**Titre de la présentation :** L’effectivité par la multiplication des normes supranationales appliquée au cas du Rhin supérieur

**Nom :** Ly keng

**Prénom :** Caline

**Titre de la thèse :** Géo-histoire, dans l’espace du Rhin supérieur, des rejets industriels et de leurs impacts sur l’environnement dans un contacte d’évolution de la réglementation européenne sur la gestion des risques

**Discipline(s) :** géographie et droit de l’environnement

**Directeur –trice de thèse :** Dominique Badariotti (UMR 7362) et Frédérique Berrod (CEIE – EA 7307)

**Financement de la thèse :** Ministère de la transition écologique et solidaire/ENGEES

**Date d’inscription en thèse :** 15/10/2018

**Organismes et adresses (mails) :** Laboratoire Imagerie Ville Environnement de Strasbourg (UMR 7362) ; caline.lykeng@live-cnrs.unistra.fr/ clykeng@engees.eu

**Format de présentation**

☒ Communication orale (15 minutes)

☐ Poster (format A0)

☐ « Ma thèse en trois images  et 180 secondes » (3 minutes)

**Résumé**

La caractéristique du Rhin supérieur comme frontière a permis aux Etats riverains de mettre en place des conventions internationales très tôt pour garantir une utilisation partagée de la ressource en eau. Cependant, la multiplication de normes supranationales a suscité de nombreuses questions quant à leurs effectivités et leurs mises en œuvre. Si les conventions internationales assurent une qualité des eaux du Rhin, elles restent en effet partielles. Il apparaît que le droit de l’Union européenne apporte une complémentarité matérielle nécessaire à la compréhension des rejets autorisés dans cette région reliant deux États membres. En effet, le droit de l’Union européenne appréhende la pollution industrielle des eaux au travers à la fois de sa législation sur la protection de l’environnement et sur les émissions industrielles, ce qui autorise une approche globale intégrée de la ressource en eau douce. Ce faisant, la méthode adoptée consiste à évaluer l’effectivité de quelques normes supranationales choisies. Dès lors, l’objectif de la communication est d’exposer la méthode d’évaluation choisie.

**Mots-Clés**

Rhin supérieur ; effectivité ; droit international de l’eau ; droit de l’Union européenne de l’eau ; rejets industriels

# Contexte historique et juridique dans le Rhin supérieur

## Contexte historique et industriel

1. Aménagement du Rhin

Le Rhin (1 230 km) traverse l'Europe de part et d'autre et prend sa source dans les Alpes dans le massif du Saint-Gothard. L'espace du Rhin Supérieur s'étend sur 350 km entre Bâle et Bingen-am-Rhein. Dès le 19ème siècle (*i.e.* 1840), le Rhin Supérieur a subi de profondes modifications et a été le théâtre de grands travaux destinés, d'une part à mettre les populations à l'abri des inondations, et d'autre part à développer l'agriculture tout en permettant l'essor de la navigation commerciale. Entre 1842 et 1876, les méandres ont été coupés, des bras ont été comblés et des digues ont été montées afin de concentrer le débit du Rhin dans un seul lit (Tricart, 1991). Cependant, s'ensuivit une augmentation de la pente, du fait du raccourcissement de la distance à dénivelé égal, et donc de la vitesse des eaux qui conduisit à une érosion plus importante et rendit la navigation très difficile. Des travaux de régularisation du Rhin Supérieur furent entrepris dès 1907 et des épis transversaux furent aménagés dans le lit du fleuve pour calmer le courant et stabiliser l'érosion (Cioc, 2006).

1. Implantations d’industries le long du Rhin

En 1919, la France obtint le droit exclusif d'aménager le Rhin. Dès 1928, les travaux du Grand Canal d'Alsace (i.e. canal latéral creusé parallèlement au Rhin régularisé) commencèrent (Ritter, 1957). Le projet avait pour objectif d'aménager le Rhin à des fins énergétiques tout en préservant la navigation (Ritter, 1953). L'aménagement du Rhin alsacien est aujourd'hui constitué de 10 centrales hydroélectriques construites entre 1933 et 1977, dont 4 le long du Grand canal d’Alsace. Le débit élevé du Grand Canal d'Alsace, tout au long de l’année, en a fait un atout pour la construction à partir de 1970 de la première centrale nucléaire française destinée exclusivement à la production d’électricité (centrale de Fessenheim mise en production en 1977), évitant ainsi d'avoir à construire des tours de refroidissement. Par ailleurs de nombreux sites industriels se sont installés petit à petit le long du Rhin supérieur, et continuent à se développer en raison de la position stratégique de ce secteur au cœur de l’Europe occidentale, mais aussi parce que cette proximité entre les sites de production d’énergie (et notamment la centrale nucléaire de Fessenheim) et les sites de consommation d’énergie électrique permet de profiter d’énergie électrique produite en minimisant les pertes par effet joule. La notion de pollution sera considéré comme étant « l'introduction directe ou indirecte, par suite de l'activité humaine, de substances dans l'eau, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité des écosystèmes aquatiques »[[1]](#footnote-2) et comme étant « une contamination microbiologique, chimique ou d'autres organismes ou déchets affectant la qualité des eaux et présentant un risque pour la santé des personnes »[[2]](#footnote-3).

