

## **Le Régime rhénan, un « modèle » exporté en Afrique**

Les intervenants à ce colloque ont souligné le rôle de la CCNR dans le développement du régime rhénan et décrit l'originalité et la force de la construction rhénane qui a assuré depuis 2 siècles la prospérité et la sécurité de la navigation du Rhin, la plus dense d'Europe. Dès lors il ne faut pas s'étonner que le régime ainsi constitué ait non seulement joué un rôle fédérateur régional mais a pu inspirer et servir de « modèle » aux règles établies dans d'autres bassins, en particulier dans le continent Africain.

I -Avant de pouvoir vérifier la réalité de la transposition du « régime rhénan », il nous faut comprendre en quoi consiste le « modèle rhénan » et pourquoi il a pu être exporté.

### **La construction historique du modèle**

Il faut rappeler ici que **le Congrès de Vienne** a joué un rôle déterminant dans la construction rhénane et l'évolution du droit fluvial international.

En posant le principe de « **règlement, d'un commun accord, de tout ce qui se rapporte à la navigation** », les puissances réunies à Vienne, n'avaient pas fait que danser...Habitées par une conscience aigüe de ce bien commun qu'est un fleuve international, elles ont fait montre d'une vision dynamique et évolutive du développement de la navigation fluviale internationale et accepté des abandons de souveraineté nationale peu communs pour l'époque.

Les visionnaires qu'étaient notamment Metternich et Talleyrand ont en effet établi, dans 9 articles généraux sur les fleuves internationaux et 32 articles particuliers concernant notamment le Rhin, formant l'Acte final du Congrès de Vienne du 9 Juin 1815, *les principes communs aux fleuves internationaux européens. Ces principes sont ceux de liberté de navigation, d'égalité de traitement, d'unité de régime, d'obligations à charge des Etats, notamment de maintien en bon état du chenal navigable, de sécurité de la navigation, principes ayant formé le socle du droit fluvial européen et favorisé l'harmonisation des règles applicables à la navigation fluviale internationale.*

Et en envisageant, pour chaque bassin, **une Autorité** chargée d'établir un contrôle exact sur l'observation « de la Convention » qui puisse servir de moyen de communication entre les Etats riverains sur tout ce qui regarde la navigation, elles mettaient en place une administration internationale centralisée assurant pour l'avenir les moyens de fonctionnement du système et de contrôle du respect des dispositions conventionnelles.

## La construction institutionnelle du modèle

**La Commission Centrale du Rhin** s'est réunie pour la première fois le 5 août 1816, pour, en exécution des décisions du Congrès, instituer le premier régime conventionnel de mise en œuvre des principes édictés par le Congrès : ce fut la Convention de Mayence de 1831, élaborée après d'âpres discussions sur la querelle des embouchures du Rhin. Elle sera révisée en 1868, pour tenir compte de l'évolution des faits et des techniques. En fait, la Commission Centrale réussit à construire un véritable « système de gestion intégrée des transports fluviaux », près de 130 années avant le système communautaire. Tout d'abord parce qu'elle a su concilier la définition et l'application des principes fondamentaux avec le maintien des souverainetés nationales. Et surtout parce qu'elle hérita, toujours dans le souffle du Congrès de Vienne, **de remarquables outils de gouvernance** qui lui ont permis de remplir ses missions cardinales, celles de veiller au respect des principes fondamentaux et d'assurer la prospérité et la sécurité de la navigation du Rhin.

Quels sont ces **outils de gouvernance** ?

- **un pouvoir constituant** : pouvoir très rare sinon unique en droit des organisations internationales, la Commission Centrale a été dotée de la capacité de compléter ou de modifier elle-même la Convention qui l'a instituée, sans qu'il soit besoin de recourir à l'organisation d'une Conférence diplomatique à cet effet. Raison pour laquelle d'ailleurs les Commissaires, Représentants des Etats rhénans, disposaient traditionnellement des pleins pouvoirs. Cette faculté d'amender le Traité a été utilisée à maintes reprises, chaque fois que nécessaire, afin notamment d'adapter le régime rhénan à l'évolution des idées, au développement des faits et des techniques ou des nécessités juridiques ou économiques. C'est ainsi qu'avant l'ouverture de la liaison Rhin-Main-Danube, elle a adopté le Protocole Additionnel n°2 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin qui a soumis à des conditions de réciprocité le transport de marchandises et de personnes sur le Rhin, par des bateaux n'appartenant pas à la navigation rhénane. Marquant un retour au concept de la Communauté des riverains, ces dispositions mettaient un terme à la liberté de transporter des marchandises et des personnes au profit de tous les pavillons qu'avait institué le Traité de Versailles.

