99.074

**Message
concernant le protocole additionnel n° 5
à la Convention révisée pour la navigation du Rhin**

du 8 septembre 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons deux projets d'acte législatif, en vous proposant de les approuver. Il s'agit, d'une part, du projet d'un arrêté fédéral portant approbation du protocole additionnel n° 5 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin, et d'autre part, du projet d'une loi concernant la mise en œuvre des conditions applicables à la mise en service des bateaux de la navigation rhénane et les mesures en vue de promouvoir la navigation rhénane.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 septembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchevin

Condensé

L'Union européenne (UE) et la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) mènent depuis 1989 des actions d'assainissement structurel dans le domaine de la navigation intérieure. Il s'agit, d'une part, d'encourager les bateliers à mettre des bateaux à la ferraille en leur versant des primes («action de déchirage»), d'autre part, de les décourager à mettre en service de nouveaux bateaux en les obligeant, soit à déchirer simultanément un certain volume de cale, soit à verser une contribution à la «caisse de déchirage» (règle «vieux pour neuf»).

Membre de la CCNR, la Suisse est associée à ces actions, qui s'appuient sur le protocole additionnel n° 4 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin. Ce protocole arrivera à échéance à la fin de l'année 1999. Afin de ne pas compromettre les résultats déjà obtenus, il est prévu aujourd'hui de poursuivre l'une de ces actions jusqu'en 2003, à savoir la règle «vieux pour neuf»: cette reconduite exige l'adoption préalable d'un nouveau protocole additionnel à la Convention révisée. Ce protocole additionnel n° 5 a été signé le 28 avril 1999 par les cinq Etats représentés à la CCNR.

En décidant de reconduire la règle «vieux pour neuf», la CCNR ne fait que transposer à la navigation du Rhin une décision prise par l'UE en matière de navigation intérieure. Elle s'est cependant refusée à reprendre également le «mécanisme de crise» que celle-ci avait également mis au point, visant à réactiver les actions d'assainissement structurel en cas de perturbation grave du marché de la navigation intérieure.

La coordination des mesures liées à la reconduite de la règle «vieux pour neuf», auxquelles participent l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, les Pays-bas et la Suisse, est assurée par la Commission européenne. Contrairement à ce qui avait été le cas pour le système d'assainissement structurel 1989-1999, ces mesures ne nécessitent aucun financement public. Les Etats concernés sont simplement tenus chacun de créer et d'administrer un «fonds de la navigation intérieure», qui sera alimenté par les contributions spéciales versées par les bateliers au titre de la règle «vieux pour neuf». A la demande des organisations représentatives de la navigation intérieure, les moyens ainsi recueillis peuvent être utilisés pour financer des mesures d'encouragement dans les domaines social et professionnel, dans le cadre d'actions menées aux niveaux communautaire et rhénan.

Les obligations qui découlent du protocole additionnel n° 5 ont été définies par la CCNR dans un règlement conforme au droit communautaire. Toutes les dispositions de ces textes n'étant pas applicables directement, il est nécessaire de les transposer préalablement en droit national, notamment celles qui concernent la création du Fonds suisse de la navigation intérieure. Le protocole additionnel entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2000: aussi est-il proposé de déclarer urgente la loi fédérale concernant la mise en œuvre des conditions applicables à la mise en service des bateaux de la navigation rhénane et les mesures en vue de promouvoir la navigation rhénane.

Message

1 **Partie générale**

11 **La navigation rhénane suisse**

La flotte rhénane suisse comprend quelque 75 navires de transport de marchandises. Leur capacité de transport moyenne est de 2000 tonneaux, ce qui est nettement supérieur à la capacité de transport moyenne des navires étrangers. La flotte rhénane suisse représente moins de 2 % de la flotte rhénane totale.

Près de 15 % du volume global du commerce extérieur de la Suisse sont transportés par le Rhin. Pourtant considérable, cette contribution à l'économie nationale n'en est pas moins souvent méconnue – une réalité d'autant plus regrettable que la navigation intérieure constitue un moyen de transport à la fois écologique et nécessitant peu d'infrastructures.

Les règles de droit international qui régissent la navigation rhénane s'appuient sur la Convention révisée du 17 octobre 1868 pour la navigation du Rhin (également dite: Acte de Mannheim), amendée par la Convention du 20 novembre 1963 (RS 0.747.224.10). La Convention révisée fixe un certain nombre de principes fondamentaux, dont la liberté de navigation (et notamment l'interdiction de prélever des droits uniquement sur le fait de la navigation) et l'unité du régime rhéнан.

La Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), dont le siège est à Strasbourg, est chargée de veiller au respect des principes énoncés dans la Convention révisée et au développement du régime rhéнан. Cette organisation internationale, la plus vieille d'Europe encore en activité, édicte d'autre part des prescriptions de police et des normes techniques en vue de garantir la sécurité de la navigation rhénane. Ses pays membres sont aujourd'hui la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse, qui est donc le seul pays membre à ne pas faire partie aussi de l'Union européenne. La CCNR prenant ses décisions à l'unanimité des voix, la Suisse a dans cette enceinte les mêmes droits que les autres pays membres: c'est dire si elle a intérêt à ce que la CCNR demeure une organisation aussi influente que possible.

12 **Les droits de navigation de la Suisse**

Si la Convention révisée accorde les pleins droits de navigation sur le Rhin et ses affluents aux bateaux de navigation intérieure battant pavillon suisse, il n'en va pas de même en ce qui concerne les autres voies navigables. La CCNR a cependant invité en 1996 «les Gouvernements des Etats membres qui sont également membres de l'Union européenne, à prendre les initiatives nécessaires visant à assurer aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin, détenteurs du document d'appartenance à la navigation du Rhin et participant aux mesures d'assainissement structurel et à leur financement, le traitement national sous tous les rapports visé à l'art. 4, dernier alinéa, de la Convention révisée pour la navigation du Rhin, sur l'ensemble des voies navigables des Etats membres reliées au Rhin» (résolution 1996-I-10).

Par la suite, la Suisse s'est vu accorder en 1998 des droits de navigation supplémentaires dans le cadre de la CCNR, en vertu de déclarations faites par les délégations française et allemande et reprises dans les résolutions de la CCNR 1998-I-7, 1998-I-11 et 1998-II-12. Les bateaux de navigation intérieure suisses n'ont ainsi plus besoin aujourd'hui d'autorisation pour effectuer des transports sur les voies navigables allemandes (excepté en ce qui concerne ceux qui sont à destination d'un pays tiers), ni sur les principales voies navigables reliées aux Rhin et situées sur territoire français. Les transports effectués sur les voies navigables situées en Autriche continuent cependant comme par le passé d'être soumis à autorisation, puisque ce pays n'est pas membre de la CCNR.

Depuis longtemps, la Suisse souhaitait que soit instituée en matière de droits de navigation l'égalité de traitement entre pays riverains du Rhin: ce souhait est aujourd'hui en grande partie exaucé, même s'il s'agit plus d'une égalité de fait que d'une égalité formelle. En effet, les Pays-Bas ont concédé de longue date à la Suisse les droits concernés (Bulletin des lois et des décrets royaux, 1991, 711), et les bateaux de navigation rhénane suisses jouissaient déjà des droits de transport en Belgique.

13 L'action d'assainissement structurel mise en œuvre entre 1989 et 1999

Afin de réduire l'excédent de cale dont souffrait depuis plusieurs décennies la navigation intérieure européenne, l'UE¹ et la CCNR ont engagé en 1989 un dispositif d'assainissement structurel auquel ont pris part les Pays-Bas, l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Autriche et la Suisse. Les mesures concernées visaient, d'une part, à inciter les bateliers à mettre des bateaux à la ferraille («action de déchirage»), et d'autre part, à décourager la mise en service de toute nouvelle cale en la subordonnant à des contraintes précises (règle dite «vieux pour neuf»). Concrètement, ces mesures se présentaient comme suit:

- *l'action de déchirage*: chacun des Etats parties a créé une «Caisse de déchirage» destinée à verser une «prime de déchirage» à chaque batelier procédant au déchirage (c'est-à-dire: à la mise à la ferraille) d'un bateau destiné au transport de marchandises (p. ex.: 1 mio. de francs pour un bateau-citerne d'une capacité de 2200 t). En contrepartie, tous les propriétaires de bateaux étaient tenus de verser une cotisation annuelle destinée à alimenter les caisses nationales (environ 10 000 fr. pour le bateau-citerne précité). A partir de 1995, les cotisations payées par les bateliers se révélant insuffisantes, l'UE et les Etats parties ont décidé de verser aux caisses des contributions extraordinaires. Il est à noter que les différentes caisses sont solidaires entre elles, la Commission européenne assurant la coordination. L'action de déchirage est arrivée à échéance en avril 1999. Elle s'est traduite par une réduction de cale de quelque 19 % s'agissant des bateaux-citernes, et de quelque 18 % s'agissant des bateaux à cargaison sèche. Elle a coûté environ 338 millions