## Position du problème juridiques

1. Le « foisonnement conventionnel » [[3]](#footnote-4)

Si, dès la fin des années 1970, une multitude d’instruments juridiques internationaux et européens voit le jour, certains auteurs n’hésitent pas à la qualifier de « profusion normative »[[4]](#footnote-5), « foisonnement conventionnel », et d’autres de « buissonnement normatif »[[5]](#footnote-6). En réalité, tous ces termes définissent le même problème qui est la superposition d’instruments juridiques « construits dans l’urgence et sans réflexion préalables d’ensemble »[[6]](#footnote-7). Les juristes ne manquent pas de souligner les « problèmes de cohérence »[[7]](#footnote-8) que cela engendre. Dans le cas de la protection des eaux du Rhin supérieur, si le constat de « profusion normative » est effectivement avéré, le propos concernant son « incohérence » est à nuancer. En effet, la plupart de ces instruments juridiques ont été élaborés pour prévenir ou répondre à un problème spécifique lié à la pollution. Par conséquent, ce ne serait non pas une « incohérence » que l’on devrait observer, mais plutôt un « ensemble cohérent » d’instruments juridiques. Or, même si les conventions internationales et les actes de droits dérivés de l’UE conçus pour protéger les eaux du Rhin supérieur semblent cohérents (ex : convention sur la protection du Rhin 1999, directive cadre de l’eau), il ne suffit pas seulement de les édicter, encore faut-il qu’ils répondent à deux conditions : « être efficaces et effectives »[[8]](#footnote-9). En effet, un droit non appliqué perd beaucoup de son intérêt[[9]](#footnote-10), car le non-respect de la règle de droit conduirait alors à une absence de sanction, voire une délégitimation du droit. Une fois l’instrument juridique entré en vigueur, il est nécessaire, « après coup », d’effectuer un contrôle de leur mise en œuvre et leur effectivité.

1. L’importance de l’effectivité des normes supranationales

Notre attention sera surtout portée sur la question de l’effectivité qui caractérise la difficulté de la protection des eaux du Rhin supérieur. Pour Charles de Vischer, les conventions internationales seront jugées effectives « selon qu’elles se seront révélées capables ou non de déterminer chez les intéressés les comportements recherchés »[[10]](#footnote-11). Nous verrons alors que l’instrument juridique est jugé effectif s’il « assure la protection de l’environnement, conduit à la modification souhaitée du comportement humain » [[11]](#footnote-12), s’il est « transposé aux différents niveaux institutionnels (régional, national, local) par l’adoption de lois, règlements et la conduite de certaines activités administratives »11 et enfin s’il « a un impact à travers sa seule existence indépendamment de l’adoption de mesures spécifiques »11. Cependant, la mise en œuvre et l’effectivité du droit, notamment dans le domaine de la protection de l’environnement, manque souvent d’impact réel sur l’état de l’environnement. En outre, au niveau international ou au niveau européen, le contrôle de l’effectivité n’est pas le même et les difficultés de mises en œuvre sont différentes.

L’objet de la seconde partie sera d’évaluer l’effectivité ou non de certaines conventions internationales et directives de l’Union européenne qui encadrent les rejets dans le Rhin supérieur.

