

UNIVERSITE JEAN MOULIN – LYON 3  
FACULTE DE DROIT

**LES TECHNIQUES CONVENTIONNELLES DE LUTTE CONTRE LES  
POLLUTIONS ET LES NUISANCES ET DE PREVENTION DES  
RISQUES TECHNOLOGIQUES**

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

DISCIPLINE : DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

présentée et soutenue publiquement le 29 novembre 2005  
par

**Christelle BALLANDRAS ROZET**

**JURY**

Directeur de thèse : **Monsieur Jean UNTERMAIER**

Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3  
Directeur de l'Institut de droit de l'environnement

Rapporteurs : **Monsieur Raphaël ROMI**

Professeur à l'Université de Nantes  
Chaire Jean Monnet de droit européen de l'environnement

**Monsieur Pierre LASCOUMES**

Directeur de recherche au CNRS

Suffragants : **Monsieur Stéphane DOUMBE-BILLE**

Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3  
Directeur du Centre de droit international

**Monsieur Jean-François SESTIER**

Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3

## REMERCIEMENTS

Je voudrais exprimer ma très grande reconnaissance au Professeur Jean UNTERMAIER qui, en me confiant ce travail, m'a permis de progresser intellectuellement et de mener des réflexions passionnantes sur un thème empreint d'incompréhensions et d'incertitudes. Je le remercie pour la confiance qu'il m'a témoignée et les conseils qu'il m'a prodigués tout au long de cette recherche.

Je remercie également :

Les professeurs qui me font l'honneur de juger ce travail,

Les professionnels et le personnel de l'administration qui, par leur aimable contribution, m'ont permis de mener à bien la réalisation de cette thèse :

Mme AOUNI, Sous-Direction de la pollution urbaine, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse,

Mme BAIZEAU, Chargée de Mission Déchets, Direction de l'Environnement et de l'Energie, Région Rhône-Alpes,

M. BAL, Directeur adjoint du Bâtiment et des Energies Renouvelables, ADEME,

M. BONHOURE, Responsable cellule Eau, Direction de l'Environnement et de l'Energie,

Mle DAUBERT, Service Juridique, Union des Industries Chimiques,

M. DECHAMBOUX, Etablissements Dechamboux, SA Dechamboux Henri, usine de régénération, Bonneville,

M. DENEUVY, Responsable SEMA, DIREN Lyon,

M. DUMAS, Responsable de la Mission Coordination Planification, Agence de l'Eau, Rhône-Méditerranée et Corse,

M. DURAND, Adjoint au chef du service de l'environnement industriel, Direction de la prévention des pollutions et des risques, Ministère de l'Environnement,

M. FAUCONNIER, Direction des Affaires Techniques, Fédération Nationale du Bâtiment,

M. FRESSONNET, APORA,

M. GUILLERMIN, Services Techniques, Mairie de Bourg-en-Bresse,

M. HUBERT, Directeur régional, Département producteurs, Eco-Emballages, Lyon,

M. JOURDE, CNPF,

Mme LAUNOIS, Commission Environnement, Chambre de Commerce Internationale,

M. LEHMANN, Chef du service régional environnement, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement Rhône-Alpes,

M. MILLIERE, Directeur Société Dalkia Centre Méditerranée,

M. MORETEAU, Directeur du service urbanisme, Villeurbanne,

M. PEAU, Responsable environnement à la Communauté de Communes du Bassin de vie de Bourg-en-Bresse,

M. REYDET, Syndicat National du Décolletage,

Mme SIGIER, Responsable juridique et assurances, Société Dalkia Centre Méditerranée,

Mle THIBAUT, Chargée de mission environnement, Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Ain,

M. TISSEUIL, Service environnement FEDEREC,

M. WEBER, ADEME.

Toutes les personnes qui, par leur gentillesse et leur patience, m'ont soutenu en me transmettant courage et confiance, mes parents et Eric tout spécialement.

A mes enfants,  
Chloé et Baptiste,

## SOMMAIRE

|   |     |
|---|-----|
| <b>Introduction.....</b>  | 13  |
| <b>Première partie :</b>  |     |
| <b>L'approche formelle des conventions de lutte contre les pollutions.</b>  |     |
| <b>La recherche d'une systématisation conventionnelle.....</b>  | 49  |
| <b>Titre I : La genèse du développement des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.....</b>                             |     |
| Chapitre I : Un éclectisme conventionnel émergent, expression d'une métamorphose du droit.....  |     |
|   | 63  |
| Chapitre II : L'éclosion d'une panoplie de techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.....                                  |     |
|   | 133 |
| <b>Titre II : La classification des conventions de lutte contre les pollutions.....</b>   |     |
| Chapitre I : La classification didactique des conventions de lutte contre les pollutions.....   |     |
|   | 317 |
| Chapitre II : La classification fonctionnelle des conventions de lutte contre les pollutions.....   |     |
|   | 377 |
| <b>Deuxième partie :</b>  |     |
| <b>L'appréhension des conventions de lutte contre les pollutions fondée sur le critère matériel.</b>  |     |
| <b>La recherche d'une rationalité conventionnelle.....</b>  | 491 |
| <b>Titre I : Contribution à la rationalisation des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.....</b>                      |     |
| Chapitre I : La convention-cadre, support juridique des conventions de lutte contre les pollutions.....                                     |     |
|   | 505 |
| Chapitre II : Essai de modélisation des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.....                                     |     |
|   | 647 |
| <b>Titre II : Les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions, illustration d'une mutation fonctionnelle de l'Etat.....</b>  |     |
| Chapitre I : Les conventions de lutte contre les pollutions, des données juridiques impulsant et reflétant la transformation de l'Etat..... |     |
|   | 727 |
| Chapitre II : Les conventions de lutte contre les pollutions, traduction d'une gouvernance étatique.....                                    |     |
|   | 779 |



## LISTE DES ABREVIATIONS ET DES SIGLES

|               |   |
|---------------|---|
| ADEME         | : Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Energie   |
| AFDI          | : Annuaire français de droit international, CNRS, Paris   |
| aff.          | : affaire   |
| A.J.          | : Actualité juridique-Droit administratif   |
| AJDA          | : Actualité juridique-Droit administratif, éditions du Moniteur, Paris  |
| al.           | : alinéa  |
| AN            | : Assemblée Nationale   |
| Ann. IDI      | : Annuaire de l'Institut de Droit International   |
| APD           | : Archives Philosophiques du droit  |
| art.          | : article   |
| Ass.          | : Assemblée   |
| BDEI          | : Bulletin de droit de l'environnement industriel   |
| B.I.I.A.P.    | : Bulletin de l'Institut International de l'Administration Publique   |
| BOMETT        | : Bulletin Officiel du Ministère de l'équipement, du transport et du tourisme   |
| Bull.         | : Bulletin  |
| C             | : Communication, subdivision du Journal officiel de l'Union européenne  |
| c/            | : contre  |
| C.A.          | : Cour d'appel  |
| C.A.A.        | : Cour administrative d'appel   |
| Cass.         | : Cour de cassation   |
| CC            | : Conseil Constitutionnel   |
| C.E.          | : Conseil d'Etat  |
| CE            | : Communauté européenne   |
| CEE           | : Communauté économique européenne  |
| CEFIC         | : European Chemical Industry Council  |
| CGCT          | : Code général des collectivités territoriales  |
| CMP           | : Code des Marchés Publics  |
| Cf.           | : confer, se reporter à   |
| civ.          | : chambre civile de la Cour de cassation  |
| chron.        | : chronique   |
| C.J.C.E. Rec. | : Recueil de la jurisprudence de la Cour et du Tribunal de première instance des Communautés européennes, éditeur : Office des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg |
| C.J.C.E.      | : Cour de Justice des Communautés européennes   |
| CJEG          | : Cahier Juridique de l'Electricité et du Gaz, Revue mensuelle éditée par EDF et GDF, distribuée par Les Librairies Techniques depuis 1976  |
| coll.         | : collection  |
| comm.         | : commentaire   |

|            |   |
|------------|---|
| concl.     | : conclusions   |
| D.         | : Recueil Dalloz, Paris   |
| DA         | : Droit administratif   |
| dir.       | : sous la direction de  |
| doc.       | : document  |
| doctr.     | : doctrine  |
| DP         | : Dalloz Périodique   |
| éd.        | : édition(s), éditeur   |
| EDCE       | : Etudes et documents du Conseil d'Etat   |
| fasc.      | : fascicule   |
| Federec    | : Fédération Française de la Récupération pour la Gestion Industrielle de l'Environnement et du Recyclage       |
| FNB        | : Fédération Nationale du Bâtiment  |
| GAJA       | : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, éditions Sirey, Paris, 14 <sup>ème</sup> éd. 2003       |
| GP         | : La Gazette du Palais, Paris   |
| ibid.      | : ibidem, au même endroit   |
| ICCA       | : International Council of Chemical Associations  |
| ICC        | : International Chamber of Commerce ou CCI : Chambre de Commerce Internationale                                 |
| ICME       | : International Council on Metals and the Environment   |
| infra      | : au-dessous, plus bas  |
| J.Cl.      | : Jurisclasseur, éditions Techniques, Paris   |
| JCP        | : Jurisclasseur périodique (semaine juridique), édition générale  |
| JCP éd. CI | : Jurisclasseur périodique (semaine juridique), édition commerce et industrie                                   |
| JCP éd. E  | : Jurisclasseur périodique (semaine juridique), édition entreprise  |
| JOCE       | : Journal Officiel des Communautés européennes, Office des Publications officielles des Communautés européennes |
| JORF       | : Journal Officiel de la République française, éditions des Journaux officiels, Paris                           |
| JOUE       | : Journal Officiel de l'Union européenne, Office des Publications de l'Union européenne                         |
| Juris.     | : jurisprudence   |
| L          | : Législation, subdivision du Journal officiel de l'Union européenne  |
| Leb.       | : Recueil des arrêts du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits (Lebon)                                      |
| LGDJ       | : Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris  |
| loc. cit.  | : locus citatus   |
| LPA        | : Les Petites Affiches  |
| L.Q.J.     | : Le Quotidien juridique  |
| Mél.       | : Mélanges offerts à ... ou Etudes dédiées à ...  |
| MTP        | : Moniteur des Travaux Publics  |
| n°         | : numéro  |
| NC         | : Numéro complémentaire du JORF   |
| N.E.D.     | : Notes et études documentaires   |
| op. cit.   | : opus citatus  |
| ord.       | : ordonnance  |



|                    |   |
|--------------------|---|
| PMPOA              | : Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole   |
| p.                 | : page(s)   |
| préc.              | : précité(e)  |
| PUF                | : Presses universitaires de France, Paris   |
| RBDI               | : Revue belge de droit international  |
| RDP                | : Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, éditeur : LGDJ, Paris                                   |
| Rec.               | : Recueil des arrêts de la C.J.C.E ou du C.E.   |
| RA                 | : Revue administrative  |
| RCDIP              | : Revue critique de droit international privé   |
| RDCC               | : Recueil des décisions du Conseil constitutionnel  |
| RPDA               | : Recueil pratique de droit administratif   |
| RDSS               | : Revue de droit sanitaire et social, éd. Sirey   |
| Rev.               | : Revue   |
| RFAP               | : Revue française d'administration publique, éditeur : Institut international d'administration publique, Paris                        |
| RFDA               | : Revue française de droit administratif, édition Sirey, Paris  |
| RGDA               | : Revue Générale du Droit des Assurances (ancienne RGAT : Revue Générale des Assurances Terrestres), revue trimestrielle, LGDJ, Paris |
| RGDIP              | : Revue générale de droit international public, édition Pedone, Paris   |
| RIDC               | : Revue internationale de droit comparé, éditeur : Société de législation comparée, Paris   |
| RJE                | : Revue juridique de l'environnement  |
| RMC                | : Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Editions Techniques et Economiques, Paris  |
| RSF                | : Revue de sciences financières   |
| RTDC               | : Revue Trimestrielle de Droit civil, éditions Sirey, Paris   |
| RTD Com.           | : Revue Trimestrielle de droit commercial et de droit économique, éditions Sirey, Paris   |
| RTD Comp.          | : Revue Trimestrielle de Droit Comparé, éditions Sirey, Paris   |
| RTDE               | : Revue Trimestrielle de Droit Européen, éditions Sirey, Paris  |
| s.                 | : et suivant(es)  |
| S.                 | : Recueil Sirey   |
| Sect.              | : Section   |
| SNDEC              | : Syndicat National du Décolletage  |
| somm.              | : sommaire  |
| spéc.              | : spécialement  |
| Sté                | : Société   |
| supp <sup>lt</sup> | : supplément  |
| Supra              | : au-dessus, plus haut  |
| t.                 | : tome  |
| T.A.               | : Tribunal administratif  |
| T.C.               | : Tribunal des conflits   |
| T.G.I.             | : Tribunal de grande instance   |

trad. : traduction  
UIC : Union des Industries Chimiques  
vol. : volume

## INTRODUCTION

"La nature s'est réservée tant de liberté qu'avec notre savoir et notre science nous ne pouvons jamais la pénétrer entièrement ni la pousser dans ses derniers retranchements"<sup>1</sup>. La dialectique de J.W. Von Goethe tend à reconnaître une force inhérente à la nature qui lui permet de survivre aux faits néfastes de l'homme. Elle invite à reconsidérer la problématique liée aux rapports de l'être humain à la nature et à leur imputer la responsabilité d'une triste réalité : l'altération de l'équilibre entre les êtres vivants et les ressources naturelles, la raréfaction et la disparition d'espèces animales et végétales.

Les conventions de lutte contre les pollutions<sup>2</sup> tentent précisément de redéfinir cette problématique en contribuant au rétablissement de l'équilibre écologique. Elles favorisent la conciliation des intérêts économiques et environnementaux en invitant les parties contractantes à modifier leur comportement pour produire et agir de façon à mieux respecter la nature. Elles font de l'homme un allié écologique. Elles incitent ce dernier à une prise de conscience des impératifs de protection du milieu et des conditions de vie, de manière à modifier les processus de production. Dans ces conditions, le partenaire économique n'est

---

<sup>1</sup> J.W. VON GOETHE, Sentences en prose, 1870, tr. Lichtenberger, in *La Sagesse de Goethe, La Renaissance du Livre*, 1930.

<sup>2</sup> L'expression "conventions de lutte contre les pollutions" sera employée tout au long de cette thèse pour désigner l'ensemble des conventions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques.

plus l'ennemi de la nature. Il devient un acteur favorisant la réduction des atteintes de son activité sur les écosystèmes et son cadre de vie.

Les conventions traduisent une évolution comportementale propre à déjouer les habitudes humaines qui, pour la plupart, expriment un désintérêt pour les préoccupations écologiques. Le plus souvent épris de progrès scientifique et technique, l'homme est en effet, appelé à exploiter, voire à surexploiter les richesses naturelles au risque de les épuiser, sans se soucier aucunement des répercussions éventuelles sur sa santé, son bien-être et l'environnement, à tel point que l'on peut dire sans choquer quiconque : "Vivre c'est polluer"<sup>3</sup>. L'environnement est façonné par l'homme de toute sa puissance. Il apparaît comme le réceptacle d'expériences multiples, lesquelles tentent de satisfaire les exigences de chaque individu ; il devient une "chose", un outil au service du bien-être immédiat. Or, ces prouesses humaines le prédestinent à un péril dont l'évidence est désormais nettement perçue par l'ensemble de la population.

Sans doute l'avenir de l'environnement est-il incertain si aucun changement d'attitude n'intervient rapidement : une prise de conscience objective des risques que font courir les activités humaines à la nature lui serait salvatrice ; personne ne peut nier que les agressions de l'homme ont pris des proportions telles qu'aujourd'hui il devient nécessaire de protéger et de préserver les espèces végétales et animales. Pour ce faire, l'encadrement juridique des conduites paraît une solution efficace : l'adoption de règles dont le propre est de contraindre à un comportement donné, contribue à une mutation sociale conforme aux exigences environnementales, afin de rendre fusionnelle la coexistence de l'ensemble des êtres vivants.

La question de la capacité de cet "impératif juridique"<sup>4</sup> à assurer la survie des espèces ainsi que l'équilibre de la planète, se pose avec une acuité particulière dès lors que l'on sait que les richesses provenant de la mer ou de la terre sont épuisables. D'aucuns contrediront ce caractère dénoncé d'ailleurs dès le 17<sup>ème</sup> siècle par l'anglais Selden, dans son ouvrage le *Mare Clausum* (La mer fermée)

---

<sup>3</sup> M. BACHELET, *L'ingérence écologique*, Paris, Editions Frison-Roche, 1995, p.16.

<sup>4</sup> R. CAPITANT, *Introduction à l'étude de l'illicite. L'impératif juridique*, thèse de doctorat en droit, Librairie Dalloz, Paris, 1928, p.1.

écrit en 1635, dans lequel il contredit Grotius ; celui-ci, au début du même siècle, dans le "Mare Liberum" (La mer libre), douzième chapitre d'une consultation intitulée "De jure praedae" (Du droit des prises)<sup>5</sup> qu'il a rédigée à la demande de la Compagnie des Indes, relevait au contraire le caractère inépuisable de ces richesses.

Le constat selon lequel les ressources naturelles diminuent à cause des activités humaines incite donc à réfléchir à la façon d'agir autrement, c'est-à-dire en respectant la nature, avant d'atteindre un point de non-retour désastreux. Pourtant, il faut attendre la fin du 20<sup>ème</sup> siècle pour qu'une prise de conscience collective apparaisse. L'industrie et la technologie n'ont cessé, depuis des décennies, de se développer au risque d'avoir des conséquences dévastatrices irréversibles. La société accumule, depuis l'ère industrielle, les moyens susceptibles de nuire à la nature à l'échelle planétaire. Elle mène des actions qui engendrent parfois des catastrophes écologiques à la réparation desquelles elle se trouve trop souvent désarmée. La seule réponse qu'elle est en mesure d'apporter n'est pas à la hauteur des exigences de la compensation laquelle exige un retour au *statu quo ante*. Dans l'hypothèse d'une pollution maritime par les hydrocarbures, le remède apparaît aussi pire que le mal. L'emploi de produits constitués d'un mélange de tensioactifs très concentrés qui fragmentent les nappes de pétrole épandues en mer et les réduit en fines particules engendre la destruction de la flore marine. La réfrigération et la climatisation utilisées de plus en plus systématiquement par les industriels et les particuliers, et les activités de combustion des énergies fossiles, surtout le pétrole et le charbon, rejettent des gaz polluants tels que les gaz fluorés et le dioxyde de carbone, qui contribuent à la destruction de la couche d'ozone et à l'effet de serre. Les pluies chargées d'éléments acides par les dégagements gazeux des sites industriels et urbains ont des répercussions néfastes sur les végétaux, les animaux, les mers et

---

<sup>4</sup> En 1609, "le gouvernement hollandais publia le chapitre 12 d'une consultation rédigée par Grotius à la demande de la Compagnie des Indes : De jure praedae (Du droit des prises). Dans ce chapitre, intitulé Mare Liberum ("La mer libre"), Grotius invoquait des arguments tirés de la nature de la mer (mobilité, fluidité, impossibilité d'établissement, caractère inépuisable des ressources) et du droit naturel (...). Le principal contradicteur de Grotius fut l'Anglais Selden qui écrivit, en 1635, le Mare Clausum ("la mer fermée") par opposition au Mare Liberum du Premier" (P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7<sup>ème</sup> éd., 2002, p.1195, n°692). Il défendait l'idée selon laquelle la mer était susceptible d'appropriation et que les ressources étaient puisables.

les océans. La qualité des eaux s'en trouve altérée, le transit des bancs de poissons, leur reproduction et leur croissance sont perturbés. Les émissions polluantes qui se diffusent dans l'air engendrent également la fragilisation de la santé humaine. L'augmentation du nombre de pathologies, tels que les maladies respiratoires de l'enfant, l'asthme, les allergies, les troubles du développement neurologique, les cancers infantiles, les perturbations du système endocrinien, serait due à la pollution environnementale, selon la Commission européenne dans son "Plan d'action européen 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé"<sup>6</sup>. Les dioxines qui sont des molécules cycliques composées d'atomes de carbone, d'hydrogène, d'oxygène et d'halogènes, accentuent le phénomène de fragilisation. Elles sont largement associées à l'industrie chimique des dérivés chlorés et des chlorophénols. Elles résultent des procédés d'incinération de déchets, de fonderie, de métallurgie, de sidérurgie, de blanchiment de la pâte à papier, de fabrication d'herbicides et de pesticides. Elles engendrent une dégradation de l'air, du sol et de l'eau dont les conséquences se prolongent dans la chaîne alimentaire. Leurs répercussions sur la santé sont alors extrêmement inquiétantes, puisqu'elles favorisent notamment la diminution des défenses immunitaires et le développement des cancers.

Fort de ces révélations, l'homme prend conscience, depuis les années 1970, de l'intérêt qu'il a à protéger l'environnement. Il ne s'agit pas pour lui de se contenter des dénonciations purement écologistes de cette époque qui, comme l'énonce le rapport du Club de Rome<sup>7</sup>, prédisent une catastrophe prochaine en raison de l'épuisement des ressources naturelles. Il s'attache à mieux comprendre les interactions entre l'environnement et la santé pour modifier les processus de production. Il tente de sauvegarder l'environnement afin de préserver sa santé.

Ce contexte nouveau marque le passage, selon l'expression de E. Morin, de la "science écologique à la conscience écologique". Bien qu'il soit apparu, dans un

---

<sup>6</sup> "Plan d'action européen 2004-2010 en faveur de l'environnement et de la santé" de la Commission européenne du 9 juin 2004, *IP/04/728*.

<sup>7</sup> D. MEADOWS et al., *Halte à la croissance*, Paris, Fayard, 1972.

premier temps, sous la forme d'une "prophétie aux couleurs d'apocalypse"<sup>8</sup>, il confirme la fin d'une période d'une très grande liberté d'action où le savoir technologique constitue l'unique limite, au profit d'un encadrement juridique de l'activité humaine. Surtout, il traduit le facteur essentiellement psychologique par lequel l'homme porte un jugement mitigé sur le bien-fondé de ses activités au regard de leurs répercussions sur l'environnement : les actions humaines sont largement reconnues comme polluantes et nuisibles, et certaines d'entre elles comme comportant une part de risque évident. Forts de cette lucidité, les acteurs économiques doivent désormais agir en alliant respect de la nature et progrès technique : le maintien de l'équilibre nécessaire à la reconstitution des ressources, par référence au concept "d'écodéveloppement" imaginé par I. Sachs<sup>9</sup>, implique une attitude "responsable" guidée par les impératifs environnementaux.

L'être humain doit intégrer le facteur écologique dans sa conception économique, pour ne pas épuiser les richesses naturelles, pour limiter les pollutions et les nuisances suscitées par son activité et pour prévenir les risques technologiques éventuels. C'est à ce prix qu'il ne sera plus considéré comme "le destructeur né de la planète, comme le fils ingrat d'une mère jusqu'ici nourricière, en dépit de sa pauvreté dans certains cas"<sup>10</sup>.

Les modalités d'action des acteurs environnementaux sont en principe rigoureusement fixées par l'Etat, lequel édicte un nombre considérable de normes sous forme de lois et de règlements<sup>11</sup>. Ces règles s'avèrent les instruments de prédilection de tout Etat de droit, dont la finalité est précisément de protéger le gouverné de l'arbitraire de cette instance<sup>12</sup>, et duquel émerge une

---

<sup>8</sup> E. MORIN, Pour une nouvelle conscience planétaire, *Le Monde diplomatique*, octobre 1989, p.1.