¹ Formellement, les mesures concernées ont été décidées par les «Communautés européennes» (CE). Il a cependant été décidé dans le présent message de substituer à cette expression celle de «Union européenne», qui, même si elle ne qualifie pas juridiquement le même objet, est aujourd'hui utilisée dans le langage courant pour désigner la même institution.

d'euros (540 mio. de fr.), dont 157 ont été versés par les bateliers, 25 par l'UE, et 156 par les Etats membres.

- *la règle «vieux pour neuf»*: tout batelier souhaitant mettre en service de la cale supplémentaire est tenu, soit de déchirer simultanément un certain volume de cale, soit de verser une contribution spéciale à la Caisse de déchirage. Cette contribution, dont l'importance varie en fonction de la catégorie et de la taille du bateau concerné, entraîne une augmentation sensible – parfois supérieure à 20 % – du prix d'achat d'un nouveau bateau. Ce système a été mis sur pied pour éviter que les efforts consentis dans le cadre de l'action de déchirage ne soient réduits à néant par l'achat de nouveaux bateaux: d'ailleurs, jusqu'en avril 1999, la règle «vieux pour neuf» était conçue comme une mesure destinée simplement à accompagner l'action de déchirage. Depuis cette date, cependant, elle constitue une mesure à part entière (cf. le point 14 ci-après).

Créées par l'UE, les bases légales nécessaires à la mise en œuvre des mesures d'assainissement structurel pendant la période 1989-1999 ont ensuite été transposées dans le protocole additionnel n° 4 du 25 avril 1989 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin (RS 0.747.224.101.4), puis précisées par la CCNR dans un règlement du 19 mai 1989 (RS 747.224.010.2). Le 15 décembre 1989, l'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral sur la mise en œuvre des mesures d'assainissement structurel dans la navigation rhénane (RS 747.224.010; message: FF 1989 III 325), sur la base duquel le Conseil fédéral a édicté les ordonnances (RS 747.224.010.1, RS 747.224.010.21 et RS 747.224.010.3) qui ont consacré la participation pleine et entière de la Suisse au dispositif d'assainissement mis sur pied au plan international.

La Caisse suisse de déchirage, à l'administration de laquelle est associée l'Association suisse de navigation et d'économie portuaire (ASN), est affiliée à l'Office suisse de la navigation maritime. Depuis 1989, elle a versé des primes de déchirage d'un montant total de 12 millions de francs environ, pour 25 bateaux mis à la ferraille; d'autre part, les bateliers suisses lui ont versé en tout 10 millions de francs environ (cotisations annuelles et contributions au titre de la règle «vieux pour neuf» confondues). En vertu enfin de l'arrêté fédéral urgent du 19 décembre 1997 (RO 1997 3020; message: FF 1997 IV 521), la Confédération a versé à la Caisse en 1998 et 1999 une contribution totale de 2 millions d'euros (soit 3,2 mio. de fr. environ).

14 La reconduite jusqu'en 2003 de la règle «vieux pour neuf»

A la fin du mois de mars 1999, les mesures d'ajustement structurel arrivant à échéance, le Conseil de l'UE a décidé de reconduire l'une d'entre elles jusqu'en 2003, à savoir la règle «vieux pour neuf». La Commission européenne a peu après adopté le règlement permettant l'exécution de cette décision. Simultanément, l'UE a élaboré un «mécanisme de crise» d'une durée indéterminée permettant à la Commission européenne, en cas de perturbation grave affectant la navigation intérieure et à la demande d'un pays membre, de réactiver l'ensemble de mesures d'ajustement structurel (Règlement (CE) n° 718/1999 du Conseil, du 29.3.1999, relatif à une politique de capacité des flottes communautaires dans la navigation intérieure en vue de promouvoir le transport par voie navigable, JO des CE du 2.4.1999, L 90; Rè-

glement (CE) n° 805/1999 de la Commission des Communautés européennes, du 16.4.1999, fixant certaines mesures d'application du règlement n° 718/1999 du Conseil, JO des CE du 17.4.1999, L 102).

