

La gestion durable des estuaires : un enjeu européen et portuaire

90% du commerce international passe par la mer et beaucoup de villes reposent quasi exclusivement sur l'économie générée par leur port ; ceci explique que l'enjeu économique prime depuis longtemps sur l'intérêt environnemental, notamment en matière portuaire.

Cependant, ce rapport de force évolue progressivement vers la remise en cause du « tout économique ». Cette tendance résulte particulièrement de l'action de l'Union européenne, dont l'arsenal juridique s'impose aux Etats membres. Gardienne de l'application de la législation européenne, la Cour de Justice des Communautés européennes rend des décisions, contraignantes pour ces Etats, qui tendent à « sanctuariser » de plus en plus les zones naturelles, estuariennes notamment. Ces décisions ont d'autant plus d'effets qu'elles influencent nettement celles des juridictions nationales, ceci constituant une source d'inquiétude du côté des « aménageurs ».

Les estuaires sont depuis longtemps un lieu privilégié de navigation maritime ou fluviale. Point de rencontre entre la mer, la terre et le fleuve, il permet une plus grande ouverture sur la mer et donne un accès privilégié aux commerces et aux industries à l'intérieur du territoire.

Cependant, ces aménagements masquent les atteintes portées au milieu naturel estuarien, justifiées de façon systématique par l'argument du développement socio-économique du territoire, et par le caractère d'utilité publique du projet¹.

Ce développement économique garde la faveur des Etats, malgré la reconnaissance internationale de la nécessité de gérer de façon intégrée les territoires. En outre, le droit communautaire de l'environnement, émergent, a eu jusqu'ici un faible impact sur la décision des Etats concernant le développement de leur territoire.

De plus, s'il y a dans toute procédure d'aménagement de quoi faire renoncer ou annuler un projet², une solidarité territoriale et nationale envers celui-ci va permettre sa mise œuvre. C'est le cas du projet Port 2000 en France.

La prise de position en faveur des intérêts portuaires : Port 2000 en France.

Le projet Port 2000, élaboré par le Port autonome du Havre en 1994-1995, représente l'atout lui permettant de rester compétitif face aux autres ports de la rangée nord

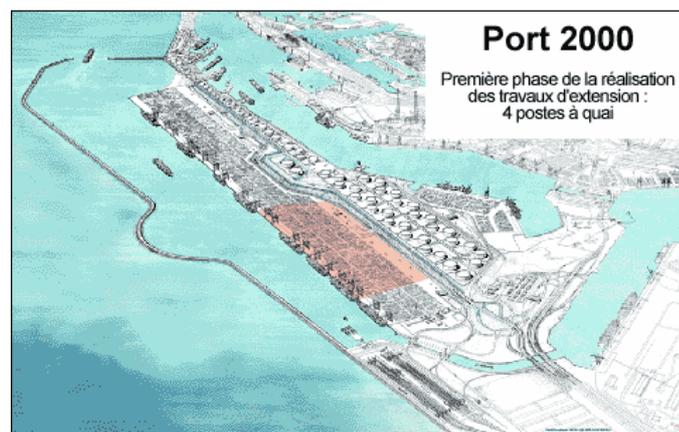
¹ La création d'emplois, la croissance économique, le maintien des ports dans une position concurrentielle sont les principaux arguments utilisés.

² Ainsi, la réalisation d'un projet d'aménagement du territoire est soumise à une longue procédure d'enquête nationale et communautaire. Le projet fait, entre autres choses, l'objet d'une étude d'impact, d'une enquête publique et d'un examen devant une commission de débat public. Enfin, il est examiné par la Commission européenne lorsqu'il est financé en partie par des fonds européens, ou lorsqu'il porte atteinte à une zone naturelle protégée par le droit communautaire.

européenne. Il prévoit la création d'un nouveau terminal à conteneurs³ et l'amélioration des liaisons routières, ferrées et fluviales avec l'arrière pays.

L'objectif final est d'atteindre 10% du trafic total réparti entre les ports Nord européens.

L'augmentation des capacités du port pour le trafic de conteneurs a fait l'unanimité au sein de la communauté portuaire, des acteurs politiques locaux et nationaux, et des associations de défense de l'environnement⁴.



