

Les contrats de rivière

Axel Gosseries¹

avec la collaboration d' Etienne Orban de Xivry²

Introduction³

1. La présente étude a pour objet l'analyse d'un outil de régulation environnementale singulier: le contrat de rivière. Nous l'aborderons principalement sous l'angle wallon, même si nous donnerons également une large écho à l'expérience française. Après une présentation de l'état de la pratique en la matière ainsi que de la procédure d'adoption de ces contrats (Sect. 1), nous nous interrogerons sur la nature (juridique ou non) des engagements qu'ils contiennent (Sect. 2). Ont-ils des effets juridiques propres ou bien l'appellation de "contrat" est-elle purement symbolique? Si l'intention des parties au contrat de rivière est d'y attacher certains effets juridiques, quels sont-ils? La nature "publique" de certains des signataires n'est-elle pas source de contraintes spécifiques? Dans quelle mesure les signataires privés sont-ils liés par de tels contrats? Les non-signataires ne peuvent-ils pas invoquer eux-aussi les violations des engagements que des autorités publiques y auraient pris? Voici quelques-unes des questions auxquelles nous tenterons de répondre. Dans une dernière section (Sect. 3), nous nous interrogerons sur la place du contrat de rivière parmi d'autres instruments de régulation environnementale.

Sect. 1: La pratique

A. France

2. La notion de "contrat de rivière" fut introduite en droit français en 1981, et son régime défini successivement par les circulaires ministérielles des 5 février 1981, 12 novembre 1985, 22 mars 1993 et 24 octobre 1994 adressées aux Préfets des départements français. Son régime est donc défini uniquement par ces circulaires, seule une mention étant faite de l'existence de contrats de rivière dans la Loi N° 92-3 sur l'eau (art. ?). A ce jour, 60 contrats de rivière ont été signés en France, le premier datant de 1983.⁴ Le contrat de rivière peut

¹ Aspirant FNRS, Chaire Hoover & ISP (UCL); Chercheur associé, CEDRE (FUSL); E-mail: Gosseries@etes.ucl.ac.be

² Avocat au barreau de Marche-en-Famenne; Professeur à l'UCL

³ Les auteurs tiennent à remercier Mesdames et Messieurs Billiet, Boucquey, Delbecque, Du Bois, Faure, Misonne, Oliveros-Toro, Pochet, Richard, Tricot,... pour des renseignements et/ou commentaires sur une version précédente de ce texte.

⁴ Richard, C., Min. Fr. de l'environ., *com. pers.*, 7 août 1997; Voy. aussi Faure, S., "Les contrats de rivière en France", *Environnement & Société*, n° 13, 1994, p. 34. Pour une liste partielle: Billet, Ph. & Zamuth, M.-E., "Les contrats de rivière. Outils pratiques de gestion globale fondés en droit?", *Actes. Les cahiers d'action juridique*, n° 78, 1992, p. 13, note 2. Ajoutons à cela 4 contrats de baie, régis par les mêmes circulaires. Mentionnons aussi le contrat de rivière Epidor (Dordogne) qui ne tombe pas sous le régime des contrats de rivière classiques. Il existe enfin 3 contrats de nappe (Alsace, région de Dijon et, récemment, le Contrat de Nappe Astienne (Hérault, 23 juin 1997)), qui ne ressortissent pas du même régime mais y sont

être défini comme un "programme de remise en état d'un cours d'eau dans un délai donné, généralement de 5 ans, sur lequel s'engagent les intervenants: usagers de l'eau et du cours d'eau, et les financeurs institutionnels: collectivités locales, conseils généraux, conseils régionaux, agences de bassin".⁵ Il est considéré en droit français comme un instrument de mise en oeuvre des cartes départementales d'objectifs de qualité (avant 1992)⁶ et, depuis la loi N° 92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992, des schémas de gestion et d'aménagement des eaux (S.A.G.E.) au niveau des sous-bassins.⁷ Même si le régime apparaît plus flexible depuis la circulaire de 1994,⁸ le lien entre le S.A.G.E. et le contrat de rivière est tel qu'en principe le contrat ne peut être signé que là où il existe un S.A.G.E. ou un projet de S.A.G.E.⁹

3. La procédure d'élaboration des contrats de rivière français est la suivante. A l'initiative d'un représentant local ou d'une association, un premier projet est transmis par le Préfet au Ministère de l'environnement afin qu'il soit approuvé par le Comité national d'agrément des contrats de rivière et de baie.¹⁰ Si ce dernier, composé de représentants de tous les groupes concernés (administrations, élus, propriétaires riverains, associations de pêche et de piscicultures, associations de protection de la nature,...) rend un avis favorable sur ce premier projet, le Préfet arrête la composition d'un Comité de rivière chargé de la réalisation des études complémentaires et de l'élaboration du dossier définitif.¹¹ Ce dernier sera examiné par le Comité national d'agrément avant la signature du contrat de rivière par les partenaires: le Ministère de l'environnement, le Préfet, le directeur de l'agence financière de bassin, le <Président du Conseil départemental ainsi que d'autres partenaires, en

apparentés (Mme Oliveros-Toro, Min. de l'environnement, *com.pers.* , 7 août 1997; R. Benguigui, "Dans l'Hérault, la nappe souterraine devient un bien commun", *Le Monde* , août 1997).

⁵ Duport, L., "De l'aménagement intégré à la gestion globale des rivières: Les contrats de rivière ont 10 ans", *La Houille Blanche* , n° 7-8, 1991, p. 549.

⁶ Prieur, M., *Droit de l'environnement* , Paris: Dalloz, 1991, p. 461, n° 630. Le contrat de rivière a été considéré comme un instrument *contra legem* de mise en oeuvre des CDOQ étant donné que selon le régime applicable à l'époque, ils devaient être mis en oeuvre par décrets précisant critères et délais. Voy. Billet & Zamuth, *supra* note x, p. 26.

⁷ Ministère de l'environnement, *Incidence des nouveaux outils de planification institués par la loi N° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, sur la procédure relative aux contrats de rivière* (circulaire), 22 mars 1993, II *in fine*

⁸ Ministère de l'Environnement, *Plan décennal de restauration et d'entretien des rivières - Appel aux contrats de rivière* (circulaire), 24 octobre 1994

⁹ *Ibid.* , Annexe I - Comment élaborer un contrat de rivière ou de baie? , Sect° 2(2); compar. Ministère de l'environnement, *Incidence...* , *supra* note x, III

¹⁰ Arrêté du Ministre de l'Environnement du 22 mars 1993 portant création d'un comité national d'agrément des contrats de rivière et de baie, *in* Ministère de l'Environnement, *Incidence...* , *supra* note x.