La reconduite – pour une durée déterminée – de la règle «vieux pour neuf» doit permettre de mettre fin graduellement à l'action d'assainissement structurel exposée au point 13. Il s'agit d'éviter que les efforts consentis au cours de la décennie précédente pour réduire le volume de cale ne soient réduits à néant: l'extinction soudaine de l'obligation de verser une contribution pour toute mise en service de cale supplémentaire se traduirait en effet par une diminution importante du prix d'achat des bateaux, qui risquerait d'inciter les bateliers à accroître de nouveau leur flotte.

Le 28 avril 1999, la CCNR a décidé de transposer à la navigation rhénane les dispositions prises par l'UE relativement à la reconduite de la règle «vieux pour neuf». Elle n'a pas repris par contre celles qui concernaient le «mécanisme de crise». Ce compromis a été adopté à la suite de longues négociations marquées par la volonté de toutes les parties de préserver l'unité du régime rhénan. Pour ce qui est de la Suisse, elle aurait, il est vrai, préféré voir arriver définitivement à échéance à la fin de l'année 1999 le système d'assainissement structurel, conformément à ce qui avait été prévu initialement, et laisser ensuite agir les forces du marché. Si elle a néanmoins décidé de participer à la reconduite de la règle précitée, c'est d'abord par souci de maintenir une unité du régime rhénan qui depuis un siècle sert également ses intérêts propres. Mais c'est également par solidarité avec les autres pays riverains du Rhin, puisqu'un refus de sa part de s'associer à la mise en œuvre de la mesure concernée condamnerait celle-ci à l'inefficacité: il suffirait en effet aux bateliers étrangers de faire enregistrer alors leurs bateaux en Suisse pour tourner la réglementation. Concernant d'autre part le «mécanisme de crise» mis au point par l'UE, la Suisse s'est félicitée de la décision qui a été prise finalement de ne pas appliquer à la navigation rhénane un système qui non seulement se serait traduit par l'inscription dans les textes d'un système de régulation du volume de cale pour un temps indéterminé, mais dont les modalités mêmes n'étaient pas connues avec précision.

Depuis la fin du mois d'avril 1999, sur l'ensemble du système d'ajustement structurel mis en place pour les dix années précédentes, seule la règle «vieux pour neuf» a donc été reconduite. Or, celle-ci s'appuie sur le protocole additionnel n° 4 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin, qui expire au 31 décembre 1999. Pour qu'elle puisse être effective jusqu'en 2003, elle doit donc s'appuyer sur une nouvelle base légale, à savoir un cinquième protocole additionnel.

15 Résultats de la consultation préliminaire

L'Association suisse de navigation et d'économie portuaire (ASN), qui défend les intérêts des transporteurs par voie navigable, approuve la reconduite jusqu'en avril 2003 de la règle «vieux pour neuf», par solidarité d'abord, ensuite à titre de contrepartie pour les droits concédés aux bateliers suisses en 1998.

Partie spéciale: Le protocole additionnel n° 5 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin

Le protocole additionnel n° 5 a été signé le 28 avril 1999 à Strasbourg par les Etats représentés à la CCNR, soit l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suisse.

Les quatre *considérations liminaires* qui figurent au début du protocole indiquent clairement que la réglementation qui fait son objet s'inscrit dans le prolongement des mesures temporaires d'assainissement structurel mises en œuvre entre 1989 et 1999. La troisième de ces considérations indique expressément qu'il est indispensable, «pour ne pas compromettre l'effet de ces mesures, de prolonger pendant une période limitée les conditions relatives à la mise en service de cale supplémentaire», cependant que la quatrième rappelle la nécessité de préserver l'unité du régime rhénan.

Le protocole additionnel n° 5 assure la conformité de la règle «vieux pour neuf» avec la Convention révisée: sans ce protocole, en effet, la reconduite de cette règle serait, sur le Rhin, contraire au principe de la libre navigation, et donc au droit international. Plus particulièrement, cette conformité résulte de l'*art. 1*, qui dispose que «nonobstant les principes généraux contenus dans la Convention révisée pour la navigation du Rhin, la navigation rhénane peut, jusqu'au 29 avril 2003, être soumise à des conditions relatives à la mise en service de cale supplémentaire, telles que l'obligation pour les propriétaires mettant en service de la cale supplémentaire de déchirer simultanément un volume équivalent de cale ou de verser une contribution spéciale au fonds de la navigation intérieure». Cette formulation a été reprise du protocole additionnel n° 4, à cette différence près qu'il a été substitué à la Caisse de déchirage le fonds de la navigation intérieure.

