

PROTOCOLE 10

Principes d'interprétation de l'Acte de Mannheim

Résolution

La Commission Centrale approuve les principes d'interprétation de la Convention Révisée pour la Navigation du Rhin figurant en annexe à la présente résolution.

Annexe au protocole 10

- 1. La CCNR est compétente pour établir toute prescription relative à la sécurité et à la prospérité de la navigation du Rhin.**
- 1.1 Ces prescriptions qui doivent être conformes à l'Acte de Mannheim peuvent concerner les domaines les plus divers :
 - 1.1.1 mesures relatives au maintien de la sécurité générale (article 1^{er} de l'Acte de Mannheim),
 - 1.1.2 prescriptions relatives aux bateaux, aux capitaines et aux équipages (articles 22 et 23 de l'Acte de Mannheim),
 - 1.1.3 prescriptions de police (article 32 de l'Acte de Mannheim),
 - 1.1.4 mesures visant à établir des prescriptions communes pour l'exercice de la navigation, dès lors qu'elles permettent d'assurer la prospérité de la navigation (article 45),
 - 1.1.5 règlements portant sur les installations terrestres pour autant qu'il s'agit de mesures correspondant aux objectifs sus-indiqués.
- 1.2 Les questions de sécurité spécifiques à la navigation rhénane sont réglées en principe par la CCNR. Sauf exception, ces prescriptions de la CCNR sont exhaustives. Les prescriptions nationales relatives à ces domaines ne portent que sur les questions relevant exclusivement du droit national, pour lesquelles la CCNR n'intervient pas ou pour lesquelles elle a expressément reconnu la compétence réglementaire des Etats contractants (Article 23 de l'Acte de Mannheim).
- 1.3 Pour les domaines qui ne sont pas spécifiques à la sécurité de la navigation rhénane et sous réserve de ne pas comporter une restriction à la liberté de navigation sur le Rhin (voir ci-après n° 2), les Etats membres peuvent prendre des mesures intéressant la navigation rhénane dans les conditions suivantes :

- 1.3.1 Ces mesures doivent être compatibles avec des prescriptions établies par la CCNR,
- 1.3.2 Les prescriptions nationales ne doivent pas affecter l'unité du régime de la navigation ni aboutir à une discrimination basée sur la nationalité.
- 1.4 Lorsqu'une prescription est adoptée dans le cadre de la CCNR, les Etats membres sont tenus d'abroger toute réglementation nationale contraire dès lors qu'il s'avère impossible d'en donner une interprétation aboutissant à une harmonisation.
 - 1.4.1 Les obligations souscrites par les Etats membres à l'égard d'autres Etats ou à l'égard d'organisations internationales doivent tenir compte des obligations (de droit international) découlant de l'Acte de Mannheim et des prescriptions établies dans le cadre de la CCNR,
 - 1.4.2 Les obligations résultant pour les Etats membres du droit européen ainsi que d'autres obligations résultant du droit international doivent être respectées.
- 2. La compétence essentielle de la CCNR concerne la préservation de libre navigation sur le Rhin (article 1^{er}, paragraphe 2, de l'Acte de Mannheim).**
 - 2.1 Les restrictions à la libre navigation sur le Rhin résultent des stipulations de l'Acte de Mannheim ou des prescriptions communes établies par la CCNR (Article 1 AM).
 - 2.2 Les Etats membres sont tenus de coopérer avec la CCNR afin d'adapter les prescriptions communes à l'état de la technique.
 - 2.3 Il y a en principe restriction à la libre navigation notamment dans les cas suivants :**
 - 2.3.1 lorsqu'une réglementation est spécifique à la navigation rhénane et affecte les conditions de navigation,
 - 2.3.2 lorsque des mesures ou des prescriptions impliquent une gêne importante pour la navigation,
 - 2.3.3 lorsqu'il est imposé aux usagers de la voie d'eau une obligation de faire ou une interdiction sanctionnée dans l'action de navigation elle-même ou dans une activité qui en constitue l'accessoire direct,
 - 2.3.4 lorsqu'une prescription qui ne concerne pas directement la navigation (prescription qui n'est pas spécifique à la navigation intérieure) constitue indirectement une restriction disproportionnée à la navigation.
 - 2.4 Par contre, il n'y a pas en principe restriction à la libre navigation notamment :**
 - 2.4.1 du fait de l'application de prescriptions du droit civil ou du droit commercial qui concernent la navigation intérieure (par exemple : régime du contrat de transport en navigation intérieure),
 - 2.4.2 du fait de prescriptions qui ne sont pas spécifiques à la navigation intérieure (exemple : prescriptions générales relatives à la protection de la sécurité et de l'ordre public, telles que les prescriptions relatives à la possession d'armes, à l'utilisation de certains produits ou les prescriptions générales du droit social),
 - 2.4.3 du fait d'une interruption de courte durée de la navigation dans les conditions définies par le règlement de police.

