

Résumé de la thèse

En respectant scrupuleusement le principe de souveraineté, chaque Etat était en droit de faire usage de ces eaux comme bon lui semblait. Or, s'écoulant sur le territoire de plusieurs Etats, un cours d'eau international doit être considéré comme une ressource naturelle partagée. La navigation mise à part, les utilisations qu'un Etat fait d'un fleuve ou d'une rivière ont pour résultat de priver ou de limiter les avantages que pourraient en tirer les autres Etats riverains. Pour prévenir les conflits inévitables résultant d'un tel régime, des limites ont été posées au principe de souveraineté sur les ressources naturelles.

La solution tendant à réconcilier les droits découlant de la théorie de la souveraineté absolue et de la coopération nécessaire à éviter les conflits doit être cherchée dans le principe dit de l'utilisation équitable et raisonnable. Cette avancée fut principalement accomplie durant les années quatre vingt, dans la **mouvance** de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain, adoptée en **1972**. La pièce maitresse de cet instrument, non juridiquement liant, le **principe** 2 1 de la Déclaration devait marquer cet équilibre. La Convention des Nations Unies sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des **fins** autres que la navigation adoptée le 21 mai 1997 va au delà de ce principe. Le corrolaire de ce dernier, l'idée de communauté d'intérêt y fait l'objet d'une codification du droit (articles 5 et 6).

Il en est résulté un certain nombre de règles, systématisées et développées sous l'égide de certaines organisations **internationales**. Ce sont principalement en Europe, l'**OCDE** pour l'échelle universelle, puis la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU), le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

L'Europe de l'eau connaît un véritable tournant avec la proposition de directive de novembre 1997 instaurant un cadre général pour l'action communautaire dans ce domaine. On relève la volonté affichée par la Commission de dépasser une conception trop sectorielle de cette **ressource**. Le principe est posé d'une gestion intégrée des ressources en eau dans le cadre du bassin hydrologique. L'objectif assigné étant, pour les Etats, de parvenir d'ici à 2010, à un « bon état » écologique des eaux de surface et des eaux souterraines.

La première partie de l'étude a pour objet de mettre en évidence que l'approche juridique et diplomatique de l'utilisation des cours d'eau partagés s'est d'abord développée selon une première génération de textes législatifs, de dimension strictement linéaire ignorant la notion de bassin versant.

Il en est résulté un corps foisonnant mais éparse de règles **générales** traduisant ainsi un droit de l'environnement sur l'eau.

Le bilan de fonctionnement des Commissions rappelle que les différents droits, national, communautaire et international sont imbriqués et interagissent entre eux. A travers l'étude comparative des cinq pays concernés par les Commissions mixtes fluviales (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, France), véritable imbroglio **juridico-administratif** et politique, nous démontrerons que ce sont les collectivités locales qui ont en charge la mise en oeuvre de la politique de l'eau et disposent pour ce faire d'outils réglementaires leur permettant de passer des contrats avec des collectivités voisines et étrangères.

La seconde partie marque le passage d'une gestion linéaire à une gestion intégrée et globale. Les divers usages de l'eau sont analysés simultanément car ils interagissent entre eux.

Cette nouvelle appréhension de la protection de la ressource en eau marque une deuxième génération de lois **spécifiques** à chaque bassin hydrographique, révélatrice de la survenance d'un droit de l'environnement **de l'eau**.

INTRODUCTION

De l'élaboration des principes régissant les diverses utilisations des cours d'eau à l'adoption d'un projet de réglementation quasi exhaustive par la Commission du droit international des Nations Unis, on assiste à une véritable consolidation du droit de la lutte contre les pollutions des eaux transfrontalières.

Chapitre I.- L'eau dans le contexte actuel

Une molécule d'eau est à la fois simple et complexe en elle-même. Composée de trois atomes, deux d'hydrogène et un d'oxygène, l'eau est remarquable de par sa permanence et son symbolisme.

Section I.- Permanence et symbolisme de l'eau

Il y a toutefois tout à craindre de la " magicienne de la nature " qui change de déguisement à sa guise.

On la retrouve sous forme liquide, solide (glace) ou gazeuse (vapeur d'eau). A la fois créatrice mais aussi destructrice, elle est source de toute vie et de mort. Le déchaînement des eaux (le déluge, instrument de la colère des Dieux (...)) et celui d'une régénération ultérieure) est le symbole des grandes calamités, comme le feu, elle peut servir d'ordalie (jugement de Dieu).

La symbolique de l'eau persiste dans les mentalités collectives. A l'époque néolithique, l'homme se sédentarise autour des points d'eau. Le commerce s'est développé par les voies de la communication fluviale.

Outre le rôle en tant qu'élément de base de l'infrastructure sociale et économique', elle a été utilisée comme moyen défensif pour se protéger contre les agresseurs comme en témoignent les cités lacustres sur pilotis (lac Chalain dans le jura).