¹¹ Voy. Ministère de l'Environnement, *Plan décennal...* , *supra* note x, Annexe: Modalités, sect. 3. Il semble en pratique qu'en cas d'avis défavorable lors du premier passage devant le Comité d'agrément, le Préfet puisse passer outre. L'octroi du financement de l'Etat dépend néanmoins de toute façon d'un avis favorable au stade l'examen du dossier définitif (C. Richard, *com. pers.* , 7 août 1997).

fonction des contrats.¹² Ainsi, dans le cas du contrat de rivière propre du Trieux (Bretagne, 1983), la Chambre d'agriculture et des associations de protection de l'environnement y ont été associées.¹³ Chaque comité de rivière est chargé du suivi du contrat (rapport annuel) et une évaluation finale est transmise au Ministère de l'environnement en fin de contrat - cinq ans en général.¹⁴

B. Région wallonne

4. En Belgique, à l'exception d'un projet localisé en Région flamande,¹⁵ tous les projets de contrat de rivière sont situés en Région wallonne. Le cadre légal est fixé par la circulaire ministérielle de 1993 relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne (ci-après: la circulaire (wallonne) de 1993)¹⁶. Le contrat de rivière y est défini comme un "protocole d'accord entre l'ensemble des acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau du bassin".¹⁷ Il a pour objectifs de "restaurer, [...] protéger et [...] valoriser les ressources en eau du bassin en intégrant harmonieusement l'ensemble des caractéristiques propres à la rivière".¹⁸

5. La procédure d'adoption est constituée de cinq étapes. D'abord, le projet doit être initialisé par un initiateur, qui peut être une personne publique ou privée. L'initiateur doit arriver à un accord avec les communes concernées. Si c'est le cas, un dossier préparatoire est introduit auprès de la DGRNE. Une convention d'étude relative à l'élaboration du projet de contrat de rivière est

¹² Billet & Zamuth, *supra* note x, p. 13

¹³ Prieur, *supra* note x, pp. 120-121, n° 136.

¹⁴ Sur l'ensemble de la procédure: Ministère de l'Environnement, *Plan décennal...*, *supra* note x, Annexe: Modalités d'élaboration d'un contrat de rivière; Faure, "Les contrats...", *supra* note x, p. 34.

¹⁵ Devos, K., "Le projet flamand Ijser/Yser", in *La Haute-Meuse, une vallée à protéger*, (Actes de colloque, Namur, 5 juin 1991), Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.

¹⁶ Circulaire ministérielle du 18 Mars 1993 relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en région Wallonne, *M.B.*, 26 mai 1993, pp. 12594-12596, complétée par la circulaire du 18 juin 1996 (*M.B.*, 10. 09. 1996, pp. 23768-23769) et modifiées par celle du 3 juin 1997 (*M.B.*, 15. 07. 1997, p. 18671). On s'interrogera néanmoins sur la légalité du volet "financement" de la circulaire telle que modifiée. Rappelons à cet égard qu'à propos d'un projet d'arrêté réglant l'octroi de subventions pour la régénération d'espèces feuillues, le Conseil d'Etat a précisé qu' "aux termes de l'article 9, §4, alinéa 3, de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, modifiée par la loi du 28 juin 1989 [...]: "en l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet, dans le budget général des dépenses, d'une disposition spéciale qui en précise la nature". En l'absence de décret organique et de toute disposition spéciale dans le budget général des dépenses de la Région wallonne, permettant d'octroyer les subventions qui font l'objet de l'arrêté en projet, celui-ci méconnaît l'article 9, § 4, alinéa 3, de la loi du 28 juin 1963 précitée" (C.E., sect. législ., 9^e ch., avis L. 20.935/9 du 1 juillet 1991 relatif à un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon relatif à l'octroi d'une subvention aux propriétaires particuliers pour la régénération d'espèces feuillues).

¹⁷ Circulaire wallonne de 1993, Ch.1, al.1.

¹⁸ Circulaire wallonne de 1993, Ch.1, al. 4

préparée et sera ensuite signée d'une part, par la Région wallonne et, d'autre part, par les autorités provinciales et communales concernées. Cette convention identifie le(s) auteur(s) du projet ainsi que leur rôle. Elle définit le budget à allouer à ces tâches ainsi que les sources de financement, à savoir communal, provincial et/ou régional. La convention d'étude prévoit également la mise en place d'un comité de rivière. La convention sera ensuite exécutée et prendra fin avec l'élaboration d'un projet de contrat de rivière. Enfin, le projet signé deviendra contrat de rivière. Un comité de suivi est mis en place, remplaçant le comité de rivière, pour veiller à la bonne exécution du contrat.

6. Les projets actuels présentent des variations en termes d'initiateurs (communes, Fondation Roi Baudouin, fédération de pêcheurs,...), de nombre de communes concernées (d'une à quinze), de territoire couvert (de 20 à 1.230 Km²) ou encore de nombre d'habitants (de 4000 à 400.000).¹⁹ A ce jour, 8 conventions d'étude ont été signées.²⁰ Trois contrats ont été effectivement signés: la Charte du bassin des Munos (2 juin 1995), le Contrat de rivière de la vallée de la Haute-Meuse (24 juin 1996), et celui du bassin de la Semois (16 décembre 1996). Ajoutons-y le cas de la Dendre où l'on a abouti à un document intermédiaire entre une charte et un contrat proprement dit, - une "charte élaborée" signée le 25 janvier 1997-, contenant notamment certains engagements financiers.²¹ Notons enfin que, dans le cadre de la Dyle, la formule d'un "contrat à la carte" ou "à géométrie variable" est envisagée, permettant à chaque partie de ne s'engager que sur une partie des mesures prévues.²² La nécessité d'aboutir à des formules d'une telle souplesse laisse songeur étant donné la nature déjà souple des obligations sur lesquelles les partenaires s'engagent, comme nous le verrons.

Sect. 2. Des instruments dépourvus d'effets juridiques?

7. Afin de déterminer quels sont les effets juridiques des contrats de rivière, il faut déterminer, *primo*, la mesure dans laquelle les partenaires au contrat ont la capacité de créer par contrat des obligations juridiques et, *secundo*, la mesure dans laquelle cette capacité de créer des obligations juridiques par

¹⁹ Tricot, B., "Evaluation de l'essor des contrats de rivière en Région Wallonne et premier constat d'application de la circular ministérielle", contribution présentée à la journée d'étude: "Gestion du Capital Eau" (Gembloux), 4 mars 1994, p. 3bis. Voy. aussi tableau in Vertongen, S. "Les contrats de rivière en Région wallonne", *Wallonie*, 1995, n° ?, p. 40., et in Boverie, M., "Les communes en contrat de rivière: perspectives et conclusions", *Mouv. com.*, 1996/4, p. 208.

²⁰ Elles concernent les cours d'eau suivants: Dendre (1 fév. 92), Ruisseau des Munos (1 déc. 93), Haute-Meuse (1 déc. 93), Semois (1 déc. 93), Dyle (1 déc. 93), Hoëgne & Wayai (20 sept. 94), Sambre Moyenne (15 déc. 95), et Vire et Ton (effet 1 jan. 1997). Dans le cas du projet "Ruisseau des Fosses", il n'y a pas eu de convention d'étude.

²¹ Sur la notion de charte: infra, n° ?. Sur le cas de la Dendre, voy. par ex: C. Bortolin, "La vallée de la Dendre sous plan d'assainissement", *La Libre Belgique*, 28 jan. 1997; S.D., "La Dendre en eaux stagnantes", *Le Soir*, 13-15 juin 1997.

²² Voy. Pepe, E., *La gestion de l'eau de rivière en Région wallonne: le contrat de rivière*, Mémoire de licence, Louvain-la-Neuve: UCL (ESPO), 1997, p. 79s.

contrat a été effectivement mise en oeuvre. Enfin, à supposer même que le contrat de rivière soit dépourvu d'effets juridiques propres, ne peut-il en être indirectement pourvu?