<sup>9</sup> I. SACHS, *Stratégies de l'écodéveloppement*, Les Editions ouvrières, Paris, 1980 ; *L'écodéveloppement : stratégies pour le XXI<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Syros, 1997.

<sup>10</sup> M. BACHELET, *op. cit.*, p.94.

<sup>11</sup> Cf. X. LABBE, *Les critères de la norme juridique*, manuel, coll. Droit, Presses Universitaires de Lille, 1994.

<sup>12</sup> J. RIVERO, Etat de droit, Etat du droit, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, l'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996, p.609. L'auteur donne la définition de l'Etat de droit dans les termes suivants : "L'Etat de droit, c'est celui dans lequel la toute puissance du pouvoir trouve sa limite dans la règle juridique qu'il est tenu de respecter. Comme toute institution, il répond à une finalité. Ici, la finalité n'est pas douteuse : c'est la protection du citoyen

"*société de droit*, dans laquelle à peu près toutes les activités humaines pourraient, voire devraient, être soumises au droit, et encadrées par lui", comme le souligne le professeur Carcassonne<sup>13</sup>. Il n'est donc pas surprenant de relever la prolifération "quasi incontrôlée"<sup>14</sup> des actes unilatéraux, de dénoncer l'état de surproduction normative qui favorise la "complexité" du droit. Qu'il s'agisse de la déplorer en évoquant ses effets néfastes comme procède le J. Chevallier<sup>15</sup> ou de plaider sa cause conformément aux remarques du professeur Untermaier<sup>16</sup>, cette inflation constitue une réalité qui ne peut être passée sous silence, tant il est vrai qu'elle tend à justifier le recours au procédé conventionnel.

Elle se traduit par un accroissement du nombre de textes et par l'augmentation concomitante du volume de chacun d'eux ; l'un et l'autre nourrissant un flou juridique qui favorise "un *déficit d'exécution*"<sup>17</sup> et entraîne systématiquement un processus de rejet des normes.

Pour preuve, le domaine de la protection de l'environnement en général et celui de la lutte contre les pollutions et les nuisances et de la prévention des risques technologiques en particulier, subissent une prolifération juridique qui sécrète des troubles et des dysfonctionnements parvenant à compromettre la pertinence des règles de droit. Le foisonnement exagéré des textes unilatéraux et leur complexification croissante aboutissent à ternir l'aura de légitimité dont sont habituellement porteuses les normes ; celles-ci atteignent alors un degré d'opacité qui engendre une perte d'effectivité. Le dispositif juridique semble alors affaibli par cette prolifération au point de peser moins lourdement sur les activités sociales et économiques.

---

contre l'arbitraire".

<sup>13</sup> G. CARCASSONNE, *Société de droit contre Etat de Droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, L'Etat de droit, op. cit.*, p.38.

<sup>14</sup> Cf. Conseil d'Etat, Rapport public, 1991, *EDCE*, n°43, La Documentation française, 1992, p.15.

<sup>15</sup> J. CHEVALLIER, La rationalisation de la production juridique, *in L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, Paris, Publisud, 1991, p.11, *loc. cit.*, p.20 et s.

<sup>16</sup> J. UNTERMAIER, Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, *in Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ?*, Etudes en hommage à Alexandre Kiss, Paris, Editions Frisons-Roche, 1996, p.499 et s.

<sup>17</sup> J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p.23.



Les multiples textes en vigueur ne suffisent donc pas à empêcher les actions préjudiciables de l'homme sur l'environnement. En effet, nombreux sont les industriels et les agriculteurs qui ne respectent pas la législation des installations classées<sup>18</sup>, alors qu'ils y sont soumis. La violation de cette réglementation lourde et compliquée témoigne de la difficulté qu'ont les pouvoirs publics à imposer les normes qu'ils élaborent. Elle révèle en filigrane un manque de volonté pour ne pas dire de bonne foi que ce non-respect participe à affirmer : la mise aux normes des infrastructures entraîne bien souvent des frais considérables qui peuvent mettre l'entreprise en difficulté économique.

Cette dévaluation contribue à l'émergence du procédé contractuel. La convention se présente comme un instrument juridique dont le rôle est de suppléer à la réglementation et de compenser ses défaillances. Elle est perçue comme le seul outil juridique palliant les défauts de l'acte unilatéral. Certes, elle n'est pas pour autant exempte de toute imperfection, mais elle offre des spécificités qui sont autant d'atouts favorables à la protection de l'environnement. Son essor est donc inévitable. Cette technique juridique vise à corriger les défauts liés à la mise en œuvre de la seule règle unilatérale et s'inscrit dans une perspective d'efficacité. Elle devient un support juridique incontournable au point d'apparaître comme une référence idéologique. Son augmentation quantitative s'accompagne nécessairement d'une augmentation qualitative des résultats environnementaux : la réduction des pollutions et des nuisances et la prévention des risques technologiques semblent désormais mieux assurées.

Il peut être soutenu qu'à l'inflation négative de l'acte unilatéral correspond une inflation positive de la convention : le mouvement d'expansion du procédé contractuel tend à contrebalancer les imperfections de la réglementation et les dysfonctionnements nés de la prolifération normative. Ce phénomène est particulièrement visible dans le domaine de la lutte contre les pollutions et les nuisances et la prévention des risques technologiques.

La présente recherche vise à cerner et à identifier les techniques conventionnelles à la fois d'un point de vue théorique et pratique en veillant à

---

<sup>18</sup> Articles L 511-1 et s. du Code de l'environnement.

garantir une approche conforme à la dogmatique juridique. Elle s'appuie sur l'analyse rationnelle des concepts, tout en soulignant les difficultés d'appréhension de la réalité. Il importe de préciser les termes du sujet et de les définir, avant de s'attacher à leur appréciation *in concreto* et d'évoquer des considérations d'ordre méthodologique liées à la collecte des données, afin de dégager la problématique de la recherche.

## 1/ L'acceptation théorique de la recherche

Réfléchir aux techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques suppose un travail sémantique préalable. L'appréhension de cet intitulé exige d'envisager successivement les termes suivants : "conventionnelles", "techniques", "la lutte contre les pollutions et les nuisances et la prévention des risques technologiques".

L'adjectif "conventionnel" signifie "qui résulte d'une convention"<sup>19</sup>. Il renvoie explicitement au mot "convention" provenant du latin *conventio* qui désigne une réunion. Ce nom est, en droit civil, un "accord de volonté destiné à produire un effet de droit quelconque. Par rapport au contrat, la convention est le genre car ses effets peuvent être autres que ceux qui résultent d'un contrat. Néanmoins, dans le langage courant, les deux termes sont utilisés l'un pour l'autre"<sup>20</sup>.

Bien que laconique, cette définition incite à réfléchir à la distinction qui semble être fondamentale, entre les mots "convention" et "contrat", pour en préciser davantage le sens et la portée sur le plan théorique. Il convient de les

---

<sup>19</sup> Dictionnaire Le Grand Robert de la langue française, 6 volumes, 2<sup>ème</sup> édition augmentée, 2001.

<sup>20</sup> G. MONTAGNIER, S. GUINCHARD, (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 14<sup>ème</sup> édition, 2003.

appréhender en tant que concepts<sup>21</sup>, c'est-à-dire en tant que mots exprimant une idée abstraite et générale, et représentant un ensemble de caractères communs relevant de l'expérience.

A cet égard, la théorie développée par Léon Duguit contenue dans son *Traité de droit constitutionnel*<sup>22</sup>, apporte des éclaircissements précieux. Le doyen de Bordeaux présente d'un point de vue formel les actes juridiques à partir d'une distinction entre l'acte collectif, l'union et le contrat dont les deux derniers seraient les composantes de la convention. Il justifie sa position en leur donnant des définitions très rigoureuses.

Il expose en des termes précis ce qu'il entend par union, contrat et convention de la manière suivante : "Tout contrat est une convention, mais il y a beaucoup de conventions qui ne sont pas des contrats. Ce sont des conventions que certains auteurs allemands<sup>23</sup> appellent des *Vereinbarungen* et que je propose d'appeler des unions. Deux ou plusieurs personnes entrent en relation et s'accordent sur un point déterminé ; mais à la suite de cet accord on ne voit point apparaître une situation juridique subjective, un rapport particulier individuel et momentané de créancier et de débiteur ; on aperçoit, au contraire, la naissance d'une règle permanente ou bien d'une situation juridique objective, d'un état (status). On ne

---

<sup>21</sup> Les mots "concept" et "conceptualisation" proviennent du latin *conceptus* qui signifie action de contenir, pensée, et *concipere* qui signifie contenir, admettre dans sa pensée, concevoir.

Le dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit (dir. A.J. ARNAUD), Bruxelles, LGDJ, 1988, donne la définition suivante des mots "concept" et "conceptualisation" : "L'acte et/ou l'objet de pensée dont la source est le sujet épistémique aboutissant à une représentation générale d'une classe déterminée de phénomènes. Les phénomènes représentés peuvent appartenir au monde dit naturel (physique, physiologique...), au monde dit intentionnel (social, historique, culturel...) ou au monde des lois logico-mathématiques. La représentation elle-même est considérée depuis Kant comme un *schématisme* réunissant les propriétés essentielles ou typiques des phénomènes à représenter." En somme, le "concept" permet la représentation abstraite et générale des objets donnés dans l'expérience en leur attribuant un même mot. Le concept d'arbre, par exemple, est formé à partir de la perception de chênes, de peupliers, de marronniers, de sapins, etc., grâce à l'opération de conceptualisation.

Le "concept" se distingue du mot "notion" qui consiste en la représentation mentale d'un objet de pensée abstraite. Ce terme désigne "la connaissance intuitive, synthétique et assez imprécise (d'un objet de connaissance)", au point de devancer l'expérience, selon le dictionnaire *Le Grand Robert de la langue française* (2001, Paris). Il renvoie, notamment à la notion de temps, d'espace, aux notions de bien et de mal.

<sup>22</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>ème</sup> éd. en cinq volumes, Paris, Editions Fontemoing de Boccard, 1927, réimpression Cujas, Paris, 1972. Voir spéc. tome 1.

<sup>23</sup> L'auteur se réfère à JELLINEK et TRIEPEL : JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, 1892, p.193 et 194, TRIEPEL, *Vöckerrecht und Landsrecht*, 1899, p.63 et s., cités par L. DUGUIT, *op. cit.*, §37, p.367, *loc. cit.*, p.375-376.

peut pas dire qu'il y ait contrat. L'extérieur de l'acte est contractuel ; le fond ne l'est pas. (...) L'union serait en quelque sorte une convention"<sup>24</sup>.

En revanche, le contrat est par définition même un acte subjectif qui crée une situation elle-même subjective. En effet, selon l'auteur, "il est constitué par deux déclarations de volonté (qui sont l'acte qui a pour objet de faire le contrat et celui qui s'attache à préciser le rôle que chacun entend jouer), impliquant un accord préalable. Chacune de ces déclarations de volonté a un objet différent ; chacune a un but différent parce qu'elle est déterminée par l'autre. L'acte pris en son tout a pour objet la naissance d'une situation réunissant deux personnes ou deux groupes de personnes, entre lesquelles naît un rapport de créancier à débiteur"<sup>25</sup>.

Ces deux définitions montrent que l'union et le contrat sont deux actes distincts car le premier, contrairement au second, ne crée pas d'obligation à la charge de l'une des personnes contractantes qui deviendrait débitrice au profit de l'autre sa créancière.

Malgré leur nature juridique différente, ces deux actes n'en demeurent pas moins des conventions, lesquelles se définissent autrement que par la référence à la volonté : l'objet semble une caractéristique primordiale. Selon Léon Duguit, en effet, "dans la convention, (...) précisément parce qu'elle est la condition de la naissance d'une règle ou d'une situation légale, la distinction ne doit pas être faite entre la volonté de faire la convention et la volonté d'y jouer un certain rôle. Les deux participants veulent la même chose. Leur vouloir peut avoir un but différent, mais il a toujours le même objet ; même objet immédiat : déclarer accepter la convention ; même objet médiat : la naissance de la règle ou de la situation légale et objective, de l'état, que la convention conditionne"<sup>26</sup>.

En vertu de cette définition, l'objet, qui caractérise la convention, apparaît comme le dénominateur commun au contrat et à l'union. Grâce à lui, ces deux derniers actes peuvent être considérés comme les composantes du premier.

---

<sup>24</sup> L. DUGUIT, *op. cit.*, p.409, §40.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p.383-384, §38.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p.410, §40.

Cette analyse théorique, quoique soutenue plus récemment par les professeurs de Laubadère, Moderne et Delvolvé<sup>27</sup>, ne fait cependant pas l'unanimité parmi les juristes. Tout en reconnaissant qu'elle est très fine et pénétrante, certains d'entre eux, notamment les civilistes<sup>28</sup> et quelques publicistes<sup>29</sup>, sont très critiques et relèvent son caractère subtil qui la rend difficilement applicable. Ainsi, la distinction duguiste est souvent considérée comme "trop réductrice de la réalité et de la diversité des objectifs poursuivis par les parties"<sup>30</sup>, pour la simple raison que la ligne de séparation entre ces actes n'est pas suffisamment significative. Par conséquent, la distinction est souvent inutilisée, de telle sorte que les termes "convention" et "contrat" sont employés indifféremment pour désigner le même acte sans, toutefois, y inclure l'union. La convention est, alors, considérée comme un contrat et non plus comme un concept regroupant en son sein deux types d'actes, le contrat et l'union.

Au demeurant, la construction de Léon Duguit paraît devoir être prise en compte dans le cadre de la présente recherche, car elle permet d'apporter des éclaircissements notables sur la délimitation du champ d'investigation. Sa rigueur permet de l'élargir aux actes juridiques qualifiés d'union qui y seraient exclus si les vocables "convention" et "contrat" étaient confondus. De ce fait, y seront intégrées les deux catégories d'actes, à savoir l'union et le contrat, en tant que composantes de la convention.

Il ne s'agit cependant pas de prendre en compte isolément le mot convention, mais de se pencher sur la signification de l'expression "techniques conventionnelles". La combinaison de ces deux termes contribue à préciser davantage le sens de chacun d'eux.

---

<sup>27</sup> Cf. A. DE LAUBADERE, F. MODERNE, P. DELVOLVE, *Traité des contrats administratifs*, tome 1, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 1983.

<sup>28</sup> Cf. pour une présentation critique de l'analyse de L. Duguit : J. CARBONNIER, *Les Obligations*, tome 4, Thémis, Droit privé, Paris, PUF, 22<sup>ème</sup> éd. refondue, 2000, n°15, p.50 ; F. TERRE, PH. SIMLER, Y. LEGUETTE, *Droit civil, Les Obligations*, Paris, Précis Dalloz, 8<sup>ème</sup> éd., 2002, n°45, p.52.

<sup>29</sup> Cf., par exemple, G. ROUHETTE, *Contribution à l'étude critique de la notion de contrat*, thèse, Paris, 1965 ; J. GHESTIN, La notion de contrat, *Droits, Revue française de théorie juridique*, n°12, *Le contrat*, Paris, PUF, décembre 1990, p.7.

<sup>30</sup> J. GHESTIN, *op. cit.*, p.23.

Le vocable "technique" concourt à la délimitation et à l'orientation de la présente recherche : il constitue un substantif qui permet une appréhension rigoureuse de la notion de convention et de l'adjectif "conventionnel". En tant que nom féminin issu du grec "technikos", "propre à un art", et "technê", "art, métier", il recouvre plusieurs significations, selon Le grand Robert de la langue française<sup>31</sup>. Il évoque suivant les cas, l'"ensemble des procédés empiriques employés pour produire une œuvre ou obtenir un résultat déterminé" – en ce sens, il se réfère à l'art, à la facture, à la manière, à la méthode -, l'"ensemble des procédés méthodiques plus ou moins régularisés et structurés, fondés sur des connaissances scientifiques et destinés à obtenir un résultat, satisfaire des besoins, selon une finalité et une utilité" – en ce sens, il est une technologie -, l'"ensemble des processus par lesquels s'accomplit une fonction, en biologie, en psychologie", et la "connaissance et (la) capacité à employer les suites d'opérations requises, dans une technique" (au sens de technologie) – il est alors une technicité. Il apparaît à la fois comme un "procédé stratégique" et un "processus matériel", comme le relève le professeur Sestier<sup>32</sup>.

Appliqué à la convention, ce terme prend une dimension spécifique. Il désigne les moyens mis en œuvre pour obtenir le résultat déterminé et le support juridique qui permet cet aboutissement. L'expression "technique conventionnelle" est alors une "technique juridique" qui se définit comme "l'ensemble des moyens juridiques (formulation de la règle, application par les praticiens) permettant la réalisation du droit dans un but déterminé"<sup>33</sup>. Certes, elle apparaît trop générale eu égard à la recherche qui ne concerne que les conventions, mais elle permet de situer celles-ci en son sein, dans la mesure où le concept "juridique" recouvre l'ensemble des techniques de droit utilisées par l'Etat.

L'étude de P. Amselek relative à *l'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales*<sup>34</sup>, fournit d'ailleurs des arguments convaincants et

---

<sup>31</sup> *Op. cit.*

<sup>32</sup> J.-F. SESTIER, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, thèse, Lyon III, 1988, p.12-13.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> P. AMSELEK, *L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales*, RDP, 1982, p.275 et in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.A. MORAND, Paris, Publisud, 1991, p.129.

précieux pour étayer ce point de vue. Selon lui, cette expression s'analyse comme la technique de direction hétéronome ou autonome des conduites humaines par les autorités politiques, au moyen de normes juridiques qui peuvent être des commandements ou des recommandations. En effet, c'est en examinant la technique juridique elle-même, qu'il définit comme "la direction des conduites par des autorités publiques au moyen de normes", qu'il en retrace l'évolution historique dans les sociétés occidentales dont il relève quatre caractéristiques : sa désacralisation, l'extension de son champ d'application, le changement de sa finalité et ses changements structuraux. Cette dernière ligne d'évolution, qui concerne les modalités de la technique juridique, n'est en fait qu'une conséquence des précédentes. Ainsi, le droit qui, dans l'Antiquité et le Moyen-Age avait une origine divine, s'est transformé pour devenir une technique humaine et laïque. Cette désacralisation lui a permis de se développer pour guider la population dans ses agissements. Elle a engendré l'avènement de l'"Etat de droit" dans lequel l'autorité au pouvoir doit, au même titre que tout autre citoyen, se résoudre à respecter la règle juridique. Les gouvernants ne sont donc plus en dehors du droit. Tout en s'y soumettant, ils n'en demeurent pas moins les principaux émetteurs. On parle alors d'"Etat-Gendarme". Or, dans la mesure où ils interviennent de plus en plus dans la vie des personnes, c'est-à-dire dans les domaines économiques et sociaux, ils ont influencé le changement de finalité de la norme juridique, laquelle devient davantage une technique de gestion. Aussi, cet interventionnisme, caractéristique de l'"Etat-Providence", a-t-il engendré une mutation de la règle de droit qui comporte désormais deux aspects structurels dont l'un est lié à la nature des normes juridiques et l'autre est relatif à la nature de la direction de la conduite humaine. C'est ainsi que P. Amselek distingue les commandements qui sont des normes éthiques dont la vocation instrumentale est d'être obligatoirement suivie par ses destinataires, et les recommandations qui sont des normes éthiques dont l'observance est conçue comme souhaitable mais pas obligatoire. Il les qualifie respectivement de technique de direction autoritaire, et de technique de direction souple de la conduite humaine ; la technique des commandements, comme celle des recommandations, implique soit une situation d'hétéronomie, dans laquelle les individus entretiennent des relations de supérieurs à subordonnés, soit une

situation d'autonomie dans laquelle chacun décide de se forger à soi-même des normes.

Conformément à cette distinction, la technique conventionnelle se présente, *in fine*, comme un procédé de droit de direction autonome de la conduite humaine, dans la mesure où elle est élaborée d'un commun accord sans faire naître de relations hiérarchiques entre les parties concernées. Elle peut énoncer des normes autoritaires qui constituent des commandements, ou des normes souples, c'est-à-dire des recommandations.

Elle sous-tend par ailleurs une multitude de "sous-techniques" qui sont autant de moyens juridiques distincts dont l'objectif commun est la lutte contre les pollutions et les nuisances et la prévention des risques technologiques. La forme plurielle de l'intitulé du sujet de recherche incite en effet à concevoir la technique conventionnelle en tant que genre, englobant des techniques conventionnelles multiples considérées alors comme des espèces.

La présente recherche consiste à appréhender les techniques conventionnelles qui ont trait, d'une part, à la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'autre part, à la prévention des risques technologiques. Il est nécessaire de préciser chacun de ces groupes de mots.

L'expression "lutte contre les pollutions et les nuisances" se compose de trois noms qui doivent être expliqués séparément.

La lutte suppose un combat ou "une opposition violente entre deux adversaires (individus, groupes), dont chacun s'efforce d'imposer à l'autre sa volonté et de faire triompher sa cause"<sup>35</sup>. Elle exprime un effort que fait une personne pour tenter de l'emporter sur l'autre. Appliquée à l'environnement, elle consiste en l'action de s'opposer aux pollutions et aux nuisances.

---

<sup>35</sup> Dictionnaire Le Grand Robert de la langue française, *op. cit.*



La notion de pollution concerne l'altération des milieux. Elle vise l'atteinte portée à la qualité physique, chimique et bactériologique de l'eau<sup>36</sup>, de l'air<sup>37</sup> et du sol<sup>38</sup> par la diffusion ou la dilution de substances nuisibles et toxiques.

Le milieu aquatique subit une dégradation fréquente de sa qualité en raison des eaux domestiques usées, du lessivage du matériel agricole, des rejets industriels et de matières en suspension emmenées par les eaux pluviales. L'altération de ses propriétés physiologiques peut résulter d'une concentration de germes pathogènes, d'une difficulté d'oxygénation en raison de la présence d'un film comme une couche d'huile empêchant l'oxygène de l'air de pénétrer l'eau, d'un rejet de substances toxiques, et d'une eutrophisation due à la présence excessive de certains déchets favorisant un développement déséquilibré de la flore aquatique.

L'air qui est l'enveloppe atmosphérique entourant la planète, est menacé dans sa qualité par la dispersion de substances nocives dont l'origine est soit naturelle - l'anhydride sulfureux peut se dégager d'une éruption volcanique -, soit provoquée par l'activité humaine. L'homme est à l'origine des *smogs*, c'est-à-dire des brouillards en milieu urbain dans les climats tempérés et froids, qui résultent de la concentration d'oxydes de soufre et d'azote, et dont les répercussions sur la santé sont importantes : les citoyens se plaignent d'irritations des yeux, de maux de gorge et des bronches, de problèmes cardiaques et d'asthme. Il est par ailleurs responsable des pluies acides qui

---

<sup>36</sup> L'article L 211-1 du Code de l'environnement évoque expressément la question de la protection de la ressource en eau contre toute pollution.

<sup>37</sup> La pollution de l'air est définie par l'article L 220-2 du Code de l'environnement de la manière suivante : "Constitue une pollution atmosphérique au sens de la présente loi l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives".

<sup>38</sup> Selon la Résolution (72) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 30 mai 1972 relative à la Charte européenne des sols (M. PRIEUR, S. DOUMBE-BILLE, *Recueil francophone des textes internationaux en droit de l'environnement*, CD-Rom, vol.1, AUPELF-UREF, Bruylant), "le sol est un milieu vivant et dynamique qui permet l'existence de la vie végétale et animale. Il est essentiel à la vie de l'homme en tant que source de nourriture et de matières premières. Il est un élément fondamental de la biosphère et contribue, avec la végétation et le climat, à régler le cycle hydrologique et à influencer la qualité des eaux".

contribuent à la dégradation des forêts de conifères. La combustion de fuel et de charbon engendre une concentration d'acides sulfuriques et nitriques dans l'air qui tend à décimer une partie des forêts.