- **un pouvoir décisionnel général** : celui de délibérer sur les propositions des Etats membres concernant la prospérité de la navigation du Rhin. Pouvoir très largement défini pour tout ce qui regarde la navigation. Ses décisions peuvent être prises sous forme de résolutions adoptées à l'unanimité ou sous forme de recommandations. Aucun domaine n'échappe à la compétence matérielle de la Commission Centrale, pourvu qu'il y ait un lien avec la navigation, qu'il

s'agisse du domaine économique politique ou social comme l'organisation des Conférences économiques ou de Conférences tripartites sur la composition des équipages de la navigation rhénane. Elle décide également des relations à établir avec les autres institutions. C'est ainsi qu'elle développa une coopération allant en s'intensifiant avec la CEE puis les Communautés européennes. Coopération politique et économique comme la mise en place en navigation intérieure et rhénane d'un système d'assainissement structurel ou d'un système d'observation du marché européen de la navigation intérieure. Coopération avec d'autres organisations internationales comme la CEE/ONU pour l'élaboration de Traités concernant la navigation intérieure. La Commission Centrale fut aussi à l'origine, à la demande de la Délégation française et en collaboration avec le BIT, de la création du premier instrument multilatéral de coordination des législations de sécurité sociale des bateliers rhénans, précurseur des Règlements communautaires concernant les travailleurs migrants. Plus étonnant encore du point de vue de sa compétence matérielle, elle créa une commission antivénérienne au lendemain de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale qui mit fin en 9 mois à une « épidémie » de syphilis parmi les bateliers rhénans...

- **pouvoir normatif règlementaire**, pour l'adoption et l'adaptation des règlements communs, pris à l'unanimité par voie de résolution. Ces règlements très nombreux ont assuré la sécurité de la navigation la plus dense d'Europe et de son environnement. Ces Règlements, repris dans d'autres enceintes, comme les Communautés Européennes ou la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies, ont également assuré un standard élevé de sécurité sur l'ensemble des voies d'eau intérieure en Europe.

- **un pouvoir judiciaire**, assumé par les Tribunaux pour la navigation du Rhin, institués dans les Etats riverains. Leur organisation et fonctionnement, leur chefs de compétence au civil (essentiellement pour connaître des dommages causés par les bateliers pendant le voyage et en abordant), comme au pénal (juger des infractions par les bateliers aux règlements communs) sont prévus par la Convention révisée pour la navigation du Rhin. L'appel de ces jugements est portée, au choix du justiciable, devant le Tribunal Supérieur pour la navigation du Rhin ou devant la Chambre des Appels de la CCNR, véritable Cour de Justice internationale à compétence exclusive, composée d'un juge et d'un juge suppléant par pays riverain. Elle juge en deuxième et dernier ressort.

Fait également remarquable, la Convention révisée détermine, au pénal, non seulement l'incrimination mais aussi l'échelle de la peine. Enfin, les jugements sont exécutoires directement, sans « exéquatour », dans chacun des Etats membres concernés.

- un **pouvoir d'examen des plaintes formulées auprès de la CCNR** qui vient peaufiner et renforcer l'architecture du système. Institution originale car prévoyant un droit de recours au profit tant des particuliers, personnes physiques ou morales, que des gouvernements, ce droit porte sur toute l'étendue du champ de compétence matériel de la Commission et englobe aussi bien les actes et les décisions positives que les carences des Etats membres. La Commission Centrale a l'obligation conventionnelle d'examiner les plaintes portées devant elle, selon un Règlement de procédure qu'elle a adopté.

Ce recours vient aussi corriger l'absence de possibilité de « saisine » propre de la Commission Centrale pour requérir instruire par ex. contre les violations des dispositions de la Convention.