Dès l'**Antiquité**, comme moyen offensif, par détournement (prise de Tyr par Nabuchodonosor en 573 avant J.-C., à l'issue d'un siège de treize ans) ou par empoisonnement des sources d'approvisionnement : Enée le Tacticien, explique dans sa Poliorcétique comment il faut " rendre les points d'eau impropres à l'usage "

Section 2.- Divers types d'eau

Les connaissances acquises de la ressource et du milieu, les nécessités de réglementer les usages de l'eau ont fait qu'on a distingué différents types d'eaux.

La " ressource " se compose de deux types d'eaux, les eaux continentales (land waters) sur lesquelles portera la présente étude, et les eaux marines (**sea** waters) exclues des développements qui vont suivre.

Le flux des eaux continentales comporte les eaux de surface et les eaux souterraines. Les premières s'entendent des eaux douces superficielles, des eaux côtières et des estuaires.

Chaque catégorie mérite d'être explicitée. Il faut entendre par eaux douces superficielles les eaux courantes et stagnantes à la surface du sol en amont de la limite des eaux douces.

Cette limite se situe à l'endroit où, " à marée basse et en période d'étiage, le degré de salinité augmente sensiblement par suite de la présence de l'eau de mer située en deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, dans le cas des cours d'eau, jusqu'à la limite extérieure de l'estuaire, le cas échéant".

Enfin, l'estuaire se trouve être la zone de transition à l'embouchure d'un fleuve, entre les eaux douces, et les eaux côtières.

Tandis que, par opposition, les eaux souterraines ² sont les flux se trouvant sous la surface du sol dans la zone de saturation, qui sont en contact direct avec le sol ou le sous-sol.

¹William E. Cox, " Water and development : managing the relation ship ", UNESCO, 1989, 50 p, p. 1

²L'intérêt grandissant porté à ces eaux fait que l'étude leur est en partie consacrée : cf infra 1^{ère} partie, 1^{ère} sous partie, chapitre 2, section 2

Ces distinctions sont reprises à l'article 2 de la proposition de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau ³,

Une place particulière sera faite ici aux eaux lacustres, peu nombreuses certes mais qu'il est parfois difficile de classer. Il s'agit des lacs ou des étangs salés ou des cordons littoraux qui, sur une longueur de 200 mètres à un kilomètre, peuvent encadrer des eaux salées ⁴.

On distingue en principe selon que l'étendue est fermée, auquel cas, elle entre dans la catégorie des eaux continentales, ou qu'elle est ouverte vers la mer.

Au vu de ce qui précède et pour définir les eaux marines, aux termes de l'article 5 de la Convention de **Montego Bay** (C.M.B.) du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, la limite entre eaux intérieures et mer territoriale est constituée par une ligne fictive, la " ligne de base ".

Cette dernière correspond à la laisse de basse mer longeant la côte, à la trace laissée par le rivage par les marées les plus basses (qu'on pourrait appeler " lignes de terre ").

Sans entrer dans les difficultés pratiques et donc juridiques que cette distinction peut entraîner, nous rappellerons seulement qu'elle se réfère aux " cartes marines à grande échelle reconnues officiellement par l'Etat côtier ".

L'eau peut servir à des fins aussi variées que précieuses.

Section 3.- Les divers usages de l'eau et leurs effets

Les plus vieux usages sont l'irrigation, la navigation, la pêche et l'utilisation de la force motrice de l'eau. Le Moyen-Age a connu des moulins à eau, des martinets qui étaient mus par le courant actionnant des palettes et roues à aubes rudimentaires.

³ Version arrêtée le 21 janvier 1998, 80 pages, p. 36, article 2, points 1 à 6. Proposition adoptée lors de la **12^{ème}** conférence ministérielle du 22 janvier 1998 comme nous le verrons : cf infra. **1^{ère}** partie, **2^{ème}** sous partie, section 3, §3...

⁴ En France, on trouve ce type de zones dans le Languedoc Roussillon (Etang de Thau) et en Aquitaine.

A la **fin** du XIXe siècle est apparue l'utilisation **hydroélectrique**, la force motrice de l'eau actionnant une turbine par l'intermédiaire de laquelle était produite l'électricité.

La primauté de la navigation ⁵ est aujourd'hui supplantée par d'autres utilisations (approvisionnement de la population, baignade et canotage récréatif . . .).

Ainsi, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 21 mai 1997 la convention sur l'utilisation des eaux internationales à des fins autres que la navigation ⁶.

Quel que soit l'usage qui en est fait, l'eau rendue à son écoulement normal a forcément subi des altérations quantitativement **et/ou** qualitativement qui peuvent s'analyser en termes de pollution.

⁵ proclamée au début du XIXe siècle avec le **Congrès** de Vienne que nous examinerons plus loin : cf supra première sous partie, chapitre 2, section **2,2**, point 2.2

⁶ Cf supra, Ière sous partie, A-c) point 12. A noter qu'on trouve parfois l'appellation " d'eaux internationales non maritimes " pour situer les eaux **utilisées** en dehors de la navigation.

Chapitre 2.- La notion de pollution transfrontalière

On ne saurait aborder la problématique des eaux transfrontalières sans clarifier préalablement les notions de “ pollution ” et de “ pollution transfrontalière ”. L’intérêt étant, en l’occurrence, de constater que les notions ne sont plus adaptées.