L'article II habilite la CCNR à prendre les résolutions permettant d'appliquer l'article premier. Les mesures à prendre ne sont donc pas définies concrètement: simplement, au nom de l'unité du régime rhénan, elles devront être mises en œuvre «d'une façon uniforme» dans tous les Etats contractants. D'autre part, compte tenu de ce que ces mesures ont en fait déjà été arrêtées par l'UE, les résolutions que prendra la CCNR pour permettre l'application de l'article premier devront être conformes aux deux règlements pertinents de l'UE (concernant ces règlements, dont l'un a édicté fin mars, et l'autre, mi-avril 1999: cf. point 14). Bien entendu, toute modification ultérieure de ces règlements devra elle aussi être transposée par la CCNR à la navigation rhénane, pour autant qu'elle concerne la règle «vieux pour neuf».

Les *dispositions finales* subordonnent l'entrée en vigueur du protocole additionnel n° 5 à sa ratification, son acceptation ou son approbation préalables par les Etats signataires. Cependant, ceux-ci ont assorti ce protocole d'une *déclaration* par laquelle ils consentent à ce qu'il fasse l'objet d'une application provisoire dès le 1^{er} janvier 2000, assurant par là une parfaite continuité entre le protocole additionnel n° 4 et le protocole additionnel n° 5.

S'agissant des *obligations concrètes* qu'entraînent pour les Etats parties les articles I et II du protocole additionnel n° 5, elles ont été définies par la CCNR dans le *Règlement relatif aux conditions applicables à la mise en service des bateaux de la navigation rhénane et aux mesures en vue de promouvoir la navigation rhénane* (résolution 1999-I-5 du 28.4.1999). Ce règlement prévoit notamment:

- la création par chaque Etat partie d'un «*fonds de la navigation intérieure*» comportant trois comptes distincts: un pour les bateaux-citernes, un pour les bateaux à cargaison sèche, et un pour les pousseurs. Les «caisses de déchirage» qui sont en place aujourd'hui continuent de fonctionner jusqu'à ce que les fonds aient été créés. Ceux-ci sont alimentés, d'abord, par les reliquats financiers des actions d'assainissement structurel organisées entre 1989 et 1999, constitués uniquement des contributions financières en provenance de la profession, ensuite, uniquement par les contributions spéciales versées au titre de la règle «vieux pour neuf». Il est établi d'autre part une solidarité financière entre les fonds, au moyen d'un système de compensation. Comme cela était déjà le cas pour les caisses de déchirage, la coordination entre les différents fonds est assurée par la Commission européenne, dénommée «institution commune» (cette disposition ne figure pas dans le règlement, mais dans la résolution de la CCNR 1999-I-7 du 28.4.1999). Si les organisations représentatives de la navigation intérieure en font unanimement la demande, et à la condition que les mesures concernées fassent l'objet d'une action aux niveaux communautaire et rhénan, les moyens des fonds peuvent être utilisés pour financer des mesures visant à:
 - faciliter aux transporteurs par voie navigable qui se retirent de cette profession l'obtention d'une pension de retraite anticipée ou la reconversion dans une autre activité économique;
 - organiser, pour les travailleurs qui quittent cette profession, des actions de formation professionnelle ou de reconversion;
 - stimuler le regroupement des bateliers artisans dans des associations commerciales;
 - encourager l'adaptation technique des bateaux en vue d'améliorer les conditions de travail ainsi que les exigences techniques de sécurité;
 - améliorer la qualification des bateliers pour assurer l'évolution et l'avenir de la profession.
- la *reconduite de la règle «vieux pour neuf»*, aux termes de laquelle tout batelier souhaitant mettre en service de la cale supplémentaire est tenu, soit de déchirer simultanément un certain volume de cale, soit de verser une contribution spéciale au fonds de la navigation intérieure (qu'il s'agisse de la mise en service d'un bateau nouvellement construit ou d'une augmentation de cale résultant d'un allongement d'un bateau). Le rapport, entre l'ancien et le nouveau volume de cale est dénommé «ratio vieux pour neuf». Le ratio, qui est établi par la Commission européenne et qui varie selon qu'il s'agit d'un bateau à cargaison sèche, d'un bateau-citerne ou d'un pousseur, devra être réduit de manière continue et ramené à un niveau zéro au plus tard à la fin du mois d'avril 2003 (pour un bateau-citerne, le ratio est actuellement de 1,3:1, ce qui signifie que la mise en service d'un volume de cale de 1 tonneau oblige à déchirer 1,3 tonneau; pour un bateau-citerne d'une valeur comprise entre 4 et 5 mio. de fr., la contribution spéciale à verser au fonds se monte à 1 mio. de fr. environ).

