

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1989 - 1990

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1989.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 mars 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification d'un protocole additionnel n° 4 à la convention révisée pour la navigation du Rhin (ensemble une déclaration),

Par M. Louis JUNG,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Beltencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : n° 175 (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : le protocole additionnel n° 4 à la convention révisée pour la navigation du Rhin, signé à Strasbourg le 25 avril 1989, tend à adapter la convention de Mannheim pour permettre l'introduction de mesures d'assainissement structurel du marché de la navigation intérieure	5
A - LE RÉGIME GÉNÉRAL DE LA NAVIGATION SUR LE RHIN	6
1°) Rappel des lignes directrices de la convention pour la navigation du Rhin	6
a) La convention de Mannheim et la commission centrale pour la navigation du Rhin	6
b) Les modifications successives de la convention de Mannheim	7
2°) Bilan d'application et problèmes actuels du régime de la navigation sur le Rhin	8
a) Un système stable et efficace	8
b) Un contexte économique et institutionnel modifié	8
B - LA CRISE DE LA NAVIGATION INTÉRIEURE EUROPÉENNE ET LA NÉCESSITÉ DE MESURES D'ASSAINISSEMENT STRUCTUREL	10
1°) La situation actuelle de la navigation intérieure	10
2°) Le règlement communautaire sur l'assainissement structurel de la navigation intérieure	11
a) Premier axe : des actions de "déchirage" coordonnées au plan communautaire	11
b) Second axe : la réglementation "du vieux pour du neuf" pour éviter l'apparition de nouvelles surcapacités	11

C - LE BIEN FONDÉ DU PROTOCOLE ADDITIONNEL N° 4, SIGNÉ À STRASBOURG LE 25 AVRIL 1989	13
1°) La nécessité d'une adaptation de la convention de Mannheim pour la mise en oeuvre de mesures d'assainissement structurel	13
a) Un protocole répondant à une double exigence	13
b) L'analyse des dispositions du protocole additionnel du 25 avril 1989	14
2°) Les conditions d'application et le caractère temporaire des dispositions du protocole	14
a) Les conditions d'entrée en vigueur provisoire du protocole	14
b) Des dispositions à caractère exceptionnel et temporaire .	14
Les conclusions de votre rapporteur et de la commission	17
Projet de loi	18

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'autoriser la ratification d'un protocole additionnel n° 4 à la convention révisée pour la navigation du Rhin. Ce protocole a été adopté à Strasbourg le 25 avril 1989. Signé par l'ensemble des six Etats membres de la commission centrale pour la navigation du Rhin (France, R.F.A., Royaume-Uni, Belgique, Suisse, Pays-Bas), il a déjà été ratifié par les Pays-Bas le 20 décembre 1989.

En raison de la crise économique qui affecte actuellement la navigation intérieure européenne, ce quatrième protocole à la convention de Mannheim du 17 octobre 1868 -qui constitue toujours la base du statut rhénan- vise à permettre la mise en oeuvre de mesures d'assainissement structurel tout en respectant les compétences respectives de la commission centrale pour la navigation du Rhin et de la Communauté économique européenne.

o

o o

A - LE RÉGIME GÉNÉRAL DE LA NAVIGATION SUR LE RHIN

1°) Rappel des lignes directrices de la convention pour la navigation du Rhin

Il convient ici de rappeler que les textes régissant le statut international du Rhin sont particulièrement anciens et la commission centrale pour la navigation du Rhin traditionnellement présentée comme la plus ancienne des organisations internationales.

a) La convention de Mannheim et la commission centrale pour la navigation du Rhin

Les principes qui définissent le régime de navigation sur le Rhin -liberté de navigation pour les navires de toutes les nations et égalité de traitement de tous les pavillons- ont été affirmés pour la première fois dans l'Acte final du Congrès de Vienne en 1815. Talleyrand avait utilisé ces principes communautaires et égalitaires pour intégrer la France dans le concert des nations européennes, à égalité avec les puissances victorieuses.

Ces principes furent ensuite mis en oeuvre par la convention de Mayence de 1831, révisée en 1868 pour devenir la convention de Mannheim, toujours d'application, et qui forme encore aujourd'hui la base du statut rhénan.