A. La capacité des parties à s'engager contractuellement

A.1. L'indisponibilité des pouvoirs de police

8. Prenons d'abord le cas des autorités publiques. En droits belge et français, le principe est celui de l'indisponibilité des pouvoirs de police, et tout spécialement du pouvoir de réglementer²³. Ajoutons-y en passant la contrainte de l'annalité budgétaire lorsqu'il s'agit de mesures de financement. L'action unilatérale est censée être le mode le plus adapté à l'action publique, permettant de coller aux besoins changeants de l'intérêt public. La question est bien connue en ce qui concerne les conventions sectorielles par lesquelles l'autorité limiterait pour un certain temps son pouvoir de prendre des nouvelles législations²⁴. En France, dans le cas du contrat de rivière "Thore-Agout" que nous analyserons ci-après, il est précisé que "les décisions et actes réglementaires pris au titre de la police des eaux sur les rivières concernées seront cohérents avec les objectifs du contrat et le programme des opérations"(art. 3, al.1, nos italiques). La question se pose donc aussi clairement dans le cas des contrats de rivière.

Dans les cas où une disposition du contrat de rivière va au delà d'une disposition légale existante, le principe d'indisponibilité des pouvoirs de police implique que les effets juridiques d'une telle disposition à l'égard de l'administration ne peuvent aller au delà de ceux d'une directive administrative. Dans ce cas, comme le remarque Pâques, "l'autorité qui se rend compte que la directive applicable en général ne conduit pas à une solution adéquate dans une hypothèse particulière peut et même doit écarter la directive. Le choix de la solution particulière de ne pas appliquer la directive doit alors reposer sur des motifs, ou mieux encore, faire l'objet d'une motivation en la forme"²⁵. Ainsi, une directive administrative est une ligne de conduite que l'administration se donne à elle-même et dont elle ne peut s'écarter sans motivation. Ceci est clairement un effet juridique propre, certes tenu mais d'autant plus net depuis que l'obligation de motivation formelle s'est ajoutée à celle de motivation interne des actes administratifs.

Ni en France, ni en Belgique, les circulaires qui organisent le régime des contrats de rivière ne constituent une habilitation des autorités à se lier plus

²³ Voy. en droit français: Moreau, J., "De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel. Contribution à l'étude des rapports entre police administrative et contrat", *AJDA*, 1965/1, p. 3-17; *Id.*, note sous CE (Fr.), 8 mars 1985, Les Amis de la Terre, *AJDA*, 1985, p. 382-384. En droit belge: Pâques, "Les conventions...", *supra* note x, p. 66s.

²⁴ Voy. Bocken & Traest (eds), *Milieuovereenkomsten - conventies sectoriële: instrument de gestion de l'environnement*, Bruxelles: Story-scientia/ABDE, 1991, 172 p.; Aalders & van Acht (reds.), *Afspraken in het milieurecht*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1992, 145 p.; Van Dunné (ed), *Environmental Contracts and Covenants*, Lelystad (N.): Vermande, 1993, 330 p.

²⁵ Pâques, "La nature juridique...", *supra* note x, p. 12

avant par une voie réglementaire et multilatérale. L'article 3, al. 1 du contrat Thore-Agout mentionné ci-avant est donc problématique en ce qu'il exige que les décisions et actes *réglementaires*, et pas seulement individuels soient cohérents avec les objectifs du contrat, même s'il est vrai que ce n'est pas une *compatibilité avec les engagements* du contrat mais une *cohérence avec les objectifs* du contrat qui est requise. S'il ne s'agissait que d'actes individuels, l'on se situerait dans une situation analogue à celle d'une directive administrative. En Région wallonne, une autorisation du Parlement, habilitant le Gouvernement à lier la Région serait requise. Un exemple est constitué par le Décret du Conseil flamand du 15 juin 1994 sur les conventions environnementales qui prévoit dans son article 4§1 que sauf urgence ou pour satisfaire à des obligations de droit international ou européen, "pendant la durée de validité de la convention environnementale, la Région ne mettra pas en vigueur par un arrêté d'exécution des règlements énonçant relativement aux questions réglées par la convention environnementale des conditions plus restrictives que celles requises par celle-ci (...)".

A.2. La capacité d'une association d'engager ses membres

9. Un autre problème est celui de la mesure dans laquelle une association peut lier ses membres, par hypothèse non signataires, et plus généralement, dans laquelle les partenaires privés sont liés par le contrat. Dans leur cas, la loi ne fixe pas de limites à leur capacité de se lier par contrat. Tout repose donc sur la question de savoir si leur engagement est le résultat d'une intention de leurs membres de se lier juridiquement. En principe, une association n'engagera pas ses membres. C'est pour cela que le décret flamand précité prévoit à son article 2 al 2 que "la Région pourra uniquement conclure des conventions environnementales avec des organismes qui sont à même d'établir qu'ils (...) 3° sont mandatés par leurs membres pour passer une convention environnementale avec la Région et de les engager par ce fait (...)".

B. Les effets juridiques du contrat de rivière eu égard à son contenu.

10. Telles sont donc les limites (capacité des parties à s'engager) dans lesquelles des effets juridiques peuvent se dessiner. En l'état actuel, si effets juridiques propres il y a, ils ne peuvent aller, pour ce qui est de l'administration, au delà de ceux d'une directive administrative. Il nous appartient à présent d'examiner le contenu des contrats de rivière, à la lumière également du cadre juridique dans lequel ils se développent (définition et procédure prévue dans les circulaires). Que l'administration ait la capacité de se donner des directives n'est en effet pas suffisant pour affirmer que les contrats de rivières ont valeur de directives administratives pour l'administration.

Telle est en effet LA question. En France, deux auteurs ont suggéré de considérer les contrats de rivière comme des "gentlemen's agreements" plutôt que comme des actes assortis d'effets juridiques propres.²⁶ Ceci contraste avec

²⁶ Billet & Zamuth, *supra* note x, pp. 15-16

la position adoptée par le tribunal administratif de Lyon qui, dans le cas du contrat rivière Ardèche claire, jugea que le contrat avait “un caractère de directive pour l’administration; que, dans ces conditions, le préfet, pour apprécier l’impact des rejets provenant de la distillerie sur cette rivière, devait tenir compte de la particularité de cette situation”.²⁷ Deux thèses s’affrontent, tant en France qu’en Belgique. Tentons de les départager.

France

11. Même si l’intervention d’un comité national d’agrément ne suffit pas à faire preuve de la nature juridique des contrats de rivière, - tant il est vrai qu’il pourrait n’être qu’une manière d’assurer des garanties minimales aux partenaires -, à tout le moins y-a-t-il là un encadrement étatique qui ne se réduit pas nécessairement à une caution morale. On peut donc y voir un premier indice possible de juridicité.