Source : port autonome du Havre

Cependant, le nouveau terminal sera localisé à l'extérieur des limites du port telles qu'elles étaient en 1995. Ceci implique la création d'un nouveau chenal et le dragage de plusieurs millions de mètres cubes de sédiments, ainsi que l'empiètement des travaux sur la

³ Offrant quatre postes à quai supplémentaires et permettant l'accueil de porte-conteneurs de plus de 6000 EVP, sans condition de marées.

⁴ En effet, la ville du Havre vit de son port. La situation particulièrement alarmante que connaissent l'agglomération et la région de Haute Normandie en matière d'emploi (environ 15% de chômeurs) renforce l'adhésion au projet, d'autant plus que le port estime que le nouveau terminal entraînera la création de 3500 emplois.

zone de protection spéciale au sud du port et sur l'estuaire.

Les écologistes ont fait valoir les risques que cette intervention fait courir au milieu naturel, tels que la destruction des vasières⁵ et du bouchon vaseux, servant à piéger une partie de la pollution charriée par le fleuve. De plus, aux 3 500 emplois promis par le port, écologistes et pêcheurs opposent la menace que représente le projet sur 16 000 emplois dans les secteurs de la pêche et de la conchyliculture.

Par ailleurs, lors de l'élaboration du projet et de la réflexion sur les mesures compensatoires, le ministère de l'environnement a demandé de ne pas retenir explicitement la création de la nouvelle vasière, car il était sceptique sur son efficacité.

La compensation n'est qu'une obligation de moyen en droit : il n'y a simplement qu'une obligation de tout mettre en œuvre pour parvenir à un résultat efficace, et non pas l'obligation de parvenir à ce résultat. Ainsi, un aménageur ne peut totalement s'engager à restaurer ou créer une aire naturelle utile au maintien de la vie et d'un environnement sain. En effet, en l'état actuel des connaissances scientifiques, il ne dispose pas de moyens suffisants pour évaluer et mettre en œuvre ces mesures compensatoires. Il s'agit donc d'un événement extérieur à sa volonté que l'on ne pourra pas lui reprocher.

D'autre part, la Commission nationale du débat public⁶, à laquelle le projet était soumis depuis 1997, n'a pas réussi à imposer une concertation et un accord entre les opposants, alors que c'était sa mission. Les pêcheurs et les défenseurs de l'environnement se sont sentis très peu écoutés pendant la procédure et ont le sentiment que le débat public a été contrôlé par le port, qui en fournissait toute la logistique (élaboration des différents projets, estimation de la durée des travaux, études d'impacts...).

Enfin, la Commission européenne, malgré les insuffisances constatées en matière de désignation de zones de protection spéciales, soutient le projet. Elle a notamment versé une subvention de 38 millions d'euros au projet, auxquels s'ajoutent les 140 millions d'euros versés par la Banque européenne d'investissement.

Malgré tout, les politiques communautaires montrent que le rapport de force entre l'environnement et le développement économique évolue sur les estuaires en faveur du premier.

L'impulsion des politiques communautaires sur la gestion intégrée des estuaires.

Le droit et les stratégies communautaires, priment sur le droit des Etats et les contraignent. Il faut désormais compter avec une stratégie européenne de gestion des zones côtières, une politique européenne en matière de

développement du transport (maritime, fluvial, ferroviaire, etc.), de concurrence portuaire et des infrastructures de transports⁷.

Les Etats doivent également veiller à l'application des directives européennes sur la conservation des oiseaux sauvages de 1979 et celles sur la protection des habitats naturels du 21 mai 1992 (Natura 2000).

De plus, la Commission européenne joue un grand rôle dans la protection de l'environnement. Elle est la gardienne des traités et de la législation européenne.

Si elle constate qu'un État ne s'acquitte pas de ses obligations légales, elle bénéficie d'un pouvoir d'enquête et d'engagement de poursuites contre celui-ci devant la Cour de justice, qui a le pouvoir d'imposer des sanctions. Il suffit de regarder les récentes plaintes engagées contre divers Etats (France, Pays-Bas, Belgique, Allemagne), pour s'apercevoir, qu'elle constitue réellement un organe de contrainte pour ceux-ci.

