

N° 4669⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention pour la
protection du Rhin, de son Annexe et du Protocole de signature,
signés à Berne, le 12 avril 1999

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(5.10.2000)

La Commission se compose de: M. Emile CALMES, Président; M. Gusty GRAAS, Rapporteur; MM. Alex BODRY, Ben FAYOT, Camille GIRA, Nico LOES, Robert MEHLEN, Claude MEISCH, Marco SCHANK, Nicolas STROTZ et Fred SUNNEN, Membres.

*

I. INTRODUCTION

En 1886 la Commission internationale du saumon a vu le jour sur base d'un accord conclu entre les cinq Etats riverains du fleuve, décidés à faire face à la menace de disparition du saumon. Au milieu du XXe siècle la qualité de l'eau du Rhin a considérablement diminué. D'immenses quantités de déchets ont alors convergé impunément vers le Rhin. Cette pollution multiforme provenait des eaux usées des nombreuses villes, de l'industrie ainsi que de l'agriculture. De plus en plus les poissons se sont fait rares, et en 1935 le saumon avait totalement disparu. L'extraction de l'eau potable du Rhin s'est également avérée de plus en plus difficile. En 1946 les Pays-Bas ont adressé un mémorandum à la Suisse, l'invitant à participer à un débat sur la pollution. Le 26 août 1948 la Suisse convoqua une conférence internationale sur la pêche du saumon dans le Rhin après avoir constaté que la Convention du 30 juin 1885 sur la réglementation de la pêche au saumon dans le bassin du Rhin, à laquelle le Grand-Duché de Luxembourg a adhéré en 1892, continuait à rester en vigueur. Elle proposa la création d'une commission chargée de l'étude des problèmes relatifs à l'épuration des eaux.

I. 1. La Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR)

Le 11 juin 1950 l'actuelle Commission a vu le jour. Depuis 1950, les gouvernements allemand, français, luxembourgeois, néerlandais et suisse collaborent donc au sein de cette Commission internationale, en vue d'assurer la protection du Rhin contre la pollution.

Au cours des premières années de son existence, la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution avait comme unique base juridique des notes échangées en 1949 et 1950 entre les cinq gouvernements mentionnés ci-dessus et portant sur la désignation des délégués appelés à faire partie de cette Commission. Toutefois, on se rendait compte que cette base était insuffisante pour permettre aux gouvernements intéressés de poursuivre leur collaboration sur un plan international.

(Les nouvelles missions et structures de la CIPR sont d'ailleurs définies sous les articles 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 15 de la Convention qui fait l'objet de ce projet de loi.)

I. 2. L'accord concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution et du Protocole de signature, signés à Berne, le 29 avril 1963

Cet accord et le protocole de signature, dont les débats parlementaires afférents ont eu lieu à la Chambre des Députés en date du 18 mars 1965, avaient pour objet de régulariser la situation juridique de la Commission existante. Il conféra une mission purement technique à la Commission. Sa tâche

consistait dans des recherches permettant de déterminer la nature, l'importance et l'origine des eaux du Rhin. Le Luxembourg fut invité à se joindre aux travaux de cette Commission, d'une part en tant que partie à la Convention sur la réglementation de la pêche du saumon dans le bassin du Rhin, d'autre part en tant que riverain de la Moselle qui avec tous ses affluents forme une partie du réseau rhénan et à laquelle on avait reconnu une influence partielle sur la salinité du Rhin. L'accord de 1963 est né du souci des Etats intéressés de mettre un terme à la pollution croissante des eaux du Rhin. La CIPR a été dotée d'un secrétariat permanent, dont le siège a d'abord été fixé à Luxembourg, puis (à partir de 1964) à Coblenze. (Le protocole de signature, annexé à la Convention qui fait l'objet de ce projet de loi, arrête dans son point 3 que Coblenze reste d'ailleurs le siège de la Commission).