### **Conscience partagée d'une communauté d'intérêts**

Mais, pour avoir assuré depuis 200 ans la permanence et l'efficacité du système, encore a-t-il fallu que, poussés par une conscience aigüe de leur communauté d'intérêts, les Etats membres aient pu mettre au point des méthodes de collaboration et de travail efficaces : ils le firent à travers les nombreux Comités, groupes de travail, sessions plénières ou extraordinaires auxquels assistèrent dans chacune des matières concernées, les Représentants et experts des gouvernements qui collaborèrent en vue du bon fonctionnement du système et du bon accomplissement des missions dévolues à la Commission Centrale.

Il faut ajouter que les coûts de fonctionnement de l'institution sont toujours restés relativement faibles au regard de l'importance des missions confiées et des tâches réalisées. En effet, les frais de missions de ces Représentants et experts, traditionnellement pris en charge par les Etats membres, ne grèvent pas le budget du Secrétariat de la Commission Centrale auquel les Etats membres contribuent de façon égalitaire. Le budget du Secrétariat comprend essentiellement les coûts d'un personnel, en réalité relativement peu nombreux et polyvalent, les coûts de traduction et d'interprétation ainsi que les frais de fonctionnement du Secrétariat et d'organisation des réunions, d'évènements et de Conférences diplomatiques.

L'on s'aperçoit ainsi que, s'agissant d'un secteur d'activité déterminé comme en l'occurrence la navigation fluviale internationale s'exerçant dans un champ géographique et matériel déterminés, la mise en place d'un système cohérent et complet de gouvernance reposant sur des principes et objectifs communs, servi par des outils appropriés et efficaces, représentent un système modélisable et transposable dans d'autres contrées ou continents.

## **II : Exemples de modélisation**

### **Les modélisations en Afrique**

Les principes dégagés au Congrès de Vienne et traduits notamment dans la Convention de Mayence de 1831 **ont imprégné**, à travers les grands Traités politiques – Acte général de Berlin de 1885 ; Convention de St Germain- en - Laye du 10 Septembre 1919 ; Convention de Barcelone de 1921-, **le statut des fleuves africains comme celui du CONGO ou du Niger.**

On lira avec profit les développements dans l'ouvrage sur le droit de la navigation intérieure en Afrique centrale de Mme Paulette NGO MBOGBA qui a notamment le mérite de démêler l'écheveau des normes véhiculées par les Traités successifs et applicables à la navigation intérieure en Afrique en général et en Afrique centrale en particulier. L'auteure considère que l'Acte de naissance en quelque sorte du droit fluvial en Afrique noire est essentiellement l'Acte général de Berlin de 1885 qui étendit au Congo et à ses affluents et aux eaux qui leur sont assimilées, les principes généraux énoncés dans les articles 108 à 116 de l'Acte final du Congrès de Vienne et proclama l'égalité complète de traitement de toutes les nations, en temps de paix comme en temps de guerre. Le régime international des grands fleuves fut réaffirmé notamment par la Convention de Saint Germain en Laye du 10 septembre 1919 qui abrogea les traités antérieurement conclus tout en maintenant, avec l'intangibilité des frontières coloniales, l'application des principes fondamentaux du droit fluvial sur les fleuves Congo et Niger. A cette différence cependant que la liberté complète de navigation a été réservée aux bateaux des Etats signataires et aux Etats membres de la SDN et que l'obligation d'instituer une Autorité centrale a été supprimée.

**Le régime du Congo vient d'être modifié par l'Accord de Brazzaville du 6 novembre 1999 instituant un régime fluvial uniforme sur le bassin du Congo-Oubangui-Sangha, largement inspiré par le régime rhénan et créant la Commission internationale du Bassin du Congo-Oubangui- Sangha (CICOS).**

**Mon propos** est d'apprécier la transposition du modèle rhénan dans l'Accord de Brazzaville, en relevant notamment comment un certain nombre de principes, outils de gouvernance, dispositions et normes y ont été intégrés.