Le sol subit également les conséquences néfastes de l'activité humaine. Sa fertilité est indispensable à une agriculture de qualité. Or, les pratiques culturales intensives par l'utilisation massive d'engrais chimiques afin d'augmenter la productivité, engendre une modification de l'équilibre du sol et appauvrit ses propriétés naturelles. Cette dégradation aboutit par ailleurs à une perte de qualité des aliments qui peut s'avérer nuisible pour la santé. L'exploitation des ressources minérales qui sont dites non-renouvelables en raison du temps qu'il faut pour qu'elles se constituent, incite à repenser les modes de production énergétique. La planète contient des réserves en combustibles d'origine fossile (charbon, gaz et pétrole) et en minerais qu'il importe de préserver en recherchant des énergies de substitution, comme la géothermie, les biocarburants, l'énergie solaire et éolienne, et en développant le recyclage, en particulier celui du cuivre, du zinc, du plomb et de l'aluminium produit par l'industrie sidérurgique.

La notion de nuisance suppose en revanche une subjectivité liée à l'hypothèse d'un désagrément sonore ou matériel subi par l'homme. Elle se définit comme "toute agression d'origine humaine contre le milieu physique ou biologique, naturel ou artificiel, entourant l'homme, l'idée d'agression traduisant précisément le jugement défavorable porté sur la modification de l'environnement en cause"<sup>39</sup>. Elle renvoie aux problèmes dus au bruit<sup>40</sup>, à ceux suscités par les déchets.

Le bruit n'entraîne pas *stricto sensu* de déséquilibres écologiques. Ses effets touchent au cadre de vie des populations rurales et urbaines, qu'il

---

<sup>39</sup> F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, thèse Droit, Paris, LGDJ, 1981, p.6.

<sup>40</sup> Selon le professeur PRIEUR (*Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Paris, 5<sup>ème</sup> édition, 2004, n°840, p.601), "le bruit peut être défini comme toute sensation auditive désagréable gênante ou tout phénomène acoustique produisant cette sensation. Le bruit étant par nature un phénomène subjectif, on a pu dire aussi que c'était tout son non désiré. (...) C'est donc la nuisance la plus insidieuse, celle qui est ressentie physiquement par le plus grand nombre de personnes et contre laquelle les pouvoirs publics semblent les plus démunis".

détérioré. Il est la plupart du temps perçu comme une gêne quotidienne qu'il est nécessaire de réduire. Il affecte de surcroît la santé des individus en ayant "une influence directe sur le système nerveux végétatif qui dirige les fonctions automatiques de l'organisme"<sup>41</sup>, en suscitant des lésions auditives, des modifications du rythme cardiaque, une augmentation de la tension artérielle, notamment. Ces conséquences pathologiques font du bruit une nuisance qu'il faut combattre.

Les déchets qui sont, aux termes de l'article L 541-1-II du Code de l'environnement, "tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon", apparaissent comme des "anti-biens qu'il faut se hâter d'éliminer", selon le doyen Carbonnier<sup>42</sup>, eu égard à leur dangerosité environnementale. La question de leur élimination se pose avec une acuité particulière en raison de l'augmentation constante depuis plusieurs décennies de la quantité d'ordures des ménages qui se chiffre en millions de tonnes par an, et de la toxicité des produits laissés par les activités industrielles. Le constat de la contamination des nombreux sites d'élimination des déchets du fait d'une gestion non appropriée aux risques et nuisances potentiels des déchets incite les pouvoirs publics à réagir en réglementant. Or, ce n'est que depuis le milieu des années 1970 qu'ils ont pris en compte les risques liés aux déchets, avec la directive du Conseil de la Communauté européenne n°75/442 du 15 juillet 1975<sup>43</sup> et la loi cadre n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux<sup>44</sup>. Les collectivités locales et les industriels unissent leurs efforts pour réduire tant le volume des déchets urbains que la nocivité des déchets industriels et organiques. Ils recourent au processus de valorisation par recyclage, c'est-à-dire par réintroduction directe comme matière première "secondaire" d'un déchet dans le cycle de

---

<sup>41</sup> L. ABDELMALKI, P. MUNDLER, *Economie de l'environnement*, Hachette, Coll. Les Fondamentaux, Paris, 1997, p.15.

<sup>42</sup> J. CARBONNIER, *Droit civil – Les biens*, Paris, PUF, 16<sup>ème</sup> édition, 1995, p.393-394.

<sup>43</sup> Directive du Conseil 75/442/CEE, du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *JOCE* N° L 194/39, du 27 juillet 1975.

<sup>44</sup> Loi n°75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination et à la récupération des matériaux, *JORF* 3 avril 1992, p.5003.

production dont il est issu, par régénération, c'est-à-dire par réintroduction directe après transformation physico-chimique, ou par incinération avec récupération d'énergie. Ils concluent ensemble des conventions avec des organismes spécialisés en matière d'élimination des déchets d'emballages tels que Eco-Emballages, Cyclamed et Adelphe<sup>45</sup>. Les entreprises confient en outre les ferrailles, les métaux non ferreux (il s'agit de l'aluminium, du plomb, du zinc, du cuivre et des alliages cuivreux), les textiles, le verre, les palettes en bois, les papiers et cartons aux professionnels de la récupération et du recyclage qui en assurent la gestion et la valorisation. Par ailleurs, le développement du trafic transfrontalier des déchets dangereux depuis les années 1980 a incité les gouvernements à réglementer les mouvements d'importation et d'exportation des déchets, et ce notamment après que l'on ait perdu la trace de 41 fûts de déchets de dioxine en provenance de l'usine chimique de Seveso, en Italie, qui avaient été à l'origine d'un accident très grave en 1976. Ils ont été retrouvés dans un abattoir abandonné en France. La révélation par l'organisation Greenpeace en 1988 de l'existence de contrats conclus entre des entreprises européennes et américaines et des gouvernements de pays en voie de développement par lesquels des déchets dangereux étaient transférés vers ces pays témoigne d'une situation inquiétante. Le commerce des déchets s'effectuait en toute illicéité : il faisait l'objet de contrats de vente entre l'entreprise productrice des déchets et la société récupératrice sans que l'Etat ait donné son accord, alors qu'il est le signataire du contrat d'acquisition finale des déchets. Il convenait alors de les soumettre à une réglementation spécifique qui compensait l'inapplicabilité des règles de commerce : en tant que déchets, leur marché s'effectuait, à l'origine, en marge de toute réglementation, étant donné qu'un déchet n'est pas, par définition, un produit qui a une valeur marchande ; il ne peut donc relever des règles de commerce. Les pouvoirs publics ont réagi en instaurant un contrôle et en garantissant la traçabilité

---

<sup>45</sup> Le statut de ces organismes est précisé dans la première partie, titre I, chapitre II, section II (cf. infra).

des flux de déchets. Le Conseil des Communautés européennes a adopté la directive 84/631/CE le 6 décembre 1984, relative à la surveillance et au contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux<sup>46</sup>. Ce texte établit une procédure de contrôle des échanges de déchets et précise les conditions de leur transport. La convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination signée à Bâle le 22 mars 1989 sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement<sup>47</sup> condamne le trafic illicite de déchets et reconnaît la possibilité de faire du commerce de déchets pour les Etats qui y consentent, par la conclusion d'accords. Ces textes tentent de concilier les flux de déchets avec les impératifs environnementaux. L'expansion du commerce de déchets a mis en évidence leur éventuelle utilité économique nonobstant leur dangerosité. Elle a montré que les déchets n'étaient pas seulement des résidus destinés à être mis au rebut, mais qu'ils avaient une valeur commerciale.

La "prévention des risques technologiques" se réfère plus spécifiquement aux mesures prises pour éviter que se réalise un événement éventuel dont les conséquences seraient irréversibles pour la nature, les écosystèmes et la santé de l'homme. Elle tend à s'opposer à ce que des accidents majeurs<sup>48</sup> liés à l'activité industrielle se produisent. Certaines catastrophes ont en effet pu avoir des conséquences irrémédiables.

L'exemple de la catastrophe de Bhopal en Inde en 1984, où la fuite d'un gaz toxique d'une usine américaine de pesticides a provoqué 4 000 décès et des handicaps irréversibles chez 20 000 personnes. L'explosion, en 1986, du

---

<sup>46</sup> Directive du Conseil 84/631/CEE, *JOCE*, N° L 326/31 du 13 décembre 1984.

<sup>47</sup> La convention est entrée en vigueur en France le 5 mai 1992, grâce au décret n°92-883 du 27 août 1992, *JORF* 2 septembre 1992, p.11971.

<sup>48</sup> La directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*JOCE*, N° L 10/13 du 14 janvier 1997) (dite directive Seveso II) définit en son article 3-5 la notion d'accident majeur comme : "Un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation d'un établissement couvert par la présente directive, entraînant pour la santé humaine, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et/ou pour l'environnement, un danger grave, immédiat ou différé, et faisant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses".

réacteur nucléaire de la centrale ukrainienne de Tchernobyl a libéré un nuage radioactif qui a gravement irradié un grand nombre de personnes et provoqué la contamination de millions d'hectares de terre. Les marées noires ont également des répercussions irréversibles sur la faune et la flore marine, comme l'attestent le naufrage du pétrolier libérien Torrey-Canyon au large de la Cornouaille le 18 mars 1967, qui a entraîné le déversement de 60 000 tonnes d'hydrocarbures en mer et la pollution de 180 kilomètres de côtes françaises et anglaises, celui de l'Olympic Bravery le 24 janvier 1976 sur les roches de la côte d'Ouessant où 250 000 tonnes d'hydrocarbures ont été déversées, l'échouement du pétrolier libérien Amoco-Cadiz le 16 mars 1978 au large des côtes bretonnes qui a engendré le déversement de 230 000 tonnes de pétrole, celui du navire Exxon-Valdez le 24 mars 1989 sur un récif en Alaska, libérant ainsi 40 millions de litres de pétrole brut qui ont englué 1 500 kilomètres carrés de glaces arctiques et souillé 1 700 kilomètres de côtes, le naufrage de l'Erika près des côtes françaises en décembre 1999, et celui du Prestige le 13 novembre 2002 qui a déversé plus de 60 000 tonnes de fuel lourd au large du cap Finistère.

Ces événements sont représentatifs des dangers que peuvent occasionner les activités industrielles. La manipulation de substances chimiques et fossiles, l'activité nucléaire présentent des risques qu'il importe de maîtriser en recourant à une politique préventive.

La présente recherche concerne les actes de nature conventionnelle contribuant à combattre les effets néfastes de l'activité humaine, notamment industrielle, tant sur la santé, la salubrité que sur les éléments naturels, et ceux permettant d'éviter que ne se produise un événement incertain dû à l'utilisation des outils, des procédés et des méthodes industriels<sup>49</sup>. Cette acception théorique commande une approche pragmatique qui repose sur une méthodologie spécifique.

---

<sup>49</sup> Pour la commodité de l'exposé, les expressions "les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions", "les conventions de lutte contre les pollutions" ou "les conventions environnementales" désigneront "les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques".

## 2/ L'appréhension rationnelle de la recherche

Il convient de procéder au recensement des conventions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques, et ce conformément à une méthode d'analyse rationnelle.

Il est nécessaire de réfléchir, au préalable, à une démarche logique d'identification et de collecte des données, dans la mesure où ces accords sont signés par des parties de nature juridique diverse et ne respectent pas nécessairement de formalisme préétabli. Tant et si bien qu'aucune approche rationnelle ne semble guider leur élaboration. De surcroît, aucun cheminement logique vers la conclusion de certains d'entre eux n'est perceptible, ce qui rend alors leur identification et leur collecte très périlleuses. Cet obstacle pourrait être facilement surmonté si les acteurs environnementaux, que ce soit l'administration ou les industriels, étaient plus coopérants. Or, ce n'est pas toujours le cas.

Certains intervenants, dont bon nombre d'entreprises, sont en effet assez réticents à transmettre les documents juridiques, sous prétexte que l'environnement est perçu comme un sujet sensible qui nécessite le plus grand secret.

Parfois aussi, l'administration émet une réserve quant à la communication des actes en avançant des prétextes multiples et variés dont le bien-fondé est discutable, précisément en raison d'un droit à l'information consacré par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations<sup>50</sup>, et l'article 7 de la Charte de l'environnement qui en fait un principe de valeur constitutionnelle<sup>51</sup>.

Cette réticence à communiquer les informations témoigne d'un contexte symptomatique mis en lumière par le thème de la "*maladministration*" développé depuis une douzaine d'années avec notamment la politique du renouveau du

---

<sup>50</sup> Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF* 13 avril 2000, p.5646.

<sup>51</sup> Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* 2 mars 2005, p.3697.

service public<sup>52</sup>. Le cloisonnement excessif des services administratifs largement déploré par les pouvoirs publics, constitue un obstacle à la transmission des données. Les agents administratifs, quoique performants, s'affichent comme des spécialistes capables de fournir des renseignements pointus sur des questions précises. Pour autant, l'embarras se ressent dès lors qu'il s'agit d'appréhender globalement les problèmes, si bien que seules des bribes d'information peuvent être obtenues de chacun des services, à charge pour le citoyen de multiplier ses démarches administratives, dont la lourdeur est nécessairement source de complication et de découragement, et de voler de service en service, de faire du "porte-à-porte" pour tenter d'obtenir l'ensemble des renseignements.

C'est précisément dans ce contexte que s'inscrit la démarche de collecte des conventions. Il accroît la difficulté de la tâche en rendant périlleuse l'accessibilité de l'information et en contribuant à laisser planer une part d'incertitude dans l'accomplissement de la recherche documentaire. L'objectif de l'exhaustivité paraît illusoire, tant il est vrai que la prolifération des actes et leur dispersion géographique rendent impossible une liste complète et à jour de l'ensemble des données. Il convient alors de poursuivre un objectif moins ambitieux et de se contenter de recenser un nombre suffisamment important de textes pour qu'ils soient représentatifs des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques. Pour ce faire, il importe de procéder au recensement en ayant une approche rationnelle d'identification des accords et de collecte des actes.

---

<sup>52</sup> Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public (*JORF* 24 février 1989, p.2526).



### 3/ La démarche d'identification et de collecte des conventions

Il s'agit alors de cerner précisément les actes qui seront par la suite réclamés aux partenaires privés (personnes physiques, associations, sociétés) et publics (Etat, collectivités territoriales et leurs démembrements).

La recherche se limite aux techniques conventionnelles dont l'objet consiste soit à combattre et à réduire les pollutions qui altèrent la qualité de l'eau, de l'air, du sol, ainsi que les nuisances acoustiques, olfactives et alimentaires, soit à prévenir la réalisation d'un événement éventuel et incertain d'une exceptionnelle gravité dû à l'utilisation d'outils industriels, et ce conformément à l'approche théorique exposée précédemment<sup>53</sup>.

Encore faut-il déterminer rigoureusement le champ d'investigation du point de vue géographique. L'étendue territoriale de la présente recherche commande la démarche de collecte, puisqu'elle constitue un indicateur de l'échantillonnage conventionnel à intégrer.

Tenter l'identification des techniques conventionnelles sur un plan international serait un objectif ambitieux, mais constituerait une épreuve difficilement surmontable et risquée étant donné l'ampleur du phénomène, la disparité des actes et leur maintien dans "les obscurités d'un espace néo-corporatiste"<sup>54</sup>. Par conséquent, il paraît souhaitable de se limiter au droit interne et de prendre en compte incidemment, lorsque l'intérêt l'exige, tant le droit étranger que le droit international : l'un et l'autre offrent des exemples conventionnels topiques qui procèdent d'une démarche formelle préétablie par des textes unilatéraux, et ce contrairement à certains types d'accords de droit français.

En effet, les conventions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques conclues au niveau international se comprennent, en principe, comme des traités qui sont "des accords internationaux conclus par écrit entre Etats et régis par le droit international"<sup>55</sup>. A ce titre, elles

<sup>53</sup> Cf. supra, 1/ de l'introduction.

<sup>54</sup> P. LASCOURMES, *L'éco-pouvoir. environnements et politiques*, Paris, Editions La Découverte, Série Ecologie et Société, 1994, p.170.

<sup>55</sup> Art. 2 §1-a de la Convention sur le droit des traités signée à Vienne le 23 mai 1969, in P.-M. DUPUY, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 3<sup>ème</sup> éd., 2002, p.243.

respectent les règles de formation des traités contenues dans la Convention sur le droit des traités signée à Vienne le 23 mai 1969<sup>56</sup> : la violation des formalités relatives à leur élaboration, leur conclusion, leur validité et leur application, dont l'origine est soit coutumière, soit conventionnelle<sup>57</sup>, constitue une cause de responsabilité de l'Etat. Au demeurant, un certain nombre d'accords internationaux qui, comme les traités, sont issus d'une concertation entre sujets du droit international, ne sont pas soumis au droit des traités, et en particulier au principe *pacta sunt servanda*<sup>58</sup> grâce auquel le droit international conventionnel est obligatoire<sup>59</sup>. Ces documents sont qualifiés d'actes concertés non conventionnels qui sont des *gentlemen's agreements* ou des *non-binding agreements* anglo-saxons en vertu desquels des personnes habilitées à engager l'Etat signent un accord dont le respect s'impose comme une "question d'honneur ou de bonne foi"<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> *Préc.*

<sup>57</sup> Certaines règles sont des coutumes que la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 précitée codifie, notamment, en confirmant les cinq phases de conclusion des traités, à savoir : la négociation, la signature, la ratification, la publication et l'enregistrement. En revanche, d'autres sont directement issues de cette convention, soit par les précisions qu'elles apportent aux coutumes (voir notamment, la définition conventionnelle du traité qui est plus complète que celle retenue par la coutume), soit par le caractère nouveau de la règle qu'elles énoncent (il s'agit par exemple de la notion de *jus cogens*, norme impérative de droit international qui est prévue par l'article 53 de ladite Convention).

<sup>58</sup> *Pacta sunt servanda* : principe du respect de la parole donnée (P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public, op. cit.*, n°25, p.56), les parties sont liées par l'accord et doivent l'exécuter de bonne foi (J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public, Domat droit public*, Paris, Montchrestien, 6<sup>ème</sup> édition 2004, p.76). Ce principe est formulé par l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traité (*préc.*) : "Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi."

<sup>59</sup> H. KELSEN, dans sa *Théorie pure du droit* ( trad. Ch. Eisenmann, Dalloz, Institut Kelsen, 1962 ; Bruylant-LGDJ, 1999, spéc. p.314), explique le fondement du caractère obligatoire du droit par référence à une loi dite "loi de normativité", selon laquelle les normes juridiques forment un système hiérarchisé. Cette hiérarchisation permet à chaque norme de se situer par rapport à l'autre et de fonder son caractère obligatoire. Ainsi, chacune d'elle tire sa force obligatoire de celle qui lui est supérieure, et inversement, chacune d'elle sert de fondement à celle qui lui est inférieure. Par référence à cette pyramide dite "pyramide hiérarchique", le droit international conventionnel reposerait sur le principe *pacta sunt servanda* qu'il considèrerait comme un principe de droit coutumier. A ce titre, le droit conventionnel, dans la hiérarchie des normes juridiques internationales, serait situé au-dessous du droit coutumier.

<sup>60</sup> M. VIRALLY, La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique (à l'exception des textes émanant des organisations internationales) : Rapport provisoire, *Ann. I.D.I.*, volume 60-1, 1983, p.207, *loc. cit.*, p.208.

Les Etats recourent fréquemment à cette technique de droit dont l'essor actuel tend à complexifier le schéma juridique : les accords dits formels, c'est-à-dire ceux dont les règles d'élaboration sont expressément prévues par un texte, coexistent désormais avec les actes informels qui s'apparentent à des *gentlemen's agreements*. Comme le souligne E. Rehbinder<sup>61</sup>, en Allemagne, Autriche, Belgique, France et Grande-Bretagne, les accords environnementaux informels dénommés "non-binding agreements" ou "self commitments" prévalent quantitativement, alors qu'aux Pays-Bas et au Portugal la situation est inversée, les contrats formels ont de loin la préférence des acteurs environnementaux. Le Danemark et la Suède utilisent, quant à eux, de manière équilibrée les deux types d'accords.

Ce constat invite à procéder à une comparaison avec la situation en droit français où la prolifération normative implique un processus de formalisation des faits, et ce afin de leur attribuer une assise juridique. La réglementation s'affiche de plus en plus comme un support précis contribuant à l'encadrement des relations contractuelles. Ce processus de juridicisation des données du réel s'apparente à celui développé par certains Etats étrangers.

Le "covenant" néerlandais considéré comme le pionnier en ce domaine, fait figure de modèle et influence largement l'appréhension des accords. Il désigne deux contrats encadrés par une réglementation très précise. Il donne lieu d'abord à la signature par l'autorité publique et une association professionnelle d'un accord-cadre qui est dépourvu de valeur juridique, puis à celle de contrats au sens civiliste du terme par chaque firme qui souhaite y adhérer<sup>62</sup>. Il est essentiellement considéré comme l'instrument de mise en œuvre de la réglementation par laquelle les usines doivent obtenir un permis d'exploitation pour fonctionner et se soumettre aux seuils d'émissions polluantes qu'elle

---

<sup>61</sup> E. REHBINDER, *Environmental Agreements - a New Instrument of Environmental policy*, *Environmental Policy and Law*, 27/4 (1997), p.258, *loc. cit.*, p.260.

<sup>62</sup> Les "covenants" aux Pays-Bas sont une pièce maîtresse de la politique environnementale. Définie par le National Environmental Policy Plan (NEPP) de 1989-1990, elle poursuit des objectifs qualitatifs et les traduit en plus de 200 objectifs quantitatifs. Voir, J. W. BIEKART, *Environmental Covenants Between Government and Industry, A Dutch NGO's Experience*, 4 *RECIEL*, Number 2, 1995, p.141 ; J. PETERS, *Voluntary Agreements between Government and Industry, The Basic Metal Covenant as an Example*, in, *Environmental Contracts and Covenants : New Instrument for a Realistic Environmental Policy?*, J. van Dunné (éd.), 1993, p.19 ; J. van den Broek, *Covenant and Permit in the Dutch Target Group Consultation*, in J. van Dunné (éd.), *op. cit.*, p.33.

prévoit. Cette présence conventionnelle et réglementaire simultanée tend à garantir l'application de sanctions en cas de violation des dispositions convenues.

Le Dual System Deutschland (DSD) arbore un formalisme semblable à celui qui caractérise le "covenant" néerlandais et s'apparente également au contrat-type. Il a été conçu dans un Etat, l'Allemagne, où peu d'accords formels sont en principe conclus en matière environnementale. Il constitue un engagement signé par six cents firmes du secteur des biens de consommation, de la distribution et des fabricants d'emballages dont l'objectif est le recyclage des déchets d'emballages de vente quantifiés et différenciés par type de matériaux. Grâce au support réglementaire, en l'occurrence le décret Töpfer du 12 juin 1991<sup>63</sup>, la procédure conventionnelle est strictement encadrée et témoigne d'une solennité propre à garantir l'application d'une sanction pour violation des formalités d'élaboration de l'accord.

L'encadrement législatif présente un intérêt évident : il contribue à préciser le régime de droit du contrat et parvient à entourer ce dernier d'une garantie d'effectivité.

Convaincu de l'attrait de ce type d'acte, l'Etat français en a développé la technique par le contrat dit Eco-Emballages : prévu par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1992<sup>64</sup> aux termes duquel le producteur ou l'importateur de produits commercialisés dans des emballages est soumis à l'obligation de pourvoir à l'élimination de ses déchets d'emballages, cet accord reprend, *in fine*, les mêmes caractéristiques que le DSD en Allemagne.