Toutefois un organe pouvant décréter des décisions faisait défaut au sein de cette Commission, car elle n'avait pas de pouvoirs coercitifs. L'aggravation des problèmes rendit nécessaire l'intervention des responsables politiques des Etats représentés à la Commission. Ce n'est qu'après les Conférences des Ministres de 1972 à La Haye, 1973 à Bonn et 1976 à Paris que l'impact de la CIPR auprès des instances politiques grandit.

(Aux termes de l'article 19 de la présente Convention cet Accord sera abrogé.)

I. 3. La Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures

Cette convention, signée en 1976 et ratifiée par la loi du 10 avril 1978, prévoit une amélioration des eaux du Rhin par le moyen d'une réduction de leur teneur en ions-chlore. Elle est destinée à faire passer la teneur du Rhin en sel de 500 à 200 mg/l à la frontière germano-néerlandaise. Ce taux élevé s'expliquait notamment par les rejets des mines de potasse d'Alsace (dont la fermeture est prévue pour 2004) et des soudières de la Lorraine dans le Rhin ou la Moselle.

I. 4. La Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique

Le but de cette convention, signée également en 1976 et ratifiée par la loi du 10 avril 1978, consiste dans l'assainissement chimique du Rhin. Certaines substances chimiques ont été identifiées comme dangereuses et répertoriées sur une liste noire, d'autres sur une liste grise. Des taux maxima ont été fixés pour le cadmium, le mercure et quelques autres substances particulièrement polluantes. (Aux termes de l'article 19 de la Convention qui fait l'objet du présent projet de loi cette Convention sera abrogée.)

I. 5. Accord additionnel à l'Accord signé à Berne le 29 avril 1963 concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution

Le 3 décembre 1976 fut signé cet accord par lequel l'Union européenne devenait partie de l'accord en question. Cette adhésion était devenue nécessaire en vue de l'harmonisation des conventions et déclarations pour la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution. En outre l'Union Européenne doit adhérer à une Convention internationale si au moins un Etat signataire d'une telle Convention n'est pas membre de l'UE. (Cet Accord sera également abrogé par la Convention du 12 avril 1999.)

I. 6. Protocole additionnel à la Convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures

Ce Protocole a été signé en date du 25 septembre 1991 à Bruxelles et ratifié par la loi du 22 mars 1994. Au sujet des chlorures, il prévoit une valeur d'orientation de 200 mg/l à la frontière germano-néerlandaise (Lodith). Un plan d'alerte entrera en vigueur, du moment que le taux est plus élevé. Dans ce scénario, les industries françaises sont obligées de stocker ces chlorures jusqu'à ce que la valeur limite soit de nouveau atteinte, sous réserve toutefois qu'une évolution à la baisse des débits du Rhin soit prévue simultanément pour les quatre prochains jours. Les coûts résultant de ce stockage sont couverts par un budget alimenté par les Etats signataires, à l'exception du Grand-Duché. En outre les Néerlandais ne sont alors plus autorisés à pomper l'eau dans l'Ijsselmeer pour produire de l'eau potable.

