils voudraient faire gérer par des organismes internationaux (Agencies), auxquels participeraient les Occidentaux et les Soviétiques. Les Américains sont

en outre très attachés au maintien de l'unité allemande. Ils veulent donc éviter toute décision qui serait considérée comme hostile par les Soviétiques et qui pourrait favoriser la division de l'Allemagne. Pour ces deux raisons, les Américains plaident pour que ce soit le Conseil de contrôle interallié qui représente l'ancien Reich à la CCNR.

Pendant l'été 1945, les différences de vues entre ces puissances interdisent toute reconstitution de la CCNR. Ce n'est qu'à l'automne 1945 que les choses se décanent. A la suite de la conférence des ministres des Affaires étrangères des pays vainqueurs, qui se tient à Londres en septembre 1945, la question de la représentation des Soviétiques à la CCNR est tranchée. La conférence est en effet un échec à cause de la multiplication des dissensions entre Soviétiques et Occidentaux. Aucune entente sur la gestion commune des voies d'eau intérieures et internationales ne semble possible, Soviétiques et Occidentaux défendant des points de vue diamétralement opposés. Quant à la reconstitution de la Commission centrale, elle est évoquée mais l'étude de la question est renvoyée à une date ultérieure. Confrontés à ces blocages, convaincus qu'ils n'auront pas la possibilité d'être représentée dans une commission danubienne, les Anglo-Américains acceptent, à l'automne 1945, que seules les puissances occupantes riveraines du Rhin siègent à la Commission centrale. Le principal obstacle à la reconstitution de la CCNR est ainsi levé.

Cependant, d'autres difficultés ralentissent en 1945 le rétablissement de la Commission centrale. A la fin de la guerre, des structures chargées de questions de transport voient le jour. Leurs larges compétences, qui les amènent à s'occuper de problèmes de navigation, conduisent dès lors certains Etats à s'interroger sur la pertinence de reconstituer la CCNR. Le Supreme Headquarters of the Allied Expeditionary Forces (SHAEF), chapeauté par les Américains, crée ainsi un organisme – la Rhine Navigation Agency –, chargé des questions relevant du fleuve. Mais cette Agence, qui est en réalité constituée à titre provisoire et qui a pour seule compétence l'exécution de travaux d'intérêt militaire, ne remet finalement pas véritablement en cause l'utilité du rétablissement de la CCNR.

La reconstitution de la Commission centrale bute enfin sur des questions d'ordre statutaire. Pendant l'entre-deux-guerres, la CCNR avait travaillé à la révision de l'Acte de Mannheim, qui ne paraissait plus adapté aux réalités économiques et techniques de l'époque. Elaboré

avec difficulté, le nouveau texte avait été accepté par toutes les délégations en 1936 et aurait alors dû être adopté. Reste que les retraits successifs de la CCNR de l'Allemagne et de l'Italie bloquent alors le processus. En 1945, les chancelleries s'interrogent. Faut-il reconstituer *de facto* la CCNR ou convient-il de faire adopter un nouveau statut, comme cela avait été envisagé dans l'entre-deux-guerres ? Les diplomates sont conscients que l'adoption d'un nouveau statut prendrait beaucoup de temps et que, dans le même temps, l'ampleur et l'urgence des travaux à engager sur le Rhin commandent d'agir vite. Aussi le débat est-il rapidement tranché : la CCNR est reconstituée *de facto* mais à titre temporaire, le 20 novembre 1945 par un échange de lettres officielles entre les Etats membres.

## II. UNE ORGANISATION SOUMISE A UNE FORTE CONCURRENCE

En définitive, la CCNR est reconstituée rapidement. Pour autant, sa reconstitution ne marque pas son véritable rétablissement. Jusqu'en 1949, son activité est en effet remise en cause. Ses prérogatives sont en effet menacées par la multiplication de structures chargées des questions internationales de transport. Dans une logique évidente d'institutions concurrentes, la CCNR doit par conséquent veiller à défendre ses domaines de compétences pour éviter toute marginalisation, voire même sa disparition.