Section I.- La définition de l’O.C.D.E. est obsolète

Le terme de “ pollution ” fut défini en 1965 par le Comité scientifique officiel des États-Unis pour la protection de l’environnement comme une “ modification défavorable du milieu naturel qui apparaît en totalité ou en partie comme le sous-produit de l’action humaine, au travers d’effets directs ou indirects altérant les modalités de répartition des flux d’énergie, des niveaux de radiation, de la constitution physico-chimique du milieu naturel et de l’abondance des espèces vivantes. Les modifications peuvent affecter l’homme directement ou au travers des ressources en produits agricoles, en eau et autres produits biologiques. Elles peuvent aussi l’affecter en altérant les objets physiques qu’il détient, les possibilités créatrices du milieu ou encore en enlaidissant la nature ”.

Après quelques tâtonnements, sa définition s’est imposée avec la recommandation adoptée par le Conseil de l’OCDE le 14 novembre 1974 (C/74/224) portant proclamation des principes relatifs à la pollution transfrontalière :

“ On entend par pollution, l’introduction par l’homme, directement ou indirectement, de substances ou d’énergie dans l’environnement, qui entraîne des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux systèmes écologiques, à porter atteinte aux agréments ou à gêner les autres utilisations légitimes de l’environnement ”.

Cette définition se retrouve avec quelques modifications mineures dans tous les textes concernant les pollutions en général : il en est ainsi notamment de la Convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la mer méditerranéenne contre la pollution (article 2, a), de la directive du Conseil des Communautés européennes du 4 mai 1976 relative à la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté’.

Sans entrer dans l’analyse détaillée de l’interprétation possible de chaque proposition de la définition, nous retiendrons que la pollution recouvre les effets nocifs qui résultent de l’action de facteurs “ substances ou énergie ” altérant les cellules vivantes et qu’on

⁷ JOCE, L 129/23 du 18 mai 1976

qualifie de “ polluants ”. Ces derniers sont des sous-produits, organiques ou non, rejetés par l’homme dans l’environnement.

Cette définition qui ne décrit que la pollution chimique apparaît dépassée à l’heure actuelle. Le terme de pollution recouvre des acceptations fort diverses et qualifie une multitude d’actions qui dégradent d’une façon ou d’une autre le milieu naturel. Ainsi en est-il des pollutions déclenchées par l’intermédiaire d’activités humaines comme d’une inondation causée par la rupture d’un barrage ⁸.

Les modifications de la structure physique des cours d’eau constituent une pollution beaucoup plus grave que la pollution chimique. Ces derniers se vengent en retournant souvent dans leur lit d’origine. C’est ce que les experts appellent “ l’effet boomerang ” à l’origine de la théorie de la “ mémoire des fleuves ” : il peut être décalé dans le temps et dans l’espace mais il ne manque pas de se manifester. Leur conclusion est remarquable :

“ il s ‘agit de véritables systèmes vivants qui fonctionnent grâce aux relations entre l’amont et l aval, entre jleuve et affluents, entre chenal principal, bras secondaires et bras morts, entre cours d’eau, forêt alluviale et nappe phréatique. L ‘agent de liaison de tous ces éléments c ‘est l ‘eau comme le sang dans le corps humain ”⁹.

Mais là encore, la pollution n’est décrite qu’à travers les effets produits, tous les changements de qualité des eaux occasionnés par l’intervention de l’homme seraient appelés “ pollutions ”, même s’ils sont légués ou s’ils n’interdisent pas l’utilisation de l’eau pour certains usages.

Or, pour se référer à un état naturel initial de l’eau, encore faudrait-il pouvoir le définir, les impacts humains anciens et multiples subis rendant la tentative illusoire. Et d’ailleurs, n’est-il pas impropre de considérer une eau naturelle continentale comme “ polluée ” parce qu’elle ne répond pas à certaines normes d’usage ?

Qu’est-ce qu’une eau pure, existe-t-elle ?

Les changements de la qualité de l’eau peuvent avoir des causes involontaires, naturelles, comme le démontrent certains auteurs”.

Une première cause peut-être due à la modification du cycle de l’eau jouant sur les capacités de dilution ou de mélange des rivières et des lacs.

⁸ Charles Alexandre KISS, *Droit International de l’Environnement*, Paris, Editions A. Pedone, 1989, 345 pages, p.68

⁹ Françoise MONIER, La mémoire des fleuves, in : l’express, 20 janvier 1994, p. 12.

¹⁰ Michel MEYBECK dans son article “la pollution des fleuves”, La recherche, n^o221, p.608

La constitution de réservoirs est un exemple fréquent d'une telle modification : l'eau va se décanter, stagner et s'enrichir en algues, phénomène connu sous le nom d'eutrophisation, éventuellement se désoxygéner dans les couches profondes et parfois se concentrer sous l'effet de l'évaporation.