Note du Secrétariat présentant un commentaire du protocole 2003-II-10 relatif aux principes d'interprétation de l'Acte de Mannheim

Règles d'application de la Convention Révisée pour la Navigation du Rhin

La Convention Révisée pour la Navigation du Rhin, reprenant les orientations fixées par le Congrès de Vienne, consacre le principe fondamental de libre navigation sur le Rhin (article 1).

Ce principe implique d'éviter ou de réduire au mieux les entraves à la navigation :

- entraves physiques liées à la disponibilité de la voie navigable et de ses aménagements accessoires,
- entraves administratives, fiscales ou douanières, résultant en particulier du paiement de droits basés sur le fait de la navigation (article 3),
- entraves juridiques ou réglementaires entraînant une restriction de l'usage de la voie d'eau.

Seules sont admises les limitations à la navigation prévues par la Convention révisée pour la Navigation du Rhin ou décidées par la CCNR.

De manière constante, la CCNR et ses Etats membres ont déduit de ce principe fondamental les principes accessoires suivants ¹:

- L'égalité de traitement (voir jugement de la Chambre des Appels du 10 février 2003 Herweck). Les différences de traitement doivent être justifiées par des éléments objectifs en relation avec la sécurité générale, le bon ordre de la circulation ou l'intérêt général. Elles ne sauraient être fondées sur la nationalité².
- L'unité du régime de la navigation rhénane. Celle-ci implique le développement de règles uniformes applicables à tous les acteurs de la navigation du Rhin et à toutes les sections du fleuve (sous réserve de règles de police particulières que peuvent justifier les caractéristiques d'un tronçon déterminé de la voie d'eau).

Afin de mettre en œuvre ces principes, la CCNR³ a été investie des compétences suivantes :

- mettre en œuvre les principes susmentionnés par des règlements communs (article 1),
- garantir un haut niveau de sécurité pour la navigation et son environnement,
- favoriser la prospérité de la navigation rhénane et européenne (article 45).

Par ailleurs, la CCNR est compétente pour adopter des protocoles additionnels à la Convention révisée pour la Navigation du Rhin.

Alors que les compétences résultant de la Convention révisée pour la Navigation du Rhin sont détenues par la CCNR en tant qu'organisation internationale disposant d'une autonomie juridique, la compétence d'adopter des protocoles additionnels est exercée par la CCNR comme conférence diplomatique permanente.

¹ ainsi qu'il ressort de la résolution 2001-I-3 relative aux objectifs de la CCNR.

² sous réserve des mesures particulières adoptées dans le cadre du protocole additionnel n° 2.

³ dont la création remonte au Congrès de Vienne et est donc antérieur à la Convention Révisée pour la Navigation du Rhin.

I) Les compétences détenues par la CCNR en tant qu'organisation internationale

La CCNR exerce ses compétences comme des attributions propres dans le cadre de ses organes de direction : les décisions sont prises par la réunion plénière à l'unanimité. Le caractère propre de ces compétences est illustré par le fait qu'à défaut de refus manifesté dans un délai d'un mois, ces décisions sont obligatoires pour les Etats membres (article 46).

Les compétences de la CCNR sont tantôt exclusives, tantôt concurrentes avec celles des Etats membres. Elles sont exercées en tenant compte du contexte international.

A) Compétences exclusives de la CCNR

- 1) Ces compétences exclusives sont relatives à toute prescription qui implique une restriction à la libre navigation sur le Rhin.