Au demeurant, peu d'engagements sont ainsi formalisés en droit français, de sorte qu'ils apparaissent *a priori* dépourvus de tout statut juridique et leur violation n'est en principe assortie d'aucune sanction. Ces exemples

---

<sup>63</sup> Le décret Töpfer du 12 juin 1991 a été rédigé sous l'initiative des industriels concernés et permet de légaliser les décisions prises antérieurement par les firmes et de confirmer l'objectif de recyclage des déchets d'emballages. A ce titre, il devient un support juridique formel grâce auquel est déterminé le statut des engagements pris et précisé les sanctions applicables pour non-respect des mesures ainsi prévues.

<sup>64</sup> Cf. le décret n°92-377 du 1<sup>er</sup> avril 1992 portant application pour les déchets résultant de l'abandon des emballages de la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (*JORF* 3 avril 1992, p.5003).

conventionnels s'apparentent de toute évidence à des contrats-type, lesquels se présentent comme des modèles d'actes élaborés par l'autorité administrative et qui servent de référence à l'application des accords qu'ils sous-tendent : ces documents s'analysent comme des règlements et "les « contrats » conclus en application (de ces textes) seraient en réalité des accords attributifs de situations réglementaires"<sup>65</sup>. La jurisprudence a d'ailleurs reconnu le caractère réglementaire des contrats-type en déclarant recevables les recours pour excès de pouvoir formés contre eux<sup>66</sup>. Ils sont parfois issus directement de textes législatifs : l'article L 326-5 du Code rural sur les contrats-type sert de cadre légal aux accords d'intégration conclus à titre individuel ou au contrat collectif ; l'arrêt de la Cour de cassation du 4 mars 2003, *SA Volailles Corico c/ Brizard Gilles*<sup>67</sup> réserve clairement " la notion de contrat-type par secteur de production aux seuls contrats élaborés en application des dispositions particulières de l'article L 326-5 précité"<sup>68</sup>.

Pour autant, la nature et la force juridiques de ces engagements paraissent incertaines. Ressortissent-ils au *droit* ou au *non-droit*, et dans ce cas, ont-ils une propension à devenir du *droit* ? S'apparentent-ils à des *gentlemen's agreements* ? Quel régime peut-il leur être appliqué ? Ces questions constituent, *de facto*, les lignes directrices de la recherche. Elles permettent de souligner la spécificité de la matière et incitent à une démarche de rationalisation des données factuelles à l'appui de laquelle pourront être cités les exemples du droit étranger et du droit international.

Forte de cette délimitation géographique, la recherche d'identification des conventions repose sur trois approches successives dont chacune contribue à un recensement des accords.

---

<sup>65</sup> A. DE LAUBADERE, F. MODERNE, P. DELVOLVE, *Traité des contrats administratifs*, *op. cit.*, p.78.

<sup>66</sup> Voir à ce titre, la jurisprudence bien établie depuis plusieurs décennies : CE 5 mai 1961, *Ville de Lyon, Leb.*, p.294 ; *CJEG* 1961.J. 175, concl. Braibant, note Teste et Chaudouard ; CE 13 juillet 1962, *Conseil national de l'ordre des médecins, RDP* 1962, p.739, concl. Braibant.

<sup>67</sup> Cass. 1<sup>ère</sup> civ., 4 mars 2003, *SA Volailles Corico c/ Brizard Gilles*, pourvoi n° R 00-16.436.

<sup>68</sup> J.-P. DEPASSE, Double éclairage de la Cour de cassation en matière de contrats d'intégration sur la notion de contrats-type et sur le contenu des contrats individuels, *Revue de Droit Rural*, n°318, décembre 2003, p.688, *loc. cit.*, p.690.

Tout d'abord, elle consiste à compiler la littérature juridique. Cette lecture permet de répertorier d'un point de vue général les différents types de conventions qui sont susceptibles d'être employés en matière de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques : il s'avère que les différents genres conventionnels déjà appréhendés par le droit sont d'une utilisation fréquente en ce domaine ; bon nombre d'accords s'apparentent en effet aux contrats de droit privé et de droit public, contrats d'assurance pour les uns, contrats de plan, contrats de marchés publics pour les autres. Cependant, cette démarche n'est pas entièrement satisfaisante, puisqu'elle ne permet pas une identification précise de chacun des engagements dont certains arborent des traits particuliers.

Puis, il s'agit de procéder à une approche rationnelle éloignée de toute qualification figée et préétablie par le droit, et axée sur l'analyse du contenu des stipulations. Précisément, c'est au regard de l'objet des accords que ceux-ci seront intégrés à la recherche : toute stipulation contribuant à lutter contre les pollutions et les nuisances et à prévenir les risques technologiques fera de l'acte pris dans son ensemble une technique conventionnelle présentement appréhendée.

Enfin, une démarche pragmatique est nécessaire. Il importe de recenser les filières industrielles pour tenter d'obtenir un panel suffisamment représentatif des engagements conclus en ce domaine. Pour chacune des branches d'activités, il sera procédé à une recherche systématique des accords, dans un but de rigueur et de pertinence.

Au terme de cette démarche d'identification commence le processus de collecte des données. Là encore, une approche rationnelle s'impose et commande un effort de communication qui demande un déplacement sur le terrain et la rencontre des partenaires environnementaux : les contractants privés, - les entreprises et les organismes professionnels<sup>69</sup> -, et publics, - l'administration

---

<sup>69</sup> Ce furent, par exemple, l'Union des industries chimiques (UIC), la Fédération nationale du bâtiment (FNB), la Fédération française de la récupération pour la gestion industrielle de l'environnement et du recyclage (FÉDEREC), le Syndicat national du décolletage (SNDEC), notamment.

centrale (notamment, le ministère de l'Environnement), les collectivités territoriales, les établissements publics nationaux (l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et les agences de l'eau, par exemple) et territoriaux ainsi que leurs démembrements<sup>70</sup> -, devaient donc être consultés.

De la sorte, il a pu être rassemblé un nombre de documents jugés suffisamment représentatifs des conventions existantes.

#### 4/ La problématique de la recherche

A la lumière de ces précisions méthodologiques, il convient de s'interroger sur la "teneur" de ce droit conventionnel, pour paraphraser le professeur Amselek<sup>71</sup>, afin de résoudre les doutes structurels qui tiennent essentiellement à l'ontologie juridique et à la pratique. Sans doute l'incertitude quant à la nature et au régime de ces conventions conditionne-t-elle la présente recherche et l'oriente-t-elle inévitablement vers un effort de théorisation des données.

La lecture des accords invite à se reporter à la distinction fondamentale entre le critère formel et le critère matériel. Elle contribue à une analyse rigoureuse des documents et permet de fixer la trame de la problématique qui va guider la réflexion.

Le flou qui entoure le statut juridique de certains actes proviendrait de la seule référence à leur forme extérieure, alors que la prise en compte de la nature de leurs clauses permettrait de manière infaillible sa détermination. En somme, dans la mesure où le critère formel n'apporte pas de réponse satisfaisante, le critère matériel lui supplée remarquablement grâce à l'analyse approfondie des dispositions qu'il suscite.

La complémentarité et l'interdépendance évidente des critères formel et matériel renvoient l'une et l'autre à la définition théorique du concept de règle de droit. En effet, cette distinction qui nourrit l'esprit des juristes, constitue concrètement

---

<sup>70</sup> Ce furent principalement, les sociétés d'économie mixte et les associations.

<sup>71</sup> P. AMSELEK, La teneur indéfinie du droit, *RDP*, 1991-5, p.1199.

une sorte de dissection épistémologique de l'acte, de laquelle émerge une structure dichotomique composée de deux concepts indissolublement liés. L'acte et la norme apparaissent comme les composantes constantes et nécessaires de la règle de droit, comme l'affirme Kelsen<sup>72</sup>. L'un et l'autre entretiennent une relation d'interdépendance qui parvient à créer une situation symbiotique.

L'acte est lui-même porteur de deux sens complémentaires, dans la mesure où il se présente à la fois comme le *negotium* qui désigne l'opération par laquelle les normes sont élaborées et l'*instrumentum* en tant que support ou procédé juridique d'édiction des normes<sup>73</sup>. Il s'apparente alors à une coquille vide prévue par l'ordre juridique et instituée par le droit, dont la vocation est de comporter un ensemble de normes : autrement dit, il prépare la venue de la norme en la précédant et en lui assurant une pérennité grâce à son caractère solennel. Ainsi désigne-t-il "*tout acte accompli volontairement en vue de produire des effets de droit*"<sup>74</sup>.

La norme, quant à elle, constitue une proposition impérative indiquant un modèle de conduite qui se comprend comme la signification de cet acte. Ce rapport de mutuelle dépendance démontrée par H. Kelsen se manifeste alors par le fait que "la norme qui confère à l'acte la signification d'acte de droit est elle-même créée au moyen d'actes de droit"<sup>75</sup>. Cette dialectique se vérifie d'ailleurs quel que soit le type d'impératif qu'elle comporte.

Plusieurs degrés d'impératifs peuvent en effet être énoncés, sans que la forme, *stricto sensu*, soit modifiée. Que cet impératif soit catégorique - c'est-à-dire contraignant et autoritaire - ou conditionnel - c'est-à-dire permissif et souple -<sup>76</sup>, il

<sup>72</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p.12 et s.

<sup>73</sup> Cf. Ch. EISENMANN, Les actes juridiques du droit administratif - cours 1957-1958, in *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, tome II, 1983, p.497 et s.

<sup>74</sup> J. FLOUR, J.-L. AUBERT, E. SAVAUX, *Droit civil, Les obligations, volume I : L'acte juridique*, Collection U, Paris, Armand Colin, 10<sup>ème</sup> éd., 2002, p.32, n°55.

<sup>75</sup> H. KELSEN, *op. cit.*, p.12.

<sup>76</sup> La distinction entre l'impératif catégorique et l'impératif conditionnel a été largement développée chez Kant (cf. E. Kant, *Introduction à la métaphysique des mœurs*, Paris, Gallimard, Coll. la Pléiade, 1986, p.469 et s), bien qu'elle ne soit pas strictement kantienne, comme l'a montré S. GOYARD-FABRE (cf. *Essai de critique phénoménologique du droit*, Klincksieck, 1972, p.79 et s ; De l'idée de norme à la science des normes : Kant et Kelsen, in P. AMSELEK (dir.), *Théorie du droit et science*, Paris, Léviathan-PUF, 1994, p.221). Elle a, depuis lors, donné lieu à de nombreux écrits ; voir notamment, R. CAPITANT, *Introduction à l'étude de l'illicite. L'impératif juridique*, thèse de doctorat en droit, Librairie Dalloz, Paris, 1928, p.13 et s. ; H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p.109 et s. ; P. AMSELEK, Norme et loi, *APD* 1980, tome 25, Paris, Sirey, p.89 ; D. DE



n'en demeure pas moins la composante d'une norme, éminemment consubstantielle, contenue dans un acte qui devient l'archétype d'une *rationalité juridique* renouvelée. Thème récurrent d'une société en constante mutation et fertile en réflexions débordantes et passionnées depuis l'Antiquité<sup>77</sup>, la théorie de la *rationalité juridique* a pour objectif la recherche de la régulation de la société par le droit. Elle met par conséquent en lumière la question fondamentale du choix des moyens. La rationalisation, telle qu'elle est prônée par M. Weber<sup>78</sup>, a joué un rôle extrêmement important dans l'harmonisation et l'unification des rapports sociaux. Elle s'inscrit dans un contexte socio-historique caractéristique de la société moderne<sup>79</sup>, marqué par le rejet des lois de la Nature et la croyance dans les vertus de la *Raison* grâce à laquelle le droit devient un pôle de régulation sociale incontournable. Or, cette conception paraît dépassée à l'heure actuelle avec l'avènement du *post-modernisme*. Ce mot désigne "l'état de la culture après les transformations qui ont affecté les règles des jeux de la science, de la littérature et des arts à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle"<sup>80</sup>. Il "serait ce qui dans le moderne allègue l'imprésentable dans la présentation elle-même ; ce qui se refuse à la consolation des bonnes formes, au consensus d'un goût qui permettrait d'éprouver en commun la nostalgie de l'impossible ; ce qui s'enquiert de présentations nouvelles, non pas pour en jouir, mais pour mieux faire sentir qu'il y a de l'imprésentable"<sup>81</sup>. Autrement dit, il implique un contexte particulier où les actes environnementaux que les protagonistes accomplissent ne sont pas en principe gouvernés par des règles

---

BECHILLON, *Qu'est ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997, p.187 et s.

<sup>77</sup> La rationalisation provient aussi bien des théoriciens que des praticiens du droit. Les juristes, à l'époque romaine, en formalisant des concepts juridiques et en élaborant des théories ont contribué à la rationalisation qui a pris une ampleur toute particulière avec la codification, comme notamment les *Institutes* de Gaius et le *Digeste*. Depuis la fin du Moyen-Age, grâce à l'œuvre des universitaires, elle trouve ses sources dans le droit naturel dans la mesure où il permet "une réflexion sur les qualités intrinsèques du droit" (J. FREUND, *La rationalisation du droit selon Max Weber*, APD, tome 23, Paris, Sirey, 1978, p.68, *loc. cit.*, p.80), le droit canon en tant que droit autonome et strictement religieux et la codification avec, notamment le Code civil napoléonien.

<sup>78</sup> M. WEBER, *Rechtssoziologie*, Neuwied, Ed. Luchterhand, 1960.

<sup>79</sup> L'Etat moderne se caractérise par l'avènement du capitalisme, l'industrialisme, l'Etat-nation et le contrôle des moyens de violence. Cf. A. GIDDENS, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.

<sup>80</sup> J.-F. LYOTARD, *La condition postmoderne*, Collection Critique, Les éditions de Minuit, Paris, 1979, p.7.

<sup>81</sup> J.-F. LYOTARD, *Le postmoderne expliqué aux enfants, Correspondance (1982-1985)*, Editions Galilée, Paris, 1988, p.26.

déjà établies et qui n'entrent pas dans des catégories connues. Les partenaires entendent agir ensemble en dehors des normes préexistantes, et ce "pour établir les règles de ce qui aura été fait"<sup>82</sup>. Les conventions de lutte contre les pollutions paraissent donc un droit nouveau qui s'intègre dans cette postmodernité.

Dans le même temps, l'Etat affirme sa suprématie en tant que cadre juridique de référence. Le droit, ainsi unifié entre ses mains, est perçu comme "le mode privilégié d'encadrement et de régulation des rapports sociaux : il se voit assigner pour fonction d'ordonner l'évolution sociale, d'harmoniser l'action des éléments constitutifs de la société"<sup>83</sup>. Il se présente alors comme un outil idéalisé, mythifié, vecteur d'un "fétichisme"<sup>84</sup> démesuré.

Or, avec l'avènement de l'Etat-Providence, "le droit n'apparaît plus comme l'incarnation même de la Raison"<sup>85</sup> et n'est, de ce fait, plus assuré d'une légitimité de principe. Seule une inflexion de ses modes de production pourrait endiguer ce mouvement de reflux. La quête de la croyance en sa rationalité nécessite une rigueur de ses conditions d'élaboration qui induit, notamment, une démarche rationnelle qui suppose des procédés de négociation. Le droit devient un droit "réflexif", pragmatique tenant compte de la réalité et se caractérisant par sa complexité et sa flexibilité. Complexité, dans la mesure où il existe une multiplicité des foyers de droit et un pluralisme des sources juridiques<sup>86</sup>. Flexibilité, étant donné que la règle se veut souple et adaptable.

Ainsi, les normes des sociétés actuelles ne sont plus uniquement répressives et incitatives, mais deviennent de plus en plus concertées et volontaires, comme le relèvent H. Willke<sup>87</sup> et J. Chevallier<sup>88</sup>. Dans un tel contexte, l'acte et la norme s'harmonisent autour d'un même objectif social en développant chacun isolément leur spécificité de manière récursive. L'évolution de la substance normative

---

<sup>82</sup> *Op. cit.*, p.27.

<sup>83</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique, *RDP* 1998, n°3, p.659, *loc. cit.*, p.667-668.

<sup>84</sup> *Op., cit.*, p.668.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> A.-J. ARNAUD, *Pour une pensée juridique européenne*, Paris, PUF, 1991.

<sup>87</sup> Cf. à ce propos, H. WILLKE, Le droit comme instrument de guidage néo-mercantiliste de l'Etat, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, C.A. MORAND, *op. cit.*, p.95.

<sup>88</sup> J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p.675 et s.

parallèlement à celle du support que génère cette nouvelle rationalité, tend irréversiblement à les séparer et à justifier la distinction entre le formel et le matériel.

Le procédé conventionnel qui répond aux impératifs du *postmodernisme*, constitue l'épicentre de ce droit. Il apparaît comme emblématique de cette postmodernité juridique où l'Etat joue un nouveau rôle, celui d'encadrement et d'organisation des négociations. Cette nouvelle fonction indique un changement de sa conception, puisqu'il tend à être davantage un partenaire environnemental, tout en conservant ses pouvoirs régaliens. Dans ce contexte, la convention est perçue comme un *instrumentum* au service de normes malléables et évolutives. Elle revêt elle-même différentes formes, puisqu'elle peut également être librement façonnée par les "faiseurs de droit".

Dès lors, concevoir une ou des classifications en fonction de son aspect externe, à partir de critères qui se rattachent aux organes compétents, aux formes et aux procédures suivant lesquelles elles sont accomplies, devient d'une utilité sans précédent. Ceci ouvre opportunément la voie à une systématisation judiciaire des multiples actes élaborés de façon désordonnée.

En revanche, la seule considération du critère formel n'est pas suffisante pour déterminer le régime juridique, car il ne permet pas de prendre en compte la substance normative. La référence au critère matériel concourt à l'analyse approfondie de la norme.

Il s'agit d'évoluer dans l'espace conventionnel en tentant de mesurer et d'apprécier l'empreinte des conventions de lutte contre les pollutions, suivant une dialectique qui prône une démarche ontologique. Instrument juridique nouveau de l'action étatique, et prisé des citoyens, elles ont vocation à s'affirmer comme l'archétype d'un *postmodernisme* émergent qui refonde la conception traditionnelle de la normativité.

Mais, façonnées en toute liberté, elles présentent différents visages aux multiples facettes, évocateurs d'une rationalité encore embryonnaire en raison notamment, de leur émergence récente. C'est donc admettre que le droit peut se situer en contrepoint de la Raison et émerger avec un certain degré d'autonomie, bien qu'il soit destiné à être capté par le rationalisme.

Autrement dit, la distinction entre le formel et le matériel s'impose comme la méthode adéquate pour faire pénétrer ces conventions dans la sphère de la rationalité juridique sans pour autant ôter leur spécificité.

La formulation, *in fine*, de la problématique de la recherche induit plusieurs questions essentielles. Elle invite à s'interroger sur les raisons qui justifient la conclusion des conventions, sur les missions qu'elles entendent remplir, sur leur efficacité, leur nature et leur régime juridique.

Les conventions de lutte contre les pollutions se présentent comme des techniques juridiques en plein essor tant en nombre qu'en variété<sup>89</sup>. Elles s'affirment comme des instruments de modification de la forme du droit et de la conception traditionnelle de l'Etat, sans toutefois bénéficier d'un statut déterminé. Une telle incertitude suscite l'intérêt et appelle une réflexion dont l'objectif est de révéler leur nature et leur régime juridique.

De manière plus détaillée, il convient d'appréhender et d'analyser la montée en puissance des conventions de lutte contre les pollutions au regard de l'évolution du droit des sociétés contemporaines. A cette fin, il s'agit d'exposer les motifs de leur développement qui engendre une diversification des instruments de l'action étatique, et leurs conséquences, tant au niveau de la fonction de l'Etat que de la forme du droit, qui relèvent du *postmodernisme* dont la caractéristique est d'être un "droit réflexif". Par ailleurs, une réflexion sur leur nature juridique et leur régime s'impose, étant donné qu'aucune certitude à cet égard n'est décelable en vertu des opinions exprimées par les parties contractantes : ces dernières laissent planer l'idée, sans pour autant la justifier en droit, selon laquelle les clauses conventionnelles n'ont pas à être obligatoirement respectées et leur violation n'engendrerait aucune sanction. Ce

---

<sup>89</sup> P. LASCOUMES, J. VALLUY, Les activités publiques conventionnelles (APC) : Un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel, *in Contrats et pratiques contractuelles : approches pluridisciplinaires, Sociologie du travail*, 4, 1996, p.551 : "Les actes publics de type contrat, convention, partenariat, charte ... tendent depuis plus de vingt ans à être présentés, d'une part, comme de "nombreux" instruments de politique publique, d'autre part, comme une "alternative" originale aux instruments dits "classiques" (réglementaires, économiques et financiers, organisationnels, etc.)".

point de vue s'oppose à une appréhension aisée de la réalité : il rend difficile la qualification juridique *a priori* des accords, puisqu'il ne permet pas d'emblée de retenir l'appartenance des conventions au droit public ou au droit privé, alors que cette distinction est pourtant considérée, pour certains<sup>90</sup>, comme la "summa divisio" du droit. Il commande alors nécessairement une réflexion approfondie grâce à laquelle pourra être précisée la nature des actes.

Un effort de clarification et de conceptualisation s'impose avec une acuité particulière étant donné la complexité et la disparité des données. Il se traduit par la recherche d'un statut adéquat, et s'oriente vers la détermination de la nature et du régime juridique des conventions. Il s'appuie sur le postulat de droit fondé sur la distinction entre le critère formel et le critère matériel ; l'un et l'autre imposant une logique d'analyse qui est propre à fonder l'aboutissement de la présente recherche.

Il s'agit d'analyser le phénomène de développement des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions au regard du contexte historique dans lequel il s'inscrit, et de mener une recherche éminemment dogmatique grâce à laquelle les composantes du réel seront consacrées en droit et arboreront les traits de la juridicité. Cette approche tente d'éclairer la réalité complexe et floue. Elle suscite l'appréhension rationnelle du concret en permettant de révéler l'organisation systémique des conventions. Elle favorise par ailleurs une appréciation critique et objective en sous-tendant la modélisation des données ; à cet égard, les critères formel et matériel constituent des références juridiques qui parviennent à fixer la trame de la réflexion : l'un et l'autre concourent à la démarche d'identification des actes et participent à révéler la logique conventionnelle jusque là occultée par la prolifération empirique des accords.

Autrement dit, cette distinction s'affiche comme un postulat sur lequel repose la présente recherche. Elle permet de sculpter une réalité confuse en autorisant une

---

<sup>90</sup> Sur la distinction : R. SAVATIER, *Du droit civil au droit public à travers les personnes, les biens et la responsabilité civile*, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 1950 ; *Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui. L'universalisme renouvelé des disciplines*, Paris, Dalloz, 2<sup>ème</sup> série, 1959 ; R. GUILLIEN, *Droit public et droit privé, Mélanges offerts à Jean Brèthe de la Gressaye*, éd. Bière, Bordeaux, 1967, p.311 ; B. STARCK, H. ROLAND, L. BOYER, *Introduction au droit*, Paris, Litec, 5<sup>ème</sup> éd., 2000, p.79 et s. ; F. TERRE, *Introduction générale au droit*, Paris, Précis Dalloz, 5<sup>ème</sup> éd., 2000, p.81, p.87 et s.

analyse la plus fine et rigoureuse possible des conventions et en contribuant à leur donner une assise juridique. Elle est donc un support idéologique incontournable qui sert l'approche scientifique du réel. Elle constitue une référence juridique qui permet d'évoluer vers une rationalisation des accords. Elle incite à préciser la nature et le régime des conventions au regard de leurs qualités intrinsèques tant formelles que matérielles.