La première de ces structures à concurrencer la CCNR est un organisme allié, le Rhine Interim Working Committee (RIWC), créé à Duisbourg dès l'été 1945 par les trois puissances d'occupation à cause des conditions extraordinaires de l'après-guerre et de la situation exceptionnelle dans laquelle se retrouve l'Allemagne. Comme d'autres comités temporaires alors institués, Son but est de faciliter la reprise du trafic sur le Rhin. En fait, la coopération entre la CCNR et cet organisme allié est difficile. Le RIWC ne relève dans un premier temps que des puissances occupantes. Ses prérogatives sont importantes. Il est chargé d'établir des prévisions concernant le volume des marchandises transportables sur le Rhin. Il lui revient également de prévoir une utilisation optimale de la voie d'eau, en fonction de la navigabilité du fleuve, du tonnage disponible en termes d'embarcations et de remorqueurs, de la capacité de chargement et de déchargement des ports ainsi que du volume des marchandises à transporter. Pour ce faire, il doit coordonner les initiatives, les activités et les règlements pris dans les trois zones d'occupation et faciliter la mise en contacts des

différents acteurs du trafic rhénan, qu'il s'agisse des Etats, des gouvernements militaires, des fonctionnaires, des armateurs, des bateliers, des compagnies de navigation, des affréteurs ou des chargeurs. Par ses larges compétences, le RIWC est donc amené à régir en grande partie le trafic rhénan dans un sens contraire aux dispositions de l'Acte de Mannheim. Son action relève d'une forme de dirigisme qui s'oppose de fait aux principes de liberté de navigation que la CCNR a la charge de défendre. La Commission centrale est bien sûr consciente que les nécessités du temps imposent cette orientation. Mais elle ne voudrait pas que ce dirigisme perdure au-delà de la période de reconstruction.

Or la transformation en février 1947 du RIWC en un Comité temporaire pour le trafic rhénan n'est pas pour la rassurer. La CCNR y est certes représentée mais, contrairement aux puissances occupantes – les Etats-Unis d'Amérique, la France et la Grande-Bretagne – et aux Etats riverains – la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse –, qui sont membres de plein droit, la CCNR ne siège au Comité temporaire qu'en tant qu'observateur et ne dispose par conséquent pas du droit de vote. Elle craint donc d'être concurrencée et marginalisée par le Comité temporaire. Heureusement, cette situation prend fin en mars 1949. N'ayant plus de raisons d'être, le Comité temporaire pour le trafic rhénan est alors dissous.

L'autre institution concurrençant la CCNR est l'Office central des transports intérieurs européens, également appelé ECITO (European Central Inland Transport Organization). Constitué dès septembre 1945, l'ECITO s'affirme très rapidement comme un dangereux concurrent pour la CCNR et menace jusqu'à son existence. Bien qu'il ne soit constitué que de façon temporaire, cet organisme à la fois civil et militaire, doté de larges compétences dans l'organisation et la répartition des transports européens sur l'ensemble du continent, paraît appeler à jouer un rôle d'autant plus important qu'il regroupe aussi bien des Etats d'Europe occidentale qu'orientale. Soutenu par les principaux pays européens, l'Office est rapidement mis en relation avec les différents comités institués par les puissances occupantes en Allemagne et chargés d'administrer et de gérer le trafic fluvial rhénan. Fort de ses compétences, il projette, dès la fin de l'année 1945, la création d'une Administration internationale de la navigation sur le Rhin. Le projet prévoit que les comités temporaires, notamment celui de Duisbourg, évoqué précédemment, seront subordonnés à l'ECITO ainsi qu'à la CCNR. Mais il envisage également de confier l'ensemble des prérogatives politiques

et stratégiques à l'Office tandis que la Commission centrale ne serait plus compétente que pour des questions techniques, limitées, pour l'essentiel, à l'entretien de la voie d'eau. Aussi, dès que le projet de l'ECITO est connu, le conflit entre les deux organisations, pour discret et feutré qu'il soit, est patent. A Strasbourg, on comprend immédiatement qu'en tentant de s'arroger certaines compétences de la Commission centrale, l'Office entend la marginaliser et la placer dans une position subalterne. Par conséquent, dès le début de l'année 1946, la CCNR émet de très fortes réserves vis-à-vis du projet de l'ECITO. A Strasbourg, on s'étonne que la Commission centrale, qui est l'organisation où se traitent traditionnellement, sur le plan international, les questions rhénanes, puisse être dépouillée, même en partie, de ce rôle. On rappelle aussi qu'il n'est nullement dans les prérogatives de l'Office de faire des propositions concernant le régime des voies navigables internationales d'Europe occidentale. Finalement, le projet de l'ECITO est écarté. Quant à la menace que représente l'Office pour la CCNR, elle ne dure guère plus longtemps. Avec le déclenchement de la guerre froide, il perd en effet toute possibilité d'agir. Dès 1947, il est liquidé et remplacé par le Comité des transports intérieurs relevant de la Commission économique pour l'Europe, créée au sein du Conseil économique et social des Nations unies, pour superviser la reconstruction économique de l'Europe, y compris sur le plan des transports. La principale menace qui pesait sur l'existence même de la CCNR est par conséquent définitivement écartée.