Nombre de grands fleuves mondiaux sont maintenant "harnachés" de barrages : Volga, Tigre, Indus, Nil, Niger, bientôt le Yang-Tse-Gang.. .

Parfois des effets tout à fait inattendus sont observés. Ainsi, quelques années après la mise en eau des grands réservoirs québécois de la Baie James, on a mesuré une augmentation marquée de la teneur en mercure des poissons, vraisemblablement due à la formation de composés organo-mercuriels dans les sols inondés sur d'immenses territoires, puis par la bioconcentration dans la chaîne alimentaire, du plancton jusqu'aux poissons. Autre exemple d'une modification ayant une influence néfaste sur la qualité des eaux : le remblaiement des zones humides, une pratique générale dans tous les pays qui supprime un filtre naturel dans lequel les substances nutritives, les métaux et les micropolluants organiques peuvent être stockés **et/ou** décomposés.

Beaucoup d'activités humaines, qui n'engendrent pas à proprement parler de déchets, peuvent conduire à une accélération ou à une modification de processus naturels, comme l'altération des roches, le lessivage des sols, l'évaporation, les coupes forestières et les incendies intentionnels de grande quantité de nutriments, phénomène encore mal apprécié à l'échelle globale.

Section 2.- Assimilation à la notion de nuisance

D'autres définitions plus restrictives limitent l'usage du terme de pollution à d'autres altérations du milieu, de nature chimique ou physique qui, sans être nocives par **elles-mêmes**, pour la santé humaine, sont susceptibles de provoquer des perturbations écologiques, d'ampleur catastrophique. C'est alors sous le vocable de nuisances qu'est traduit ce type d'altération.

Y-a-t-il similitude entre les deux notions ?

On peut se demander si la pollution engendre les nuisances où si les nuisances sont sources de pollution ?

A moins que les deux éléments ne soient concomitants. Les pollutions ne constituent en aucun cas un problème récent ou un phénomène épisodique. Leurs origines remontent aux époques protohistoriques lorsque se constituèrent les premières cités souillées par les ruisseaux d'écoulement des eaux usées domestiques et par l'entassement dans les rues des ordures ménagères et autres résidus.

Depuis ces temps reculés, la pollution urbaine a toujours sévi de façon chronique.

Section 3.- Analyse des sources de pollution

Pendant des millénaires, les causes de pollution furent peu nombreuses et d'importance limitée, résultant surtout de la contamination localisée des eaux superficielles et des nappes phréatiques par des bactéries pathogènes et des substances fermentescibles introduites dans les réseaux hydrologiques par les déchets domestiques (problème toujours aigu dans le Tiers Monde où ces pollutions restent une cause grave de morbidité : salmonelloses, hépatite virale ou choléra...), ainsi que nous le verrons en traitant de la coopération internationale institutionnelle dans le domaine de l'eau”

§ 1.- Distinction entre sources de pollution et causes de pollution

A ce stade de l'analyse, il importe de clarifier notre propos, de distinguer les sources de pollution et les causes de pollution ; il semblerait en effet que les deux assertions soient utilisées indifféremment. Aussi poserons-nous comme postulat que les sources de pollution reviennent en fait à identifier les auteurs de la pollution, alors que les causes de ce fléau passent plutôt par l'analyse physico-chimique des **contaminants** en eux-mêmes.

§ 2.- Les trois sources de pollution

Quant aux sources de pollution, et de façon très schématique, on peut en distinguer trois qui sont; l'homme en lui-même dans ses activités quotidiennes, l'industrie et l'agriculture. Ainsi la première source de pollution est elle même liée à la surexploitation de la capacité de dilution et d'auto-épuration des rivières. Quand la quantité d'eaux usées augmente, l'apport d'oxygène devient insuffisant et les **micro**-organismes ne peuvent plus dégrader les déchets contenus dans l'eau. L'accumulation de déchets asphyxie les rivières, entraînant turbidité et coloration de l'eau, transport de matières flottantes, odeurs nauséabondes, poissons morts...

Ce problème heurte aujourd'hui de front les pays en voie de développement, confrontés au problème du rejet de leurs déchets et sous-équipés en stations d'épuration et **sous**-équipés en stations d'épuration Ces manifestations extérieures de pollution du milieu

^H cf. infra, Annexe 1 : Les organisations internationales à vocation mondiale

naturel auxquels le promeneur, le pêcheur, le baigneur contrarié sont certes des critères de pollution utiles mais ils cachent une grande variété de polluants (notamment les excréments d'origine humaine et animale). Le problème est d'autant plus crucial que dans les régions semi-arides, les rivières ont un pouvoir de dilution très bas, surtout au cours de la saison sèche.

Les eaux polluées véhiculent en outre des virus et bactéries non sans incidence sur la santé humaine.

Les grandes épidémies du passé qui sévissent encore dans les pays les plus déshérités de notre planète (Choléra, typhoïde, poliomyélite et hépatite) trouvent leur origine dans une mauvaise hygiène et un contrôle insuffisant de la qualité des eaux. Si, dans beaucoup de pays industrialisés, des sommes considérables ont été investies pour le traitement des eaux usées, améliorant par le fait la qualité des rivières, comme la Suède qui collecte et traite 95% des eaux usées domestiques, la France et les Etats-Unis qui en récoltent 65 % et le Japon 30 %, dans les pays de l'OCDE, 330 millions de personnes ne bénéficient toujours pas d'institutions de traitement des eaux usées¹².