II. LE RHIN

Le Rhin naît de plusieurs sources des Alpes situées dans les Grisons suisses et se jette dans la mer du Nord, après un cours de 1.325 km. Le traité de 1816 avait défini le statut du Rhin en tant que voie navigable. Rediscuté en 1831 à Mayence, il a été remplacé en 1868 par l'Acte de Mannheim. Le Rhin, la voie fluviale la plus fréquentée de l'Europe, est navigable sur 883 kilomètres. Au total, le bassin hydrographique rhénan couvre quelque 250.000 km², où vivent 51 millions de personnes. Il concerne l'Italie, la Suisse, l'Autriche, l'Allemagne, le Liechtenstein, la France, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Parmi les nombreux affluents du Rhin, on compte entre autres l'Aar, l'Ill, le Main, la Lahn et la Moselle. Les eaux du Rhin et de ses affluents, en particulier les cours supérieurs, sont largement utilisées pour la production hydro-électrique et produisent quelque 30 milliards de kW/h d'électricité. Entre 1895 et 1966, 11 centrales hydrauliques ont été érigées sur le Haut Rhin pour mettre à profit l'énergie produite par les eaux du Rhin. Ces ouvrages ont soit été construits sur le cours du Rhin lui-même, soit sur le grand canal d'Alsace, aménagé le long du Rhin pour la navigation. Parallèlement, aux XIXe et XXe siècles, l'aménagement des affluents s'est poursuivi de façon intensive, avec la construction d'une multitude de barrages. Les aménagements pour la navigation, la protection contre les crues et l'hydroélectricité ont raccourci le Rhin d'un quart de sa longueur entre Bâle et la frontière de la Hesse. Des effets secondaires lourds de conséquences se manifestent sur le Rhin supérieur: la vitesse du courant s'accroît rapidement, les îles et bancs de graviers sont détruits, les refuges et frayères à poissons disparaissent. Les vieux bras du Rhin, affluents phréatiques et zones alluviales ne communiquent plus avec le fleuve. Les zones alluviales ont ainsi été réduites à 20% de leur surface.

La surveillance de la qualité physico-chimique des eaux du Rhin a débuté en 1950, tout en mettant l'accent sur le contrôle de la pollution saline.

En novembre 1986 s'est produite une catastrophe de premier ordre: Lors de l'incendie de l'usine chimique Sandoz à Schweizerhalle près de Bâle, des quantités énormes d'insecticides et de pesticides ont été déversées dans le fleuve avec l'eau utilisée par les pompiers pour combattre les flammes. Des milliers de tonnes de poissons ont crevé et l'écosystème fluvial du Rhin a été largement détruit.

Malgré des efforts considérables déployés pour assainir les eaux du Rhin, d'importants problèmes de pollution subsistent encore. Plusieurs anciens dépôts toxiques dans les sédiments du fleuve ne s'élimineront que très lentement. Tout au long du Rhin, la principale source de pollution reste les engrais agricoles et pesticides qui suintent toujours vers le fleuve avec les eaux de pluie. Des progrès restent à faire pour certains métaux lourds. Un des plus graves problèmes est celui de l'immense bassin situé dans le delta du Rhin aux Pays-Bas, où sont déversées depuis les années 70 les boues draguées du port de Rotterdam, avec leurs substances toxiques. Selon l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse, près de la moitié des pollutions émanant d'eaux usées n'était pas traitée par une station d'épuration à la fin des années 80. Les concentrations d'azote et de phosphore dans les eaux du Rhin sont encore trop élevées; un tiers de la pollution de la Mer du Nord par l'azote due aux fleuves provient du Rhin. Finalement la pollution par des chlorures nuit considérablement à la qualité de l'eau du Rhin.

II. 1. Des mesures d'amélioration

Le 30 septembre 1987 a été lancé le programme d'action „Rhin“. A l'occasion de la 12e Conférence ministérielle, la CIPR a recensé les zones d'intérêt écologique et soumis des propositions pour la mise en oeuvre de premières mesures d'amélioration. En 1998 les ministres de la Commission ont défini des objectifs visant la reconstitution d'espaces naturels dans le cadre d'un système écologique global. L'atlas du Rhin établi par la CIPR met également en relief ces zones d'intérêt écologique sous forme cartographique. Les ministres compétents pour le Rhin ont chargé la CIPR de concrétiser rapidement les prochaines étapes de travail en vue de la mise en réseau de biotopes sur le Rhin. La qualité de l'eau, la prévention des crues et la protection contre les inondations, la protection de l'écosystème et sa restauration, les eaux superficielles et souterraines, tous ces éléments sont interdépendants et doivent donc être reliés dans le cadre de la future protection du Rhin. Le programme d'action „Rhin“ touchera à sa fin en décembre 2000. Il sera remplacé par un nouveau programme ambitieux visant le développement durable du Rhin jusqu'à l'année 2020. Il est prévu de faire adopter ce programme par la Conférence des Ministres de l'Environnement des pays membres de la Convention en date du 11 janvier 2001 à Strasbourg.