Par ailleurs, on assiste de plus en plus à une prise de position de la Cour de Justice des Communautés Européennes en faveur de la protection de l'environnement. Les sanctions tombent, et continueront certainement de tomber, contre les Etats membres de l'Union européenne dont la protection de l'environnement et l'application des directives s'avèrent insuffisantes.

Les arrêts de la CJCE sont venus affirmer la place prépondérante de l'environnement face aux considérations économiques et sociales. Cette jurisprudence va avoir un impact significatif sur la gestion des estuaires, riche de conflits entre les questions d'aménagement et de protection de l'environnement.

Un de arrêts les plus célèbres dans ce domaine a été rendu par la Cour le 11 juillet 1996⁸, afin de donner une valeur juridique plus contraignante aux termes de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Ainsi, selon l'arrêt, un État membre n'est pas autorisé à tenir compte des exigences lors du choix et de la délimitation d'une zone de protection spéciale, ce qui remet en question le « tout économique ».

Par ailleurs, la France a déjà été condamnée par la CJCE pour insuffisance de protection au regard de la directive « Oiseaux » dans une zone humide de l'estuaire de la Seine⁹.

Notons qu'aujourd'hui, les décisions rendues par la CJCE et ses sanctions contre les Etats membres influencent directement la décision des juridictions nationales.

⁵ Ces vasières constituent l'une des principales zones de reproduction pour les poissons pêchés en Baie de Seine et qui font de l'estuaire un important site d'hivernage pour de nombreux oiseaux migrateurs.

⁶ Cette commission est prévue par la loi Barnier de 1995.

⁷ Voir notamment le Livre vert de la Commission européenne relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, 10 décembre 1997, COM (97) 678 final.

⁸ CJCE, 11 juillet 1996, Aff. C-44-95, Regina c/ Secretary of State For the Environment (travaux sur l'estuaire de la Medway).

⁹ CJCE, 18 mars 1999.

Une jurisprudence communautaire qui influence directement la décision des juridictions nationales.

Ainsi, aux Pays-Bas, les Etats provinciaux peuvent, en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire, déterminer un plan de région prévoyant le développement futur du territoire¹⁰.

Le Conseil d'Etat hollandais a rendu un arrêt important, en matière de protection de l'environnement et d'aménagement portuaire le 16 juillet 2003.

Cet arrêt intervenait sur la construction d'un terminal portuaire à Flessingue. Sa construction portait atteinte à 141 hectares d'une aire naturelle de la province, constituant une zone de protection spéciale¹¹ depuis une décision du gouvernement du 24 mars 2000.

Le projet attaqué a été sanctionné par le Conseil d'Etat puisqu'il ne présentait pas d'intérêt économique suffisant pour qu'il puisse primer sur la conservation d'une zone de protection spéciale.

La décision du Conseil d'Etat préoccupe les autorités du port d'Anvers¹², car le risque d'une annulation définitive du projet traduit le risque d'échec du projet d'approfondissement de l'Escaut.

Cependant, certains Etats échappent encore à l'arsenal juridique déployé par l'Union européenne (législation communautaire contraignante, action en justice de la commission européenne contre les Etats, sanctions pécuniaires...). C'est le cas de la Grande Bretagne.

La Grande Bretagne et la voie de la négociation avec les instances communautaires.

Les autorités locales de Cardiff¹³ et de la Corporation pour le développement de la baie de Cardiff ont mis en œuvre la construction d'un barrage en travers de l'entrée de la baie.



Source : compilation ISEMAR

A l'origine, cet ouvrage interférait avec le droit de passage des navires et portait atteinte au milieu naturel du site. En effet la majeure partie de la baie constituait depuis 1980 une zone d'intérêt scientifique spéciale¹⁴, reconnue d'importance nationale comme zone de migration et de nourriture pour les oiseaux et pour sa flore.

Afin de passer outre ces contraintes, les autorités locales ont été à l'origine d'une loi privée, votée, conformément aux institutions britanniques, par le Parlement en 1991. Sa création ne supportait aucun recours ni pétition possible en sa défaveur.