Il n'en demeure pas moins que la situation des nations les plus riches ne sont pas toujours favorisées sur ce plan. Ainsi, en 1985, un tiers seulement de la population des Etats-Unis disposait d'installations adéquates d'épuration des eaux et un autre tiers ne bénéficiait pas du tout à l'égout. Au Québec, Laval, deuxième ville de la Province, ne disposait toujours pas de stations d'épuration en 1991 et rejetait tous ses effluents directement dans le fleuve.

L'industrie constitue la source de pollution la plus connue du public. La forme de pollution la plus récente, dénoncée dès 1972 lors de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement humain est provoquée par des polluants transportés par le flux atmosphérique¹³. Les gaz d'échappement des voitures et des usines (oxyde d'azote et dioxyde de soufre) les déchets de l'agriculture (pesticides vaporisés) sont aussi à l'origine de l'acidité des pluies.

Les polluants industriels ont la redoutable particularité de contenir des produits nouveaux, mal connus dont la toxicité n'est toujours pas évidente au premier abord. En outre, le coût augmente rapidement avec le nombre de tests réalisés.

A côté de ces polluants liquides ou gazeux, il faut mentionner le cas des spectaculaires "cimetières de voitures des casseurs", des décharges publiques nauséabondes d'ordures ménagères, ils incluent les plastiques, les déchets miniers, les déchets médicaux...

¹² Martine BARRERE, La Terre, Patrimoine commun, Editions La Découverte, Association Descartes, Paris 1992, 198 pages, p. 23.

¹³ La problématique des pluies acides ne sera pas développée dans la présente étude.

En ces lieux, la couche du sol contaminé peut atteindre cinq mètres d'épaisseur ; ce qui ne semble pas empêcher qu'on y construise des habitations. En Europe, des milliers de sites contiennent des déchets chimiques qui sont parfois enterrés sous des constructions. Certains produits comme le DDT ou les pesticides sont toxiques même à des concentrations faibles (microgramme ou nanogramme par litre).

Au cours du siècle dernier, la mutation industrielle a magnifié les besoins énergétiques, faisant d'abord appel pour les couvrir au charbon puis au pétrole, de sorte que les combustibles fossiles devinrent la source d'innombrables pollutions de l'air, de l'eau et des sols, depuis le stade de leur extraction jusqu'à celui de leur utilisation.

Avec le développement de la civilisation technologique contemporaine se sont ajoutées aux anciennes causes de contamination de l'environnement par les résidus des activités humaines, des causes nouvelles liées, par exemple, à la spectaculaire croissance de la chimie organique de synthèse et plus récemment, à l'énergie nucléaire.

Divers facteurs de nature socio-économique ont aggravé en particulier au cours de la seconde moitié de ce siècle les problèmes de pollution, ainsi en est-il de l'urbanisation accélérée des pays industrialisés qui a eu pour corollaire une concentration incessante des industries et de l'habitat, multipliant les sources de nuisances, et de la technique moderne qui a permis une expansion croissante de la production industrielle.

Durant les dernières décennies quelques affaires de pollution ont fait prendre conscience, non seulement au grand public mais aussi aux hommes politiques, de la gravité des conséquences pouvant résulter de la contamination accidentelle ou chronique de l'environnement.

A côté des risques "qualitatifs" liés à la redoutable toxicité de certaines substances, il existe des causes de pollution "quantitatives" dont les conséquences écologiques peuvent être catastrophiques : la moindre nocivité de certains polluants ne doit pas nous abuser, alors que ce sont d'énormes masses que l'on déverse chaque jour dans le milieu naturel.

Tout au long de son histoire, la civilisation industrielle s'est caractérisée par une croissance spectaculaire du nombre et de l'intensité des pollutions dont elle est la cause.

En plus de leurs conséquences directement nuisibles à la santé humaine, celles-ci perturbent de façon de plus en plus préoccupante, divers processus écologiques fondamentaux propres au fonctionnement de la biosphère. C'est en ce sens que la notion de nuisance me paraît plus adaptée à employer.

En effet, protéger l'environnement, c'est vouloir éviter que l'homme ne l'empoisonne par les nuisances qui résultent de ses activités domestiques et productrices. Cela suppose que l'on ait le souci de la pureté de l'air que l'on respire, mais aussi de la qualité de

l'eau que l'on boit et par extension des aliments ingérés. Il s'agit bien de considérer l'homme en tant qu'élément de la biosphère.