### **Champ d'Application de l'Accord**

Il convient de relever que le champ d'application de l'Accord de Brazzaville n'est pas celui de l'Acte de Berlin qui étendait, notamment les principes généraux énoncés dans les articles 108 à 116 de l'Acte final du Congrès de Vienne, au Congo, à ses affluents et aux eaux assimilées mais, pour des raisons

politiques, géographiques et économiques, à celui plus limité des voies navigables du bassin de l'axe fluvial Congo-Oubangui-Sangha, situées sur le territoire des Etats contractants, à savoir le Cameroun, Centrafrique, le Congo Brazzaville et la RDC. Champ d'application territorial plus limité certes mais constituant, l'épine dorsale du 2<sup>ème</sup> plus grand bassin hydrologique du monde qui forme, avec ses affluents de la rive gauche dont entre autres l'Oubangui et la Sangha, plus de 20.000 kilomètres de voies navigables. Et précisément, l'article 3 relatif au champ d'application a prévu une mise en vigueur par étapes, à l'ensemble des voies d'eau intérieures déclarées par la CICOS ouvertes à la navigation internationale, au fur et à mesure des besoins d'intégration. En effet, les pays riverains du COS ont entendu établir un Traité ouvert : Entretemps d'ailleurs le Gabon, pays de la CEMAC mais non riverain du bassin du COS et l'Angola, ont intégré le régime uniforme de la CICOS. Ils ont voulu établir un régime fluvial uniforme et intégré, flanqué d'un organisme supranational de gestion de la navigation intérieure, s'analysant comme point de départ, selon Paulette NGO MBOGBA, du droit fluvial communautaire en Afrique centrale.

Mais il a fallu pour cela convaincre les futurs Etats contractants, en première ligne la République Démocratique du Congo sans laquelle cette entreprise eût été vouée à l'échec. L'entretien que j'eus, en tant que Consultant de la CEA chargé de la rédaction du projet de Convention, avec le Ministre des Transports de la RDC, témoigne des fortes résistances au projet qui existaient du côté de la RDC. D'emblée le Ministre me fit savoir que la RDC « possédant » la plus grande partie du fleuve, n'avait aucun intérêt à s'associer avec les autres Etats en vue de l'élaboration d'un régime et d'une institution commune pour une gestion communautaire de la navigation sur le fleuve. Je lui répondis, qu'une telle position était indéfendable dans la mesure où il convenait de développer au maximum le potentiel de la voie d'eau, voie de transport économique et durable alors que les routes s'effondraient...qu'il convenait de désenclaver l'économie et la population des villages situés en général près d'une voie navigable...qu'il était de son obligation cardinale d'utiliser cette occasion pour assurer, pour l'avenir, la sécurité et la prospérité de la navigation dans l'ensemble du bassin....

Et bien, à la plus grande satisfaction générale, la RDC participa bien à la Conférence diplomatique avec une Délégation renforcée et soumis même un contre projet au cours des négociations.

Ce fut en fait, comme lors du Congrès de Vienne, l'expression d'une prise de conscience, par les Etats contractants, de leur communauté d'intérêts en matière de navigation et de leur volonté, inscrite dans les considérants de l'Accord, de développer au maximum le potentiel des voies d'eau du bassin Congo-Oubangui-Sangha.

## **Objectifs et Principes fondamentaux de l'Accord**

L'article 2 de l'Accord déclare qu'il a pour objet notamment « **d'instituer un régime fluvial uniforme de navigation sur la base des principes de liberté et d'égalité de traitement** ».

### **Liberté de navigation et égalité de Traitement.**

En effet fut accordée une liberté complète de navigation sur les voies navigables situées sur le territoire des Etats contractants aux pavillons de toutes les nations, à condition de se conformer aux dispositions de l'Accord et aux dispositions des Règlements communs en vue d'assurer la sécurité de la navigation.

Comme sur le Rhin, seuls les bateaux appartenant à la navigation définie dans l'Accord peuvent transporter des marchandises et des personnes sur l'ensemble du réseau et le traitement national sous tous les rapports leur est accordé.

A la différence du régime rhénan qui a supprimé la réserve de cabotage entre Etats rhénans, le cabotage national par un autre Etat contractant est soumis aux conditions déterminées par les deux Etats contractants.

Les bâtiments des pays tiers ne sont autorisés à effectuer de tels transports que dans les conditions définies par la Commission. Ceci vise le trafic d'échange comme de cabotage. Dans le régime rhénan, en vertu du Protocole additionnel n°2, la Commission Centrale est simplement consultée sur le contenu des accords conclus entre les deux Etats. On observe sur ce point une communautarisation plus marquée que sur le Rhin dans la gestion des accords conclu avec les pays tiers par les Etats contractants.