Il importe alors de prendre la mesure de la distinction sur la détermination du statut des accords, en s'attachant à révéler les traits caractéristiques de chacun d'eux. Cette démarche invite à apprécier ces actes du point de vue formel en tant que techniques juridiques particulières qui évoluent dans un contexte de droit précis, et de mettre en lumière l'ordonnancement supposé par leurs interactions multiples. Cette réflexion contribue à concevoir une classification de l'ensemble des conventions.

Il convient en outre d'appréhender le contenu des stipulations et de préciser la nature des clauses, de façon à préciser le régime juridique applicable. Cette recherche matérielle permet une rationalisation des données et de situer ces dernières dans l'environnement sociétal et étatique actuel.

La distinction formelle et matérielle tente alors de rendre compte de la réalité en incitant à une analyse approfondie des conventions et en invitant à une réflexion rigoureuse. Elle permet d'apprécier tant la forme que le fond des accords au regard de leurs particularités. Elle guide inévitablement la recherche en orientant l'articulation des deux parties. Ainsi, il sera envisagé tout d'abord *l'approche formelle des conventions de lutte contre les pollutions* qui participe à *la recherche d'une systématisation conventionnelle* (première partie), puis seront exposés les termes de leur *appréhension fondée sur le critère matériel* permettant *la recherche d'une rationalité conventionnelle* (deuxième partie).

**PREMIERE PARTIE :**

**L'APPROCHE FORMELLE DES CONVENTIONS  
DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS**

**La recherche d'une systématisation  
conventionnelle**





En ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle, l'homme croît aux effets positifs du procédé conventionnel sur l'environnement, à tel point qu'il l'utilise fréquemment. Il n'est désormais plus de domaine qui ne témoigne de la présence d'un ou de plusieurs accords. Les différentes pollutions sont largement combattues et prévenues grâce à l'application de normes négociées qui visent à concilier les intérêts de chaque acteur environnemental qu'il soit public ou privé.

Certaines entreprises ont manifesté leur volonté de réduire les rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère en signant avec l'Etat des accords par lesquels elles s'engagent à procéder à des investissements de façon à limiter la pollution de leur activité. Tels sont les engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 signés respectivement par le Groupe Péchiney, le 13 mai 1996, la Chambre syndicale nationale des fabricants de chaux grasses et magnésiennes, le 2 juillet 1996, la société les Trois Suisses, le 29 octobre 1996, notamment. Le groupe Péchiney a renouvelé son engagement le 1<sup>er</sup> janvier 2001. D'autres entreprises ont pris conscience de l'importance quantitative des déchets résultant de leur activité et de la nécessité de maîtriser les risques environnementaux encourus par une mauvaise gestion des résidus chimiques. Par le recours au procédé conventionnel, les industriels producteurs organisent une collaboration avec les éliminateurs de déchets et les pouvoirs publics. C'est ainsi qu'a été signée le 10 février 2000, la Charte sur la sécurité du trafic pétrolier par l'Etat et les acteurs du transport maritime tels que les armateurs, les pétroliers affréteurs (Total Fina, Shell, Elf, BP France, Esso), les sociétés de classification (bureau Véritas, Lloyd's register of shipping), les syndicats de marins et d'officiers, les représentants de la Commission européenne, du Fonds international d'indemnisation des pollutions et de l'Organisation maritime internationale. De leur côté, l'Etat et Adivalor<sup>91</sup> ont conclu, le 1<sup>er</sup> octobre 2003, l'accord-cadre pour la collecte des déchets phytosanitaires pour inciter à la collecte et au traitement des déchets issus de l'utilisation par les professionnels des produits phytosanitaires.

---

<sup>91</sup> Adivalor : association professionnelle représentant les sociétés de produits phytosanitaires et les distributeurs, chargée de l'organisation, du développement et de l'exploitation des activités de la filière de gestion des déchets phytosanitaires.

Les agriculteurs, dont l'activité néfaste pour l'environnement a largement été dénoncée, s'astreignent à modifier leurs méthodes de production en élaborant des codes de bonnes conduites grâce auxquels ils s'engagent à respecter des pratiques agricoles plus respectueuses de la nature. En se conformant au "Code de bonnes pratiques agricoles"<sup>92</sup> élaboré en 1993 par le CORPEN<sup>93</sup>, ils suivent des conseils techniques visant à limiter les rejets d'azote responsables de la pollution des sols et des cours d'eau. Les éleveurs sont invités, par ailleurs, à signer avec les pouvoirs publics dans le cadre du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole du 8 octobre 1993, des conventions les incitant à valoriser les déjections, à améliorer la qualité des épandages de façon à réduire les pollutions par les nitrates.

Ces exemples montrent que la technique conventionnelle tend à devenir un outil privilégié de lutte contre les pollutions, grâce auquel les décisions sont prises en considérant les intérêts de chacun des participants et ne résultent plus seulement d'un acte unilatéral pris autoritairement par les pouvoirs publics. L'utilisation du procédé contractuel qui est de plus en plus fréquente en ce domaine depuis les années 1980, témoigne de la transformation des moyens d'action de l'Etat et de l'évolution générale du droit qui a marqué auparavant les autres branches juridiques.

Les conventions de lutte contre les pollutions attestent l'évolution des moyens d'action de l'autorité étatique qui a guidé, le siècle dernier, la mutation du droit. Elles s'intègrent dans une mouvance interventionniste où l'Etat devient un acteur environnemental qui intervient dans le processus décisionnel au même titre que les entreprises. Elles consacrent, en contrepoint, la métamorphose générale de la matière juridique qui a concerné dans un premier temps les branches classiques du droit que sont les domaines social et économique. Elles font leurs les caractéristiques des contrats nouvellement apparus à une période marquée par la transformation de l'Etat et de ses modalités d'action.

---

<sup>92</sup> Arrêté du 22 novembre 1993 relatif au code des bonnes pratiques agricoles, *JORF* 5 janvier 1994, p.287.

<sup>93</sup> CORPEN : Comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates et les phosphates provenant des activités agricoles, créé en 1984 par les ministres de l'agriculture et de l'environnement.

L'intervention croissante de l'Etat dans les domaines économiques et sociaux au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, qu'illustre le passage de l'Etat-Gendarme à l'Etat-Providence, a donné lieu à des transformations profondes de la conception du droit qui se trouve désormais, "infiltré de règles pragmatiques et statiques" et devient "un droit mobile et flexible seul capable de s'adapter à une société en perpétuelle transformation"<sup>94</sup>. Le droit se présente désormais davantage comme un instrument de régulation de la société qui propose de nouvelles modalités de l'action étatique s'éloignant d'une situation d'hétéronomie, "c'est-à-dire d'un contexte particulier de relations entre deux ou plusieurs individus, les uns se trouvant dans la position de supérieurs ayant pour fonction d'émettre des commandements ou des recommandations à l'adresse des autres et ces derniers se trouvant dans la position de subordonnés dirigés par autrui"<sup>95</sup>. Il implique davantage une direction autonome de la conduite humaine<sup>96</sup>, grâce à laquelle les acteurs environnementaux entendent se soumettre aux normes à l'élaboration desquelles ils participent directement.

C'est dans ce contexte que la convention s'est développée dans les secteurs socio-économiques et environnementaux. Elle y est perçue comme "un moule générant des règles"<sup>97</sup> que les intervenants, membres des groupes concernés ou ensemble des administrés, s'engagent à respecter. Elle fixe la *loi* des parties par l'effet du principe *res inter alios acta*<sup>98</sup>. Elle soumet à ses dispositions les multiples partenaires publics (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) et privés (particuliers, associations, entreprises) qui entendent mener ensemble des actions de lutte contre les pollutions et les nuisances.

Dans ce contexte, la convention s'affiche comme un outil de régulation des politiques publiques grâce auquel l'administration incite les entreprises à agir en faveur de l'environnement selon des modalités que les unes et les autres définissent d'un commun accord. Elle sert donc également les personnes privées

---

<sup>94</sup> C.-A. MORAND, La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en œuvre du droit, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, Paris, Publisud, 1991, p.181.

<sup>95</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *RDP*, 1982, p.275, *loc. cit.*, p.286.

<sup>96</sup> *Op. cit.*, p.291-292.

<sup>97</sup> C.-A. MORAND, *op. cit.*, p.182.

<sup>98</sup> *Res inter alios acta* : ce qui a été fait entre certaines personnes ne nuit ni ne profite aux autres. Ainsi, un contrat ne rend pas les tiers ni débiteurs ni créanciers. C'est le principe de la relativité des contrats.

et publiques : elle est au service d'un objectif qui touche l'intérêt général pour lequel elle entend être des plus performantes. Considérée comme un nouvel instrument de politique publique que P. Lascoumes et J. Valluy qualifient d'"activité publique conventionnelle"<sup>99</sup>, elle se présente "comme une "alternative" originale aux instruments dits "classiques" (réglementaires, économiques et financiers, organisationnels, etc.)"<sup>100</sup> qui transcende une rationalité juridique propre au "modernisme". Le recours de plus en plus fréquent à la convention se justifie par un souci d'optimisation de l'efficacité. L'objectif de réduction des pollutions et des nuisances implique la recherche d'une régulation juridique où l'accord devient un outil incontournable. Seule ou en association avec les autres instruments dits "classiques", la convention s'impose comme une technique adéquate pour mener à bien les actions environnementales.

Les conventions de lutte contre les pollutions s'intègrent donc dans une mouvance plus générale de mutation générale du droit dont elles ne sont qu'un aboutissement. Elles se développent en empruntant les signes caractéristiques du procédé conventionnel utilisé dans les autres branches du droit, si bien qu'elles paraissent des techniques diverses présentant de multiples facettes.

L'expression "conventions de lutte contre les pollutions" signifie que la convention n'existe pas en tant que catégorie unique. Elle exprime une généralité. Elle est un terme générique "faisant accueil à une série de types contractuels"<sup>101</sup>. Cette diversité incite à y déceler des modalités conventionnelles variées dont chacune répond à l'objectif d'efficacité en tenant compte des enjeux écologiques liés aux circonstances et aux problèmes de pollutions à traiter. Des accords spécifiques destinés à résoudre chaque type d'atteinte à l'environnement sont alors élaborés.

Or, la recherche de la spécificité est source d'incohérence, puisqu'elle tend à l'augmentation en quantité et en variété des accords conclus. Il est une évidence

---

<sup>99</sup> P. LASCOUMES, J. VALLUY, Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel, *Sociologie du travail*, 4, 1996, p.551.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> B. OPPETIT, Les tendances régressives dans l'évolution du droit contemporain, *Mélanges dédiés à Didier Holleaux*, Paris, Litec, 1990, p.320.

de constater la conclusion d'un nombre impressionnant de contrats de rivière ou de baie par les agences de l'eau sur le territoire national qui s'élève à plus de cent soixante-dix<sup>102</sup> depuis leur création par la circulaire du 5 février 1981<sup>103</sup>, auxquels s'ajoutent, notamment, les chartes pour l'environnement, les contrats d'agglomération, les conventions de réseau, les contrats de branche, les engagements volontaires des industriels, les conventions de prévention des risques technologiques, les contrats de certification, les contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole, les contrats d'agriculture durable. La prolifération conventionnelle crée une situation confuse où la coexistence des actes rend périlleuse la mise en lumière d'un agencement juridique révélant l'articulation des accords de lutte contre les pollutions. Elle témoigne d'une grande hétérogénéité des données et laisse une impression de désordre où les relations entre les différents actes semblent inexistantes. Aucun lien systématique entre eux ne transparaît aisément de leurs modalités d'élaboration et d'application. Cette circonstance confère légitimité et pertinence à l'opération de classification qui révèle l'agencement des conventions considérées. La recherche d'une typologie spécifique commande une catégorisation rationnelle des données reposant sur des paramètres logiques, tant juridiques que pragmatiques. Elle implique de prendre comme référence les éléments de classification élaborés en droit, et de se reporter aux critères dits "classiques" issus du Code civil grâce auxquels sont ordonnés juridiquement les contrats. Il peut lui être adjoint une classification fonctionnelle qui se propose d'expliquer le processus conventionnel par rapport à sa finalité et de rendre compte d'une systématisation sous-jacente des accords.

Il convient d'appréhender, du point de vue formel, le développement des techniques conventionnelles eu égard aux contextes historique et juridique afin d'en dévoiler la diversité. A la suite de quoi, une réflexion sera menée sur la classification construite en fonction de critères multiples issus du Code napoléonien et reposant sur la finalité des conventions. Il s'agit de suivre une

---

<sup>102</sup> Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, Planification : le contrat de rivière (4 avril 2005), [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr).

<sup>103</sup> Circulaire du 5 février 1981 relative aux contrats de rivière, Code Permanent Environnement et Nuisances, Rubrique Eau, Feuillet 83, p.2767.

démarche didactique permettant l'identification formelle des accords, en s'attachant à situer dans le temps l'ampleur du phénomène d'émergence desdits actes, et à retracer les orientations dominantes du droit qui ont contribué à l'arborescence des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions. Face à cette mouvance juridique, il importe de rechercher les éléments classificatoires grâce auxquels pourront être révélés les termes d'une systématisation conventionnelle.

Dans un souci de rationalisation des données, la présente recherche tend à mettre en lumière les éléments contextuels ayant favorisé l'émergence des conventions, et à dégager les indices d'un ordonnancement juridique. Elle implique d'abord, dans un premier temps, *la genèse du développement des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions* (Titre I), et, d'évoquer, dans un deuxième temps, *leur classification* (Titre II).

**TITRE I :**

**LA GENESE DU DEVELOPPEMENT DES  
TECHNIQUES CONVENTIONNELLES DE  
LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS**





Le recours au procédé conventionnel, loin d'être le fruit du hasard, s'inscrit dans l'évolution générale du droit qui le présente comme un moyen privilégié de régulation des rapports entre personnes publiques et/ou privées. Il permettrait, selon le professeur Chevallier, de "contrebalancer les effets du pluralisme juridique par un dispositif souple d'harmonisation"<sup>104</sup>. S'il s'agit en effet de son principal intérêt, cette dialectique prône une conception consensuelle du droit reposant sur le dialogue qui se caractérise par l'absence de hiérarchisation des parties contractantes et de détermination autoritaire des normes.

La convention se définit par sa faculté d'adaptation aux différentes situations auxquelles elle est confrontée sans pour autant remettre en cause le système de l'Etat de droit. Par la négociation qu'elle suscite, elle suppose la recherche d'un consensus qui appelle la concertation et la participation des destinataires de la norme future. Elle implique donc l'existence de modes de construction propres à chaque situation rencontrée. Par ailleurs, dans sa consistance même, sa faculté d'adaptation se retrouve, dans la mesure où elle énonce un droit "mou" relevant d'une direction juridique souple des conduites humaines<sup>105</sup> qui implique d'éventuelles modifications au gré des circonstances.

Les conventions de lutte contre les pollutions relèvent sans aucun doute de cette dogmatique juridique. La recherche du dialogue entre les partenaires et l'objectif de négociation de la norme qui transparaît du processus d'élaboration des accords, témoignent l'un et l'autre de cette similitude conventionnelle. Les actes considérés reposent manifestement sur la volonté de concilier les intérêts des partenaires en veillant à ne contenir que des normes consensuelles. Ils orientent les décisions des signataires sans leur imposer une conduite à suivre qui serait perçue comme un impératif émanant d'une autorité supérieure. Les parties s'engagent à ne respecter que les normes à l'élaboration desquelles elles ont participé.

---

<sup>104</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *RDP*, 1998, n°3, p.659, *loc. cit.*, p.674.

<sup>105</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.287.

Les conventions considérées sont le reflet d'une évolution juridique amorcée depuis quelques décennies dans les autres branches du droit. Elles paraissent des instruments émergents qui se situent dans une mouvance juridique globale propice au déploiement du procédé contractuel. Elles reprennent les caractéristiques des conventions élaborées dans les domaines économique et social.

Elles conservent cependant certains signes distinctifs liés au domaine auquel elles sont appliquées. L'objectif de lutte contre les pollutions implique l'élaboration de normes spécifiques qui sont guidées par un souci d'efficacité : la raison d'être des accords réside dans la réduction des atteintes à l'environnement. Cet impératif justifie l'émergence d'un nombre croissant d'outils conventionnels dont les appellations divergent suivant le milieu concerné (le contrat de rivière, le contrat de nappe, le contrat de vallée, le contrat de baie<sup>106</sup>, par exemple), suivant la nature de la pollution ou de la nuisance considérée (les conventions de lutte contre le bruit, les contrats d'agriculture durable, les contrats et les programmes de branche du secteur industriel<sup>107</sup>, notamment). Les accords prennent également des dénominations particulières selon l'objet de l'acte : la convention de prévention des risques technologiques prévue par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages<sup>108</sup> permet la contractualisation du financement des mesures de délaissement et d'expropriation des bâtiments et des droits réels immobiliers prises en raison de l'existence de risques d'accidents dus à la proximité des lieux avec une industrie<sup>109</sup>, alors que le contrat d'adhésion à Eco-Emballages fixe les obligations des entreprises signataires en vue de pourvoir à l'élimination des déchets d'emballages.

Pour autant, la lecture de ces accords met en lumière un déficit de rationalité. L'élaboration des conventions ne semble suivre aucun cheminement

---

<sup>106</sup> Ces contrats seront expliqués ultérieurement, cf. infra, première partie, titre I, chapitre II, section II, paragraphe II.

<sup>107</sup> Pour la présentation de ces conventions, se reporter à la section II du chapitre II, de ce titre, cf. infra.

<sup>108</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages, *JORF* 31 juillet 2003, p.13021.

<sup>109</sup> Pour plus de précisions, cf. infra chapitre II, section II.

juridique guidé par la *raison*. Aucun ordonnancement, aucune hiérarchie ne transparait dans leur mode de construction qui tendrait à leur conférer une architecture rationnelle. La démarche méthodique, "visant à parer le droit des attributs de la *scientificité*"<sup>110</sup>, s'avère *a posteriori* latente et s'impose avec force.

L'appréhension du phénomène de développement des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions nécessite de se référer, *in situ*, aux contextes historique et juridique qui expliquent l'engouement des personnes publiques et privées en faveur de leur utilisation. Sans doute, la situation contemporaine traduit-elle la propension de la convention à s'imposer comme un outil préféré et à supplanter l'acte réglementaire : la montée en puissance du procédé contractuel s'inscrit dans une conjoncture de mutation du droit qui participe à la consécration de l'instrument consensuel et tend à reléguer l'unilatéral à "une maigre vocation résiduelle"<sup>111</sup>. Elle favorise tant la prolifération de cet outil que la diversification des types contractuels : sur l'augmentation quantitative du nombre d'accords se greffe un accroissement de genres et le développement de catégories juridiques nouvelles.

Ce constat conduit à effectuer une présentation suivant une démarche dialectique et à évoquer *un éclectisme conventionnel émergent, expression d'une métamorphose du droit* (Chapitre I), puis *l'éclosion d'une panoplie de techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions* (Chapitre II).

---

<sup>110</sup> J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p.685.

<sup>111</sup> B. OPPETIT, Les tendances régressives dans l'évolution du droit contemporain, *Mélanges dédiés à Didier Holleaux*, Paris, Litec, 1990, p.316, *loc. cit.*, p.320.



## CHAPITRE I : UN ECLECTISME CONVENTIONNEL EMERGENT, EXPRESSION D'UNE METAMORPHOSE DU DROIT

La convention, procédé relationnel classique dont l'existence remonte à l'Antiquité<sup>112</sup>, n'a été cependant précisée que postérieurement au Code civil grâce aux travaux de la doctrine entrepris dès le 19<sup>ème</sup> siècle<sup>113</sup>. Elle est considérée comme le moyen de rechercher un avantage quelconque par les parties en établissant des liens de réciprocité qui impliquent un consensus. Elle est une technique qui parvient à compenser les défaillances de la réglementation liées, par exemple, à son ineffectivité. L'acte unilatéral souffre d'inapplication principalement en raison de son caractère contraignant. Il est une technique de direction autoritaire des conduites humaines<sup>114</sup> qui prescrit un comportement à suivre obligatoirement. Il dicte une norme qui est parfois difficilement mise en œuvre par les administrés. Les citoyens pris individuellement ou collectivement, sont tentés de se soustraire aux impératifs réglementaires dès lors qu'ils ne correspondent pas à leur morale, car, dans ce cas, il s'agit pour eux d'agir par inclination conformément à un devoir qui est contraire à leur règle de conduite intérieure<sup>115</sup>. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de rencontrer des

---

<sup>112</sup> A l'époque de la Grèce antique influencée par Aristote, existait la distinction entre les contrats nommés et innommés que le droit romain a consacrée. Cependant, cette classification devenue traditionnelle, s'est au fil du temps effacée pour laisser place à la distinction toujours actuelle mise en évidence par Connan au cours du 16<sup>ème</sup> siècle (CONNAN, *Commentarium Iuris civilis*, 1558, livre V) entre les contrats à titre onéreux et ceux à titre gratuit. Cf. J.-M. PUGHON, Une constante doctrinale : l'approche économique du contrat, *Droits*, n°12, décembre 1990, p.47.

<sup>113</sup> Sur les écrits doctrinaux, voir par exemple, A. DURANTON, *Cours de droit français sur le Code civil*, Bruxelles, 3<sup>ème</sup> éd., 1833 ; C. DEMOLOMBE, *Traité des contrats ou des obligations en général*, Paris, 1877.

<sup>114</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p.287-288.

<sup>115</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. Ch. Eisenmann, Dalloz, Institut Kelsen, 1962, Bruylant-LGDJ, 1999, p.69.

situations d'ineffectivité totale ou partielle de la réglementation suivant si l'acte est constamment inappliqué ou s'il l'est seulement par un certain nombre de citoyens<sup>116</sup>.

En fait, le constat de l'ineffectivité de la règle de droit qui est liée, selon le cas, à un système normatif lacunaire, à l'"existence d'écarts entre le projet normatif et les comportements observés"<sup>117</sup> et à l'"existence de failles dans le système de sanction"<sup>118</sup>, incite à rechercher une meilleure adaptation entre droit, opinions et comportements.

A ce titre, la convention s'avère l'outil approprié, capable de concilier les impératifs juridiques et sociaux. Par son inhérente "flexibilité", elle s'impose comme un instrument légitime qui assure une cohérence sociale. Son utilisation concomitante à la réglementation est désormais très fréquente et généralisée à tous les domaines tant économique, social qu'environnemental. Elle traduit sans doute la recherche de l'efficacité. A cette fin, en permettant la mise en place d'un cadre juridique polyvalent favorable à l'établissement de relations entre les membres d'un groupe social, la convention apparaît comme un type juridique qui se décline en plusieurs catégories dotées chacune de spécificités qui lui permettent de s'adapter au mieux au domaine auquel elle s'applique.

Les conventions de lutte contre les conventions dont le développement se situe en contrepoint de celui constaté dans les autres branches de droit, témoignent d'une étroite filiation avec les contrats socio-économiques et les traités internationaux. Elles en reprennent certaines caractéristiques qui tendent à les rendre efficaces.

---

<sup>116</sup> Le thème récurrent du couple effectivité-ineffectivité de la règle de droit a donné lieu à de nombreux écrits de sociologie juridique (voir notamment, J. CARBONNIER, Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, *L'année sociologique*, 1957-1958, p.3 ; *Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10<sup>ème</sup> édition, 2001, p.136 et s. ; P. LASCOUMES et E. SERVERIN, Théories et pratiques de l'ineffectivité, *Droit et société*, 1986 (2), p.101 ; P. LASCOUMES, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'année sociologique*, 1990, p.43) qui admettent l'existence inexorable d'un phénomène d'ineffectivité. Celle-ci peut être totale dans l'hypothèse où la règle de droit est restée constamment inappliquée *ab initio* ou a cessé d'être appliquée après l'avoir été pendant plus ou moins longtemps, ou est partielle dans la mesure où la règle de droit comporte toujours une part d'ineffectivité, soit collective soit individuelle.