Ainsi, " L'environnement, ou le milieu humain, conçu comme biosphère, est un système qui englobe tous les êtres vivants, de même que l'air, l'eau et le sol qui constituent leur habitat c'est à dire le lieu où se déroule de façon naturelle le cycle vital. ¹⁴

§ 3.- La pollution emprunte le cycle de l'eau

Parce que la pollution emprunte le cycle de l'eau, il est très important de mieux connaître ce cycle qui permet, en premier lieu, l'impact des pollutions à l'échelle planétaire car une fois utilisée, l'eau est généralement rejetée avec sa charge de déchets. Ceux-ci empruntent le cycle et peuvent alors contaminer non seulement les rivières et les nappes souterraines, mais également les océans et l'atmosphère.

En effet, au cours de son cycle entre la terre et l'atmosphère, l'eau approvisionne les continents en eau douce sous forme de précipitations. Cette eau retourne dans l'atmosphère par évaporation et par transpiration de la végétation, après un séjour plus ou moins long dans le sol, les réservoirs aquifères et les rivières. Les pollutions transportées par l'eau se répandent à des vitesses différentes selon les voies empruntées.

Certaines se manifesteront après un long parcours invisible sous la terre : ce sont de véritables bombes à retardement. Cependant, si le cycle de l'eau n'est pas assurément lent, il n'en est pas moins **prédictible**¹⁵.

Les fleuves drainent tous les déchets de toutes les rivières, lacs... et même les déchets résultant de la pollution atmosphérique qui sont arrivés sur le sol à l'occasion des pluies. De nos jours, ce qui est plus grave est la dissolution, la diffusion, le brassage des pollutions au niveau international ¹⁶.

Le concept caractéristique est à ce point de vue celui des pollutions transfrontalières, c'est à dire des pollutions qui ont leur origine dans un Etat mais qui produisent des effets préjudiciables sur l'environnement d'un autre Etat. Actuellement et nous le verrons, les embryons de solutions gouvernementales suffisent à peine à freiner la

¹⁴ Ce fut le **géologue** russe V.I. VERNADSKI (1863-1945) qui introduit le terme de biosphère, ou sphère de vie, pour désigner la zone de la **planète**, de quelques kilomètres **d'épaisseur** où se déroule le phénomène de la vie.

¹⁵ nous analyserons plus en détails ce point lorsque nous tenterons de mettre en évidence les phénomènes d'interaction

¹⁶ cf note 13

pollution mais non à y remédier. Dès lors, faut-il s'expatrier sur la lune naturellement inhabitable en renonçant à notre écosystème approprié ?

Sans changement profond de mentalité et de mode de vie, habiter sur une autre planète, ne fera que déplacer le processus de destruction. Aussi devons nous relever le défi et vaincre la pollution sous tous ses aspects.

L'approche traditionnelle de la lutte contre la pollution transfrontalière consiste en une prise en compte de sources ponctuelles de pollution.

§ 4.- Classification binaire des types de pollution : sources ponctuelles et sources diffuses

La pollution provenant de sources ponctuelles désigne en principe l'émission dans le milieu aquatique de polluants provenant de points de rejets d'eaux résiduelles industrielles, ménagères ou municipales, d'eaux de ruissellement d'origine urbaine et, selon les définitions utilisées, de fuites provenant de réservoirs de stockage, d'installations industrielles, d'exploitations agricoles et de décharges.

Les problèmes causés dépendent de la nature du polluant ; ils peuvent rendre l'eau moins adaptée ou totalement impropre à la production d'eau potable, ils peuvent rendre inadaptée à certains processus de production ou présenter un risque sanitaire potentiel pour l'utilisateur de l'eau ou de produits exposés à l'eau. Ils peuvent aussi avoir un effet sur **l'écosystème** parce qu'ils ont des effets toxiques sur les végétaux ou les animaux ou parce qu'ils perturbent l'équilibre de l'environnement.

Ce type de pollution peut s'accumuler dans l'eau pendant des années ou bien fluctuer, selon la nature de la pollution et la capacité de régénération de la masse d'eau concernée. La lutte contre ce type de pollution consiste à établir des normes équivalentes à un objectif donné que les Etats doivent respecter.

Or, déjà en 1950, lors de négociations sur la pollution du lac Léman, des experts affirmaient que leur compétence jusqu'à présent limitée à la pollution de l'eau du bassin alémanique devait être étendue à la pollution de l'air **dudit** bassin.

La Convention de Paris de 1974 a fait l'objet d'un protocole, le 26 mars 1986, qui élargit la notion juridique de pollution tellurique. Il faut désormais prendre en compte (article 1) " les émissions dans l'atmosphère d'origine terrestre en provenance de structures artificielles ". Nous entrons alors dans le domaine des pollutions diffuses".

¹⁷ Emmanuelle ALFANDARY , les incidences éventuelles du projet CEE-ONU sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux en droit français, **Mémoire de DEA** de Droit de l'environnement, 1990- 1991, 45 pages, p.7

Au sens large, l'expression " pollution provenant de sources diffuses " désigne les émissions dans le milieu aquatique de polluants provenant d'un certain nombre de points très dispersés, qu'il est souvent difficile d'identifier ou de maîtriser.

