

PROJET

Allocution de Monsieur l’Ambassadeur Paul SEGER, Président de la CCNR à l’occasion du Workshop commun CCNR/CIPR le 11 avril 2006 à Bonn

Introduction

La plupart d’entre vous le savent : le régime international de la navigation rhénane date du Traité de l’octroi du Rhin de 1804 ; la création de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin remonte au Congrès de Vienne de 1815 ; le fondement juridique du régime rhénan est constitué par l’Acte de Mannheim de 1868. Le premier règlement relatif à la visite des bateaux du Rhin est intervenu en 1905 !

Dans aucun de ces documents, on s’en doute, le mot « environnement » ne figure. Le terme utilisé à l’époque comme référence étant celui de « sécurité générale » (article 1 de l’Acte de Mannheim) et de prescription de « police » (article 32). Mais déjà à l’époque, ces termes incluaient l’idée d’équilibre entre l’activité humaine et son environnement, afin d’assurer le bon ordre sur le fleuve.

Cependant l'interprétation de ce que cet « ordre » implique a évolué avec le temps. Au 19^{ème} siècle, le « désordre » était souvent perçu du côté de la nature, avec ses manifestations incontrôlées et parfois brutales : inondations, zones marécageuses infestées par la malaria, cours d'eau au lit instable, aux nombreux méandres, aux îles mouvantes, etc... Face à cette nature menaçante, l'action humaine était perçue comme une action rationnelle capable d'améliorer le milieu.

Le XIX^{ème} siècle n'ignorait donc pas l'idée d'environnement, mais tout empreint d'une vision positive et optimiste de l'action humaine, il percevait cette dernière comme un moyen d'améliorer l'état de nature. Les termes de « correction » et de « régulation » utilisés pour les grands travaux qui ont affecté le Rhin illustrent cet état d'esprit.

Progressivement, cette vision optimiste d'action humaine sur son environnement a été relativisée. Dès le 19^{ème} siècle, le terme de « police » incluait aussi une préoccupation de propreté et de prévention des nuisances provoquées par l'action humaine. En 1900 et avant déjà, on parlait de matières dangereuses. Certes à l'époque, et pendant longtemps, le danger pris en considération concernait essentiellement celui qui affectait l'Homme. Il s'agissait de prévenir les risques d'incendie, d'explosion, d'empoisonnement, etc... Avec l'évolution de la technologie et la dangerosité des produits, il est

devenu évident que les risques ne concernaient pas seulement l'Homme mais aussi son milieu. Très naturellement, au fil du temps, le concept de « sécurité » s'est donc élargi et a englobé une vision plus large : protection de l'Homme, mais aussi de l'environnement.

Cette prise de conscience s'est développée en particulier en relation avec l'utilisation des hydrocarbures, soit comme produit transporté, soit comme source d'énergie pour le transport. Dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, en 1948, la Commission Centrale a développé une réglementation tendant à prévenir la pollution des eaux par les hydrocarbures pouvant provenir des bateaux.

En 1972, elle a adopté son règlement ADNR. La sensibilité aux problèmes de l'environnement s'est développée progressivement et a pris une ampleur particulière dans les années 1990. Aujourd'hui, la question de l'environnement figure parmi les objectifs centraux de l'action de la CCNR.

Je voudrais vous présenter successivement les fondements de cette action puis les principaux domaines de mise en œuvre.

1) **Les fondements de l'action de la CCNR en matière d'environnement**

Il y a eu un temps où la question a été posée si la Commission Centrale dispose d'une compétence d'action en matière d'environnement. Cette question était motivée par l'absence d'une référence précise à l'environnement dans l'acte de Mannheim. Aujourd'hui la réponse à cette question ne fait plus de doute.

Différents documents d'interprétation de la Convention de Mannheim ont clairement et officiellement posé le principe que l'article 1 de l'Acte de Mannheim devait se comprendre comme attribuant à la Commission le pouvoir de prendre des règlements en vue de garantir le respect de l'environnement dans les activités de navigation rhénane. En particulier, deux résolutions de 1996 ont constaté que « la prévention des dommages à l'environnement fait partie des motifs des prescriptions relatives à la navigation du Rhin (1996-I-14) et que les problèmes découlant de la protection de l'environnement et des eaux en navigation rhénane sont à traiter dans le cadre de la CCNR (1996-I-15).