<sup>117</sup> P. LASCOUMES, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *op. cit.*, p.48.

<sup>118</sup> *Ibid.*

Il convient dès lors d'envisager, en fonction du contexte historique, d'une part les modalités de leur essor en tenant compte de l'évolution des conventions dans les autres branches de droit, d'autre part, les raisons qui ont guidé un tel développement. C'est ainsi qu'il sera possible d'analyser leur émergence sous deux angles distincts qui peuvent s'énoncer de la manière suivante : *un essor en adéquation avec l'évolution générale du droit* (Section I) et *un essor justifié par l'objectif d'efficacité* (Section II).

## SECTION I : UN ESSOR EN ADEQUATION AVEC L'EVOLUTION GENERALE DU DROIT

Le postulat selon lequel le développement des conventions de lutte contre les pollutions s'effectue en adéquation avec l'évolution générale du droit, conduit à s'interroger sur le sens du terme "droit" pour en déterminer la substance. La question suivante s'impose : qu'entend-on par "évolution générale du droit"? Pour y répondre, il est nécessaire de se référer à la proposition selon laquelle "le droit est plus grand que la règle de droit"<sup>119</sup> qui signifie que le droit ne se limite pas à l'équation posée au 19<sup>ème</sup> siècle par l'Ecole de l'Exégèse dont il ressort que "droit égale loi"<sup>120</sup>. Il est un concept élargi depuis Gén<sup>y</sup><sup>121</sup> qui "déborde de partout la notion de règle"<sup>122</sup> pour inclure tant la loi que la coutume, la jurisprudence – celle qui concerne les jugements constituant des déductions d'une règle de droit et les jugements n'étant pas l'application de règles préexistantes -, et la pratique extrajudiciaire qui se réfère aux actes notariaux et

---

<sup>119</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, op. cit., p.20.

<sup>120</sup> Parmi les principaux représentants de l'école, on peut citer : A. DURANTON, *Cours de droit français suivant le Code civil*, 22 vol., 4<sup>ème</sup> éd. de 1825 à 1844 ; C. DEMOLOMBE, *Cours de code napoléon* en 31 vol. ; C. AUBRY et C.-F. RAU, *Cours de droit civil français d'après la méthode de Zachariae* (publication de 1869 à 1964) ; *Droit civil français*, douze volumes, Paris, LGDJ, édités de 1938 à 1975.

<sup>121</sup> F. GENY, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 1954 ; *Science et technique en droit privé positif, nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique*, Paris, Sirey, édité de 1913 à 1927.

<sup>122</sup> J. CARBONNIER, *ibid.*

aux contrats des entreprises. Par conséquent, le droit comporterait outre des commandements abstraits, généraux et permanents, des décisions individuelles, des jugements spontanés et sans lendemain<sup>123</sup>. Sans sombrer pour autant dans le *panjurisme* voulu par les juristes dogmatiques<sup>124</sup> en vertu duquel le droit est universel et indéfiniment expansible, une telle conception étendue du droit appliquée à la présente recherche, incite à y trouver les éléments évocateurs d'un élan de modification qui porte en germe les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.

C'est dans ce cadre précis qu'il est intéressant de découvrir l'importance des transformations juridiques réalisées au fil du temps et d'envisager leurs incidences sur l'émergence des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions. A cet effet, il appert que l'essor de ces accords est conditionné par un contexte historique et juridique favorable et qu'il s'inscrit dans une mouvance générale de recours au procédé contractuel. L'influence des conventions conclues dans les autres branches de droit ne peut en effet être nié tant il est flagrant d'observer que ces techniques conventionnelles en reprennent les traits caractéristiques : elles se réfèrent aux types contractuels existants par ailleurs pour s'approprier certains concepts clefs dont ils sont pourvus, et ce afin de répondre aux exigences spécifiques à chaque domaine auquel elles s'appliquent. Elles intègrent des notions juridiques qui ont été élaborées pour s'adapter aux nouveaux impératifs sociaux, économiques et environnementaux. Une telle démarche constructive se justifie par la nécessité de répondre efficacement aux objectifs de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques.

Il en résulte qu'il est nécessaire, dans un premier temps, d'exposer le contexte historique propice à leur développement, et, dans un second temps, d'évoquer les concepts que les techniques conventionnelles concernées empruntent aux accords conclus dans d'autres branches de droit. C'est en fonction de cette analyse que sera révélée l'adéquation de leur essor avec l'évolution générale du droit. Il convient alors de s'attacher à préciser *le contexte historique favorable au développement des techniques conventionnelles de lutte*

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> Voir par exemple, J. DABIN et P. ROUBIER.



*contre les pollutions* (Paragraphe I), avant de détailler *l'appropriation de concepts juridiques issus d'autres branches de droit* (Paragraphe II).

## PARAGRAPHE I : LE CONTEXTE HISTORIQUE FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT DES TECHNIQUES CONVENTIONNELLES DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

L'émergence des conventions de lutte contre les pollutions s'intègre dans une mouvance généralisée de mutation du droit. Elle s'inscrit dans une continuité conjoncturelle qui est propice à son avènement. Le recours de plus en plus fréquent au contrat dans le domaine socio-économique et celui de l'environnement a contribué à faire du procédé conventionnel un outil juridique incontournable. Ce contexte n'a pas manqué d'influencer les autres branches du droit, en particulier celle de la lutte contre les pollutions, qui en reprennent les éléments caractéristiques.

La convention constitue, depuis longtemps, un procédé classique de l'action des personnes privées et publiques. Déjà utilisée dans l'Antiquité pour permettre aux individus d'établir des relations entre eux<sup>125</sup>, elle a également toujours été employée par l'administration en tant que contractante "à côté de l'administration commandante agissant par la voie réglementaire, à coup d'actes unilatéraux"<sup>126</sup>. Mais elle était essentiellement sous l'emprise du droit privé et le contentieux qui résultait de son application relevait des juridictions de l'ordre judiciaire. Or, l'apparition de l'"Etat-Providence" qui est favorable à la montée en puissance de l'interventionnisme étatique, commande un particularisme juridique : les services publics relèvent de règles spéciales qui s'écartent du

---

<sup>125</sup> Cf. note 112.

<sup>126</sup> J. CAILLOSSE, Sur la progression en cours des techniques contractuelles d'administration, in *Le droit contemporain des contrats*, L. CADIET (dir.), Paris, Economica, 1987, p.89, *loc. cit.*, p.90.

droit civil, comme l'affirme le Tribunal des Conflits dans l'arrêt *Blanco* du 8 février 1873<sup>127</sup>. Le droit administratif s'émancipe des principes qui régissent les rapports de particulier à particulier pour imposer des règles propres permettant "de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés"<sup>128</sup>. Dans ce contexte, des formules conventionnelles nouvelles sont apparues et se sont développées, surtout depuis le milieu du 20<sup>ème</sup> siècle à la suite des guerres mondiales et des crises économiques qui ont permis l'accroissement des services publics. Situés dans toutes les branches d'activités - aux services publics régaliens s'ajoutent ceux d'ordre économique<sup>129</sup>, social<sup>130</sup> et socio-culturel<sup>131</sup> -, ces derniers

<sup>127</sup> TC, 8 février 1873, *Blanco*, D. 1873.3.20, concl. David ; S. 1873.3.153, concl. David, *GAJA*, Paris, Dalloz, 14<sup>ème</sup> édition, 2003, n°1, p.1.

<sup>128</sup> TC, 8 février 1873, *Blanco*, *préc.*

<sup>129</sup> Le développement des services publics économiques s'est effectué en plusieurs étapes successives. Jusqu'à l'aube du 20<sup>ème</sup> siècle, il s'agit d'un secteur public économique d'Etat, en partie hérité du colbertisme dont la prise en charge par l'Etat avait été justifiée par des préoccupations artistiques (manufactures de Sèvres ou de Gobelins), par des considérations fiscales (monopoles du sel, des poudres, du tabac, des allumettes) ou par leur lien avec des prérogatives régaliennes (manufactures d'armes, arsenaux, service des monnaies et médailles). Puis, pendant le premier tiers du 20<sup>ème</sup> siècle, les services publics économiques vont s'étendre grâce au développement du socialisme municipal qui aboutit à la légalisation de certaines activités économiques des communes (abattoirs, 1905; voies ferrées d'intérêt local, 1913) et à la prise en charge par les collectivités locales de la gestion de services de proximité (distribution et épuration des eaux, enlèvement et traitement des ordures ménagères, transport urbain...). Après la Deuxième Guerre Mondiale, l'extension des services publics économiques va se poursuivre avec les nombreuses nationalisations opérées entre 1944 et 1946 dans les domaines de l'énergie, des transports et des grandes banques de dépôt, et par les précisions apportées par la jurisprudence quant à leur détermination (cf. par exemple, l'arrêt *Monpeurt* par lequel le Conseil d'Etat constate que les comités d'organisation sont chargés de participer à l'exécution d'un service public, C.E. Ass. 31 juillet 1942, *Monpeurt*, *Leb.*239 ; S. 1942.3.37, concl. Ségalat ; D. 1942.138, concl. Ségalat, note P.C. ; *RDP* 1943.57, concl. Ségalat, note Bonnard ; *JCP* 1942.II.2046, concl. Ségalat, note P. Laroque ; *GAJA* Paris, Dalloz, 14<sup>ème</sup> édition, 2003, n°55, p.336). Cf. J. CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n°2359, 4<sup>ème</sup> édition, 1997, p.53 et s.

<sup>130</sup> Bien que l'existence des services sociaux en tant que catégorie de services publics spécifiques ait été contestée par la jurisprudence, ils n'en demeurent pas moins présents (hôpitaux, bureaux d'aide sociale, HLM...). Avec l'arrêt *Naliato* du Tribunal des conflits en date du 22 janvier 1955 (*Leb.*614 ; D. 1956.58, note Eisenman ; *RDP* 1955.716, note M. Waline ; *RPDA* 1955.53, concl. Chardeau) par lequel le Tribunal reconnaît le caractère de service public social à une colonie de vacances gérée par l'administration, la doctrine crut en la création d'une nouvelle catégorie de services publics. Or, cette jurisprudence a été remise en cause tant par les tribunaux judiciaires (Cass. Civ. 30 octobre 1957, D. 1958.423, note Chapus ; *JCP* 1958.II.10418 bis, note Benoit) et administratifs (C.E. Sect. 21 mars 1958, *Salin*, *Leb.*187 ; *RDP* 1959.112, concl. A. Bernard) que par le Tribunal des conflits lui-même avec l'arrêt *Gambini c/ ville de Puteau* du 4 juillet 1983 (*Leb.* 540 ; *JCP* 1984.II.20275, concl. Labetoulle ; *RDSS* 1984.553, concl. Labetoulle ; *RDP* 1983.1481, note J.M. Auby). Par conséquent, les services sociaux ne constituent pas une catégorie à part dotée d'un régime juridique précis, mais sont assimilés soit aux services administratifs, soit à ceux industriels et commerciaux.

<sup>131</sup> Les services socio-culturels cantonnés jusque dans les années cinquante à la conservation et à la protection du patrimoine culturel et à l'encouragement des lettres et des arts, se sont diversifiés pour s'étendre à la jeunesse, aux sports, au tourisme, aux loisirs, à l'environnement...

constituent, en effet, un élément propice à l'essor sans précédent des techniques conventionnelles. Ils créent une dynamique favorable à leur utilisation et contribuent ostensiblement à la recherche de la cohésion sociale.

Dans le même temps, le droit de l'environnement qui est à l'origine essentiellement réglementaire, évolue pour laisser une place plus importante au procédé conventionnel. Les nécessités de protection de la nature impliquent non seulement l'acte unilatéral qui sert à dicter une ligne de conduite à suivre obligatoirement, mais supposent également le recours à la convention qui permet d'encadrer les comportements en recherchant la conciliation des intérêts des signataires.

Les facteurs contextuels, tant conjoncturels que juridiques, qui résultent de l'avènement de l'"Etat-Providence", expliquent l'émergence des techniques conventionnelles. Bien que le droit des pollutions soit essentiellement un droit de police, il traduit le phénomène général d'expansion de la convention qui apparaît en contrepoint de celui signalé dans les domaines socio-économique et environnemental. Les freins juridiques liés au caractère réglementaire de ce droit tendent à s'amenuiser, et laissent transparaître une conjoncture favorable au développement du procédé conventionnel.

Il s'agit donc d'évoquer les circonstances de fait et de droit qui ont favorisé le recours au procédé conventionnel en matière social, économique et environnemental, pour expliquer l'apparition des conventions de lutte contre les pollutions, pour prendre la mesure de l'influence du contexte historique sur le développement des conventions considérées, et préciser son incidence sur l'évolution du droit des pollutions. Cette matière n'apparaît plus réfractaire au procédé conventionnel. Les obstacles à l'utilisation de la convention tendent à disparaître. Il convient alors de retracer les signes de l'évolution du droit des pollutions, en évoquant *le développement de la convention en droit socio-économique* (A) et *en droit de l'environnement* (B), et en insistant sur *la disparition des butoirs juridiques au procédé conventionnel* (C).

## A : LE DEVELOPPEMENT DE LA CONVENTION EN DROIT SOCIO-ECONOMIQUE

La convention dont la vocation économique n'est plus à démontrer - il est reconnu que, depuis l'Antiquité<sup>132</sup>, elle est par essence un instrument destiné à traduire juridiquement les relations économiques -, a subi des transformations massives au cours du siècle dernier, en raison d'un changement conjoncturel. Elle a dû alors s'adapter aux nouveaux impératifs économiques et sociaux en vertu desquels les règles de formation du contrat essentiellement fondées sur la volonté individuelle selon le Code civil et le principe de la relativité de la convention doivent être repensées et révisées. Aussi faut-il admettre l'émergence d'une nouvelle conception de cet instrument qui se diversifie considérablement et qui bénéficie d'une véritable promotion. Il convient, désormais, de préciser davantage ces affirmations.

Avec l'avènement de l'"Etat-Providence" au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, le droit conventionnel s'imprègne de spécificités qui contribuent à asseoir sa légitimité. Il implique un certain mode de relations entre lui et la société qui est directement dicté par la conception nouvelle des tâches étatiques : la prestation devient le mot clef de la transformation de la fonction de l'Etat. Celui-ci "apparaît *immanent* et non plus transcendant à la société : ce n'est plus une entité abstraite, lointaine et supérieure, mais *l'administrateur du quotidien*"<sup>133</sup>. En tant que gestionnaire des affaires de la collectivité, il est donc conduit à déployer des

---

<sup>132</sup> La Grèce antique avait déjà une approche économique du contrat en raison de la distinction qu'elle établissait entre les contrats nommés qui visaient les opérations contractuelles immédiatement reconnues par l'ordre juridique, tels la vente et le prêt, et les contrats innommés. L'ensemble de ces actes avait pour fonction de traduire les opérations qui reposaient sur une réciprocité d'obligation. Reprise par le droit romain, cette distinction allait néanmoins s'effacer au fil du temps, pour laisser place à une distinction toujours actuelle et davantage économique, celle entre les contrats à titre onéreux et ceux à titre gratuit. Elle a été confirmée par le Code civil d'où il ressort que le contrat à titre gratuit ou de bienfaisance selon son article 1105, "est celui dans lequel l'une des parties procure à l'autre un avantage purement gratuit", alors que le contrat à titre onéreux se définit, en vertu de son article 1106, comme "celui qui assujettit chacune des parties à donner ou à faire quelque chose". Or, ces derniers qui n'entendent fournir une prestation qu'en échange d'un avantage qui est perçu comme équivalent, correspondent aux contrats usuels de la vie économique : vente, échange, louage. Voir à ce propos, J.-M. PUGHON, Une constante doctrinale : l'approche économique du contrat, *Droits*, n°12, p.47.

<sup>133</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public, op. cit.*, p.22.

techniques juridiques spécifiques, telle que la planification. Cette méthode d'intervention de l'autorité étatique, utilisée fréquemment depuis l'après-guerre<sup>134</sup>, contribue à orienter les décisions des pouvoirs publics en programmant les actions à entreprendre sur plusieurs années. Elle permet notamment la réalisation d'une étude de type sociologique et économique de la société française, et détermine des prévisions financières chiffrées pour la durée du plan. Elle constitue un exercice de nature intellectuelle témoignant de l'existence d'un service public de prévision économique et sociale, symbole d'une puissance publique interventionniste.

Or, son exécution nécessite le recours à un outil juridique adapté à ses fins qui sont guidées par l'appréhension des problèmes économiques et sociaux. Dans ce contexte, la convention "tend à devenir le maître instrument de l'exécution du Plan et plus largement le procédé par excellence de l'organisation économique et sociale"<sup>135</sup>.

Dans le même temps, l'économie a profondément évolué avec le développement de technologies de plus en plus sophistiquées et la production standardisée assortie d'une distribution de masse. Cette nouvelle situation engendre une utilisation accrue de la convention, car elle donne lieu d'une part, à des montages financiers de plus en plus complexes qui nécessitent davantage d'autonomie et de souplesse juridique que ne le permettent les règles issues du Code napoléonien, et d'autre part, à un souci de protection du public qui induit des relations d'un type nouveau. Le droit doit donc s'adapter à cette évolution économique en tenant compte du besoin d'assurer une cohérence interne aux systèmes mis en place par les professionnels et de protéger les particuliers face à une organisation industrielle de plus en plus puissante.

La promotion de la convention est alors inévitable. Décelée par un certain nombre de juristes<sup>136</sup> dans les années 1960, elle se justifie par la recherche de la concertation et de la collaboration qu'induisent la mise en œuvre du plan

---

<sup>134</sup> A titre indicatif, douze plans ont été élaborés depuis le premier plan de Jean Monnet (1946-1954). Le douzième plan s'appliquait pour la période 1999-2003.

<sup>135</sup> M. VASSEUR, Un nouvel essor du concept contractuel. les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle, *RTDC* 1964, p.5, *loc. cit.*, p.10.

<sup>136</sup> Cf. à ce propos, R. SAVATIER, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui, Panorama des mutations*, 1<sup>ère</sup> série, Paris, Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition, 1964, p.21 et s. ; L. JOSSERAND, L'essor moderne du concept contractuel, *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, II, p.333 ; M. VASSEUR, *op. cit.*, p.5 et s.

et cette nouvelle conjoncture économique. Or, elle aboutit à une transformation des rapports de la convention avec la loi ou le règlement en opérant une extension de son domaine d'application, c'est-à-dire du "bilatéral négocié", au détriment de "l'unilatéral imposé"<sup>137</sup>. Il n'est alors pas surprenant que l'accord supplante en partie le règlement : la flexibilité dont elle témoigne favorise largement son adaptation à l'évolution du réel et à la prise en compte des situations individuelles.

Pour remplir au mieux son nouveau rôle qui dépasse de loin celui qu'elle a joué auparavant conformément aux règles issues du Code civil, une transformation de ses modalités s'impose. Dès lors qu'elle suppose une volonté d'accord sur une fin d'organisation à réaliser en commun, elle s'éloigne des contrats de droit civil qui sont essentiellement gouvernés par la satisfaction d'intérêts privés. Comme le confirme M. Vasseur, "les conventions qui se trouvent conclues ou les accords qui se trouvent simplement esquissés n'ont plus grand-chose de commun avec les contrats de droit civil, à l'occasion desquels un particulier convenait seul à seul avec un autre particulier, dans une ambiance individualiste et statique, d'échanger biens et services, en fonction d'un avenir qui n'était qu'un présent prolongé"<sup>138</sup>. Le contrat en droit économique et social poursuit en revanche une tout autre mission qui "s'inscrit dans une prospective tout à la fois collective et dynamique"<sup>139</sup>. Il se présente comme un instrument de coopération et de collaboration au service d'une cause commune.

L'évolution de l'économie vers une économie de masse et de groupe engendre donc un amenuisement du rôle des volontés individuelles. La conception individualiste du contrat telle qu'issue du Code napoléonien est en effet dépassée au profit de conventions dites "conventions collectives", "contrats de masse", "contrats d'organisation", "contrats de bonne volonté"<sup>140</sup> gouvernées par la poursuite d'un objectif commun. C'est ainsi que le contrat de droit civil qui était à l'échelle de l'homme laisse place à un "contrat nouveau qui se met partout à l'échelle d'une collectivité ; il tend à se mettre à l'échelle de la nation, à celle de l'Europe, et virtuellement, à celle de l'humanité entière", selon les termes du

---

<sup>137</sup> M. VASSEUR, *op. cit.*, p.13.

<sup>138</sup> *Op. cit.*, p.11.

<sup>139</sup> *Op. cit.*, p.12.

<sup>140</sup> *Ibid.*

doyen Savatier<sup>141</sup>. Une telle transformation remet en partie en cause le critère de *l'effet relatif* caractéristique du contrat de droit civil. La vocation de ces nouveaux accords consiste à s'appliquer à l'ensemble des individus d'un groupe et non plus strictement aux parties signataires. Les accords contribuent alors à l'élaboration d'un "droit catégoriel"<sup>142</sup> concernant une classe ou une catégorie professionnelle déterminée.

C'est en ce sens qu'a pu être relevé "l'essor du concept contractuel"<sup>143</sup> ou encore "l'éclatement de la notion traditionnelle de contrat", selon l'expression du doyen Savatier<sup>144</sup>, et l'apparition des concepts de programmation et de contrat-cadre dont s'inspirent largement les conventions de lutte contre les pollutions<sup>145</sup>. L'éclatement des structures classiques du contrat de droit civil aboutit, en définitive, à introduire dans notre droit des contrats d'une autre sorte dont certains n'ont de contractuel que le nom, comme le souligne le professeur Chevallier<sup>146</sup>. Ils paraissent "sans doute davantage des règlements "négociés" ou "concertés" que de véritables contrats"<sup>147</sup>. Mais leur caractère conventionnel s'impose de toute évidence, puisqu'ils résultent d'un accord de volontés entre plusieurs personnes destiné à produire des effets de droit quelconque.

Ce contexte qui atteste de la naissance d'"une faune de contrats altérés ou pseudo-contrats", selon l'expression du doyen Savatier<sup>148</sup>, influence la transformation du procédé conventionnel utilisé dans les autres branches de droit. Cette évolution conventionnelle, qualifiée du reste de *révolution* par certains juristes<sup>149</sup>, marque l'enclenchement d'un phénomène juridique qui va s'étendre à l'ensemble du droit. Les conventions de lutte contre les pollutions paraissent d'ailleurs largement imprégnées du particularisme dont témoignent

<sup>141</sup> R. SAVATIER, *op. cit.*, p.34.

<sup>142</sup> B. BERLIOZ-HOUIN, G. BERLIOZ, *Le droit des contrats face à l'évolution économique, Etudes offertes à Roger Houin, Problèmes d'actualité posés par les entreprises*, Paris, Dalloz-Sirey, 1985, p.3, *loc. cit.*, p.32.

<sup>143</sup> Voir L. JOSSERAND, *op. cit.*, p.333 ; M. VASSEUR, *op. cit.*, p.5.

<sup>144</sup> R. SAVATIER, *op. cit.*, p.21.

<sup>145</sup> Les concepts de programmation et de contrat-cadre sont précisés ultérieurement. Cf. *infra*, paragraphe II.

<sup>146</sup> J. CHEVALLIER, *Les formes actuelles de l'économie concertée, Publications Fac. Droit Amiens*, 1971-1972, n°1, p.67.