Elle recouvre aussi la pollution d'origine agricole et la pollution sous forme de précipitations atmosphériques (bien qu'elle puisse provenir d'une source diffuse telle que les gaz d'échappement ou d'une source ponctuelle telles que les émissions des centrales électriques).

Les sources diffuses englobent également la pollution résultant de la consommation de certains produits par l'industrie ou le grand public. La distinction entre pollution provenant de sources ponctuelles et pollution provenant de sources diffuses est parfois subtile et il arrive que différentes autorités soient en désaccord sur la classification de certaines sources de pollution. Les problèmes associés à la pollution provenant de sources diffuses sont très similaires à ceux qui sont liés à la pollution provenant de sources ponctuelles, la différence fondamentale étant le choix des outils à utiliser pour s'attaquer à la source de pollution.

Si on se rapporte à l'histoire, la première manifestation de l'interdépendance des problèmes posés par les cours d'eau partagés est apparue à travers la question très sensible de la délimitation des frontières entre pays, question encore plus délicate lorsque le lit du fleuve évolue dans le temps. Depuis la fin du Moyen-Age jusqu'à la première guerre mondiale, le problème de la liberté de navigation sur les grands fleuves s'est surtout posé notamment en Europe : traités de Munster et Westphalie (1648), Campo Formio (1797), Venise (1815)...

A partir de la fin du 19^e siècle, le développement de l'hydroélectricité a fait naître un nouveau type d'interdépendance entre Etats, d'où une nouvelle série d'accords internationaux dont notamment, en 1921, la convention de Barcelone, et en 1923, la convention de Genève sur le développement de l'hydroélectricité. C'est à peu près à la même époque qu'est apparu le conflit entre les Etats Unis et le Mexique à propos du Rio Grande, conflit à l'origine de la fameuse doctrine de Harmon (souveraineté territoriale absolue) abandonnée en 1950.

Enfin, depuis la seconde guerre mondiale, la multiplication des problèmes de pollution est devenue une préoccupation commune supplémentaire, qui a entraîné l'apparition d'une dernière génération d'accords internationaux portant pour la première fois sur la qualité de l'eau caractérisée par son abondance, sa diversité et, il faut le reconnaître, sa faible efficacité.

Chapitre 3.- La pollution n'a pas de frontière d'où la nécessité de gérer en commun les ressources en eau

Il ne s'agit pas ici de s'attacher en détail sur cette réalité économique d'envergure au caractère protéiforme, notion qui a fait l'objet de nombreuses études.

Il convient cependant d'en retracer les grandes lignes car ces vingt dernières années ont marqué une véritable explosion de la coopération transfrontalière qui s'est accompagnée de la création de quelques instruments-cadre au niveau européen et dont l'instigateur est incontestablement le Conseil de l'Europe.

Avant d'envisager ces instruments, nous nous attacherons d'abord à définir la notion de coopération transfrontalière avant d'identifier les problèmes qu'elle peut poser.

Section 1.- Définition de la coopération transfrontalière

Suggérant un modèle "d'accord inter-étatique particulier sur le développement de la coopération transfrontalière", le Conseil de l'Europe en donnait la définition suivante, il s'agit de *"toutes mesures concertées à caractère administratif; technique, économique, social ou culturel et aptes à raffermir et à développer les rapports de voisinage entre des zones situées de chaque côté de la frontière, ainsi que la condition d'accords appropriés en vue de résoudre les problèmes qui se posent dans ce domaine"*.

Une autre façon de définir la coopération transfrontalière consiste à la placer à côté ou en dessous de la coopération transfrontalière au sens strict du terme, l'expression servirait alors à qualifier juridiquement " *toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales, ainsi que la conclusion des accords et arrangements utiles à cette fin*".

L'article 2, paragraphe 1, de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980 appelée "Convention de Madrid" définit en ces termes la coopération **transfrontalière**¹⁸.

Il s'agit des "collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et exercées comme telles dans le droit interne de chaque Etat".

¹⁸ Série des traités européens, n°106 du Conseil de l'Europe, section des publications, janvier 1983, p2

On relève que, quelque soit la définition donnée, la régulation des rapports de voisinage emprunte souvent les méthodes de la coopération des Etats Nations, car, dans les deux cas, il s'agit de surmonter l'obstacle frontalier.

L'emprunt pour une telle régulation de toutes les formes connues de droit international" est particulièrement sensible s'agissant de l'accord du 20 novembre 1980 entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, agissant respectivement au nom de la République et du canton de Genève sur la déphosphatation des eaux du lac Léman qui a trouvé en Europe un lieu privilégié d'éclosion, en particulier dans le contexte de l'aménagement fédéral de certaines de ses entités étatiques.

Si l'article 8 de la Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874 reconnaît en principe à "la Confédération (...) seule le droit (...) de faire, avec les Etats étrangers (...) des traités sur des objets" au nombre desquels figurent les "rapports de voisinage". De plus, son article 10, second alinéa, attribue aux cantons la possibilité de "correspondre directement avec les autorités locales et les employés d'un Etat étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article 9 de la Constitution". Cette dernière disposition a été interprétée de manière fort permissive en autorisant notamment le canton de Bâle-Ville a conclure une série de conventions en matière d'assainissement avec les communes allemandes de Lôrrach, d'**Imzlingen**, de Weil sur le Rhin et l'association intercommunale de **Wiere**²¹.

