

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ0918929L

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du protocole additionnel n° 6 à la convention révisée
pour la Navigation du Rhin

ÉTUDE D'IMPACT

Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Avec environ 310 millions de tonnes de marchandises transportées chaque année, le Rhin constitue l'axe fluvial majeur européen. Il concentre en effet à lui seul près des 2/3 du trafic fluvial réalisé en Europe. Les bateaux qui y circulent sont soumis à une réglementation spécifique édictée par la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), organisation internationale regroupant les Etats Rhénans (Pays-Bas, France, Allemagne, Suisse, Belgique). Cette réglementation concerne notamment les spécifications techniques applicables aux bateaux fluviaux, les règles de conduite, les règles applicables au transport de matières dangereuses et les règles de police de la navigation. Elle ne définit pas d'infractions et de sanctions mais laisse aux Etats la possibilité de prévoir les infractions et les sanctions qui se rapportent aux règles qu'elle édicte. Par l'article 32 de la Convention révisée pour la navigation du Rhin (ci-après l'« Acte de Mannheim »), elle fixe ainsi un plafond d'amende à 2500 droits de tirage spéciaux (DTS) sur le Fonds Monétaire International (ce qui représente environ 2700 €).

L'importance du trafic fluvial européen (environ 520 millions de tonnes, + 13,5 % sur la période 1995 -2006) et le développement important du transport spécialisé (plus de 60 millions de tonnes de matières dangereuses transportées chaque année par la voie fluviale) ont conduit à un renforcement progressif des règles de sécurité applicables à ce mode de transport, notamment sur le Rhin. C'est ainsi que la réglementation rhénane a été progressivement enrichie de règles particulières applicables au transport de matières dangereuses ou de passagers, d'obligation d'équipement à bord des bateaux (VHF, radar...) ou de règles de qualification et d'équipage plus contraignantes. Par ailleurs, la législation des différents pays riverains du Rhin relative à la police de la navigation est devenue plus rigoureuse, en particulier en ce qui concerne la sécurité des personnes, les atteintes à l'environnement se produisant en navigation ou le transport de matières dangereuses.

En France, la majorité des infractions à la navigation fluviale sont de natures contraventionnelles (contraventions de 5ème classe, d'un montant maximal de 1500 €). Elles correspondent à une grande partie des 600 infractions relevées chaque année sur la partie française du Rhin. Cependant, certaines infractions en matière de navigation fluviale, sanctionnant des comportements interdits, le non respect de règles environnementales ou relatives au transport de matières dangereuses sont constitutives de délits, susceptibles d'être sanctionnées par des amendes supérieures à 2500 DTS. Tel est le cas, par exemple, de la navigation en état d'ivresse (punie par la législation française d'une amende pouvant atteindre 3000 €), sans titre de conduite (punie par la législation française d'une amende pouvant atteindre 4500 €), du transport de matières dangereuses sans les documents requis (puni par la législation française d'une amende pouvant atteindre 30 000 €) ou du fait de jeter ou d'abandonner des déchets dans les eaux (puni par la législation française d'une amende pouvant atteindre 75 000 €, cette sanction dépassant toutefois largement le cadre de la navigation fluviale).

Actuellement, le seuil de 2500 DTS fixé par la Convention révisée pour la navigation du Rhin ne permet donc pas de sanctionner de manière suffisante, sur le Rhin, ces infractions graves. Ce constat étant partagé par l'ensemble des Etats rhénans il a été décidé de procéder au relèvement du plafond d'amendes, ce qui a été réalisé dans le cadre du protocole n° 6. L'objet du protocole n° 6 est donc selon les termes de la résolution adoptée à cet égard par la CCNR, d' « augmenter la limite maximale des amendes prévues à l'article 32 de l'Acte de Mannheim, afin de permettre une répression plus adaptée aux impératifs de sécurité et plus conforme aux législations nationales, des infractions aux dispositions relatives notamment à la protection de l'environnement ». Le nouveau plafond défini par le protocole n° 6 est ainsi porté à 25 000 euros.

Impact en matière de prévention et de sécurité

La ratification du protocole n° 6 va permettre une modification de l'intervention des tribunaux en matière de police fluviale notamment en cas de délits. En effet, dès lors qu'ils statueront sur le fondement de la réglementation rhénane, les tribunaux ne seront plus soumis à la limite de 2500 droits de tirage spéciaux qui était devenue trop limitative dans de nombreuses situations. Ce nouveau plafond d'amendes devrait avoir ainsi un effet dissuasif propre à obtenir un meilleur respect des règles de police en matière de navigation rhénane édictées par la Commission centrale pour la navigation du Rhin. La sécurité de navigation sur le Rhin devrait donc encore se renforcer.

Impact juridique

D'une part, en fixant un plafond d'amendes plus haut que celui en vigueur actuellement, les stipulations du Protocole permettent de rapprocher la réglementation rhénane de celle en vigueur sur le reste du domaine fluvial français.

D'autre part, la nouvelle disposition ne nécessitera pas de modification du droit interne. Ainsi le tribunal d'instance de Strasbourg, qui a été désigné comme « tribunal du Rhin » par la loi du 19 mars 1934, en application de l'Acte de Mannheim, pourra demeurer compétent. En effet, même si, en tant que juridiction française, le tribunal d'instance de Strasbourg est lié par des plafonds de compétence, tant en matière civile (v. l'article L 221-4 du Code de l'organisation judiciaire, qui institue un plafond de 10.000 Euros) qu'en matière pénale (v. l'article 521 du Code de procédure pénale, qui dispose que le tribunal d'instance connaît des contraventions de 5^{ème} classe, limitées à 1.500 Euros), ces plafonds ne s'imposent pas à lui lorsqu'il statue comme tribunal de la navigation du Rhin, institué en application d'un traité international.