La commission centrale du Rhin est l'organisme chargé de l'ensemble des problèmes de navigation sur le Rhin. Elle est chargée de :

- veiller au respect des principes de la convention de Mannheim (liberté de navigation et égalité de traitement, mais aussi exemption de droits et taxes basés sur le fait de la navigation, et absence d'entraves à la navigation),

- veiller au bon état de navigabilité de la voie d'eau,
- assurer la sécurité et la police de la navigation sur le Rhin,
- veiller à l'application et au contrôle uniformes des dispositions de la convention,
- et gérer les accords relatifs à la sécurité sociale et aux conditions de travail des bateliers rhénans.

b) Les modifications successives de la convention de Mannheim

Le statut international du Rhin est ainsi caractérisé par son ancienneté et sa remarquable stabilité. L'essentiel du système a survécu aux rivalités et aux conflits qui se sont succédé autour de cette grande voie navigable. Il était toutefois naturel qu'un certain nombre de modifications interviennent au fil des temps.

Après avoir été amendée par la convention de Strasbourg du 20 novembre 1963, la convention de Mannheim a ainsi fait l'objet, au cours des vingt dernières années, de trois protocoles additionnels :

- le premier protocole, signé le 25 octobre 1972, avait pour objet d'améliorer les procédures de répression des infractions à la navigation du Rhin et d'augmenter notamment le montant des sanctions pécuniaires ;
- le protocole additionnel n° 2, signé le 17 octobre 1979, tendait à remédier à certaines difficultés affectant l'application de certains articles de la convention relatifs aux conditions de transport des personnes et des marchandises sur le Rhin ;
- enfin, le troisième protocole, qui date également du 17 octobre 1979, a modifié le régime de délivrance des patentes de batelier du Rhin et rendu plus efficace la répression des infractions à la police du Rhin.

Le texte qui nous est soumis aujourd'hui constitue donc le quatrième protocole additionnel à la convention révisée pour la navigation du Rhin.

2°) Bilan d'application et problèmes actuels du régime de la navigation sur le Rhin

a) Un système stabilisé et efficace

Cette adaptation continue aux exigences économiques et politiques et aux progrès techniques a largement contribué au bon fonctionnement et à la pérennité du statut rhénan, dont on peut, aujourd'hui encore, dresser un bilan très positif. Celui-ci est illustré par la relative prospérité de la navigation sur le Rhin : 280 millions de tonnes de marchandises transportées annuellement, soit environ quatre fois plus que sur le Danube.

La compétence générale et le système décisionnel de la commission centrale pour la navigation du Rhin -qui tient deux sessions plénières annuelles, préparées par une douzaine de comités travaillant tout au long de l'année- ont également activement contribué, associés à la communauté d'intérêts réelle des Etats rhénans, à l'efficacité et à la stabilité du système.

La navigation rhénale s'effectue toutefois aujourd'hui dans un contexte où apparaissent de nouveaux rapports économiques et institutionnels, à l'origine de nouveaux problèmes.

b) Un contexte économique et institutionnel modifié

Trois points méritent à cet égard d'être relevés.

- Le premier concerne la création et le développement des Communautés européennes qui, même si l'article 234 du traité de

Rome précise qu'il n'affecte pas les conventions conclues antérieurement, exigent les mesures nécessaires à une compatibilité entre ces dispositions conventionnelles et les dispositions communautaires. Une large coopération doit donc se poursuivre et se développer entre la commission centrale, garante du système rhénan, et les Communautés européennes, oeuvrant à la mise sur pied d'une politique commune des transports.

- Par ailleurs, la création progressive d'un réseau européen de voies navigables et, notamment, la **perspective de l'achèvement en 1992 de la liaison entre le Rhin et le Danube** ne manqueront pas d'avoir des incidences sur la navigation rhénane.

- Enfin et surtout, la prospérité de la navigation du Rhin a été mise en cause, au cours des dernières années, par la **permanence d'une crise liée à la surcapacité de la cale de bateaux**. C'est pour remédier à cette crise qu'a été mis en place un système d'assainissement structurel de la navigation rhénane qui fait précisément l'objet du quatrième protocole additionnel à la convention de Mannheim qui nous est aujourd'hui soumis.

o

o o

B - LA CRISE DE LA NAVIGATION INTÉRIEURE EUROPÉENNE ET LA NÉCESSITÉ DE MESURES D'ASSAINISSEMENT STRUCTUREL

1°) La situation actuelle de la navigation intérieure

La capacité totale des flottes allemande, belge, française, néerlandaise et suisse qui circulent sur les voies navigables du bassin rhénan a augmenté de 9,5 % au cours de la période 1979-1988. Cette évolution est imputable d'ailleurs à la seule batellerie néerlandaise, la capacité de la flotte rhénane ayant baissé dans les autres pays.

Mais cet accroissement substantiel de capacité au cours de la dernière décennie a coïncidé avec une faible progression du trafic au cours de la même période. Il en a naturellement résulté un **important excédent de capacité de la flotte rhénane**. Ce phénomène, sensible depuis déjà de nombreuses années pour les autres marchandises, concerne tout particulièrement depuis deux ans les bateaux-citernes dont l'excédent de capacité a atteint, début 1989, 19,3 % soit environ 351 000 tonnes de surcapacité.