La CCNR a dû limiter dans un premier temps la durée de validité du règlement précité au 31 décembre 1999, date à laquelle arrive à échéance le protocole additionnel n° 4, sur lequel le règlement s'appuie. Dans un second temps, cependant, et en vertu cette fois du protocole additionnel n° 5, elle a pris une seconde résolution qui entrera en vigueur à la même date que celui-ci (soit au 1.1.2000), par laquelle

elle reconduit la règle «vieux pour neuf» jusqu'au 29 avril 2003 (résolution 1999-I-6 du 28.4.1999).

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les mesures prévues n'entraînent pour la Confédération aucune dépense nouvelle, si l'on excepte celles qui sont liées à la création et à l'administration du Fonds suisse pour la navigation intérieure.

S'agissant du financement du Fonds, la part du reliquat des moyens financiers de la Caisse suisse de déchargement qui est constituée par les contributions en provenance de la profession sera transférée au nouveau Fonds. Celui-ci sera ensuite alimenté exclusivement par les contributions spéciales qui seront versées par les propriétaires de bateaux au titre de la règle «vieux pour neuf». Il est impossible de connaître à l'avance l'importance des moyens dont disposera effectivement le Fonds, dans la mesure où il est impossible de prévoir les décisions que prendront les professionnels (qui peuvent, d'abord, choisir de mettre ou non en service de la cale supplémentaire, ensuite, choisir entre, d'une part, déchirer simultanément un volume correspondant de cale, et, d'autre part, verser une contribution spéciale au Fonds).

S'agissant de l'emploi des moyens du Fonds, il est régi par le règlement du 28 avril 1999 de la CCNR (cf. point 2). Ces moyens ne peuvent être utilisés pour financer les mesures prévues de promotion de la navigation rhénane qu'à la condition que les organisations représentatives de la navigation intérieure en fassent unanimement la demande. Les mesures concernées doivent d'autre part être également approuvées par la Commission européenne et par la CCNR.

S'agissant de la forme juridique du Fonds, il est prévu, d'une part, de ne pas le doter d'une personnalité juridique propre, d'autre part, de calquer sa gestion sur celle des fonds visés à l'art. 12 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0), de sorte que ses dépenses et ses recettes ne soient plus comptabilisées dans le compte financier (contrairement à ce qui était le cas pour la Caisse de déchargement). D'autres arguments plaident par ailleurs en faveur de cette solution, comme le caractère international de l'action concernée et l'impossibilité de prévoir les moyens dont disposera le Fonds; enfin, la forme envisagée permettra une rémunération appropriée desdits moyens.

S'agissant enfin de l'institution qui sera chargée de gérer le Fonds, cette gestion sera confiée à l'Office suisse de la navigation maritime (sis à Bâle), qui gère depuis 1989 la Caisse suisse de déchargement. Le règlement du 28 avril 1999 de la CCNR prévoyant cependant que les Etats parties associent à la gestion de leur fonds leurs organisations nationales représentatives de la navigation intérieure, l'Association suisse de navigation et d'économie portuaire (ASN), seule organisation nationale suisse de la navigation intérieure, sera associée à la gestion du Fonds. Les dépenses liées à cette gestion (préparation de décisions concernant les contributions spéciales à verser au titre de la règle «vieux pour neuf», transmission à l'institution commune des données statistiques nécessaires, mise en œuvre de la solidarité financière entre les fonds des différents Etats parties, etc.) ne devraient pas excéder celles qu'entraînait la gestion de la Caisse suisse de déchargement.