Elle a autorisé ce type de construction et a régulé à nouveau les droits à la navigation dans le secteur. De plus, la loi a considérablement simplifié la procédure d'autorisation pour la construction. Ainsi, elle a évité de passer par une procédure longue de planification des travaux sur le territoire et permis d'éviter toute enquête publique, habituellement¹⁵ nécessaire pour ces travaux et garante de l'information et du soutien du plus grand nombre.

La Commission des communautés, lors d'une enquête sur le gouvernement britannique pour insuffisance de désignation des zones de protection spéciale¹⁶, n'a pas pu le contraindre légalement à renoncer au projet. En effet, la loi était déjà votée et le site ne bénéficiait pas encore de la protection communautaire des directives « Oiseaux » et « Habitat ».

La commission a donc choisi d'utiliser la voie de la négociation : un accord fut passé entre celle-ci et le gouvernement britannique. Celui-ci ne serait pas poursuivi pour manquement si plusieurs mesures étaient prises. La construction du barrage ne serait pas empêchée mais une grande partie de l'estuaire devait devenir une zone de protection spéciale. Des mesures compensant la perte naturelle suite aux travaux devaient être réalisées. Enfin, un plan de gestion de l'estuaire devait être créé.

Cependant, la Commission semble avoir perdu la bataille en ce qui concerne une zone dont l'importance écologique était mondialement reconnue, laissant primer des arguments économiques.

Dans la démonstration de l'antagonisme entre la protection de l'environnement et le développement économique, l'estuaire de l'Escaut et son fleuve représentent un cas particulier. Cette particularité est caractérisée par la tension entre les Etats qui se partagent la responsabilité du développement et de la protection du territoire qu'il couvre.

La gestion particulière de l'estuaire de l'Escaut.

L'Escaut est un fleuve aux caractéristiques uniques ; il est aussi malheureusement l'un des plus pollués d'Europe occidentale, en raison de la forte densité de

¹⁰ Les Pays-Bas ont un système politique dit de « bottom up ». Il existe une véritable politique locale et régionale d'aménagement du territoire. Les pouvoirs locaux et régionaux prennent régulièrement l'initiative en ce domaine, par exemple pour le développement ou l'agrandissement d'une infrastructure. Souvent l'initiative revient également à une organisation non gouvernementale ayant un intérêt dans ce développement ; c'est le cas, notamment avec l'autorité portuaire.

¹¹ En vertu de la directive 79/409/CE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

¹² Voir l'article « Flessingue...Et maintenant ? », paru dans le Lloyd d'Anvers le 19 juillet 2003, p.2.

¹³ South Glamorgan City Council (SGCC).

¹⁴ Il s'agit d'un inventaire reconnaissant la valeur naturelle, écologique, floristique et faunistique d'une zone.

¹⁵ En 1992, le Parlement britannique a voté le « Transport And Works Act ». Celui-ci rend désormais obligatoire l'enquête publique pour de tels aménagements.

¹⁶ Selon l'article 169 du traité de Rome.

population, de nombreuses industries et de l'exploitation agricole intensive. La gestion du fleuve et de son estuaire repose sur plusieurs accords internationaux.

Accord sur la protection de l'Escaut (1994) : France, Pays-Bas, région wallonne, région de Bruxelles Capitale et la région flamande.

Une coopération structurée entre les Etats :

- Formulation d'objectifs de qualité et harmonisation des actions réglementaires et financières de protection de l'Escaut ;
- Création de la Commission internationale pour la protection de l'Escaut (autorité coordinatrice) ;
- Création d'un seul district hydrographique international, en application de la Directive cadre pour une politique communautaire de l'eau¹⁷. Coordination et gestion : CIPE.

Schéma de développement de l'estuaire de l'Escaut (2002).

Fonctionnement :

- Ce schéma ne s'applique qu'à l'estuaire, du Nord de la Flandre au Sud des Pays-Bas ;
- Son élaboration réunit un conseil d'intérêts privés, tels que les usagers de l'estuaire, les autorités portuaires et divers professionnels des deux pays. Elle réunit aussi un conseil gouvernemental.
- Il doit être élaboré pour la fin de l'année 2004 ;

Objectifs :

- Dresser un plan de mesures concernant l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ;
- La Flandre et les Pays Bas décideront des mesures et des projets communs à mettre en œuvre ;
- Signature d'un accord définitif entre les deux parties pour conférer un caractère obligatoire aux mesures envisagées dans le programme

Le port d'Anvers, quatrième port mondial, s'attend à un doublement de son trafic conteneurisé d'ici à 2010. Il prévoit donc de développer un nouveau terminal à conteneurs sur la rive gauche de l'Escaut, qui doit être accessible pour les navires sans passage d'écluse.