12. L’examen du contenu de certains contrats français confirme l’hypothèse selon laquelle le contrat de rivière ne serait pas dénué d’effets juridiques propres, quelques ténus soient-ils. Dans le cas du contrat de rivière “Thore-Agout” (Tarn) signé le 8 août 1995 entre sept parties (dont une association: la Fédération du Tarn pour la pêche et la protection des milieux aquatiques), plusieurs éléments indiquent que le contrat est destiné à avoir des effets en droit. Il prévoit en effet que “les parties en cause donnent leur agrément aux objectifs, à la réalisation et au financement du programme de travaux et d’études figurant dans le présent contrat et ses annexes”(art. 1). Le montant estimé de financement nécessaire à chacun des partenaires de même que les catégories de bénéficiaires (principalement les communes) sont définis. Le Ministère de l’environnement s’y engage à des subventions précises même s’il est précisé que “les engagements pris par l’Etat sont subordonnés à l’ouverture des moyens financiers suffisants” (art. 6-1). Enfin, il y a une clause relative aux modalités de révision ou de résiliation du contrat (art. 9), clause qui, -quelles que soient les difficultés de son interprétation-, aurait peu de sens en l’absence d’effets juridiques du contrat. Le contenu de cette clause est étonnant et s’apparente à un droit de résiliation unilatéral: “[la] révision [du présent contrat] peut être demandée par l’un des contractants. Dans ce cas, il saisit le Comité de Rivière qui veille à la cohérence de ces modifications avec le programme d’ensemble. Faute d’accord entre les parties, le Contrat est résilié. Dans ce cas, la demande est accompagnée d’un exposé des motifs et fait l’objet d’une saisine du Ministère de l’environnement et des Assemblées délibérantes des autres partenaires. La décision de résiliation, qui a la forme d’un avenant, précise, le cas échéant, les conditions d’achèvement des opérations ou des tranches d’opération ayant connu un commencement d’exécution”.

²⁷ T.A. Lyon, 10 Déc. 1989, F.R.A.P.N.A., *Rev. Jur. Env.* 1 (1990), p. 120, concl. Fontbonne; aussi Prieur, *supra* note x, p. 121, n° 136; Billet & Zamuth, *supra* note x, p. 16.

Dans le cas du Contrat de Rivière Haute-Yvette (Yvelines), signé le 20 novembre 1989, il est prévu que ce contrat "traduit l'accord intervenu au sein du Comité de Rivière entre les maîtres d'ouvrage concernés [à savoir: diverses communes, intercommunales,...(art 2)] et l'Etat, la Région d'Ile-de-France, l'Agence des Espaces Verts, le Département des Yvelines [...] sur les travaux à entreprendre, le calendrier de réalisation et les engagements financiers correspondants". Il s'agit donc clairement d'un contrat entre collectivités publiques. Un de ses objectifs (art 1.) est de "contribuer à la réalisation des objectifs qui seront retenus en matière de qualité des eaux par les cartes départementales assurant à l'Yvette une qualité compatible avec la production d'eau potable en Seine et une vie piscicole normale (garantie d'une qualité des eaux de classe 2)". Le contrat définit dans un premier temps les domaines d'actions à entreprendre (art. 3), sans entrer dans leur détail. Il définit les règles de financement (art. 5) et non les sommes affectées à des actions précises, même si les travaux représentent selon l'article 5, un "montant total de quelque 69 Millions de francs, hors taxes" et que le montant total de la contribution de chaque financeur est défini (ex: Agence de Bassin: apport évalué à 24 % du total, soit 17 MF). Surtout, un programme prévisionnel précis des travaux est annexé. En vertu de l'art. 6 du Contrat, il appartient au Comité de rivière d'établir chaque année "un programme des opérations à réaliser au cours de l'année suivante en se référant au programme prévisionnel figurant en annexe".

L'intervention d'un comité national d'agrément ainsi que la précision des obligations financières (certes soumises au principe d'annuité budgétaire) tendent ainsi plutôt à accréditer la thèse de la directive plutôt que du gentlemen's agreement. Qu'en est-il en Région wallonne?

Région wallonne

13. La circulaire de 1993 précise que "le contrat de rivière engage ses signataires, chacun dans le cadre de ses responsabilités, à atteindre des objectifs déterminés, dans des délais raisonnables et à en assurer l'exécution"²⁸. Cette disposition est reprise dans les contrats adoptés, sous une forme légèrement amendée²⁹. Un auteur a estimé que le contrat de rivière "n'a pas force obligatoire, il rassemble les engagements pris par les uns et les autres"³⁰. La question est bien sûr de savoir si "engagement" est synonyme d'"engagement juridique". Le vocabulaire utilisé n'est à cet égard pas dénué d'ambigüités. Ainsi, la circulaire de 1993 prévoit-elle que le "protocole

²⁸ Circulaire wallonne de 1993, Ch.1, al. 2

²⁹ - "les partenaires publics et privés s'engagent, dans le cadre de leur responsabilité, à atteindre les objectifs fixés dans le contrat à travers les actions pour lesquelles ils sont concernés et ce, dans des délais raisonnables" (Munos).

- Les signataires "s'engagent, chacun dans leur domaine de compétence et d'action à exécuter leur(s) engagement(s) respectif(s), en fonction des possibilités humaines, techniques et financières dont ils disposent, et ce dans le respect des principes généraux de la responsabilité civile et des règles de droit" (Haute-Meuse & Semois).

³⁰ Tricot, B., "Le contrat de rivière: espoir d'une gestion globale du milieu aquatique?", *Annales de Gembloux*, 1993, vol. 99, p. 113.

d'accord" que constitue le contrat de rivière "peut être institué sous forme de charte".³¹ Or, il n'est pas inintéressant de constater que dans le cadre des projets de contrats de rivière, trois types de chartes ont été signés à ce jour. *Primo*, le 6 mai 1992, une Charte d'une page intitulée "Charte "contrat de Rivière de la Vallée de la Haute Meuse Belge"" a été signée entre la Députation permanente et 6 communes concernées. Même si ce document signé n'est pas dépourvu de solennité (présence d'un cachet), il n'est rien de plus qu'un accord d'entrer dans la deuxième phase de la procédure, c'est-à-dire la phase d'étude.³² *Secundo*, dans le cadre de ce même projet de contrat de rivière Haute Meuse, après que la phase d'étude fut entamée, une autre charte plus volumineuse contenant des fut signée entre les membres du Comité de rivière en juin 1994. Encore une fois, il ne s'agit pas là d'un contrat de rivière comme tel. Il en va de même de la Charte du bassin de la Semois approuvée en décembre 1995 par le comité de rivière Semois. Comme précisé ultérieurement dans le contrat Semois, "il s'agit d'un document d'orientation définissant les principes et les lignes directrices auxquels les partenaires feront référence lors de leur engagement dans le contrat de rivière" (p. 11).