L'égalité de traitement des usagers est également prévue à l'article 2 de l'Accord.

### **Exemptions de droits et taxes sur l'exercice de la navigation**

Comme principes fondamentaux, l'Acte pose également le principe selon lequel la navigation sur les voies du bassin ne peut, du fait de son exercice, être soumise à restriction, impôt ou taxe fiscale, quelle qu'en soit la dénomination ou l'assiette. Il admet cependant, à la différence du régime rhénan, le paiement de droits, taxes et redevances destinées à couvrir d'une manière équitable et raisonnable les dépenses de construction, de maintien et d'amélioration de la voie navigable, qui sont qualifiées de frais rémunérateurs pour prestations fournies aux usagers. Sont assimilés à de tels frais, les dépenses, relatives aux travaux de dragage, de balisage, de construction, d'entretien et de fonctionnement des routes, chemins de fer, canaux latéraux et ouvrages de jonction. Il n'a évidemment pas paru opportun aux rédacteurs de l'Accord, compte tenu de l'état des voies d'eau et de l'ampleur des besoins, de laisser ces dépenses à la seule charge des Etats riverains. Petite précision tout de même, les

droits, taxes et redevances sont rendus publics et leur affectation est guidée par le principe de spécialité pour en éviter le détournement à d'autres fins.

### **Obligation positive d'entretien et d'amélioration des voies navigables**

L'Accord met à la charge des Etats contractants une obligation d'entretien et d'amélioration des voies navigables du Bassin du COS suivant les conditions fixées par la CICOS. Celle-ci peut à cet égard, se référer aux Accords anciens conclus entre Etats contractants, pour autant précise l'Accord, « qu'elles sont encore en vigueur et ne sont pas abrogées par le présent Accord », utilisant ainsi la même formule que celle utilisée par la Convention rhénane pour l'application du Traité de Versailles. La CICOS définit et fixe également les conditions générales d'entretien, d'exploitation et de contrôle des travaux des voies navigables. Cette dernière intervient plus directement que la CCNR sur la gestion et le développement des cours d'eau du Bassin dont elle définit en particulier la politique d'aménagement et d'exploitation.

Ces travaux, ouvrages et matériels et leur exécution et fonctionnement ne doivent pas entraver la navigation et, à l'instar des dispositions rhénanes, doivent faire l'objet d'une communication à tous les Etats contractants par l'intermédiaire de la CICOS.

### **La construction institutionnelle**

La CICOS est composé de 3 organes, le Comité des Ministres composé des Ministres chargés de la navigation intérieure, le Conseil de Direction, composé de deux Représentants par Etat et le Secrétariat Général. Je dois dire que cette structure organisationnelle me paraît une amélioration par rapport au système rhénan car plus efficace et plus en adéquation avec les traditions régionales. En effet, l'organe suprême de la CICOS est composé des Ministres chargés de la navigation, c'est à dire les personnes les plus influentes en la matière des Etats contractants. C'est évidemment un gage d'efficacité des décisions prises par consensus, par les Représentants au plus haut niveau de chaque Etat, après délibérations et propositions du Comité Directeur.

La Présidence du Comité des Ministres est assurée par un Ministre pour une période de deux ans à tour de rôle dans l'ordre alphabétique français des Etats contractants. Les attributions du Comité des Ministres sont énumérées à l'article 19 et suivants de l'Accord : attributions très générales, celle tout d'abord de définir la politique d'aménagement et d'exploitation des cours d'eau du Bassin, dans le respect des principes énumérés à l'article 2 fixant l'objet de l'Accord.

Le Comité des Ministres fixe les grandes orientations de la Commission et approuve le programme du Comité de Direction. Il institue à titre permanent ou

temporaire, les organes de travail nécessaires à sa mission et peut réunir en Comité ad hoc toutes les compétences qu'il juge nécessaires.