III. SAUMON 2000

Avec l'amélioration de la qualité des eaux, un programme important de réintroduction jusqu'à l'horizon 2000 du saumon, espèce mythique autrefois, dans le Rhin a pu être engagé en 1988. Si en 1885 on notait encore environ 250.000 captures pour l'ensemble du Rhin, le boom économique d'après-guerre, synonyme d'aménagements lourds et de pollution, a lentement exterminé le poisson roi. Le retour en juillet 1995 d'Olivier, premier saumon adulte à remonter le Rhin depuis 1957 a marqué les premiers succès de l'opération Saumon 2000. Depuis la réintroduction de stocks de *Salmo Salar* en provenance d'Irlande ou de France (notamment la souche Loire-Allier), ce sont en tout 43 saumons adultes qui sont remontés frayer dans l'hydrosystème de la Sieg après un séjour en mer et la reproduction naturelle a été attestée.

*

IV. NOUVELLE CONVENTION POUR LA PROTECTION DU RHIN: LES OBJECTIFS

Outre l'amélioration de la qualité de l'eau, cette Convention, signée le 12 avril 1999 à Berne, a pour but principal de protéger et d'assainir le Rhin en tant qu'habitat vital, donc d'oeuvrer dans le sens d'un développement durable de l'écosystème du Rhin. Le champ d'application englobe, outre le Rhin, les eaux souterraines en interaction avec le Rhin, les écosystèmes aquatiques et terrestres en interaction avec le Rhin ainsi que le bassin versant du Rhin. Elle a été adoptée lors de la 12e Conférence ministérielle sur la protection du Rhin, qui s'est tenue le 22 janvier 1998 à Rotterdam et remplace la Convention de Berne de 1963, dont le champ d'application est élargi. Cette Convention fixe des objectifs à long terme et régleme la structure des travaux dans le cadre de la Commission Internationale pour la protection du Rhin, qui a la personnalité juridique. Selon la Convention les décisions, recommandations, valeurs limites et autres arrangements adoptés sur la base des autres Accords restent en vigueur sans changement de leur nature juridique, sous réserve qu'ils n'aient pas été abrogés par la Commission. La répartition des frais ne connaît pas de changement aussi longtemps que la Commission n'a pas arrêté son règlement intérieur et financier.

Notons en passant que cette nouvelle Convention se réfère à d'autres instruments internationaux:

- a) La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux faite à Helsinki le 17 mars 1992 et approuvée par la loi du 22 mars 1994, ainsi que le Protocole de Londres sur l'eau et la santé du 17 juin 1999, lequel fait l'objet d'un projet de loi d'approbation (voir projet No 4651);
- b) La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, signée à Paris le 22 septembre 1992, approuvée par la loi du 8 septembre 1997 et complétée par la loi du 24 décembre 1999 portant approbation de l'Annexe V et de l'Appendice 3 à la Convention, faits à Sintra les 22 et 23 juillet 1998 (Convention OSPAR).

Les objectifs principaux de la Convention peuvent être résumés comme suit:

1. assurer le développement durable de l'écosystème du Rhin;
2. assurer la production d'eau potable à partir des eaux du Rhin;
3. améliorer la qualité des sédiments pour pouvoir déverser ou épandre les matériaux de dragage sans impact négatif sur l'environnement;
4. prévenir les crues et assurer une protection contre les inondations dans un contexte global en tenant compte des exigences écologiques;
5. contribuer à assainir la Mer du Nord en liaison avec les autres actions de protection de cette mer.