14. Enfin, la "Charte du bassin des Munos: Actions et Engagements" fut signée le 2 juin 1995 entre 26 partenaires, dont des associations telles que "les Amis de la Terre", "les Cyclistes Réunis",... Il s'agit bien cette fois d'un contrat de rivière. Le contenu de la charte se subdivise en Objectifs (au nombre de 6), thèmes et actions. Ainsi, l'objectif "amélioration de la qualité des eaux du ruisseau des Munos et de ses affluents" contient-il deux thèmes: "surveillance de la qualité des eaux" et "épuration et lutte contre la pollution des eaux", le premier comprenant trois actions dont la première est "détermination de la qualité biologique par la méthode des indices biotiques et indices diatomiques". Pour chacune de ces actions, le partenaire "engagé", la nature de l'action, l'estimation de son coût, l'origine du financement, de même que, dans la plupart des cas, les délais d'exécution sont précisés. Dans les cas d'actions financées par une autorité publique, mais à réaliser par une autre autorité publique ou par une personne privée, il est probable qu'un contrat (d'entreprise) séparé soit signé. Dans plusieurs cas, les obligations (financières) de chacun des partenaires ne sont pas claires puisque plus d'un partenaire est responsable de ce financement (ex: action 1.2.8). Certes, l'on ne peut exclure une responsabilité collective. Il y a des cas où le montant des coûts ou l'origine du financement ne sont pas définis (ex: action 1.2.2). Plusieurs des engagements ne sont pas précis (ex: action 1.2.5). Certains le sont cependant. Ainsi, la Commune de Bertrix s'engage-t-elle à financer et à réaliser des analyses de qualité biologique sur trois sites précis, durant trois années (action 1.1.1). De même en va-t-il pour la Province qui a des obligations précises en matière d'analyse (action 1.1.2).

³¹ Circulaire wallonne de 1993, Ch.1, al. 1

³² Par ex. Kinet, G., "La Haute-Meuse sous contrat", *Environnement* 13 (1992), at 19-20.

Pour ce qui est du contrat Haute-Meuse, il reprend lui aussi le chap. 1, al. 2 de la circulaire, sous une forme amendée, en le faisant précéder par: "ce contrat et les engagements qu'il reprend, est issu d'une démarche librement et volontairement consentie par les représentants des divers intérêts publics et privés présents dans la vallée, et réunis en Comité de Rivière de la Haute-Meuse". L'expression "démarche librement et volontairement consentie" ne signifie en rien comme telle que les engagements pris seraient sans effets juridiques, tant il est vrai que le consentement à tout contrat est censé être donné librement (art. x C. civ). Le contrat est structuré de manière analogue à celui des Munos: Thème, Objectif général, Stratégie globale, Objectif particulier, Actions. Pour la plupart des actions à mener, sont identifiés: le Maître d'oeuvre et ses partenaires, la nature de l'action, son impact budgétaire estimé, l'origine de financement, le calendrier prévu. Certes, il est précisé (grille de lecture) en matière de délais d'exécution, que "1996" par exemple, signifie "que par nature, l'action considérée a une grande probabilité d'être concrétisée pour fin 1996, délai jugé raisonnable par son Maître d'Ouvrage". Le vocabulaire utilisé semble descriptif ("grande probabilité d'être concrétisée") plutôt que normatif ("doit être concrétisé"). Il y a néanmoins une contrainte: "à la fin de l'année échéance, le Maître d'Oeuvre sera invité au cours de la session plénière annuelle du Comité de Rivière, à rendre compte de l'exécution effective des actions qui lui incombait, ou des difficultés majeures qui l'en ont empêché". L'on voit pointer ici une obligation procédurale (sauf à prendre le terme "invité" au sens faible) de motivation en cas de non exécution dans les délais prévus.

En ce qui concerne le contrat du bassin de la Semois, il est structuré en objectifs généraux, principes, programmes d'actions, objectifs et actions. Le système utilisé est donc essentiellement le même que dans le cas de la Haute-Meuse.

15. Que penser de la nature des contrats de rivière en droit wallon? Il n'y a pas d'indication nette d'une volonté des parties de dénier à ces contrats tout effet juridique. Les termes utilisés cultivent une ambiguïté délibérée ("contrat", "engagement",...). Il y a également des indices possibles de juridicité tels que la signature des contrats, la précision de certains des engagements contractés,... Certes, la circulaire ne prévoit pas de sanction juridique en cas de non exécution des engagements. L'absence de mécanisme spécifique de sanction juridique n'exclut pas pour autant que les engagements puissent être de nature juridique. L'existence d'un comité de suivi est symptomatique et peut être comparée à certains égards avec les procédures dites de "soft compliance" qui se développent en droit international (Protocole de Montréal, Convention de Berne)³³ et qui n'impliquent en rien

³³ Voy. l'article remarquable de M. Koskenniemi, "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol", *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 123-162; M. Déjeant-Pons, "La Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe", in B. Jadot (ed.),

une nature non juridique des obligations dont elles sont chargées d'assurer le respect. Le comité de suivi est chargé d'assurer "le respect des engagements pris par les différents signataires et la coordination des actions"³⁴ (Circul., chap. II, 5°). L'obligation de rendre compte devant le Comité <de suivi> "Haute-Meuse" de l'exécution des actions ou des difficultés qui l'ont empêché témoigne du rôle du comité de suivi.

De plus, à plusieurs reprises, dans la zone du contrat de rivière Haute-Meuse, des refus de permis ont été assortis de considérants du type: "considérant que le projet contrarie le bon aménagement des lieux, notamment dans le cadre du Contrat de rivière Vallée de la Haute-Meuse..."³⁵. Même si ceci ne préjuge en rien de la nature juridique ou non du contrat de rivière, il apparaît cependant clair que le contrat de rivière peut avoir, même si,- par hypothèse -, il n'a pas d'effets juridiques propres, des effets juridique *indirects* via la notion de "bon aménagement des lieux" qui en assurerait la "juridification".

16. Pour définir la nature du contrat de rivière, il est en réalité nécessaire d'examiner la manière dont les contrats de rivière s'articulent avec la législation existante. Les obligations qu'ils contiennent vont-elles en effet au delà des obligations légales existantes? Prenons l'exemple du contrat Haute-Meuse.

D'une part, le contrat Haute-Meuse incorpore un certain nombre d'obligations légales préexistantes. Ainsi, l'action 1.1.5. prévoit-elle que les communes concernées s'engagent à "ajuster le règlement communal d'épuration et d'égouttage pour la mise en conformité, pour 1996, avec l'Arrêté du Gouvernement Wallon du 08. 12. 94 [portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires]³⁶, tout en considérant les spécificités locales". L'arrêté précité prévoit à cet égard, à son article 13, que "dans les quatre mois à dater de l'entrée en vigueur du présent arrêté, les communes modifient leurs règlements communaux relatifs à l'égouttage en vue de les conformer aux dispositions du présent arrêté". S'engager à faire en 1996 ce qui devait être fait pour le 29 juillet 1995 ne va clairement pas au delà des exigences du droit existant. L'action 3.2.1. prévoit quant à elle qu'en 1996, chaque commune ait dressé "l'inventaire des arbres et haies remarquables (...)" ainsi qu'une liste des propriétaires. L'art. 195-3 al. 1 du CWATUP prévoit en réalité que chaque année, le fonctionnaire délégué doit interroger le Collège des bourgmestres et échevins, "lequel arrête les projets de listes des arbres et des haies remarquables de la commune". Nous avons ainsi deux

Le droit de la conservation de la nature, Bruxelles, Story-scientia, 1996, pp. 189-190 (examen de cas par le comité permanent).

³⁴ Circulaire wallonne de 1993, ch. II, 5°

³⁵ Mr. Delbecque, *com. pers.*, 7 août 1997 (notamment un refus de permis relatif à l'aménagement d'une aire de sol pour exploiter une échoppe de vente de fraise à Wépion, juin 1997)

³⁶ *M.B.*, 29 mars 1995, p. 7888 s.

exemples de cas où le contrat de rivière ne va pas au delà du droit existant. Il ne saurait donc créer d'obligations nouvelles dans ces cas.