**Si les décisions du Comité des Ministres sont prises par consensus, il est précisé qu'en cas de désaccord persistant, les décisions sont prises à la majorité simple.** Cette technique de prise de décision diffère de celle de l'unanimité utilisée à la CCNR. La prise de décision par consensus favorise les discussions menant à un accord commun dans des enceintes où les Représentants sont familiarisés avec les domaines traités. Elle paraît de plus adaptée aux traditions régionales et vise à éviter des blocages et la paralysie décisionnelle dans le règlement de questions importantes pour l'évolution de l'institution. En tous cas, une telle règle appliquée à la CCNR eût probablement permis de trouver ou de trouver plus rapidement une solution commune à certaines questions litigieuses comme celle de la querelle des embouchures qui a 200 ans d'existence et n'a jamais été réglée en droit ou celle du traitement de la TVA en navigation rhénane.

Il reste cependant à cette formule à être confrontée à la réalité, particulièrement au regard de l'interprétation et du traitement de la notion de désaccord permanent pour justifier la prise de décision à la majorité qui devraient s'imposer à ou aux Etats minoritaires..

### **Les compétences des Organes de la CICOS**

Outre les compétences déjà citées et les attributions fonctionnelles et administratives classiques, le **Comité des Ministres examine et approuve les propositions de révision de l'Accord.** Ces propositions d'amendement sont adressées par écrit au Secrétaire Général qui les transmet aux Etats dans les 30 jours avec un nouveau délai de 30 jours pour soumettre leurs observations. A l'issue de ce délai, les propositions, ensemble avec leurs observations, sont transmises au Comité des Ministres pour examen et approbation, approbation nécessaire avant leur entrée en vigueur.

C'est en fait **un pouvoir constituant qui ne diffère de celui de la CCNR que par la procédure écrite prévue en vue de son exercice.**

**Le Conseil des Ministres interprète les dispositions de l'Accord.** Il s'agit là d'une compétence également exercée par la CCNR, classique en droit international. Elle est souvent exercée dans le cadre de recours à titre préjudiciel et surtout lors de l'examen de plaintes qui amène la CCNR/CICOS à donner son interprétation des dispositions de l'Accord.

**Le Conseil des Ministres arbitre les différends entre Etat contractants.** Cette clause conventionnelle de règlement des différends ne préjudicie pas évidemment de la possibilité, en cas de désaccord ou conjointement, de recourir à une autre enceinte de médiation comme une procédure d'arbitrage ou encore la

CJI. L'Accord ne donnant guère de précisions sur la nature des différends fondant la compétence du Conseil des Ministres, il faut en déduire qu'il peut s'agir de tout différend entre Etats contractants, qu'il s'agisse notamment de la portée des principes fondamentaux ou de l'application de disposition territoriales ou matérielles de l'Accord.

**Le Comité de Direction** prépare les délibérations du Conseil des Ministres et donne son avis sur les propositions inscrites à l'ordre du jour du Conseil des Ministres.

**Le Comité de Direction**, composé d'un Représentant par Etat responsable de l'administration des Transports fluviaux et d'un Représentants des exploitants fluviaux, ne peut délibérer que si 3 Etats au moins (sur 4) sont représentés. Il examine et donne des avis sur les propositions inscrites à l'ordre du jour du Conseil des Ministres.

**Le Comité de Direction est également chargé d'examiner « toutes les plaintes et le règlement des procédures auxquelles donne lieu le présent Accord ».** En l'absence de précisions complémentaires, l'on est fondé à conclure que cette disposition ne pouvant concerner les questions du règlement des différends entre Etats contractants et d'interprétation de l'Accord qui sont du ressort du Comité des Ministres, les plaintes visées sont bien toutes les plaintes auxquelles donnent lieu l'Accord et le Règlement des procédures de l'Accord. Cette disposition, on l'a vu, a été reprise de la disposition rhénane qui mentionnait « toutes les plaintes auxquelles donneront lieu l'application de la présente Convention et des règlements arrêtés en commun », qu'elles proviennent d'un Etat contractant, d'un usager ou d'une personne privée. Seule l'adoption prévue du règlement des plaintes nous éclairera sur la portée du droit de plainte et ses conditions de recevabilité.

### **Le Secrétariat Général**

Il est dirigé par un Secrétaire Général, nommé par le Comité des Ministres, dont le premier en fonctions fut le colonel N'DALA et aujourd'hui monsieur le Ministre Simon Sakibede.