Se basant sur plusieurs principes, énoncés à l'article 4, les Parties contractantes s'engagent à:

- a) renforcer leur coopération;
- b) mettre en oeuvre sur leur territoire les programmes de mesure internationaux;
- c) procéder à des analyses dans le but d'identifier les causes et les responsables de pollutions;
- d) engager sur leur territoire toute action appropriée législative et administrative;

- e) engager les actions nécessaires sur leur territoire pour mettre en oeuvre les décisions de la Commission conformément à l'article 11;
- f) avertir sans retard, en cas d'accidents ou d'incidents dont les effets pourraient présenter un risque pour la qualité des eaux du Rhin ou en cas de crues imminentes, la Commission et les Parties contractantes susceptibles d'en être affectées.

Les articles 6-15 ont trait au fonctionnement, aux missions et tâches de la Commission. Ainsi la présidence de cette Commission est-elle assurée pour trois ans successivement par chaque délégation dans l'ordre des Parties contractantes tel qu'il figure dans le préambule. La Commission a notamment comme tâches principales:

- a) Préparation de programmes internationaux de mesure et d'études de l'écosystème Rhin;
- b) Elaboration des propositions d'actions individuelles;
- c) Coordination des plans d'avertissement et alerte des Etats contractants sur le Rhin;
- e) Evaluation de l'efficacité des actions décidées;
- f) Fourniture d'un rapport d'activité annuel;
- g) Information du public de l'état du Rhin et publication éventuelle de rapports.

Les décisions de la Commission, qui ne sont juridiquement pas contraignantes, sont préparées au sein de trois groupes de travail permanents et de deux groupes de projet. Les groupes sont composés de hauts représentants nationaux de la fonction publique et experts. Aux termes de l'article 13 de la Convention chaque Partie contractante supporte les frais de sa représentation au sein de la Commission et de sa structure de travail et chaque Etat contractant supporte les frais des études et des actions qu'il mène sur son propre territoire. La répartition des frais afférents au budget annuel de fonctionnement entre les Parties contractantes est fixée dans le règlement intérieur et financier de la Commission. Elle peut coopérer avec d'autres organisations intergouvernementales. Elle peut en outre reconnaître comme observateurs des Etats ayant un intérêt aux travaux de la Commission, des organisations intergouvernementales respectivement des organisations non gouvernementales, dans la mesure où leurs domaines d'intérêts sont concernés. La Commission peut s'adjoindre des représentants spécialisés ou experts.

Les différends sont réglés par l'article 16. Si le différend ne peut être réglé conformément à cet article, il est soumis à l'arbitrage dont les dispositions sont annexées à la Convention et qui fait partie intégrante de la Convention.

La Convention entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la réception de la dernière notification auprès du Gouvernement de la Confédération Suisse. Elle peut être dénoncée à l'expiration d'un délai de trois ans après sa mise en vigueur par une déclaration écrite adressée au Gouvernement de la Confédération Suisse.

*

V. LE ROLE DU LUXEMBOURG

97% du territoire luxembourgeois appartiennent au bassin de la Moselle et donc à la zone alluviale du Rhin. Même si notre pays ne contribue que d'une façon très marginale à la charge polluante du Rhin, il n'est pas dispensé, compte tenu de ses obligations internationales, de ses efforts afin d'améliorer la qualité de ses eaux courantes.

Au sujet du programme „Saumon 2000“, un projet visant la renaturation de la boucle de la Sûre à Rosport/Ralingen a été présenté en 1993 par le bureau d'ingénieurs allemand Dr. Ing. Rolf-Jürgen Gebler. En effet, suite à la mise en exploitation en 1960 de la centrale hydroélectrique à Rosport, 5 barrages d'une hauteur variant entre 0,8 et 1,6 mètre ont été érigés dans la boucle longue de +/- 5 kilomètres afin de garantir un certain niveau d'eau dans ce tronçon. Pour que les poissons migrateurs (e.a. le saumon) puissent atteindre leurs frayères situées dans des affluents de la Sûre (Our, Wiltz, Wark etc.), la démolition de 4 de ces barrages s'avère indispensable, tandis que le 5e barrage devrait être aménagé en rampe en enrochement assurant le passage des poissons. Toutefois un écoulement minimum d'eau entre 2,5 m³/s et 6,0 m³/s à travers la boucle doit être garanti. Un chenal rugueux proche de l'état naturel doit être aménagé de la sortie des turbines de la Centrale à Rosport jusqu'à la boucle de la Sûre. Un ruisseau artificiel doit remplacer l'échelle à poissons sur le barrage principal et alimentera alors la boucle de la