D'autre part, trouve-t-on des exemples d'actions qui vont au-delà du prescrit du droit existant? L'action 1.3.3. du contrat Haut-Meuse prévoit que la Division de la Police de l'Environnement (DPE) mènera "une opération de contrôle des eaux usées" des équipements et entreprises de la vallée, précisant que "jusqu'à présent la DPE intervenait ponctuellement, sur plainte; dorénavant elle interviendra aussi systématiquement en cas de renouvellement de permis". Or, si le contrôle systématique est permis, il n'est pas, en règle, imposé. Imaginons donc que suite à un renouvellement de permis où la DPE ne serait pas intervenue, une entreprise ne respecte pas les conditions du permis et que la Fédération halieutique de la Haute-Meuse, l'un des signataires du contrat, attaque non seulement l'entreprise concernée, mais aussi la DPE en raison du fait qu'elle n'a pas effectué de contrôle à l'occasion du renouvellement, contrôle auquel elle s'était engagée dans le cadre du contrat de rivière. Le problème est que le recours aux engagements prévus dans le contrat de rivière n'a de sens que si le contrat lui-même prévoit des sanctions spécifiques. Or, à part le renvoi devant le comité de suivi (qui n'est pas à proprement parler une sanction), aucune sanction spécifique n'est prévue. La fédération halieutique de la Haute-Meuse ne pourrait-elle pas néanmoins se placer sous l'angle de la motivation interne et/ou invoquer une violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Si l'action 1.3.3. prévoyant que la DPE intervient systématiquement en cas de renouvellement de permis, est considérée comme ayant les mêmes effets qu'une directive administrative, la motivation du permis ne sera adéquate que si elle mentionne le motif pour lequel la DPE n'est pas intervenue. Ceci ne pourrait-il pas donner lieu à annulation du permis? Il y aurait là un effet juridique spécifique nouveau, né du contrat de rivière, et qui s'ajouterait à une possible action en responsabilité pour faute de l'administration dans le contrôle de la mise en oeuvre correcte du permis³⁷.

En outre, pour les engagements repris dans le contrat de rivière et qui vont au delà de la législation existante, seuls les partenaires au contrat peuvent-ils en invoquer la violation? Nous serions en présence dans ce cas d'une directive que l'administration se donne à elle-même, mais dont la violation ne pourrait être invoquée que par les partenaires au contrat de rivière. Qu'en serait-il néanmoins de la règle d'égalité? Imaginons qu'une autorité publique prenne un engagement de même type que celui précité mais que l'on ait deux fédérations d'entreprises dont seule une (Fédé 1) serait partenaire au contrat de rivière. Qu'en serait-il si l'autre fédération (Fédé 2) voulait invoquer le fait

³⁷ Sur la responsabilité de l'administration en cas de mise en oeuvre incorrecte d'une autorisation: Déom, D. & B. Paques, "Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers", *Amén.*, 1995, n° spécial "Urbanisme et environnement: réparations et sanctions", pp.51-52.

que l'administration n'a pas respecté cet engagement envers un membre de Fédé 1. Ne faut-il pas envisager ici une exception à la relativité des contrats?

17. En somme, sauf à postuler a priori que si engagement il y a de la part d'une autorité publique, il revêtira toujours au moins le caractère d'une directive, le contenu des contrats wallons analysés ne permet pas, tout comme dans le cas de la France, de trancher de manière nette à propos de notre interrogation de départ (gentlemen's agreement ou directive). Si certains des engagements qu'ils contiennent constituent des directives pour l'administration, le recours à l'obligation de motivation (formelle) adéquate des actes administratifs constitue une sanction indirecte lorsque l'administration concernée s'écarterait de cette directive sans motivation spécifique. Si par contre, les engagements repris dans le contrat de rivière n'étaient pas de nature juridique, ils n'en seraient néanmoins pas nécessairement dépourvus d'effets juridiques indirects comme l'illustre la prise en compte de l'existence des contrats de rivière lors de l'octroi de permis, via la notion de bon aménagement des lieux. Cette notion permet en effet de prendre en compte dans le système juridique, des éléments non juridiques au départ. Bref, de les juridifier. Quelle que soit l'incertitude qui subsiste, nous voudrions néanmoins montrer l'essentiel est ailleurs si l'on veut comprendre la fonction des contrats de rivière.

Sect. 3. Les fonctions des contrats de rivière parmi les outils de régulation environnementale.

A. Droit formel, droit substantiel et droit réflexif

18. Pour situer la place des contrats de rivière parmi les autres outils de régulation environnementale, il nous est apparu utile d'avoir recours au modèle néo-évolutionniste du droit de l'environnement proposé par Orts, dans la ligne de la distinction tripartite de Teubner entre droit formel (lié à l'Etat libéral), droit substantiel (lié à l'Etat social) et droit réflexif (lié à la crise de l'Etat social)³⁸.

19. L'on peut voir dans le droit des nuisances le premier stade du droit de l'environnement³⁹. L'exemple paradigmatique est constitué par le régime des troubles de voisinage. Il est fondé sur les relations entre personnes privées, le rôle de l'Etat (libéral) se limitant à la résolution juridictionnelle des différends. Même si des modifications procédurales, telles que l'introduction d'une action d'intérêt collectif, peuvent accroître le potentiel du droit des

³⁸ Voy. G. Teubner, "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law", *Law & Soc'y Review*, vol 17(2), 1983, pp. 251-257 (distinction et tableau) (trad. fr.: "Droit et réflexivité: une perspective comparative sur les modèles d'évolution juridique", in *Droit et réflexivité. L'autoréférence en droit et dans l'organisation*, Paris: LGDJ, 1994, pp. 3-50 (tabl. p. 19)); E. Orts, "Reflexive Environmental Law", 89 *Northwestern U.L.R.*, vol. 89(4), 1995, pp. 1252s. (y compris tableau).

³⁹ Orts, *supra* note x, pp. 1256-7; aussi F. Caballero, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, LGDJ, 1981.

nuisances,⁴⁰ ce dernier reste cependant inapproprié pour traiter de problèmes environnementaux de grande ampleur tels que la qualité de l'eau et de l'air.

C'est pour traiter ce type de problèmes qu'une régulation de type "commande et contrôle" (command-and-control) s'est développée. Un tel type de régulation opère dans le cadre d'une rationalité substantielle, l'Etat intervenant à travers un vaste corpus de normes finalisées (goal-oriented). Pourtant, par suite de l'autonomisation et de la différenciation croissante des sous-systèmes sociaux (et du Marché en particulier), par suite aussi de la gravité accrue des problèmes environnementaux et des coûts énormes que requièrent leur solution, le droit substantiel a atteint ses limites, son déficit d'effectivité pouvant en être vu comme un symptôme.