<sup>147</sup> J. GHESTIN, *La notion de contrat, Droits*, 1990, n°12, p.7, *loc. cit.*, p.17.

<sup>148</sup> R. SAVATIER, *op. cit.*, p.35.

<sup>149</sup> L. JOSSERAND, *op. cit.*

les contrats économiques et sociaux en intégrant les concepts de programmation et de contrat-cadre<sup>150</sup>.

## B : LE DEVELOPPEMENT DE LA CONVENTION EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Le droit de l'environnement est essentiellement constitué d'actes unilatéraux, contrairement aux domaines économiques et sociaux. La loi, le décret, le règlement et la directive de l'ordre communautaire<sup>151</sup> en constituent les principales sources formelles. Au demeurant, la convention est très vite apparue comme un outil juridique permettant d'inciter les Etats au respect de certaines normes utiles pour l'environnement. Elle s'est peu à peu développée en droit interne pour permettre aux pouvoirs publics de collaborer avec les acteurs économiques.

Même si l'élaboration de la convention, tout comme celle de la réglementation, se justifiait à l'origine par des considérations économiques et de santé publique, elle a permis la mise en place d'un arsenal juridique à vocation environnementale. Il importe de retracer chronologiquement cette évolution juridique, en évoquant tout d'abord la notion d'utilité dans les actes du 19<sup>ème</sup> au début du 20<sup>ème</sup> siècle, puis la prise en compte des impératifs de protection de la nature depuis lors.

---

<sup>150</sup> Cf. infra, paragraphe II.

<sup>151</sup> Les normes du droit communautaire découlent d'une pluralité de sources au centre desquels se trouvent les actes unilatéraux. A côté du droit originaire qui recouvre l'ensemble des traités et conventions instituant la Communauté européenne et forme les normes suprêmes de l'ordre communautaire, se trouve le droit dérivé qui recouvre l'ensemble des actes juridiques, unilatéraux ou conventionnels, pris par les institutions communautaires au titre de leurs pouvoirs d'application des traités. Le règlement, acte normatif à portée générale, et la directive, acte qui lie les Etats membres qui en sont destinataires dans les buts à atteindre au terme du même article, constituent les deux types d'actes unilatéraux auxquels ont recours fréquemment les institutions communautaires compétentes (article 249 du Traité CE).



## 1) La notion d'utilité dans les actes du 19<sup>ème</sup> au début du 20<sup>ème</sup> siècle

Le droit interne de l'environnement compte de nombreux textes, dont certains datent du 19<sup>ème</sup> siècle, inspirés exclusivement par des préoccupations d'hygiène et de promotion de l'agriculture et de l'industrie. Ils s'attachaient essentiellement à la maîtrise des ressources naturelles et à la protection des intérêts collectifs (la santé, la sécurité et la commodité du voisinage), comme en témoignent les droits minier, forestier et le droit des installations classées qui, issu du décret du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes et dangereux, a été édicté principalement pour des raisons économiques et non en vue de protéger l'environnement.

La notion d'utilité a guidé et justifié l'élaboration de la Convention de Paris du 19 mars 1902 pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture<sup>152</sup>. Malgré ce caractère utilitaire, cet accord s'affiche comme un précurseur de la conservation des espèces, étant donné qu'il comporte des mesures contribuant à la sauvegarde des habitats.

## 2) La prise en compte des impératifs de protection de l'environnement au cours du 20<sup>ème</sup> siècle

La situation juridique a heureusement évolué au cours du 20<sup>ème</sup> siècle. Le droit s'est inquiété davantage de l'environnement, et de nombreuses normes à des fins protectrices ont été élaborées. C'est ainsi que le patrimoine culturel a été largement encadré par des textes dont le caractère protecteur a été précisé à maintes reprises<sup>153</sup>. De même, l'intérêt écologique de la faune et de la flore, bien que reconnu tardivement, a été pris en compte d'abord par la loi du 1<sup>er</sup> juillet

<sup>152</sup> Convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture signée à Paris le 19 mars 1902, *JORF* 27 février 1906.

<sup>153</sup> Pour mémoire, rappelons que le patrimoine culturel a bénéficié d'une loi dès 1906 qui a été modifiée par celle du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, (*DP* 1930.4.326), et de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques (*DP* 1915.4.153).

1957 qui a ajouté un article 8 bis à la loi du 2 mai 1930 sur la protection des sites en vertu duquel des réserves naturelles peuvent être créées<sup>154</sup>, puis par la loi du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux<sup>155</sup>.

Au demeurant, ce n'est que depuis la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature<sup>156</sup> que le principe général de sauvegarde de l'environnement a été proclamé<sup>157</sup>. Cette législation contribue à donner une dimension véritable à l'objectif de protection des espèces menacées, et concourt à la modernisation de textes dispersés et inadaptés<sup>158</sup>. Sans doute accompagne-t-elle le phénomène de l'inflation juridique largement constaté en droit. L'augmentation quantitative des textes, parfois déplorée<sup>159</sup>, s'impose au regard des impératifs de protection de la nature et de la biodiversité. Peut-on légitimement s'insurger contre cette "enflure"<sup>160</sup> qui rend les règles indigestes. Pour autant, l'accroissement du nombre de textes semble inévitable à croire le professeur Untermaier<sup>161</sup>, pour qui "la complexité n'a rien d'un phénomène aberrant ; elle n'est ni une déviance, ni le résultat d'une machination ourdie, consciemment ou non, par les juristes ou l'on ne sait qui. Elle est dans la nature des choses et du droit, ce qui ne dispense nullement de rechercher les moyens d'en corriger les effets négatifs, donc de simplifier".

---

<sup>154</sup> La protection du patrimoine naturel a, dans un premier temps, résulté de textes visant *a priori* le patrimoine culturel, puisqu'elle provenait de l'article 8 bis ajouté par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1957 (loi n°57-740 du 1<sup>er</sup> juillet 1957 complétant celle du 2 mai 1930 précitée, *JORF* 2 juillet 1957, p.6530) à la loi du 2 mai 1930 sur la protection des sites. Il a permis le classement de sites ou monuments naturels en réserves naturelles.

<sup>155</sup> Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux, *JORF* 23 juillet 1960, p.6751.

<sup>156</sup> Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* 13 juillet 1976, p.4203.

<sup>157</sup> Article L 110-1 du Code de l'environnement.

<sup>158</sup> Cette loi a ainsi soumis les réserves naturelles en tant qu'instrument spécifique de conservation des espèces et des milieux à un régime juridique autonome par l'abrogation de l'article 8 bis précité qu'elle a engendré. Elle a également permis la protection de la faune et de la flore, des bois et forêts par les nouvelles dispositions qu'elle contient.

<sup>159</sup> Cf. Conseil d'Etat, Rapport public, 1991, *EDCE*, n°43, La Documentation française, 1992, p.15 ; J. RIVERO, *Etat de droit, Etat du droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, l'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996, p.609, *loc. cit.*, p.610.

<sup>160</sup> J. CHEVALLIER, La rationalisation de la production juridique, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, *op. cit.*, p.11, *loc. cit.*, p.22.

<sup>161</sup> J. UNTERMAIER, Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Editions Frison-Roche, 1996, p.499.

La démarche de codification témoigne de l'existence du phénomène inflationniste : elle tente de regrouper l'ensemble de la réglementation interne en vigueur, sans pour autant exclure la référence du document législatif ou réglementaire concerné. Ainsi le Code de l'environnement regroupe, dans sa partie législative<sup>162</sup>, un ensemble supérieur à quarante lois qui étaient précédemment éparpillées. Il reprend les textes qui tendent principalement à la lutte contre les pollutions, à la gestion des risques naturels et technologiques et à la protection de la qualité des milieux naturels. La codification de la partie réglementaire n'est pas encore intervenue, de sorte que celle du Code rural trouve à s'appliquer, pour la protection de la nature.

Pour autant, l'environnement ne semble pas préservé de toute atteinte : les agressions de l'homme à son encontre se poursuivent. Sans doute, ce constat conforte-t-il l'idée que le phénomène inflationniste constaté d'ailleurs tant en droit interne qu'en droit communautaire<sup>163</sup> crée des dysfonctionnements qui

---

<sup>162</sup> Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, code de l'environnement annexé à l'ordonnance (*JORF* 21 septembre 2000, p.14792). La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit (*JORF* 3 juillet 2003, p.11192) a ratifié l'ordonnance précitée.

<sup>163</sup> Le droit communautaire compte près de deux cent cinquante textes sur l'eau, l'air, le sol, le bruit, les déchets et la nature, comme le souligne le professeur Prieur (*Droit de l'environnement, op. cit.*, n°21, p.19). Pour mémoire, on peut donner quelques exemples topiques : directive (75/442/CEE) du Conseil, du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *JOCE* N° L 194/39 du 25 juillet 1975, modifiée par la directive (91/156/CEE) du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive (75/442/CEE) relative aux déchets, *JOCE* N° L 78/32 du 26 mars 1991 ; directive (79/409/CEE) du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOCE* N° L 103/1 du 25 avril 1979, modifiée par la directive (91/244/CEE) de la Commission, du 6 mars 1991, modifiant la directive (79/409/CEE) du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOCE* N° L 115/41 du 8 mai 1991 ; directive (82/501/CEE) du Conseil, du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, *JOCE* N° L 230/1 du 5 août 1982 (dite directive Seveso I) ; règlement (CEE) n°3626/82 du Conseil du 3 décembre 1982, relatif à l'application dans la communauté de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, *JOCE* N° L 384/1 du 31 décembre 1982 ; directive (85/339/CEE) du Conseil, du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires, *JOCE* N° L 176/18 du 6 juillet 1985 ; directive (90/313/CEE) du Conseil, du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, *JOCE* N° L 158/56 du 23 juin 1990 ; directive (91/689/CEE) du Conseil, du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, *JOCE* N° L 377/20 du 31 décembre 1991 ; règlement (CEE) N°880/92 du Conseil, du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique, *JOCE* N° L 99/1 du 11 avril 1992 ; directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOCE* N° L 206/7 du 22 juillet 1992 ; directive 93/36/CEE du Conseil, du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, *JOCE* N° L 199/1 du 9 août 1993 ; directive 94/67/CE du Conseil, du 16 décembre 1994 concernant l'incinération des déchets dangereux, *JOCE* N° L 365/34 du 31 décembre 1994 ; directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, *JOCE* N° L 365/10 du 31 décembre 1994 ; directive 96/82/CE du

compromettent le résultat recherché : la prolifération législative produit nécessairement instabilité<sup>164</sup> et ineffectivité<sup>165</sup>, et concourt du même coup à "la dévaluation de la règle de droit"<sup>166</sup>. Surtout et parallèlement, il tend à mettre en lumière l'inaptitude de l'unilatéral à atteindre l'objectif de préservation de la nature : la rigidité intrinsèque dont témoignent les textes législatifs et réglementaires suppose le déploiement de techniques juridiques "flexibles", lesquelles tenteront alors d'encadrer les attitudes en recherchant la conciliation des intérêts économiques et sociaux des protagonistes.

Ce contexte a contribué au développement des techniques conventionnelles qui se sont multipliées depuis les années 1970 dans le domaine de la protection de l'environnement.

Nombreux sont en effet les accords conclus en matière de conservation de la nature, parmi lesquels figurent les conventions de gestion des réserves naturelles dont l'objet est la gestion administrative de la réserve considérée, le contrôle du respect des prescriptions contenues dans l'acte de classement<sup>167</sup>, les conventions de gestion des terrains acquis par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, par lesquelles

Conseil, du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *JOCE* N° L 10/13 du 14 janvier 1997 (dite directive Seveso II) ; directive 99/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, *JOCE* N° L 182/1 du 16 juillet 1999 ; règlement communautaire 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, *JOCE* N° L 244/1 du 29 septembre 2000 ; directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *JOCE* N° L 327/1 du 22 décembre 2000 ; directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets, *JOCE* N° L 332/91 du 28 décembre 2000 ; directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, *JOCE* N° L 257/26 du 10 octobre 1996, modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, *JOUE* N° L 156/17 du 25 juin 2003 ; directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *JOUE* N° L 134/114 du 30 avril 2004.

<sup>164</sup> J. RIVERO, *op. cit.*, p.609.

<sup>165</sup> P. LASCOUMES, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'année sociologique*, 1990, n°40, p.43, *loc. cit.*, p.47 et s.

<sup>166</sup> J. CHEVALLIER, La rationalisation de la production juridique, *op. cit.*, p.21.

<sup>167</sup> Les conventions de gestion des réserves naturelles prévues par l'article 25 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature précitée et le décret n°89-805 du 27 octobre 1989 (*JORF* 4 novembre 1989, p.13721), peuvent être signées par le ministre chargé de la protection de la nature, les propriétaires des terrains classés, les associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, les fondations, les collectivités locales et leurs établissements publics.

cette institution confie aux collectivités locales ou à leurs groupements, aux établissements publics, aux fondations ou aux associations spécialisées agréées à cet effet, la gestion des immeubles dont elle est affectataire ou propriétaire<sup>168</sup>.

L'aménagement urbain et rural relève également du procédé contractuel, et compte d'ailleurs un certain nombre d'outils dont les modalités sont précisées par les textes unilatéraux. Ainsi, les contrats de pays, issus d'une décision du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 11 avril 1975, ont été confirmés par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>169</sup> amendée par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>170</sup> et la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat<sup>171</sup>, et le décret du 19 septembre 2000 relatif aux pays<sup>172</sup>. Ils concourent à la mise en œuvre du projet commun de développement durable du territoire exprimé dans la charte de pays à l'élaboration de laquelle ont participé les communes et les groupements de communes situés dans le périmètre dudit pays. Les contrats de villes lancés en 1989 pour prolonger à l'échelle de l'agglomération la politique de développement social menée dans les quartiers apparaissent, depuis le 11<sup>ème</sup> Plan (1994-1998) comme l'unique cadre contractuel de la politique de la ville. Prévus actuellement par la circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006<sup>173</sup>, ils se présentent comme des accords qui programment des actions de proximité à mener en matière de logement, de transport, de sécurité, d'éducation et de prévention. Les contrats d'agglomération prévus par le décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération<sup>174</sup>, tentent-ils de suivre une démarche complémentaire en

---

<sup>168</sup> Article L 322-9 du Code de l'environnement.

<sup>169</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 5 février 1995, p.1973.

<sup>170</sup> Loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°99-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 29 juin 1999, p.9515.

<sup>171</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *JORF* 3 juillet 2003, p.11176.

<sup>172</sup> Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 20 septembre 2000, p.14722.

<sup>173</sup> Circulaire du premier ministre du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, *JORF* 15 janvier 1999, p.726.

<sup>174</sup> Décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 22 décembre 2000, p.20391.

précisant les axes prioritaires d'intervention des différents signataires situés sur le territoire de ladite agglomération "en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources"<sup>175</sup>.

Ces conventions sont élaborées pour tenter de résoudre les problèmes spécifiques à un milieu ou à une zone géographique déterminée : de par leur diversité, elles contribuent à mener des actions ciblées et à prendre des décisions adaptées aux situations. Elles concourent à surmonter les lacunes des règles et à pallier le manque d'effectivité des actes unilatéraux, à tel point qu'elles s'affichent comme des instruments privilégiés de mise en œuvre des politiques publiques. Il n'est dès lors pas surprenant de constater leur essor en droit de l'environnement et plus particulièrement en matière de lutte contre les pollutions.

## C : LA DISPARITION DES BUTOIRS JURIDIQUES AU PROCÉDE CONVENTIONNEL EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

La prolifération des conventions ayant pour objet la sauvegarde de l'environnement influence largement l'évolution du droit des pollutions : elle contribue à faire du procédé contractuel une référence juridique légitime. La convention tend à tenir désormais une place essentielle, et devient un outil au service de l'environnement ; elle favorise la réalisation des décisions administratives, car son élaboration permet de convaincre les partenaires privés du bien-fondé des mesures protectrices.

Or, l'essor de cet instrument se heurte à des butoirs juridiques qui sont liés au caractère essentiellement régalién du droit administratif : les règles de police sont par essence opposées à la voie contractuelle. L'organisation d'un

---

<sup>175</sup> Article 26 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°99-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *préc.*

"partenariat actif et permanent"<sup>176</sup> avec tous ceux qui sont en mesure d'apporter une contribution à la lutte contre les pollutions est dès lors très compromise. Du point de vue théorique, il est en effet difficile de concevoir une "cohabitation" entre les pouvoirs de police et la convention qui sont des modes d'action de l'administration intrinsèquement opposés. Pour preuve, la jurisprudence a maintes fois censuré les délégations de police qu'elle juge illégales<sup>177</sup>.

Au demeurant, n'est-il pas permis de voir une brèche juridique favorable à une coexistence de ces deux moyens d'intervention, dès lors que les conventions n'engendrent pas une délégation de pouvoir, mais un développement de synergies pour créer des actions en commun ? A partir du moment où "il s'agit de définir des actions ciblées communes et non de dessaisir tel ou tel acteur de missions de police pour les confier à d'autres acteurs"<sup>178</sup>, il ne peut en effet y avoir d'entraves juridiquement fondées à la voie conventionnelle.

Il convient d'une part, de préciser la nature des obstacles juridiques à l'émergence de la convention en ce domaine particulier, sachant qu'ils sont directement liés à la conception régaliennne de l'Etat, et, d'autre part, d'envisager les évolutions propices à son développement.

#### 1) Des obstacles juridiques directement liés à la conception régaliennne de l'Etat

La convention tarde à apparaître en matière de lutte contre les pollutions, en dépit d'un développement tangible dans les domaines de l'économie, du social

---

<sup>176</sup> C. MAUGÛE, Les réalités du cadre contractuel dans l'action administrative, *AJDA*, n° spécial, 20 juillet-20 août 1999, p.36, *loc. cit.*, p.37.

<sup>177</sup> La jurisprudence est explicite à ce sujet : C.E. ASS. 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary* (*Leb.* 595, *D.* 1932.3.26, concl. Josse), à propos d'une délibération confiant à une fédération de propriétaires privés une mission de surveillance des propriétés rurales ; C.E. 10 décembre 1962, *Association de pêche et de pisciculture d'Orléans* (*Leb.*675), à propos du transfert à un concessionnaire du droit de réglementer et d'améliorer les droits de pêche ; C.E. 8 mars 1985, *Association Les Amis de La Terre* (*Leb.*73 ; *RFDA* 1985/3, p.363, concl. M. Jeanneney ; *AJDA* 1985, p.382, note J. Moreau), pour la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement ; C.E. 1<sup>er</sup> avril 1994, *Commune de Menton et autres* (*Leb.*175), à propos d'une délégation déléguant des prérogatives de police du stationnement sur la voie publique ; C.E. 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt* (*Leb.*969, *DA* 1998, n°44), à propos d'un contrat par lequel la commune a chargé une société de tâches de surveillance et de gardiennage des voies publiques.  
Cf. C. MAUGÛE, *op. cit.*, p.37.

<sup>178</sup> C. MAUGÛE, *op. cit.*, p. 38.

et de l'environnement, en raison du fait qu'elle s'oppose à la nature des pouvoirs de police attachés à la conception régaliennne de l'Etat. Dans ce contexte, son rôle consiste à permettre à la personne publique de se procurer des prestations sans pouvoir aller au-delà, c'est-à-dire contenir des "normes à fonction directive souple"<sup>179</sup>. Le droit en cette matière reste en effet essentiellement empreint d'ordre et d'autoritarisme, afin de traduire au mieux la volonté de l'Etat en tant qu'"instance supérieure, tutélaire et lointaine, disposant sur la société d'une totale suprématie"<sup>180</sup> ; car l'Etat, conformément aux théories de l'*autolimitation* développées par Iehring<sup>181</sup> et Jellinek<sup>182</sup> et reprises par la théorie française de la *souveraineté* dont R. Carré de Malberg<sup>183</sup> a donné l'expression la plus achevée, évoque cette puissance publique soumise au droit uniquement par sa propre volonté qui lui donne une domination sans partage sur le processus de production juridique. En tant que tel, il ne saurait être considéré comme réellement lié par le droit puisqu'il peut le modifier à sa convenance. Dans ce contexte, la règle de droit se présente donc manifestement comme l'expression de la puissance intrinsèque de l'Etat en vertu de laquelle sont principalement édictées des normes de "conduites autoritaires et hétéronomes", pour reprendre la distinction formulée par le professeur Amselek<sup>184</sup>.

Or, la conception traditionnelle de l'Etat stigmatisée par l'expression "Etat-Gendarme", a été remise en cause au 20<sup>ème</sup> siècle avec le développement de l'interventionnisme étatique et l'apparition corrélative des services publics. Se substitue ainsi à la conception régaliennne préexistante, la vision nouvelle d'un Etat encadré et limité par un droit qui assure le bien-fondé de l'action étatique. L'"Etat-Providennce" qui le caractérise assoit désormais sa légitimité non plus sur sa toute-puissance, mais sur sa *subordination* au droit, car l'Etat devient

---

<sup>179</sup> P. AMSELEK, Norme et loi, *APD*, tome 25, *La loi*, 1980, p.89. Voir également du même auteur, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.288.

<sup>180</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, *op. cit.*, p.9.

<sup>181</sup> IEHRING, *Der Zweck im Recht*, 1880, I, p.344 et s., cité par L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>ème</sup> éd. en cinq volumes, Paris, Editions Fontemoing de Boccard, 1927, réimpression Cujas, Paris, 1972. Voir spéc. tome 1, §60, p.631.

<sup>182</sup> JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, 1892, p.193 ; *Allgemeine Staatslehre*, 1<sup>ère</sup> éd., 1900, p.302 et s., cité par L. DUGUIT, *op. cit.*, §60, p.631, 644 et s.

<sup>183</sup> R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, Paris, CNRS, Sirey, 1920, spéc. p.643 et s.

<sup>184</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.285 et s.



véritablement "subordonné à une règle de droit supérieure à lui-même, qu'il ne crée pas et qu'il ne peut pas violer"<sup>185</sup>.

Cette mutation par laquelle l'Etat devient un acteur du jeu social, engendre nécessairement des transformations de ses moyens d'action. A côté d'un droit de police, encore résolument présent et important, la convention, qui est perçue comme l'instrument idéal au service d'une personne publique tendant à mieux investir la société civile, se développe davantage. C'est dans ce contexte que l'émergence des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions est susceptible de s'effectuer.

Or, la jurisprudence paraît appliquer la règle selon laquelle la police ne peut s'exercer par voie contractuelle. Elle ne semble pas décidée à évoluer et à ouvrir largement la voie conventionnelle à l'administration. Elle demeure délibérément attachée au droit de police en refusant systématiquement toute contractualisation des décisions d'application de la réglementation. Ainsi, le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 8 mars 1985, *Association Les Amis de La Terre*<sup>186</sup> refuse-t-il la qualification contractuelle aux contrats de programme passés le 9 novembre 1976 entre l'Etat et les filiales de la Société Pechiney-Ugine-Kuhlmann dont l'objet exclusif est de prévoir le programme échelonné des mesures que lesdites sociétés s'engagent à prendre pour leurs établissements classés en vue de satisfaire aux préoccupations visées par la législation en vigueur, pour des raisons liées au caractère exclusivement unilatéral des décisions intervenant en ce domaine.

Cette position jurisprudentielle témoigne d'une "persistance de zones allergiques à la contractualisation des rapports administratifs"<sup>187</sup> qui peuvent s'expliquer par la référence à deux règles éminemment complémentaires : d'une part, la prévention des pollutions se rattache à la police de l'hygiène et de la salubrité publique qui échappe par nature au contrat<sup>188</sup>. C'est donc au nom de la "nature"

---

<sup>185</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., tome III, 3<sup>ème</sup> éd., 1930, §88, p.589.