Les Etats membres ont transféré à la CCNR la compétence de prendre des "règlements pour le maintien de la sécurité générale" qui recouvrent toutes les réglementations susceptibles d'affecter la libre circulation sur le Rhin.

Les Etats membres sont tenus de coopérer avec la CCNR afin d'adapter les règlements communs à l'évolution de la technique.

- 2) L'existence d'une éventuelle restriction à la libre navigation sur le Rhin au sens de la Convention révisée pour la Navigation du Rhin doit être analysée pour chaque type de mesures ayant une incidence sur la navigation rhénane.

- a) Un tel effet sur la libre navigation survient en règle générale pour toute mesure:

- o qui conditionne ou affecte spécifiquement les conditions de navigation. Il en est ainsi en particulier pour les prescriptions définissant les exigences imposées aux bateaux, aux capitaines et aux équipages (articles 22 et 23) ainsi que les prescriptions de police de la navigation (article 32) ;
- o qui implique une gêne importante ou disproportionnée pour la navigation même si elle n'est pas spécifique à la navigation ;
- o qui impose aux usagers de la voie d'eau une obligation de faire ou une interdiction sanctionnée dans l'action de navigation ou dans une activité qui en constitue l'accessoire direct.

- b) Par contre, un tel effet sur la libre navigation n'est en règle générale pas occasionné :

- o par les réglementations relatives au droit civil, au droit commercial ou au droit social, non sanctionnées par l'interdiction ou la suspension du droit de naviguer ;
- o du fait de prescriptions de caractère général non spécifiques à la navigation, notamment en matière d'ordre public, d'hygiène ou de sécurité ;
- o par des interruptions de courte durée de la navigation n'ayant pas de caractère répétitif et fréquent.

B) Les compétences de la CCNR concurrentes avec celles des Etats membres

La CCNR est investie d'une compétence de décision dans certaines questions, sans que cette compétence ne puisse également faire l'objet de décisions de la part des Etats membres ou d'autres institutions.

1) Ce domaine est très large et concerne toute mesure utile pour la navigation rhénane et intérieure. Il inclut en particulier¹:

- la garantie d'un cadre économique adéquat ;
 - . actions assurant des conditions loyales de concurrence ;
 - . observation du marché ;
 - . coordination des acteurs de la voie d'eau ;
 - . promotion de l'amélioration de l'infrastructure ;
 - . valorisation des métiers de la batellerie ;
 - . prise en compte des nouvelles technologies ;
 - . soutien à l'ouverture de nouveaux marchés.
- la compétitivité de la voie d'eau
 - . contribution à l'amélioration de l'image de marque de la navigation rhénane ;
 - . études, analyses et recherches ;
 - . surveillance en vue de l'amélioration de la fiabilité et de la disponibilité de la voie d'eau ;
 - . concours à l'intégration du transport fluvial dans le transport combiné ;
 - . adaptation des aménagements et installations terrestres intervenant dans les opérations de chargement/déchargement.
- l'harmonisation des règles juridiques applicables à la navigation intérieure au plan européen et pan-européen ;
- les mesures de police et de sécurité non incluses dans la compétence exclusive de la CCNR ;
- le développement des mesures de formation du personnel et d'attractivité de la profession hors la question relevant de la compétence exclusive ;
- les conditions d'emploi et de travail ;
- la réduction des émissions polluantes de toute nature originaires de la navigation intérieure ;
- toutes mesures favorables à l'intégration de la voie d'eau dans un cadre respectueux de l'environnement.

2) Les questions de sécurité spécifiques à la navigation intérieure sont réglées pour le Rhin en principe par la seule CCNR. Sauf exception, ces prescriptions sont exhaustives. Des prescriptions nationales dans ce domaine peuvent concerner des questions :

- . relevant traditionnellement du droit national ;
- . pour lesquelles la CCNR a reconnu expressément la compétence des Etats membres (article 23).

¹ Cette liste est issue de la résolution 2001-I-3 relative aux objectifs de la CCNR.