La persistance et l'ampleur de cette surcapacité sur le marché de la navigation rhénane et de la navigation sur les voies navigables reliées au Rhin rejoignent, de façon plus générale, la crise économique qui frappe actuellement la navigation intérieure européenne.

C'est pour remédier à cette crise que la commission des Communautés européennes et la commission centrale pour la navigation du Rhin ont élaboré un ensemble de mesures obligatoires d'assainissement structurel. Un projet de règlement communautaire a été élaboré en ce sens.

2°) Le règlement communautaire sur l'assainissement structurel de la navigation intérieure

Le règlement communautaire sur l'assainissement structurel de la navigation intérieure est entré en vigueur le 28 avril 1989. Ses dispositions, visant à la réduction des surcapacités actuelles, s'articulent autour de deux axes principaux.

a) Premier axe : des actions de "déchirage" coordonnées au plan communautaire

Chaque Etat met d'abord en place un fond de "déchirage" - c'est-à-dire de destruction volontaire de bateaux- permettant de verser une prime à tout propriétaire d'un bateau détruit. Le financement du fonds de déchirage est assuré par des cotisations versées par la profession après un préfinancement par l'Etat pour la mise en place du fonds.

L'objectif poursuivi est la réduction, en un an, de 10 % de la cale dans la flotte à cargaison sèche, de 15 % de la cale citerne, et de 10 % de la puissance motrice totale de la flotte de pousseurs.

Il est clair, toutefois, qu'un programme de déchirage n'a de sens que si, dans le même temps, on évite la création de nouvelles surcapacités par la construction de matériels neufs ou l'importation de matériels depuis des pays tiers. Tel est l'objet de la réglementation dite "du vieux pour du neuf".

b) Second axe : la réglementation "du vieux pour du neuf" pour éviter l'apparition de nouvelles surcapacités

Il est ainsi prévu que, pendant une période de cinq ans -éventuellement renouvelable une fois- la mise en service d'un bateau nouveau ou importé est subordonnée à une obligation de déchirage

d'un bateau de tonnage équivalent ou au versement d'une contribution spéciale.

Le principe général de cette réglementation "du vieux pour du neuf" s'applique également aux augmentations de capacité consécutives à des allongements ou des remplacements de moteurs.

o

o o

4

7

**C - LE BIEN FONDÉ DU PROTOCOLE ADDITIONNEL N° 4,
SIGNÉ À STRASBOURG LE 25 AVRIL 1989**

1°) La nécessité d'une adaptation de la convention de Mannheim pour la mise en oeuvre de mesures d'assainissement structurel

a) Un protocole répondant à une double exigence

La mise en oeuvre, en ce qui concerne la navigation rhénane, de cette réglementation communautaire rendait indispensable une adaptation de la convention de Mannheim. A un double titre.

- D'abord pour rendre compatibles les mesures d'assainissement structurel avec les principes posés par la convention pour la navigation du Rhin. En effet, en prévoyant le prélèvement de cotisations obligatoires sur les propriétaires de bateaux en vue d'alimenter les fonds de déchirage et en imposant des conditions restrictives à la mise en service de cale supplémentaire -qui s'apparentent à des mesures de restriction de l'accès au marché-, la nouvelle réglementation est en contradiction avec certains principes généraux garantis par la convention de Mannheim, en particulier :

. le principe de la liberté de navigation, posé par l'article 1er,

. et l'exemption de tout droit basé sur la navigation, visé à l'article 3 de la convention.

Il était donc nécessaire d'adapter la convention pour la navigation du Rhin pour autoriser l'introduction sur ce fleuve des mesures d'assainissement prévues.

- Le protocole additionnel n° 4 s'imposait également pour permettre à la Suisse de s'associer aux mesures prises au plan communautaire. A l'inverse des cinq autres Etats membres de la commission centrale pour la navigation du Rhin, la Suisse n'est pas

membre des Communautés européennes. Le protocole qui nous est soumis a ainsi également pour objet d'assurer l'application à la Suisse des mesures élaborées à Bruxelles.

b) L'analyse des dispositions du protocole additionnel du 25 avril 1989

Signé quasi simultanément à l'adoption du règlement communautaire, le présent protocole prévoit ainsi, en son **article 1er**, que la navigation rhénane "peut être soumise à des mesures temporaires d'assainissement structurel, nonobstant les principes généraux contenus dans la convention révisée pour la navigation du Rhin".