# L’EFFECTIVITÉ PAR LA MULTIPLICATION DES NORMES SUPRANATIONALES PORTANT NOTAMMENT SUR LE RHIN SUPERIEUR

## Une protection partielle par le droit international

1. La convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure (Strasbourg, 1996)

Le XIXème siècle a permis de créer des règles communes pour fluidifier la navigation et éviter les frontières nationales, zones de tensions guerrières, particulièrement entre la France et l’Allemagne. Les eaux du Rhin sont aussi soumises au droit international pour éviter et gérer diverses pollutions. D’une part, la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin (CCNR), siégeant dans la ville de Strasbourg a vu le jour en 1815a développé son activité Progressivement en matière de protection de l’environnement fluvial. La navigation, par voie fluviale, génère inévitablement des déchets constituant une pollution dès lors qu’ils sont rejetés sans aucun traitement préalable dans les eaux du fleuve. Si la Commission centrale a, en effet, élaboré la convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure (CDNI), il faut néanmoins soulever que cette prise de conscience des aspects environnementaux de la navigation ne s’est concrétisée qu’en septembre 1996, par la signature de cette convention et en outre, elle n’est entrée en vigueur que très tardivement en novembre 2009. L’objectif principal de la convention est la protection du milieu aquatique et l’amélioration de la sécurité de la navigation intérieure[[12]](#footnote-13). Pour cela, elle met en place des règles afin de s’assurer du respect de l’interdiction de rejet des déchets concernés dans les voies d’eaux (art.3). Tout d’abord, elle oblige la redirection des déchets vers un réseau de stations de réception situé le long du réseau des voies navigables[[13]](#footnote-14) sauf exception[[14]](#footnote-15). Cette convention sert à assurer une collecte et une évacuation sûre des déchets. On constate ainsi combien cette approche est conditionnée par le bon vouloir des États, qui agissent par touches successives. La question reste de savoir si les mécanismes mis en place ont un effet sur la qualité des eaux du Rhin.

1. La convention pour la protection du Rhin (Berne, 1999)

D’autre part, la Commission Internationale pour la Protection du Rhin (CIPR), siégeant à Coblence, a été créée en 1963. Elle symbolise la coopération des cinq Etats riverains : l’Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Le rôle principal de la Commission internationale concerne toutes les questions liées à la pollution et la surveillance du Rhin ainsi que la coordination des mesures de protections des eaux entre tous les Etats riverains. La convention pour la protection du Rhin, signée à Berne le 12 avril 1999, puis entrée en vigueur le 1ier janvier 2003, est la réaction juridique, rapide dans le texte mais qui met longtemps à se traduire en terme d’effet obligatoire, à l’accident Sandoz[[15]](#footnote-16) de 1986. La démarche de la convention consiste en une approche globale de la protection du Rhin. En plus de l’objectif d’assurer le développement durable de l’écosystème du Rhin, elle intègre également les dimensions de protection pour la production d’eau potable à partir des eaux du Rhin, de lutte contre les inondations et d’assainissement de la mer du Nord (art.1).

Dans la communication orale, je reviendrai plus en détail sur les deux conventions (facteurs temporels et matériels) qui sont toujours en vigueur et je montrerai l’existence ou non de leur effectivité.

## L’effectivité par les normes de l’Union européenne portant sur la protection de l’environnement

1. Le mécanisme de contrôle de l’effectivité en droit de l’Union européenne

Le droit de l’Union européenne est généralement décrit comme étant plus effectif que le droit international, parce qu’il ne nécessite pas de ratification du droit dérivé (règlements et directives). Le droit de l’Union européenne ayant en outre une primauté inconditionnelle et absolue, il empêche l’application de droit national contraire, de quelque rang qu’il soit. A priori, ce droit revêt donc tous les traits d’un droit effectif. Il constitue à ce titre un complément essentiel des normes internationales. L’Union européenne réalise sa politique environnementale, la plupart du temps, par l’élaboration de directives que les Etats membres sont tenus, en vertu de l’article 288 TFUE, de transposer dans leur droit national. La transposition constitue, dès lors, un premier niveau de contrôle de l’effectivité d’application de ce droit. Un autre type de contrôle s’exerce en parallèle : l’application au niveau régional des directives par la mise en œuvre de programmes, de schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux, et pour l’accès à l’information. Ces deux sources nous permettront d’analyser l’effectivité des normes européennes dans le contexte du Rhin supérieur.

1. Une gestion intégrée de la masse d’eau avec l’application de la directive cadre sur l’eau

La démarche de la directive cadre 2000/60 est fondée sur une approche globale afin d’assurer la cohérence et la simplification des dispositions juridiques sectorielles[[16]](#footnote-17). Le contrôle de la mise en œuvre de la directive doit se faire à la lumière de sa transposition en droit interne français. L’ « objectif ultime » de la directive consiste à atteindre, par une action coordonnée, « le bon état » de toutes les masses d’eaux de l’Union européenne à l’horizon de l’année 2015 reportée ensuite à l’année 2027. La directive cadre établit une méthodologie de gestion de la qualité des eaux, qui vaut pour tous les Etats membres. Les Etats membres ont le devoir de surveiller l’évolution de l’état des eaux de manière systématique et comparable. Des programmes de surveillance de l’état des eaux sont établis au sein de chaque district hydrographique et des plans de gestion guident l’action des Etats membres. Ces deux outils permettent à la Commission européenne de savoir si les Etats membres mettent effectivement en œuvre la directive.