- 3) Les Etats peuvent, dans les domaines de compétence concurrente prendre des mesures relatives à la navigation rhénane dans les conditions suivantes :
- elles ne doivent pas méconnaître la Convention révisée pour la Navigation du Rhin,
 - elles ne doivent comporter de restriction à la liberté de navigation sur le Rhin,
 - elles ne doivent pas affecter l'unité du régime de la navigation rhénane ni aboutir à une discrimination basée sur la nationalité,
 - elles doivent être compatibles avec les prescriptions de la CCNR.

Par conséquent :

- . une mesure nouvelle prise par un Etat membre dans un domaine de compétence concurrente doit tenir compte de la réglementation prise par la CCNR ;
- . dans le cas d'une mesure nouvelle prise par la CCNR dans un domaine de compétence concurrente, les Etats membres sont tenus d'abroger les réglementations nationales contraires, dès lors qu'il s'avère impossible d'en donner une interprétation permettant d'aboutir à une harmonisation avec la réglementation de la CCNR.

Il n'y a pas de difficultés si les règles édictées d'une part par la CCNR et d'autre part par une autorité concurrente concernent des questions différentes, si elles se complètent ou du moins, si elles sont compatibles entre elles.

C) Les compétences de la CCNR et le cadre international

1) Combinaison des compétences de la CCNR avec d'autres compétences internationales

L'exercice des compétences de la CCNR doit se concilier avec les obligations internationales des Etats membres ou les compétences d'autres organisations internationales (en particulier de la Communauté européenne) de la manière suivante :

- a) Les obligations souscrites par les Etats membres à l'égard d'autres Etats, d'autres organisations internationales ou à l'égard de la Communauté européenne doivent tenir compte des obligations de droit international découlant de la Convention Révisée pour la Navigation et des prescriptions établies dans le cadre de la CCNR (article 30 Convention de Vienne sur les traités ; article 307 Traité CE).

Les Etats parties à la Convention de Mannheim ne peuvent légalement s'engager à l'égard de tiers que dans le respect des compétences à caractère exclusif qu'ils ont transférées à la CCNR.

- b) Dans l'exercice de ses compétences, la CCNR doit tenir compte des obligations acceptées par les Etats membres dans le cadre du droit international ou dans le cadre de la Communauté européenne :
- Dans le domaine des compétences concurrentes, si un ou plusieurs Etats membres ont pris des engagements internationaux, la CCNR doit tenir compte de ces engagements dans les prescriptions qu'elle adopte.
 - Dans le domaine des compétences exclusives de la CCNR, les Etats ne peuvent prendre d'engagements internationaux car ils ont transféré les compétences en cause à la CCNR, mais celle-ci veille à harmoniser l'exercice de ses compétences avec celles d'autres instances compétentes en matière de navigation intérieure.

2) L'action de la CCNR en tant qu'organisation internationale

Dans l'exercice de ses compétences, la CCNR coopère avec les autres organisations internationales. Elle dispose à cette fin des pouvoirs juridiques nécessaires (article 44 quinquies).

Dans ce cadre, la CCNR a conclu un accord de siège avec la République française, un accord de coopération avec la Commission européenne et procédé à des échanges de lettres avec d'autres organisations.

II) Compétence de la CCNR en tant que conférence diplomatique permanente

- A) La CCNR dispose de manière traditionnelle du pouvoir de préparer et d'approuver en son sein les amendements qui paraissent appropriés à la Convention Révisée pour la Navigation du Rhin, l'acceptation définitive de ces amendements étant subordonnée à la signature et à la ratification par les Etats membres.

Ceux-ci ont ainsi reconnu à la CCNR le pouvoir d'examiner et d'approuver tout projet d'amendement à la Convention révisée pour la Navigation du Rhin avant qu'il soit adopté par les Etats membres.

- B) Dans sa qualité de conférence diplomatique permanente, la CCNR constitue le cadre habituel dans lequel les Etats membres se concertent au sujet de toute question relative à l'évolution de la navigation intérieure rhénane et européenne.

Dans ce cadre, les Etats membres peuvent :

- adopter des positions communes ;
- préparer la conclusion d'accords spécifiques ;
- définir des actions concertées ;
- adresser des recommandations à leurs autorités respectives ;
- définir des modalités de coopération spécifiques.