D'une manière générale, la "Suisse avec ses cantons et ses communes" a joué un rôle de pionnier en matière de coopération **transfrontalière**²² de sorte que la convention cadre européenne n'a apporté "rien qu'ils n'aient **déjà**"²³.

Ce qui est remarquable dans le mouvement de latéralisation des relations interfrontalières, c'est son ampleur et ses origines. Parti le plus souvent de la " base "

¹⁹ Juraj ANDRASSY, les relations internationales de voisinage , RCADI, 1951, II, p.135/ Pierre ECKY, la coopération transfrontalière et l'administration française, 32 p., p. 10

²⁰ Armoiries, sceaux et constitutions de la **Confédération** et des Cantons, publié par la Chancellerie fédérale, 1948, p.146

²¹ Yves **LEJEUNE**, le statut international des **collectivités fédérales** à la lumière de l'expérience suisse, LGDJ, **Bibliothèque** de droit international, Paris, 1984, 2 12 p., p. 15 1, note 27

²² Charles **RICQ**, la coopération transfrontalière, le plus grand bien des cantons et des communes, Europa, n°9, 1982, p 17.

²³ Anne **MEYLAN**, Les cantons suisses devant la convention du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière, Europa, n°3, 198 1, p.20

(associations privées, chambres de commerce, élus locaux...), il impose en effet progressivement sa rationalité aux **capitales**³⁴.

C'est relever ici toute la spécificité des "confins", dont le terme évocateur a été utilisé pour la première fois par Charles de Visscher pour attirer l'attention des problèmes spécifiques des régions frontalières³⁵. Cette coopération peut prendre diverses formes.

Section 2.- Les différentes formes de coopération transfrontalière : interétatique, régional ou local

Les travaux menés par le Conseil de l'Europe et les conditions auxquelles ont conduit les études de l'**OCDE** sur la coopération transfrontalière ont montré que, particulièrement dans le domaine de l'environnement, la coopération se pratique à trois niveaux :

- = inter-étatique, qui fait intervenir les autorités nationales ;
- = régional qui concernent les autorités régionales ou sous-régionales; la région ou le département en France, le Land ou le Bezik en RFA ou encore les services déconcentrés d'une administration centrale **et/ou** des organismes publics ;
- local qui fait intervenir les autorités communales (communes, groupement de communes, syndicats intercommunaux. . .).

On peut regrouper, eu égard aux définitions énoncées précédemment, en deux types de relations inter-étatique et de voisinage ou de proximité. Ces dernières incluant les relations entre régions ou communes situées de part et d'autre d'une frontière. Si au départ, la coopération transfrontalière touchait essentiellement la navigation et le commerce, aujourd'hui, il s'agit d'une coopération transfrontalière de gestion portant sur tous les types d'usages de l'eau.

Section 3.- Délimitation de l'étude

Notre intérêt portera sur la coopération entre les Etats riverains de l'axe rhénan. l'expérience qui y est acquise pourra servir de modèle aux autres actions par bassin. Cependant, pour les besoins de l'étude, le bassin danubien sera cité ainsi que la Commission Internationale sur la Protection des Eaux du Lac Léman (C.I.P.E.L.)

³⁴ Pierre Marie **DUPUY**, La coopération transfrontalière et le droit international, in : chronique de l'environnement, AFDI, 1977, XXIII, p. 837 à 860

³⁵ Charles de VISSCHER, problèmes des confins en droit international public, Paris, **Pedone**, 1969

Nous examinerons dans une première partie, l'origine des règles générales de protection de la ressource en eau. Les règles de droit international, conventionnel ou coutumier ont fait évoluer la notion de système fluvial en fonction des critères d'utilisation du fleuve, le droit romain est significatif à cet égard.

L'action normative des organisations internationales est venue enrichir le droit fluvial international qui se conçoit désormais en termes de gestion intégrée dans le cadre de bassins hydrographiques.

Ainsi, la deuxième partie sera consacrée à la mise en œuvre de ces règles dans le cadre de bassins déterminés.

Les Etats riverains d'un même fleuve ont créé des commissions sur les problèmes frontaliers spécifiques. Considérant l'axe rhénan, l'étude portera sur les Commissions portant sur la protection contre la pollution des fleuves suivants : Moselle, Sarre, Rhin, Meuse et **Escaut**. Les collectivités territoriales des Etats riverains collaborent entre elles et tiennent compte des recommandations de ces commissions, tandis que les administrations spécifiques, lorsqu'elles existent, sont le plus souvent partenaires de cette coopération.

On est passé des règles générales de protection contre la pollution de la ressource en eau à une gestion globale et intégrée prenant en compte l'écosystème et s'inscrivant dans le cadre de bassin hydrographique. Cette évolution caractérise le passage d'un droit de l'environnement **sur** l'eau à un droit de l'environnement **de** l'eau.