# Bibliographie

Cioc M., 2006. The Rhine : An eco-Biography 1815-2000, University of Washington Press, 280 p.

De visscher, C., 1967. Les effectivités du droit international public, Paris, Pédone, 175 p.

Dupuy, J.-R., 1991. L’humanité dans l’imaginaire des nations, Paris, Julliard, 282 p.

Kiss, A., 1987. « Tchernobâle » ou la pollution accidentelle du Rhin par des produits chimiques, *Annuaire français de droit international*, 33, pp. 719-727

Maljean-Dubois, S., 2003. La mise en œuvre du droit international de l’environnement, Paris, Institut du développement durable et des relations internationales, 64 p.

Ritter, J., 1953. « L’aménagement du Rhin français », *Annales de Géographie*, 333, pp.365-368

Ritter, J., 1957. « La poursuite des travaux du Grand Canal d’Alsace », *Annales de Géographie*, 358, pp.549-553

Sancy, M., « Préface », 2000. In Maljean-Dubois, S., *L’effectivité du droit européen de l’environnement : contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, Paris, La documentation française, pp.13-21

Tricart, J. et Bravard J.-P., 1991. «  L’aménagement des trois plus grands fleuves européens : Rhin, Rhône et Danube. Problèmes et méfaits », Annales de Géographie, 561-562, pp.668-713

Woehrling, J.-H., SCHIRMANN S., LIBERA M., 2015. 200 ans d’histoire : Commission Centrale pour la navigation du Rhin, Strasbourg, Strasbourg, Commission centrale pour la navigation du Rhin, 255 p.

1. Reprise et modification de la définition de pollution contenue dans l’article 1 de la directive 2000/60/CE [↑](#footnote-ref-2)
2. Reprise et modification de la définition de pollution contenue dans l’article 1 de la directive 76/160/CEE [↑](#footnote-ref-3)
3. MALJEAN-Dubois Sandrine, *La mise en œuvre du droit international de l’environnement*, Paris, institut du développement durable et des relations internationales, 2003, p.10 [↑](#footnote-ref-4)
4. *Ibid*, p.9 [↑](#footnote-ref-5)
5. DUPUY Jean-René, *L’humanité dans l’imaginaire des nations*, Julliard, Paris, Conférences et essais du Collège de France, p.240 [↑](#footnote-ref-6)
6. MALJEAN-Dubois Sandrine, *op. cit*., p.11 [↑](#footnote-ref-7)
7. *Ibid*, p.10 [↑](#footnote-ref-8)
8. *Ibid* p.22 [↑](#footnote-ref-9)
9. SANCY Marc, « Préface » in MALJEAN-DUBOIS Sandrine*, L’effectivité du droit européen de l’environnement : contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, Paris, La documentation française, 2000, p.13 [↑](#footnote-ref-10)
10. DE VISSCHER Charles, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pédone, 1967, p.18 [↑](#footnote-ref-11)
11. MALJEAN-Dubois Sandrine, *op. cit*., p.23 [↑](#footnote-ref-12)
12. Voir <https://www.cdni-iwt.org/presentation-de-la-cdni/reglementation/> [↑](#footnote-ref-13)
13. WOEHRLING Jean-Marie, SCHIRMANN Sylvain, LIBERA Martial, *200 ans d’histoire : Commission Centrale pour la navigation du Rhin, Strasbourg*, Strasbourg, Commission centrale pour la navigation du Rhin, 2015, p234 [↑](#footnote-ref-14)
14. CDNI - Partie C - Chapitre IX - article 9.01 (3) - Les bateaux à passagers admis au transport de moins de 50 passagers à partir du 1er janvier 2010 ou les bateaux à passagers à cabines pourvus de moins de 50 emplacements de couchage après le 1er janvier 2005 sont exemptés de l’interdiction de rejets des eaux usées domestiques. [↑](#footnote-ref-15)
15. KISS Alexandre, « « Tchernobâle » ou la pollution accidentelle du Rhin par des produits chimiques », *Annuaire français de droit international,* volume 33, 1987, p.720. L’incendie a conduit à un déversement de 10 000 à 15000 mètres cubes d’eau contenant des pesticides pour éteindre l’incendie. [↑](#footnote-ref-16)
16. ROMI Raphael, Droit international et européenne de l’environnement, Paris, Lextenso éditions, 2017, p.197 [↑](#footnote-ref-17)