S'agissant de la compatibilité avec le droit de l'Union européenne, il convient de préciser que le traité de Lisbonne n'a pas modifié l'article 307 du traité CE selon lequel les droits et obligations issus de conventions antérieures au traité de Rome ne sont pas affectés par les dispositions de celui-ci et précisant également que lorsque ces conventions ne sont pas compatibles avec le traité, les Etats membres recourent à tous les moyens appropriés pour mettre fin aux incompatibilités constatées. Le principe de libre concurrence totale sur le Rhin pour les bateaux appartenant à la navigation du Rhin, y compris en ce qui concerne le cabotage (transport effectué par un bateau d'un Etat riverain entre deux points situés dans un autre Etat riverain) a été étendu aux bateaux communautaires par le protocole n° 2. Les certificats communautaires des bateaux nécessaires pour naviguer sur le Rhin ont été reconnus comme équivalents aux certificats rhénans et ont été admis sur le Rhin (dès lors qu'ils respectent la directive 2006/87/CE sur les prescriptions techniques). Par ailleurs il est des domaines où la commission du Rhin a abandonné définitivement ses compétences au profit de l'UE, comme celui des systèmes d'information fluviaux. Elle conserve cependant sa compétence pour des questions telles que la qualification des personnels, ou les règlements de police de la navigation.

L'adhésion de l'UE au statut international du Rhin, envisagée notamment lors de l'adoption du protocole n° 2 dans les années 80 n'a pas eu lieu. Un autre mode de coopération entre les deux institutions est aujourd'hui envisagé. La Commission du Rhin prépare un projet d'accord cadre avec l'UE pour formaliser la mise en place de groupes de travail conjoints chargés d'élaborer des normes identiques entre Rhin et autres voies d'eau communautaires dans les domaines où les compétences des deux organisations se recoupent.

Impact en matière financière

Le protocole n° 6 n'a pas pour objet de relever le montant des amendes, qui reste de la compétence de la législation nationale des Etats riverains, mais de rehausser le plafond qui est à respecter par les juridictions appliquant le droit national. Au regard du nombre d'infractions constatées chaque année en moyenne sur le Rhin français (600), l'incidence financière au bénéfice du budget de l'Etat semble minime, mais positive. Elle pourrait être évaluée à 100 000 € par an dans l'hypothèse où 10 % des infractions constatées annuellement sont de nature délictuelle et donc susceptibles d'une sanction pouvant atteindre 4500 € en moyenne (la majorité des infractions délictuelles dans le domaine de la navigation intérieure étant sanctionnées par des amendes comprises entre 3000 et 6000 €)

En outre, la modification proposée permettra la formulation du plafond des amendes en euro et non plus en droits de tirage spéciaux.

Impact en matière de développement durable

L'orientation rigoureuse portée par ce Protocole notamment vis-à-vis des infractions aux dispositions relatives à la protection de l'environnement est de nature à préserver à la fois la qualité environnementale du Rhin et la bonne image de la navigation fluviale, jugée plus sûre et plus respectueuse de l'environnement que d'autres modes de transport.

Historique des négociations de l'accord

L'élaboration du protocole a fait l'objet d'une négociation dans le cadre du comité de la police de la navigation et du comité du droit fluvial de la CCNR. Après une première analyse du projet lors de la session plénière de printemps 1999, le protocole n° 6 a été signé le 21 octobre 1999 par les Etats rhénans sur la base de la résolution 1999-II-2 adoptée dans le cadre d'une session plénière « extraordinaire » de la CCNR.

La France a tardé à procéder à l'adoption de cet instrument notamment en raison d'une difficulté de compréhension de la portée exacte de cette modification. En effet la rédaction de l'article 32 nouveau pouvait être interprétée comme constituant la seule règle en matière de sanctions liant le juge rhénan, à qui semblait dès lors conférée la faculté d'infliger une amende d'un montant élevé à toute infraction, quelle que soit sa gravité. Ceci ne paraissait pas conforme à la nécessité d'une proportionnalité des peines et des délits qui soit légalement déterminée. Il est donc apparu nécessaire de préciser, par une déclaration interprétative adoptée à cet effet par les Etats parties, que le plafond fixé par le protocole n° 6 s'applique sans préjudice du droit interne, qui seul détermine les délits et les peines qui leur sont applicables. Par conséquent le droit interne continuera à déterminer les sanctions selon la gravité des infractions commises, sous la seule réserve que les peines infligées par les juridictions compétentes ne puissent dépasser le plafond fixé. Cette interprétation est d'ailleurs conforme à celle qui a toujours été donnée par les juridictions ayant à appliquer l'article 32 de l'acte de Mannheim.

Etat des ratifications

Le protocole d'amendement n° 6 a été ratifié par tous les membres de la Commission du Rhin à l'exception de la France, à savoir, les Pays-Bas le 20 avril 2000, la Suisse le 24 septembre 2001, l'Allemagne le 18 décembre 2002, la Belgique le 11 mars 2004. La non ratification de la France empêche son entrée en vigueur.

Déclarations ou réserves envisagées par le Gouvernement français

Aucune.