4 Conformité avec le Programme de la législature

Le présent message n'a pas été annoncé dans le Programme de la législature. L'UE et la CCNR n'ont en effet décidé qu'en 1999 de prendre les mesures concernées.

5 Conformité avec le droit communautaire

La mise en œuvre des mesures prises en application de la règle «vieux pour neuf» est assurée conjointement par l'UE et la CCNR, et coordonnée par la Commission européenne. La Suisse participe à cette mise en œuvre afin de prévenir d'éventuelles distorsions de concurrence, et donc de maintenir l'unité du régime rhénan.

6 Constitutionnalité

61 L'arrêté fédéral portant approbation du protocole additionnel n° 5 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin

Aux termes de l'art. 24^{ter} de la constitution (art. 87 nCst.), «la législation sur la navigation est du domaine de la Confédération». D'autre part, en vertu de l'art. 8 (art. 54, al. 1, nCst.), la Confédération est habilitée à conclure avec l'étranger des traités. Enfin, en vertu de l'art. 85, ch. 5, de la constitution (art. 166, al. 2, nCst.), l'autorité compétente en l'occurrence est l'Assemblée fédérale.

Le protocole additionnel n° 5 qu'il vous est proposé d'approuver est d'une durée indéterminée, et il n'est pas dénonçable: il remplit donc les conditions prévues à l'art. 89, ch. 3, let. a, de la constitution (art. 141, al. 1, let. d, ch. 1, nCst.), et est par conséquent sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

62 La loi fédérale concernant la mise en œuvre des conditions applicables à la mise en service des bateaux de la navigation rhénane et les mesures en vue de promouvoir la navigation rhénane

Les dispositions du protocole additionnel n° 5 et du règlement de la CCNR ne sont qu'en partie directement applicables: aussi, et comme cela était d'ailleurs déjà le cas pour les mesures prises pour la période 1989–1999, est-il nécessaire de les transposer en droit national et de les préciser, notamment en ce qui concerne le Fonds suisse de la navigation intérieure, l'inscription des bateaux au registre, et l'applicabilité du règlement au tronçon Bâle–Rheinfelden, qui n'est pas soumis directement au régime – international – rhénan. En conséquence, et concrètement, il convient, d'une part, d'approuver les principes auxquels obéira la participation de la Suisse à la mise en œuvre des mesures internationales concernées, et d'autre part, d'habiliter le Conseil fédéral à prendre les dispositions d'exécution nécessaires. Aux termes de l'art. 164 de la nouvelle Constitution fédérale, les normes requises sont à édicter sous la forme d'une loi fédérale.

Par ailleurs, compte tenu de ce que le protocole additionnel n° 5 entrera provisoirement en vigueur dès le 1^{er} janvier 2000, il importe qu'au plan national, les textes pertinents soient entrés en vigueur à cette même date. Aussi nous vous proposons de déclarer urgente la loi fédérale concernée, en vous appuyant sur l'art. 165 de la Constitution.

La loi ne s'appuie pas seulement sur l'art. 87 de la Constitution, mais également sur la compétence de la Confédération en matière de politique extérieure, qui permet de déroger au principe de la liberté économique lorsqu'un traité international l'exige. En l'occurrence, elle s'appuie sur le protocole additionnel n° 5 et sur le règlement de la CCNR du 28 avril 1999, qui spécifient les conditions applicables à la mise en service des bateaux de la navigation rhénane (règle «vieux pour neuf») et les différentes mesures de promotion de la navigation rhénane à financer au moyen du le Fonds. Ce règlement de la CCNR a été modifié par un second règlement de la CCNR également daté du 28 avril 1999, destiné à reconduire la règle «vieux pour neuf» jusqu'au 29 avril 2003 (cf. ch. 2).

Si le dispositif clef prévu par le protocole additionnel n° 5, à savoir la règle «vieux pour neuf», est ainsi valable jusqu'au 29 avril 2003, il est fort probable que cette réglementation n'en continuera pas moins de déployer certains effets juridiques après cette date: sauf épuisement total à cette date des moyens du Fonds (provenant des contributions spéciales versées par les bateliers), en effet, il reviendra aux Etats de poursuivre la gestion de ce dernier d'une manière qui soit conforme aux dispositions du règlement de la CCNR du 28 avril 1999. C'est pourquoi nous vous proposons de prévoir que la loi reste valable jusqu'à épuisement des moyens du Fonds, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2005.