Les attributions du Secrétaire Général sont nombreuses : La plupart ressortissent du rôle traditionnel d'un Secrétariat Général notamment veiller à la bonne application de l'Accord, établir des relations avec toute Organisation en vue de l'accomplissement de sa mission, préparer, soumettre et exécuter le budget, nommer les Directeurs ainsi qu'aux autres emplois, établir le rapport annuel sur le fonctionnement de la Commission.

Le Secrétaire Général a aussi été chargé d'autres missions commandées par les nécessités financières ou les besoins ou objectifs de l'Accord.

C'est ainsi qu'il est chargé de promouvoir, favoriser et soutenir la coopération et la coordination des activités et projets d'intérêts communs de développement durable, d'utilisation, de conservation des voies navigables du Bassin.

Il est également chargé d'établir des programmes d'assistance financière et technique et coordonner le groupe consultatif des donateurs de même que les travaux d'aménagement et d'entretien. Enfin, il doit assurer la mise en œuvre de l'ouverture à la navigation internationale des voies d'eau intérieures au fur et à mesure des besoins d'intégration.

L'on constate par conséquent que le Secrétaire Général a été doté d'une capacité d'initiative et d'intervention dépassant de beaucoup son rôle traditionnel de gestion et de coordination. Cela s'explique également par l'ampleur et l'urgence des besoins d'harmonisation de prescriptions et d'effectivité des décisions et mesures à prendre.

### **La compétence règlementaire**

Si les Considérants de l'Accord se réfèrent à la nécessaire coopération pour assurer notamment la sécurité du trafic, l'élaboration des règlements communs destinés à assurer la sécurité de la navigation et d'assurer la protection de l'environnement a été confiée au **Secrétaire général qui est chargé de l'exécution de la mission confiée à la CICOS de contrôler la mise en application des dispositions du Code CEMAC/RDC**. Dans son ouvrage, mme Paulette NGO MBOGBA consacre de longs développements au contenu et à la portée juridique du code CEMAC/RDC qu'elle qualifie de Règlement « sui generis » qui serait à la fois un texte de droit communautaire dérivé et un Traité international hiérarchiquement inférieur à l'Accord instituant la CICOS.

S'appuyant sur l'exemple du droit communautaire européen, elle affirme que les dispositions du **Code de la navigation intérieure CEMAC/RDC, harmonisant les prescriptions techniques, adopté le 6 novembre 1999** en même temps que l'Accord de Brazzaville, sont d'application directe. Elle déduit cette propriété notamment de l'intention exprimée par les Etats signataires, dans le Préambule de l'Accord, d'instaurer un régime fluvial uniforme dont le code commun CEMAC/RDC de la navigation intérieure est la matérialisation juridique. Il est vrai que ni l'Accord ni le code CEMAC/RDC ne prévoient l'intervention des Etats contractants en vue de la mise en vigueur des mesures prises par le Comité des Ministres ou le Secrétaire Général. Mais pour échapper à toute contestation sur la nature du droit secrété, cette interprétation devrait, à mon sens, être confirmée par une disposition explicite par voie d'additif à l'Accord de Brazzaville.

Le Code contient notamment des prescriptions relatives à l'immatriculation et au jaugeage des bâtiments de navigation intérieure, des prescriptions relatives à la circulation, au certificat de navigabilité, au certificat de conduite des bateaux

de navigation intérieure CEMAC/RDC. Une annexe au Code traite des prescriptions concernant le transport des matières dangereuses qui reprennent pour l'essentiel les dispositions de l'ADN. Mais **l'état actuel de la batellerie** datant en général de la période coloniale et comptant environ 10.000 unités dont uniquement 4.125 sont répertoriées, ne respectant pas pour la plupart, les normes de sécurité, **l'état des voies navigables**, la **sous qualification du personnel naviguant et encadrant** témoignent d'un besoin urgent d'uniformisation et surtout de volonté d'application effective des normes techniques édictées en vue de la sécurité de la navigation intérieure et de son environnement. Une réunion en 2008 des experts de la CICOS a arrêté des modalités devant conduire à « l'application intégrale » et harmonisé du Code de la navigation intérieure CEMAC/RDC dans les pays signataires.

Il devrait en être de même en particulier pour les dispositions en matière d'équipage et de conditions de travail, absentes du Code qui ne traite à cet égard que des normes de surveillance sanitaire et de comportement à bord des membres d'équipage.