La résolution de 2001 relative aux objectifs de la CCNR indique de son côté que :

« La sécurité de l'environnement prend une importance croissante pour la CCNR et pour la navigation intérieure en général. (...) Il importe de promouvoir en temps utile les évolutions nécessaires :

- Contribution aux études sur les interactions possibles entre la navigation et son environnement en vue de la définition des mesures nécessaires du point de vue des conséquences de la navigation sur l'environnement du fleuve (eau, rives, faune et flore).
- Traitement des déchets et résidus de cargaisons liquides et gazeux.
- Réduction des émissions polluantes de toute nature.
- Contribution à la protection de l'environnement pour ce qui concerne l'interface bateau-terre notamment par la disposition des équipements terrestres indispensables pour donner effet aux mesures de prévention applicables aux bateaux (...).
- Développement du cadre réglementaire en vue de la protection de l'environnement ».

Pour mettre en œuvre cette compétence, la CCNR dispose de divers instruments :

- elle dispose d'un pouvoir réglementaire propre. Elle a utilisé celui-ci pour adopter des prescriptions relatives aux équipements des bateaux, aux conditions de circulation et aux comportements des bateliers ;
- elle a organisé la répression du non-respect de ces prescriptions. Les contraventions à ses règlements sont organisées en application de l'article 32 de la Convention de Mannheim. Les décisions des tribunaux pour la Navigation du Rhin sont exécutoires dans tous les Etats membres. Par le protocole additionnel n° 6, elle a décidé de relever substantiellement le maximum des peines sanctionnant le non-respect des dispositions relatives notamment à la protection de l'environnement.
- elle est tenue informée et donne son avis sur les travaux d'aménagements concernant le Rhin qui lui sont soumis par les Etats riverains ;
- elle a eu l'initiative d'une convention spécifique pour la collecte, le traitement et l'élimination des déchets provenant de la navigation intérieure (Convention signée le 9 septembre 1996 mais non encore entrée en vigueur) ;

- elle collabore avec d'autres organisations internationales intéressées par la protection de l'environnement telles que la CIPR et la CEE-ONU.

2) **Les principales règles adoptées par la CCNR**

Parmi les règles développées par la CCNR, on peut citer en particulier les domaines suivants :

- une règle générale d'interdiction de déversement dans la voie d'eau de produits polluants : ceci est précisé par l'article 1-17 du Règlement de Police.
- la prévention de la pollution provenant des moteurs de bateaux

En particulier, les résidus d'huile et de combustibles liquides de tous ordre doivent être conservés à bord jusqu'à ce qu'ils soient remis à une station de traitement.

- des prescriptions détaillées ont été développées pour prévenir les pollutions accidentelles au moment du transbordement

Par exemple, tout bateau citerne doit être muni d'un dispositif de coupure automatique en cas de risque de débordement.

Ces prescriptions vont être complétées par l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques, appelé ISGINTT concernant l'interface Bateau-Terre, que la CCNR va promouvoir en collaboration avec une organisation regroupant les entreprises pétrolières d'OCIMF ;

- la prévention des pollutions causées par des accidents lors du transport de matières dangereuses

De nombreuses dispositions concernent les transports de matières dangereuses et figurent dans le règlement ADNR.

Par exemple,

- les bateaux transportant les matières dangereuses doivent faire l'objet d'équipements spéciaux tels que des double-coques ;

- le personnel des bateaux transportant des matières dangereuses doit recevoir une formation spécifique.

3) Les mesures spécifiques en vue de l'élimination des déchets provenant de la navigation intérieure

Ces mesures ont fait l'objet en 1996 d'une convention particulière conclue entre les Etats membres de la CCNR et le Luxembourg.

S'agissant des déchets huileux et graisseux, cette Convention organise un système de financement indirect de cette élimination : le dépôt de ces déchets se fait gratuitement auprès de stations d'élimination dont le financement est assuré par une rétribution d'élimination collectée au moment de l'achat de gasoil par les exploitants de bateaux de navigation intérieure.

La Convention organise aussi l'élimination des résidus de cargaison en mettant celle-ci à la charge des destinataires de la cargaison.

Enfin, elle traite des déchets ménagers et des eaux usées des bateaux de passagers.

Ces questions seront précisées par des exposés techniques particuliers.

4) **Les questions actuelles**

Pour conclure, je voudrai signaler quelques questions en cours de discussion actuellement au sein de la CCNR en relation avec les problèmes d'environnement :

- a) la modification de la classification de certains produits en vue de mieux prendre en compte leur dangerosité pour l'environnement

Cette révision des classifications se fait en relation étroite avec les travaux poursuivis au sein de la CEE-ONU pour les autres modes de transport. La définition des critères de dangerosité se fait en effet au plan mondial dans le cadre du système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SHG) de l'ONU.