Sûre avec un débit suffisant. Ces travaux serviraient à améliorer considérablement l'habitat naturel de la Sûre frontalière tout en élargissant le cheptel piscicole.

Un premier devis avait fixé les coûts à 40 millions de francs luxembourgeois. La Commission de l'Environnement regrette que ce projet n'ait pas encore été réalisé jusqu'à ce jour et invite le Gouvernement à respecter ses obligations dans le cadre du programme d'action Rhin. Ce projet est toutefois subordonné à un équipement des écluses sur la Moselle intérieure allemande avec des passes à poissons efficaces. La contribution du Luxembourg dans le cadre du projet „Saumon 2000“ se limite actuellement au déversement de saumons au stade d'alevin respectivement de tacon dans différents tronçons de la Sûre et de l'Our.

On ne peut nier que de grands efforts ont été déployés durant les dernières décennies afin d'améliorer la qualité de nos cours d'eau. La construction de multiples stations d'épuration en est la preuve. Le Luxembourg a d'ailleurs désigné l'ensemble de son territoire en tant que zone sensible en application de la réglementation communautaire concernant respectivement le traitement des eaux urbaines résiduaires et la protection des eaux contre la pollution par les nitrates. Mais on note encore certains retards à travers tout le pays. Ainsi par exemple la construction de stations d'épuration adéquates fait-elle encore défaut le long de la Moselle. A Grevenmacher un site a été défini déjà en 1991 par le Conseil de Gouvernement sans que ce projet n'ait démarré jusqu'à ce jour! La Commission de l'Environnement invite donc le Gouvernement à tenir compte de ces problèmes dans les années à venir et à intensifier sa politique de la protection des eaux. Il s'agit en premier lieu d'assainir les eaux usées des régions non encore raccordées à une station d'épuration efficace respectivement d'équiper toutes les grandes stations avec une installation de déphosphatation et de dénitrification.

*

VI. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

La Haute Corporation donne à considérer dans son avis du 27 juin 2000 qu'un vide juridique temporaire pourrait être créé, si le Grand-Duché n'était pas le dernier pays signataire à ratifier la Convention, étant donné qu'elle entrera seulement en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la réception de la dernière notification. En outre, vu que la Convention contient en son article 19 une abrogation explicite des conventions de 1965 et 1978, il n'est plus nécessaire, selon le Conseil d'Etat, d'abroger les lois d'approbation afférentes. Pour toutes ces raisons les articles 2 et 3 du projet de loi sont superflus. En conséquence le Conseil d'Etat propose de donner au projet le libellé suivant:

„Projet de loi portant approbation de la Convention pour la protection du Rhin, son Annexe et le Protocole de signature, signés à Berne, le 12 avril 1999“

La Commission de l'Environnement se rallie à cette proposition.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission invite la Chambre des Députés à adopter le projet de loi sous objet dans la teneur ci-après:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI
portant approbation de la Convention
pour la protection du Rhin, de son Annexe et du Protocole de signature,
signés à Berne, le 12 avril 1999

Article unique.— Sont approuvés la Convention pour la protection du Rhin, son Annexe et le Protocole de signature, signés à Berne, le 12 avril 1999.

Luxembourg, le 5 octobre 2000.

Le Rapporteur,
Gusty GRAAS

Le Président,
Emile CALMES