### **Lutte contre la pollution et développement durable**

**L'Accord de Brazzaville** lui même traite cette question à travers les dispositions spéciales traitant des obligations des Etats contractants en cas d'urgence, la mise en œuvre des mesures projetées en coopération avec la CICOS, l'énoncé du principe de non discrimination pour les dommages subis par les victimes, l'octroi du bénéfice des dispositions applicables en droit international en cas de conflit armé ainsi qu'une clause du bénéfice de la solidarité. De même ont été prévues des dispositions particulières concernant la régulation du débit des eaux comme la coopération des Etats ou le financement des ouvrages de régulation.

L'essentiel des dispositions concernant la protection des eaux contre la pollution sont contenues au **Titre VII du code CEMAC//RDC** qui énonce les mesures préventives, reprises pour l'essentiel du code européen des voies de navigation intérieure (CEVNI) - interdiction de déversement des matières polluantes ou dangereuses, déchets huileux et autres déchets spéciaux, des ordures ménagères ou sloops etc- carnet de contrôles pour les huiles usées (Registre de prévention de la pollution), dépôt dans les stations de réception agréées par les autorités compétentes...Le transport de matières dangereuses a fait l'objet d'une annexe 6 du Code de la navigation CEMAC/RDC énonçant les prescriptions relatives au transport de marchandises dangereuses par voies d'eau intérieure, inspirées de la réglementation ADN. L'objectif de ces dispositions est avant tout de protéger l'homme et son environnement de toute pollution qui pourrait survenir pendant le transport. Il s'agit notamment d'obligations à charge de l'expéditeur, de

prescriptions concernant l'identification et le conditionnement des matières dangereuses, les conditions mises au transport de matières dangereuses etc.

**Au total**, concernant les compétences et missions de la CICOS, les rédacteurs de l'Accord ont procédé par énumération détaillée alors que la Convention du Rhin contient une clause de compétence générale, celle de « délibérer sur les propositions des Etats membres concernant la prospérité de la navigation du Rhin » ce qui comme on l'a vu, a permis d'étendre sa compétence à tout ce qui touche de près ou de loin la navigation fluviale.

Les dispositions du projet initial de Traité qui n'ont pas été reprises sont les dispositions judiciaires et l'organisation des tribunaux pour la navigation du Rhin jugeant au civil les dommages causés par les bateliers et au pénal les infractions aux Règlements communs commises par les bateliers. Ces matières ont été laissées au droit national, Par contre, certaines dispositions du projet initial concernant le régime des utilisations de l'eau autres que la navigation, largement inspirées de la Convention des Nations Unies de 1997, qui n'avaient pas été reprises car estimées non prioritaires, ont fait l'objet d'un additif à l'Accord.

Comme on a pu le constater, l'Accord de Brazaville a étendu au réseau du Bassin du COS les dispositions plus complètes et modernes du modèle Rhénan, mais adapté aux particularité régionales et aux besoins locaux : Construction juridique régionale et exemple d'harmonisation du droit africain des transports fluviaux et lacustres, le régime du COS n'est pas le seul régime africain ayant bénéficié d'un modèle... Mme Paulette NGO MBOGBA va traiter de l'évolution du droit de la navigation intérieure en Afrique depuis environ deux décennies, autrement dit depuis l'avènement de l'Accord du 6 novembre 1999 instituant un régime fluvial uniforme et créant la CICOS. Par ailleurs, comme nous avons la chance d'avoir parmi nous mme KEBANO, Chef de service de la Réglementation de la CICOS, nous lui serions reconnaissant de nous faire part brièvement de l'expérience tirée de cette douzaine années de fonctionnement et des problèmes rencontrés.

Mais avant de leur laisser la parole, je voudrais vous faire part d'un rêve, celui de voir utilisé ce système d'intégration complet et cohérent également à d'autres fins que la navigation, à un autre domaine comme par ex l'Environnement et le Développement Durable. En effet, les Etats de la planète auraient sans doute besoin en la matière d'objectifs et de principes communs, d'une Convention instituant des outils de gouvernance et une centralité chargée de veiller à la réalisation des objectifs définis...C'est sûrement un rêve à distiller à la prochaine Conférence de Paris sur l'Environnement