Les mesures prévues pourront comporter :

- des actions de déchirage, au moyen de fonds alimentés par des cotisations obligatoires des propriétaires de bateaux,
- et, en outre, l'obligation d'un déchirage ou d'une contribution spéciale en cas de mise en service d'un bateau nouveau.

Afin de permettre son application uniforme dans tous les Etats parties à la convention, la commission centrale pour la navigation du Rhin est ainsi habilitée à adopter une résolution en conformité avec les règles adoptées par la Communauté économique européenne.

2°) Les conditions d'application et le caractère temporaire des dispositions du protocole

Justifiées par leur urgence sur le plan économique et les perturbations qui affectent actuellement le marché de la navigation rhénane, ces dispositions devaient entrer en application sans délai. Mais, justifiées par la conjoncture, elles doivent aussi demeurer

exceptionnelles. De là résultent les conditions d'application et le caractère temporaire des dispositions du protocole.

a) Les conditions d'entrée en vigueur provisoire du protocole

Les clauses finales du protocole (articles 3 à 5) prévoient l'entrée en vigueur définitive du protocole après sa ratification par les six Etats membres de la commission centrale pour la navigation du Rhin.

Cependant, il est apparu aux Etats signataires que la gravité de la situation et l'urgence de la réglementation d'assainissement structurel faisaient qu'il n'était pas possible d'attendre l'achèvement des procédures de ratification pour la mise en vigueur du protocole.

C'est pourquoi une **déclaration des Etats contractants** assortie au présent protocole prévoit l'**application provisoire -et anticipée-** de ce dernier dès le 1er mai 1989.

C'est en vertu de cette déclaration qu'a pu être adoptée, le même jour, par la commission centrale, une résolution appliquant au Rhin une réglementation conforme aux dispositions du règlement communautaire, étant entendu que ce règlement, la résolution de la commission et le protocole additionnel n° 4 entreraient en vigueur simultanément, de sorte qu'aucune des deux enceintes concernées (commission centrale pour la navigation du Rhin et Communauté économique européenne) ne se sente liée par une décision prise antérieurement à la sienne.

b) Des dispositions à caractère exceptionnel et temporaire

Cette urgence et cette application anticipée des dispositions du protocole n'excluent cependant pas le caractère

temporaire et exceptionnel des atteintes ainsi portées aux principes généraux traditionnels de la navigation sur le Rhin, posés par la convention de Mannheim.

C'est pourquoi l'article 2 du protocole dispose que sa durée est limitée dans le temps et que ses dispositions ne resteront en vigueur que pendant dix ans, jusqu'au 31 décembre 1999.

Ce caractère temporaire est justifié par le fait que le système dérogatoire d'assainissement structurel est destiné à disparaître à l'issue de la période actuelle, la situation de la navigation rhénane étant supposée être alors assainie.

La période de dix ans considérée correspond au cadre général de l'action d'assainissement du marché prévu par la réglementation communautaire -en particulier pour la durée de validité de la réglementation "du vieux pour du neuf".

Enfin, sur le plan juridique, ce caractère temporaire d'un accord international constitue une application d'un principe général de droit international, consacré notamment par l'article 54 de la convention de Vienne qui stipule que l'extinction d'un traité peut avoir lieu conformément aux dispositions dudit traité.

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission

Sous le bénéfice de ces observations -et tout en regrettant que le Parlement soit, une nouvelle fois, conduit à délibérer de dispositions déjà en vigueur dans les faits, même si, en l'occurrence, l'urgence des dispositions prises justifiait une procédure exceptionnelle- votre rapporteur vous invite, en adoptant le présent projet de loi, à **autoriser la ratification** du protocole additionnel n° 4 à la convention révisée pour la navigation du Rhin.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 8 mars 1990. A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, suppléant M. Louis Jung, a précisé, en réponse à M. Michel Crucis, que l'appartenance de la Grande-Bretagne à la commission centrale de navigation sur le Rhin correspondait au principe général de liberté de navigation sur le Rhin. Il a indiqué à M. Marc Lauriol que la destruction de bateaux serait financée par un fonds alimenté par des cotisations obligatoires des propriétaires de bateaux. En réponse à M. Christian de La Malène, le président Jean Lecanuet a enfin précisé que l'accroissement de la capacité des flottes sur le Rhin au cours de la dernière décennie était imputable à la seule batellerie néerlandaise.

La commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur, favorables à l'**adoption** du projet de loi n° 175 (1989-1990) autorisant la ratification d'un protocole additionnel n° 4 à la convention révisée pour la navigation du Rhin (ensemble une déclaration).

o

o o

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole additionnel n° 4 à la convention révisée pour la navigation du Rhin (ensemble une déclaration), signé à Strasbourg le 25 avril 1989 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 175 (1989-1990)