Il est prévu d'intégrer les nouveaux critères dans l'ADNR 2009. Il s'agit en particulier de matières aquatoxiques (N1, N2, N3), de matières cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques (CMR) ainsi que de matières flottantes ou qui sombrent (Floater and Sinker). La liste des matières à transporter en bateau double-coque de type C sera élargie. L'essence et le gasoil relèveront des

bateaux doubles-coque de type N. Ces modifications auront des incidences très importantes au plan de la flotte citerne. C'est pourquoi des délais sont nécessaires afin de permettre l'adaptation de cette flotte.

b) la mise en application de la Convention « déchets »

Afin d'appliquer les règles d'élimination des déchets au-delà du seul Rhin, mais aussi sur les voies d'eau qui y sont reliées, la CCNR avait décidé en 1996 de ne pas recourir à son pouvoir de réglementation mais de faire adopter une nouvelle Convention. Pour des raisons diverses, la ratification de cette Convention tarde malgré les efforts déployés. Malgré ce retard regrettable, la CCNR reste pionnière dans ce domaine : il n'y a encore rien d'équivalent en droit communautaire ni sur le Danube. Nous espérons que 2007 verra la mise en œuvre effective de la Convention. Les travaux préliminaires sont bien avancés et sont fortement soutenus par les organisations professionnelles de la batellerie qui se montrent donc tout à fait prêtes à assumer leurs responsabilités.

c) la réflexion sur une harmonisation du droit de la responsabilité en matière de dommages causés par le transport de matières dangereuses

La CCNR s'inquiète d'une garantie effective d'indemnisation des dommages susceptibles d'être causés par le transport de matières dangereuses

par navigation intérieure. Elle a lancé des discussions préliminaires sur l'adoption éventuelle d'une Convention particulière sur le sujet, qu'on appelle le projet CRDNI. Mais ce sujet est très complexe.

d) la question des infrastructures

Il convient pour finir de dire aussi quelques mots sur la question des travaux d'entretien de la voie fluviale et d'amélioration des infrastructures. L'obligation de garantir la libre navigation sur le Rhin souscrite par les Etats adhérents à la Convention de Mannheim est interprétée comme impliquant de la part de ces Etats la réalisation des travaux nécessaires pour garantir de bonnes conditions de navigabilité.

Ces travaux ne sont pas réalisés par la CCNR, mais il revient à celle-ci de délibérer sur ce qu'il faut entendre par bonnes conditions de navigabilité et de vérifier si ces conditions sont réalisées.

Comme autorité chargée de veiller à la prospérité de la navigation rhénane, la CCNR est donc impliquée sinon directement du moins indirectement dans la discussion sur les modalités qui permettent de concilier la préservation de l'environnement et le développement de la navigation intérieure. Les réflexions que je voudrais faire à cet égard sont les suivantes :

Pour une « masse d'eau » fortement modifiée comme le Rhin qui se trouve en même temps être un axe de développement très dense, nous sommes face à la fois à une très forte demande de transport et à un très fort besoin de protection d'un milieu déjà fortement sollicité. Un esprit de compromis et une capacité d'invention sont indispensables de la part de toutes les parties prenantes.

Conclusion

La poursuite du développement de la navigation rhénane est indispensable sous peine que des dommages bien plus sérieux à l'environnement soient causés par la mise en œuvre de modes de transport alternatifs. Rappelons que pour absorber le trafic rhénan à la hauteur de Karlsruhe, il faudrait une autoroute. A la hauteur de la frontière germano-néerlandaise, ces besoins seraient à multiplier par 10. Le trafic de la nouvelle ligne de chemin de fer néerlandaise de la Betuwe pourrait être absorbé par seulement 10 bateaux. On peut donc considérer que la navigation intérieure présente pour le sillon rhénan un intérêt public prédominant au sens de l'article 4 alinéa 7 de la directive cadre-eau. Mais inversement, le transport fluvial doit, outre un objectif de zéro pollution en provenance des bateaux, s'accompagner de mesures significatives relatives à la mise en valeur du fleuve par une gestion écologique du chenal navigable. Un retour en arrière n'est pas possible, de nouveaux aménagements seront

nécessaires, mais leurs effets négatifs sur l'environnement doivent rester aussi réduits que possible et faire l'objet de mesures compensatoires qui garantissent en fin de compte une amélioration globale de la diversité biologique de la voie d'eau et de sa qualité environnementale en général. Nous pouvons nous appuyer aujourd'hui sur des connaissances de plus en plus détaillées en hydromorphologie qui nous permettent de mieux mesurer la portée des aménagements à réaliser et d'intégrer des objectifs environnementaux exigeants dans ces aménagements.

La CCNR souhaite favoriser les évolutions en ce sens comme le montre l'atelier tenu aujourd'hui.

Mesdames, Messieurs, je pense que les explications que j'ai fournies sur l'action de la CCNR dans le domaine de l'environnement fluvial vous auront convaincu de la détermination de notre organisation de promouvoir fermement l'image d'une navigation rhénane, mode de transport propre et soucieux de l'environnement.