20. Les instruments "basés sur le marché" (market-based) peuvent être considérés comme une alternative aux instruments "commande et contrôle", et il est intéressant de noter qu'ils représentent un retour au droit formel⁴¹. En réalité, cette "reformatisation" (dérégulation) constitue l'une des deux réponses aux limites du droit substantiel, l'autre étant une procéduralisation à l'intérieur des différents sous-systèmes sociaux en vue d'y créer des conditions appropriées d'"autorégulation" (passage au droit réflexif dont l'exemple paradigmatique choisi par Orts est EMAS)⁴². Il est clair que les instruments basés sur le marché offrent une plus grande flexibilité, au sens (technique) qu'ils laissent plus de liberté au marché pour prendre en compte ses contraintes et sa dynamique propres tout en ne réduisant pas nécessairement le niveau de protection environnementale. Certes, il existe déjà des différences de flexibilité au sein même des normes de type commande et contrôle. Ainsi, en remplaçant (1) une norme de technologie uniforme (ex: une BAT) par une norme de performance (ex: une norme d'émission), ou, (2) au sein de la dernière catégorie, une limite d'émission constante (ou une limite journalière absolue) par une limite d'émission mensuelle (ou une limite quotidienne moyenne à respecter par mois), l'entreprise devient libre, respectivement, (1) de choisir la technologie la plus adaptée à ses besoins (tout en respectant la norme d'émission), et (2) d'adapter ses émissions à sa technologie tout en respectant la limite d'émission mensuelle. Ainsi, une plus grande flexibilité peut déjà être atteinte au sein des normes de type commande et contrôle, *en déplaçant le champ d'application matériel de la norme et sans nécessairement modifier le niveau de protection de l'environnement* ⁴³.

⁴⁰ Orts, *supra* note x, p. 1257

⁴¹ Donnant lieu ainsi à une "reformatisation", de la même manière que le droit substantiel opère lui-même une "rematériauisation". Voy. Teubner, *supra* note x, p. 242. Sur la distinction "Command-and-Control/Market-Based": B. Ackerman & R. Stewart, "Reforming Environmental Law", *Stanford L.R.*, vol. 37, 1985, pp. 1333-1365; R. Hahn & R. Stavins, "Incentive-Based Environmental Regulation: A New Era from an Old Idea", *ELQ*, vol. 18, 1991, pp. 1-42

⁴² Teubner, *supra* note x, p. 274; Orts, *supra* note x, pp. 1257 et 1264

⁴³ Voy. A. Gosseries, "Quelle régulation du marché par le droit de l'environnement ?" (23p.), in *Conséquences de l'introduction de perspectives écologiques en droit: analyse comparative et*

Néanmoins, lorsque l'on saute d'une limite d'émission mensuelle (commande et contrôle) à un système de permis de polluer commercialisables (basés sur le marché), deux pas additionnels sont faits⁴⁴. *Primo*, au lieu d'étendre dans le temps le concept d'émission (passer de la seconde au mois), l'on étend le concept de source dans l'espace (passer de l'usine au "bubble")⁴⁵. Ceci ne constitue cependant pas en soi une modification de la nature de la norme. Comme le note Orts, la définition d'une limite d'émissions agrégée pour le "bubble" dans son ensemble est typiquement de nature "command-and-control"⁴⁶.

Ce qui est neuf -ceci étant le second pas-, est que - en termes habermassiens-, le régulateur utilise directement le médium du marché lui-même⁴⁷, à savoir qu'il induit une valeur monétaire pour les pollutions en rendant les permis de polluer commercialisables. L'on peut en effet défendre l'idée selon laquelle le fait d'attacher/d'induire *directement* un prix à/pour une pollution, permettant ainsi d'en internaliser le coût de la manière la plus flexible, est la marque typique d'une norme basée sur le marché. Cela apparaît tout aussi clairement dans les cas de taxation⁴⁸. Certes, un système de normes commande-et-contrôle conduit lui aussi les entreprises à internaliser les coûts des pollutions. Néanmoins, l'internalisation va être plus flexible et (en conséquence) plus efficace du point de vue des coûts (cost-effective) dans le cas d'une norme basée sur le marché, dans la mesure où l'utilisation directe du médium du marché (l'argent) permet aux entreprises de "pass the costs of pollution on to other costs". Pour certaines entreprises, il peut être plus intéressant de continuer à payer des permis plutôt que de réduire leur pollution. Par contre, pour d'autres, il peut être beaucoup plus intéressant, étant donné par exemple la technologie qu'ils utilisent, de réduire drastiquement leur pollution et de revendre les permis en surnombre. Chaque entreprise doit donc tenir compte du coût de la réduction d'une unité de pollution (qui varie d'une entreprise à une autre), par rapport à la valeur d'une unité de permis. De plus, les instruments basés sur le marché prennent la forme d'un incitant à réduire au delà des normes en vigueur. Par exemple, dans le cas de marchés de permis commercialisables, lorsque l'on maintient une valeur de permis plus élevée que les coûts de réduction de la pollution (en diminuant par exemple périodiquement le nombre de permis disponibles), il y a un incitant pour les entreprises à investir dans la réduction des pollutions et à vendre (une partie de) leurs permis.

prospective du statut juridique de l'environnement, Bruxelles: Commission des Communautés européennes (DG XII) (Contrat EV5V-CT92-0140), 1994

⁴⁴ Sur les permis de polluer commercialisables: R. Hahn & G. Ester, "Marketable Permits: Lessons for Theory and Practice", *ELQ*, vol. 16, 1989, pp. 361-406; N. Boucquoy, *Aspects juridiques des marchés de pollution*, Paris: LGDJ, 1997 (à paraître).

⁴⁵ M. Peeters, *Marktconform Milieurecht?*, Zwolle (N), Tjeenk Willink, 1992, pp. 186-187.

⁴⁶ Orts, *supra* note x, p. 1244

⁴⁷ Voy. H. Pourtois, "Le système juridique comme système social. Le débat Habermas-Luhmann", *Recherches sociologiques*, vol. 24 (1-2), 1993, p. 14

⁴⁸ Orts, *supra* note x, p. 1269

21. Ceci dit, la régulation basée sur le marché peut ne pas être appropriée en toutes circonstances. Ainsi, les systèmes de permis commercialisables deviennent nettement moins attrayants lorsqu'ils concernent des polluants non-uniformément répartis (risques de "hot spots"), lorsque les coûts de transaction sont trop élevés, lorsque les différences dans les taux marginaux de réduction entre les différentes unités de production sont trop réduites ou quand il y a trop peu d'usines concernées (marché trop petit⁴⁹).

En outre, - ceci va nous conduire au droit réflexif et nous ramener aux contrats de rivière - , les instruments basés sur le marché partagent avec les "commande et contrôle" deux types de limites qualifiées respectivement de cognitives et de normatives⁵⁰:

- Limites cognitives: elles résultent de la différenciation et de la complexification croissante de la société, de même que de la tendance du droit substantiel à proliférer⁵¹. Ces limites cognitives se traduisent par une difficulté croissante des acteurs juridiques et sociaux de garder une vue complète de l'arsenal législatif. Elles signifient aussi une difficulté croissante pour les acteurs chargés de la régulation d'être informés sur ce qui se passe dans le marché à la fois en termes de respect de la législation mais aussi en termes d'apparition de nouvelles technologies, avec potentiellement des risques qui pourraient devoir faire l'objet de régulation. Ainsi, il y a une nécessité des deux côtés (destinataires et producteurs de la règle) d'échanges informationnels institutionnalisés.