En outre, un accord signé entre les gouvernements flamands et hollandais en avril 2002 a montré leur entente sur un approfondissement à 13,10 mètres, dans une zone située sur le territoire hollandais de l'Escaut, pour permettre l'accès aux navires plus gros.

Or, la réalisation des travaux est encore incertaine. En effet, les deux Etats ne s'entendent pas sur diverses mesures concernant la protection de l'environnement et l'application de la loi encadrant cet aménagement.

Les autorités portuaires belges accusent les Pays-Bas de ne pas respecter leurs engagements internationaux. Des juristes de la région flamande prétendent que le Traité de 1839 signé entre la Belgique et les Pays-Bas, garantissant l'accès d'Anvers aux navires belges, suffit comme base juridique pour les travaux d'approfondissement. Pourtant, les autorités néerlandaises soutiennent l'application de leur propre loi à ce projet, telle que la loi sur le tracé.

Or, cette loi relative à la décision d'exécution des projets d'infrastructures fait du ministre hollandais de la circulation et de l'état des eaux le responsable de la décision d'aménagement. De plus, la décision du ministre tient compte des inquiétudes du gouvernement hollandais sur les effets environnementaux de l'ouvrage.

Ainsi, les travaux ont pris du retard. Les autorités portuaires belges reprochent aux Pays-Bas de le justifier par des considérations trop techniques, qui englobent à

l'excès les problèmes environnementaux et la morphologie du fleuve au détriment de l'économie.

Ces mêmes autorités se plaignent de ne pas avoir été informées suffisamment tôt par les Pays-Bas de l'absence de valeur juridique du programme PROSES. Pourtant, le programme est issu d'une initiative conjointe des deux gouvernements et l'information aurait dû couler de source. Il y a assurément ici un problème de communication et de mobilisation des administrations.

La tension du côté belge va en s'amplifiant, l'emploi et plus généralement l'économie étant facteurs de pression sur les gouvernements.

Cela fait 25 ans que les gouvernements flamands et hollandais négocient sur le développement du port. L'argument des droits garantis par les Traités internationaux qu'utilisent les belges ne peut céder que devant un autre argument, tout aussi solide. La préservation de l'environnement et un conflit de lois sont-ils des arguments suffisamment pertinents ?

La gestion internationale de l'estuaire de l'Escaut doit tenir compte au mieux des intérêts de ce dernier situé dans un large espace portuaire d'Europe du Nord où la concurrence est très forte (Anvers, Gand, Rotterdam, Amsterdam). Or, dans ce cadre, les intérêts politiques et économiques de chacun des Etats concernés ne peuvent être niés.

Conclusion.

La protection des territoires naturels des estuaires occupe une place de plus en plus importante en Europe, mais la pression environnementale dépasse ce cadre et affecte désormais la plupart des projets portuaires dans le monde. En Italie, par exemple, le développement du port de Gênes (construction de terminaux portuaires) et de celui de La Spezia (dragage des accès au port et des terminaux) est bloqué par l'opposition d'environnementalistes et de résidents locaux.

Des espaces de plus en plus nombreux seront conservés, peut-être « sanctuarisés », grâce aux lois de protection de l'environnement et à une mobilisation humaine de plus en plus forte.

Ainsi, on peut se demander jusqu'à quel point le développement portuaire sera possible, sans entrer en conflit avec l'intérêt environnemental et être bloqué par celui-ci. A terme en Europe, le rapport de force pourrait aboutir au cloisonnement de l'espace industrialo-portuaire, si une négociation avec les instances communautaires ne se réalisait pas.

Jérémy PUJOL, doctorant en droit, Centre de droit maritime et océanique, Institut supérieur d'économie maritime, préparant une thèse sur « la gestion intégrée des estuaires en France et en droits : comparé, européen et international »

¹⁷ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000.