- Limites normatives: La quantité et la technicité croissantes de la législation en rendent le contrôle démocratique de plus en plus problématique et résultent ainsi dans une perte de légitimité. Ceci conduit, à son tour, à une crise de motivation⁵². Des réformes procédurales sont donc requises pour remédier à ces déficits d'information et de légitimité.

B. Le contrat de rivière: une solution (parmi d'autres) aux limites cognitives et normatives du droit de l'environnement.

22. Le contrat de rivière, spécialement sous sa forme wallonne, est un excellent exemple d'outil qui rencontre les limites cognitives et normatives précitées. En inscrivant au sein du contrat des normes déjà existantes, le contrat répond *à la fois* à la limite cognitive (les acteurs respectifs prennent connaissance de leurs obligations, les régulateurs acquièrent une vue plus complète des problèmes du terrain dans l'exécution des obligations existantes) et à la limite normative (les partenaires ont l'impression que cette norme est le fruit de leur libre volonté). Certes, ce n'est pas là la seule fonction du contrat de rivière, mais c'est bien ce qui en constitue le coeur. Les

⁴⁹ Voy. R. Noll, "The Feasibility of Marketable Emissions Permits in the United States", in R. Stewart & J. Krier (eds.), *Environmental Law and Policy*, Indianapolis-New York: <Bobbs Meril>, 1982, pp. 116-128. (concept de "marchés restreints")

⁵⁰ Orts, *supra* note x, p. 1258, Teubner, *supra* note x, pp. 268-269

⁵¹ Orts, *supra* note x, p. 1239

⁵² Teubner, *supra* note x, p. 269

engagements nouveaux auxquels ils donnent lieu, quelle que soient leur nature (juridique ou non) permettent eux aussi de répondre à la limite normative précitée. Il en va de même pour les modifications du droit existant qui peuvent intervenir suite à la procédure d'échanges engagée dans le cadre de l'élaboration du contrat de rivière.

23. Pour terminer, nous voudrions examiner brièvement, sous l'angle du droit wallon, s'il n'existe pas d'instruments alternatifs permettant de satisfaire les mêmes fonctions. D'autres instruments de planification sont en effet susceptibles de s'appliquer au champ traité par le contrat de rivière. Le programme pluriannuel de réduction de la pollution des eaux de surface⁵³ et le programme d'action pour la qualité des eaux⁵⁴ ont clairement un champ territorial plus vaste que les contrats de rivière et son contenu est plus général. Mentionnons également l'existence de programmes annuels d'assainissement élaborés par les associations de communes agréées en qualité d'organismes d'épuration en vertu des articles 17 et 18 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Il y a également le plan communal général d'égouttage⁵⁵, mais celui-ci ne concerne que le territoire d'une commune et en outre ne traite que de la question de l'égouttage. Lorsque le contrat de rivière se limite au territoire d'une commune (comme dans le cas des Munos), il peut s'insérer dans un programme de développement rural, celui-ci permettant un financement pouvant atteindre 80 % de l'assiette⁵⁶, ce qui dépasse le financement prévu dans le cadre des contrats de rivière. Le contrat de rivière n'est d'ailleurs pas exclusif d'autres outils de planification. Ainsi, la proposition 4.5 contenue dans la charte du contrat de rivière de la vallée de la Dyle prévoit-elle d'intégrer le contrat de rivière aux plans communaux d'environnement (PCDN, PCEDD et Contrat de biodiversité).

Notons enfin qu'il a été suggéré que le contrat de rivière puisse prendre la forme d'un schéma-directeur⁵⁷. Malgré certaines spécificités, il a été montré que le schéma-directeur doit être vu, en droit wallon de l'aménagement du territoire comme une directive administrative⁵⁸. Son effet principal est que l'autorité délivrant les permis, c'est-à-dire le Collège des Bourgmestres et échevins, ne peut s'écarter du schéma directeur que dans la mesure où il motiverait sa décision *et* après consultation de la commission consultative d'aménagement du territoire. Le CBE doit indiquer "en quoi les principes d'orientation et

⁵³

⁵⁴ Art. 17, 2° , Décret du Conseil régional wallon du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable, *M.B.* , 23 avril 1994.

⁵⁵

⁵⁶ Art. 13, Décret du Conseil régional wallon du 6 juin 1991 relatif au développement rural, *M. B.* , 3 sept. 1991.

⁵⁷ Antoine, B., "Allocation d'ouverture", *Environnement & Société* , n° 13, numéro spécial "Les contrats de rivière", 1994, p. 6.; voy. aussi Tricot, B., "Evaluation..." , *supra* note x, p. 1.

⁵⁸ Pâques, M., "La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure", *Amén.* , 1994/1, p. 14

d'affectation du sol inscrits dans le schéma directeur ne sont pas compromis"⁵⁹.

Conclusion:
Qu'attendre des contrats de rivière?

24. Dans la présente étude, nous avons tenté de définir la nature des engagements contenus dans les contrats de rivière ainsi que la place de ces derniers par rapport à d'autres instruments de régulation environnementale. Les indices recueillis nous sont apparus insuffisants pour lever totalement les incertitudes quant à la nature juridique ou non des engagements contenus dans les contrats. Nous avons vu en tout cas que dans le chef des autorités publiques partenaires, lorsque l'on va au delà des obligations légales existantes, il ne pourrait s'agir de plus que de directives administratives. Ainsi, si effets juridiques propres il y a, ils ne pourraient être que ténus. Une exemple,- dans le cas wallon-, est le recours à la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs. Nous avons également noté avec intérêt la prise en compte de l'existence du contrat de rivière lors de l'octroi de permis, via la notion de "bon aménagement des lieux".

En fait, a vouloir renforcer, *-de lege ferenda -*, la nature des obligations contenues dans le contrat de rivière ainsi que les sanctions prévues en cas de violation, l'on risque simplement de se retrouver avec des engagements certes clairement juridiques et, par hypothèse, assortis de sanctions juridiques précises, mais dont le contenu aurait été totalement dilué. L'ambiguïté de termes tels que "charte" ou "engagement" est délibérée et elle est à l'image des pratiques de "soft law" du droit international par exemple. Dès lors, vouloir lever cette ambiguïté à tout prix, *- de lege lata -*, c'est probablement se tromper de cible.

Ce n'est en effet que replacé dans son contexte plus vaste d'instrument de régulation environnementale que le contrat de rivière prend toute sa signification. Il est un exemple typique d'outil principalement procédural (représentation des différents intérêts, existence d'un comité de suivi,...) permettant de répondre aux limites à la fois cognitives et normatives du droit existant. Si le droit de l'environnement peut ainsi gagner en effectivité, même au prix de beaucoup de temps et d'énergie, un pas aura été franchi. C'est sur ce plan-là,- en tant que complément aux outils de régulation existants -, que doivent s'évaluer les succès et échecs des contrats de rivière. Que des engagements allant au-delà de la législation existante s'y ajoutent, l'on pourra s'en réjouir, même s'il ne faut sans doute pas trop en attendre. L'on pourra aussi espérer que les discussions effectuées dans le cadre de la procédure d'élaboration du contrat de rivière, ainsi qu'à l'occasion du suivi de son exécution, dévoilent les faiblesses de notre arsenal législatif et suscitent des modifications du droit existant par les canaux classiques (décret,...).

⁵⁹ CWATUP, Art. 188-2