Cf. aussi, H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. Ch. Eisenmann, Dalloz, Institut Kelsen, 1962, Bruylant-LGDJ, 1999, p.193 et s.

<sup>186</sup> C.E. 8 mars 1985, *Association Les Amis de la Terre*, préc.

<sup>187</sup> J. CAILLOSSE, Sur la progression en cours des techniques contractuelles d'administration, in *Le droit contemporain des contrats*, op. cit., p.89, loc. cit., p.103.

<sup>188</sup> A. DE LAUBADERE, F. MODERNE, P. DELVOLLE, *Traité des contrats administratifs*, tome 1, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 1983, n°30, p.47.

des choses que les juges sont réfractaires à la logique conventionnelle ; ceci s'oppose à ce que l'administration renonce valablement à ses pouvoirs de police au profit de la convention. D'autre part, dans la mesure où l'administration est investie du pouvoir réglementaire, elle ne peut lui substituer des engagements contractuels, puisqu'elle a l'obligation d'exercer ses compétences en conformité avec les textes qui organisent ses attributions.

Dès lors, il paraît difficile de concevoir l'existence de conventions en matière de lutte contre les pollutions. Cela étant, l'hostilité des pouvoirs publics et de la jurisprudence ne semble pas être un obstacle insurmontable.

## 2) Des brèches juridiques déterminantes

Face à une position juridique catégoriquement opposée à la contractualisation des pouvoirs de police en matière de pollution, il existe dans le droit positif un mouvement de contestation généralisable à l'ensemble du droit.

C'est ainsi que différentes nuances à l'interdiction traditionnelle ont été apportées depuis longtemps avec l'acceptation du principe de la collaboration des personnes privées aux activités matérielles de police en vertu de l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 décembre 1909, *Commune de La Bassée*<sup>189</sup>. Dans le même ordre d'idées, la circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 septembre 1987 relative à l'application de la "loi montagne"<sup>190</sup> par laquelle elle autorise une commune qui a le devoir d'organiser les secours en montagne à confier à un délégataire une prestation de transport des skieurs accidentés, admet une contractualisation de l'activité de police. Du reste, le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt*<sup>191</sup>, infléchit-il la jurisprudence *Ville de Castelnaudary*<sup>192</sup> par laquelle la Haute Juridiction juge que "le service de la police rurale, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés

---

<sup>189</sup> C.E. 24 décembre 1909, *Commune de La Bassée*, S. 1910.3.49, note Hauriou. Dans cet arrêt, la juridiction admet la légalité du recours à une société de sauveteurs pour la lutte contre l'incendie.

<sup>190</sup> Circulaire du 22 septembre 1987 relative au remboursement de frais de secours, *JORF* 2 octobre 1987, p.11497.

<sup>191</sup> *Préc.*

<sup>192</sup> C.E. 17 juin 1932, *préc.*

sous l'autorité directe de l'administration". Tout en déclarant illégal un contrat par lequel une commune a chargé une société de tâches de surveillance de la ville, le Conseil d'Etat, dans cet arrêt, reconnaît la légalité d'une telle possibilité en se référant à la loi du 12 juillet 1983 sur les sociétés de surveillance<sup>193</sup>, dès lors que ces entreprises exercent une mission de surveillance limitée aux biens meubles et immeubles de caractère privé. Une telle motivation beaucoup moins "princielle" que celle contenue dans l'arrêt de 1932, comme le remarque le professeur Richer<sup>194</sup>, constitue la reconnaissance d'une collaboration contractuelle éventuelle jusque dans les activités régaliennes.

Au demeurant, la convention qui s'immisce dans l'activité de police, devra nécessairement respecter "les limites intangibles qui protègent l'exercice du pouvoir de décision unilatérale"<sup>195</sup> en vertu desquelles la voie conventionnelle est interdite lorsqu'un texte prévoit une compétence strictement unilatérale. Sous réserve de ces limitations, la contractualisation est donc autorisée.

Il est permis d'admettre la présence concomitante de ces deux moyens d'action à partir du moment où il apparaît que le contrat n'opère pas une délégation de pouvoir qui engendre un dessaisissement de tel acteur de sa mission de police au profit d'autres acteurs, mais qu'il effectue une simple collaboration en vue d'un "développement de synergies pour créer des actions en commun"<sup>196</sup>. Suivant cette optique, peu de limites à la convention sont alors décelables. Leur présence, simultanée dans ce cas, n'engendre aucune entrave à l'accomplissement correct des activités régaliennes, au contraire, elle se justifie par la recherche d'une efficacité accrue en réalisant une plus grande intégration sociale des règles. N'est-ce pas là justement tout l'intérêt des conventions de lutte contre les pollutions ? Hormis cet argument qui sera ultérieurement approfondi<sup>197</sup>, les conventions en ce domaine peuvent alors se développer sans être confrontées à un contexte juridique qui leur est hostile. Cette possibilité reconnue tant par la jurisprudence que par l'Etat lui-même en tant qu'institution édictant des normes, favorise l'essor du procédé conventionnel.

---

<sup>193</sup> Loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, *JORF* 13 juillet 1983, p.2155.

<sup>194</sup> L. RICHER, Présence du contrat, *AJDA*, n° spécial, juillet-août 1999, p.34.

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> C. MAUGÜE, *op. cit.*, p.38.

<sup>197</sup> Cf. infra, Section II.

A cela s'ajoute le fait que l'hostilité des pouvoirs publics à recourir au conventionnalisme semble davantage due à l'absence de tout encadrement juridique des accords qu'à une atteinte générale à la légalité, comme le souligne P. Lascoumes<sup>198</sup> à propos des contrats de branche en cause dans l'arrêt précité *Association Les Amis de La Terre*. Ce n'est sans doute pas fortuitement que cette affaire a éclaté, puisqu'elle met en cause un groupe industriel puissant ayant mené des négociations qui lui sont favorables de bout en bout en dehors de toute méthodologie globale. L'Etat, partie aux contrats concernés, se trouve dans une situation d'infériorité qui n'est pas acceptable au regard de la loi des installations classées<sup>199</sup>. Dans la mesure où ces accords ont pour conséquence de se substituer à l'exercice par l'administration compétente de sa mission de police qui ressort de cette législation, ils opèrent un dessaisissement de son pouvoir régalien qui n'est pas tolérable. Leur illégalité s'impose donc.

En somme, les conventions en matière de lutte contre les pollutions sont admises à condition qu'elles n'opèrent pas une délégation du pouvoir de police détenu par l'administration. Elles peuvent tout au plus coexister avec les décisions unilatérales si elles se limitent à mettre en synergie différents acteurs et institutions pour mener des actions en commun au profit d'une meilleure adaptation sociale du droit. Il est évident que si aucun texte ne donne compétence pour agir par voie unilatérale dans tel domaine particulier, les limites sus-visées ne sont pas applicables. La convention peut, dans ce cas, se développer sans les restrictions liées à l'existence du pouvoir de police. Or, le droit des pollutions étant essentiellement un droit de police, rares sont les situations qui ne sont pas régies par un texte. Par conséquent, la plupart des conventions se contentent de prévoir des actions dans les limites précitées. Elles n'en demeurent pas moins nombreuses et tendent à se multiplier davantage au fil des ans en intégrant les différents concepts qui sont apparus récemment dans les autres branches de droit.

---

<sup>198</sup> P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. environnements et politiques*, Paris, Editions La Découverte, 1994, p.180.

<sup>199</sup> Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* 20 juillet 1976, p.4320, codifié aux articles L 511-1 et s. du Code de l'environnement.

## PARAGRAPHE II : L'APPROPRIATION DE CONCEPTS JURIDIQUES ISSUS D'AUTRES BRANCHES DE DROIT

Les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions se développent en reprenant les éléments caractéristiques des conventions apparues en droit économique, social et environnemental. Elles font leurs les spécificités qui ont marqué l'évolution du procédé conventionnel. Elles intègrent certains concepts<sup>200</sup> qui, n'étant jusqu'alors que de simples mots à usage courant, sont apparus en droit comme la trame initiatrice de multiples modifications et de la création d'instruments juridiques appropriés. Ces concepts s'imposent de ce fait comme des principes juridiques influençant tant la procédure de formation de l'acte que sa forme *stricto sensu*. Ils tendent à marquer les conventions de leur empreinte et à engendrer l'apparition de nouveaux types conventionnels. Les conventions de lutte contre les pollutions les reprennent largement. Elles se réfèrent ainsi à la technique du *contrat-cadre* qui tend à s'imposer en droit économique et social comme un type contractuel adapté à l'élaboration d'une *programmation* d'actions et d'actes. Elles reprennent par ailleurs le principe de *protection intégrée* absorbé par celui du *développement durable* qui vise à concilier le développement économique et la protection de l'environnement. Ce dernier concept impose une croissance économique soutenue et compatible avec une gestion prudente des ressources naturelles dans l'intérêt des générations présentes et futures.

Il convient alors d'envisager successivement les concepts de *programmation et de contrat-cadre* (A) qui, apparus en matière économique et social, caractérisent désormais les conventions de lutte contre les pollutions, et ceux de *protection intégrée et de développement durable* (B) qui s'affichent comme des principes orientant le contenu des conventions.

---

<sup>200</sup> Selon le professeur M. TROPER, un concept est "une idée, un instrument intellectuel, permettant de décrire ou d'expliquer une réalité" (cf. Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration, in J. MOREAU, G. DARCY (dir.), *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, Paris, Economica, 1984, p.55, *loc. cit.*, p.56.

## A : LES CONCEPTS DE PROGRAMMATION ET DE CONTRAT-CADRE

Le contrat dont les structures se sont diversifiées pour répondre aux impératifs d'une économie capitaliste moderne, sort de son "noyau traditionnel"<sup>201</sup> qui est la rencontre de deux volontés humaines, de deux libertés, pour satisfaire les exigences collectives de l'homme et des entreprises. Dans ce contexte, l'individu doit se protéger d'une production et d'une distribution de masse souvent agressives, tandis que les entreprises ont à faire face à une concurrence accrue. Les uns et les autres sont alors incités à recourir davantage au contrat, qui devient un instrument privilégié de toute l'organisation professionnelle ainsi que des actions économiques menées par les entreprises : il est un outil assurant la collaboration et la coopération des différents acteurs économiques. Pour atteindre ces objectifs économiques et sociaux, le procédé contractuel a évolué pour s'enrichir de types inédits dont le particularisme tend à leur reconnaître des statuts spéciaux par opposition à la théorie générale prévue par le Code civil. Il se dote de nouvelles techniques adaptées aux nouveaux enjeux qu'il lui revient de gouverner alors.

Ce contexte a sans doute permis l'apparition de "toute une faune de contrats altérés et de pseudo-contrats", pour reprendre l'expression métaphorique du doyen Savatier<sup>202</sup>. Il est du reste le vecteur d'une mutation juridique grâce à laquelle émergent des techniques contractuelles particulièrement adaptées aux affaires, qui "nécessitent souvent une longue phase de préparation au cours de laquelle toutes sortes de documents, d'une valeur inégale, peuvent être rédigés"<sup>203</sup>, et dont l'exécution s'inscrit dans le temps. Contrairement aux contrats de la vie courante dont la mise en œuvre est la plupart du temps instantanée, les contrats économiques impliquent en effet une relation de longue durée au cours de laquelle plusieurs actes seront conclus pour parfaire les rapports contractuels et les adapter aux conditions existantes à un moment donné.

---

<sup>201</sup> R. SAVATIER, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui. Panorama des mutations*, op. cit., p.45.

<sup>202</sup> *Op. cit.*, p.35.

<sup>203</sup> PH. LETOURNEAU, Quelques aspects de l'évolution des contrats, *Mélanges offerts à Pierre Raynaud*, Paris, Dalloz-Sirey, 1985, p.349, loc. cit., p.352.

Cette situation renvoie au concept de *contrat-cadre* qui se présente comme "le moule dans lequel seront ultérieurement conclus les accords définitifs dits contrats d'application"<sup>204</sup>. En fixant l'objet et les règles qui devront gouverner pendant une longue durée les relations entre les parties, ce type d'acte constitue une "préface"<sup>205</sup> ou une "introduction"<sup>206</sup> à ces rapports contractuels qui donnent lieu à la conclusion de contrats ultérieurs plus précis. Force est donc de constater qu'il se caractérise principalement par un *affectio modulus* (c'est-à-dire, "l'intention, la volonté [des contractants] de soumettre leurs relations à un régime unique prédéterminé"<sup>207</sup>) qui sous-tend manifestement la notion de *programmation*. En effet, en se contentant de prescrire le contenu, les modalités et la forme des futurs actes juridiques, il fixe pour l'avenir les conditions de l'expression de la volonté des parties signataires et l'évolution des relations contractuelles. C'est en ce sens qu'il est considéré comme un acte "programmatoire" qui détermine des objectifs à réaliser sur une durée plus ou moins longue pour l'application desquels d'autres accords interviennent nécessairement.

Employé de plus en plus fréquemment tant en droit social qu'économique, le contrat-cadre développe plusieurs formes dont chacune rend compte de la spécificité du domaine auquel il s'applique.

C'est ainsi qu'en matière agricole, la technique du contrat-cadre a été utilisée dès les années 1960 avec la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 par laquelle a été mis en place un système d'accord collectif discuté en principe entre organisations professionnelles nationales ou régionales représentatives des producteurs, et des acheteurs de produits agricoles - c'est-à-dire des utilisateurs, des industriels, des commerçants et des stockeurs. Conclu par produit et pour plusieurs années, ce type d'acte permet d'orienter la production afin de l'adapter aux débouchés, de régulariser les prix et de fixer les conditions de l'équilibre du marché ainsi que du déroulement des transactions. Etant donné que son

---

<sup>204</sup> J. GATSI, *Le contrat-cadre*, Paris, LGDJ, 1996, p.216, n°324.

<sup>205</sup> PH. LETOURNEAU, *op. cit.*, p.360.

<sup>206</sup> *Ibid.*

<sup>207</sup> J. GATSI, *op. cit.*, p.216, n°324.

exécution nécessite la conclusion de "conventions de campagne" et de "contrats types", ils constituent des contrats-cadres<sup>208</sup>.

Le droit social s'est aussi pourvu de contrats-cadres avec notamment les conventions collectives de travail qui recouvrent la convention et l'accord collectif : la première qui est un document complet traitant l'ensemble des questions relatives aux garanties de travail se distingue du second qui n'envisage qu'une partie des problèmes. Ces actes sont de nature "programmatoire", puisqu'ils comportent la plupart du temps des dispositions dont le caractère définitif ne sera acquis qu'au terme de négociations qu'ils prévoient. Ces caractéristiques ont d'ailleurs influencé le droit de la sécurité sociale qui comporte désormais des conventions d'objectifs et de gestion. Issues de l'ordonnance du 24 avril 1996<sup>209</sup>, les unes et les autres constituent deux nouvelles techniques juridiques dont l'ambition est de résoudre les problèmes de gestion de la sécurité sociale. A cette fin, elles intègrent une démarche de programmation des moyens et des actions pour une durée minimale de trois ans pendant laquelle des contrats pluriannuels de gestion seront conclus d'une part, entre chaque caisse nationale et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et, d'autre part, chacun de leurs organismes régionaux ou locaux.

Le contrat-cadre s'est également développé en droit économique où il apparaît sous des formes différentes suivant le domaine auquel il s'applique et la nature juridique des parties contractantes. Ainsi, en matière commerciale où les intervenants sont strictement de droit privé, l'essor de la grande distribution a engendré une démultiplication de cette technique contractuelle et a permis l'apparition d'actes particuliers appelés "contrats-cadres de distribution", qui affichent des formes multiples et des dénominations spécifiques, tels que les contrats de concessions commerciales, de franchise, de référencement, de distribution sélective ou encore de distribution agréée<sup>210</sup>.

L'explosion du concept de contrat-cadre touche également les personnes publiques qui l'affectionnent tout particulièrement et en élaborent des versions

---

<sup>208</sup> Cf. M. VASSEUR, *op. cit.*, p.25 et s.

<sup>209</sup> Ordonnance n°96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale, *JORF* 25 avril 1996, p.6301 ; voir spéc. le titre 1<sup>er</sup> relatif aux conventions d'objectifs et de gestion.

<sup>210</sup> Voir à ce propos les développements de J. GATSI, *Les contrats spéciaux*, Paris, Coursus, Armand Colin, 1998, p.79 et s.



diverses et complexes. Elles se réfèrent à la notion de "contrat de plan" entendue alors comme un terme générique qui recouvre les différents procédés contractuels expérimentés par l'Etat dans ses rapports avec ses partenaires économiques privés, dans le cadre de l'économie concertée, et ceux qu'il a développés avec les entreprises publiques et les collectivités locales dans le cadre d'un interventionnisme étatique émergent. Le concept de contrat de plan est issu d'une déclaration du Président Jacques Chaban-Delmas devant le Sénat le 4 octobre 1969<sup>211</sup> au cours de laquelle celui-ci l'a présenté comme une technique appropriée à l'établissement des relations entre l'Etat et les collectivités locales en vue de l'élaboration de programmes pluriannuels d'équipements et de financement. Il a été confirmé dans son existence par le décret du 23 décembre 1970<sup>212</sup>, officialisé et généralisé à l'ensemble des personnes publiques et des entreprises par la loi du 29 juillet 1982 en son article 11<sup>213</sup>. Aux termes de cet article, "l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées (...) des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires". De par la généralité des personnes visées, cette notion s'est considérablement développée en droit interne depuis plusieurs décennies. Considérée comme le pilier de la contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales dès son origine dans les années 1970, elle s'est néanmoins développée de manière inéquitable, puisqu'elle est surtout conclue entre l'Etat et les régions qui, en tant que collectivités territoriales depuis la décentralisation<sup>214</sup>, constituent le cadre privilégié de l'interventionnisme économique local pour lequel elles détiennent les principales prérogatives. De ce

---

<sup>211</sup> *JORF* Déb. Sénat, p.1263.

<sup>212</sup> Décret n°70-1221 du 23 décembre 1970 relatif aux contrats de plan, *JORF* 25 décembre 1970, p.11956.

<sup>213</sup> Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, *JORF* 30 juillet 1982, p.2441.

<sup>214</sup> La région était en effet un établissement public créé par la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions (*JORF* 9 juillet 1972, p.7176), qui est devenue une collectivité territoriale avec la décentralisation et les lois n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (*JORF* 3 mars 1982, p.730, rectific. 6 mars 1982, p.779) et n°86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux (*JORF* 8 janvier 1986, p.367). La loi constitutionnelle n°2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République (*JORF* 29 mars 2003, p.5568) confirme le statut de collectivités territoriales aux régions.

fait, de nombreux contrats de plan Etat-région ont été conclus et sont à l'heure actuelle encore signés<sup>215</sup>.

En revanche, cette technique n'a véritablement été employée pour formaliser les relations avec les entreprises privées et publiques que depuis les années 1980, au cours desquelles la qualification de contrat de plan aux accords conclus entre ces différents partenaires a été officialisée. Aussi, ceux signés entre l'Etat et les entreprises de droit privé par lesquels ces dernières s'engagent à réaliser le plan de la nation en contrepartie d'une aide financière, ont-ils changé de dénomination. Qualifiés, dans un premier temps, de "quasi-contrat" en raison de leur nature juridique discutable<sup>216</sup>, ils sont ensuite appelés contrats de plan en vertu de la loi du 29 juillet 1982 précitée. Au demeurant, cette technique n'a pas été utilisée fréquemment<sup>217</sup>. Elle semble néanmoins avoir remporté davantage de succès lorsqu'elle met en présence des entreprises publiques. En effet, le principe d'une contractualisation des rapports entre l'Etat et les entreprises publiques issu du Rapport Nora d'avril 1967 sur la gestion des entreprises publiques<sup>218</sup>, s'est traduit par la conclusion d'accords aux appellations successives de "contrats de programme" de 1969 à 1973<sup>219</sup>, de "contrats d'entreprises" de

---

<sup>215</sup> Voir à titre d'exemple, le contrat de plan 2000-2006 Ile-de-France.

<sup>216</sup> Prévu par le Plan intérimaire 1960-1961 et le 4<sup>ème</sup> Plan, le procédé du "quasi-contrat" n'a pas rencontré un grand succès, sans doute en raison de sa nature juridique discutable. Bien qu'il fût considéré comme un contrat, il contenait en effet des stipulations qui n'avaient pas le caractère d'engagements fermes mais se rapprochaient davantage des déclarations d'intention. Or, face à l'imprécision des effets juridiques de telles clauses qui engendrait manifestement une confusion de la notion de contrat, ce type d'acte n'a pu qu'être rejeté. Peu d'accords de ce type ont été conclus. On peut retenir néanmoins les exemples significatifs suivants : la convention conclue le 11 octobre 1962 entre l'Etat et la Compagnie des Ateliers et Forges de la Loire relative à la fermeture des forges du Boucau. L'Etat s'engageait à octroyer des prêts, des primes d'équipements et des dégrèvements fiscaux. La Compagnie devait, en contrepartie, ouvrir des ateliers dans d'autres usines, organiser la réadaptation professionnelle du personnel, conclure des contrats de reprise de main-d'œuvre avec d'autres entreprises susceptibles de s'installer au Boucau. L'Etat a également conclu le 28 juillet 1966 une convention avec la Chambre syndicale de l'industrie sidérurgique française par laquelle un programme d'investissement et de rationalisation a été mis à la charge de la profession en contrepartie d'aides apportées par l'Etat, et le 13 avril 1967, la convention "Plan calcul" avec huit sociétés par laquelle il les aidait financièrement à créer une industrie informatique. Cf. à ce propos, A. DE LAUBADERE, F. MODERNE, P. DELVOLVE, *op. cit.*, p.423 et s., n°359 et s.

<sup>217</sup> La convention relative à la politique de l'eau conclue entre l'Etat et la société Saint-Gobain le 15 février 1983 est l'une des rares conventions relevant de la loi du 29 juillet 1982 précitée.

<sup>218</sup> Le rapport a été publié à la Documentation française en octobre 1967 et reproduit partiellement à la *Revue de droit social*, 1969, n°1, p.6.

<sup>219</sup> Les contrats de programme conclus avec certaines entreprises publiques (SNCF, EDF, ORTF) constituaient un élément d'une stratégie de changement de l'administration et d'un modèle de développement économique qui impliquent une décentralisation des responsabilités, un contrôle *a posteriori* des résultats et une modification des méthodes de

1978 à 1981<sup>220</sup> et de "contrats de plan Etat-entreprise" depuis la loi du 29 juillet 1982 précitée. Or, au sein même de cette dernière catégorie d'accords, une évolution notable de la technique contractuelle proprement dite s'est produite en trois étapes successives marquées par la conquête d'une plus grande autonomie dans le fonctionnement des entreprises afin de répondre aux perspectives du marché unique européen fixé au 1<sup>er</sup> janvier 1993. La tutelle qui s'exerçait à l'origine sur l'ensemble des actions de l'entreprise s'est amoindrie pour se contenter de fixer le cadre des relations pluriannuelles qu'elle entend mener avec ses partenaires publics. Aussi, les contrats de plan de la première génération dont la période est approximativement celle du 9<sup>ème</sup> Plan (1984-1988), qui étaient indistinctement conclus avec les entreprises publiques appartenant ou non au secteur concurrentiel, ont-ils été remplacés par ceux de la deuxième génération qui se caractérisent par une sorte d'*éclatement* dont le mouvement a été amplifié et confirmé par ceux de la troisième génération. Ainsi, aux contrats de plan classiques alors réservés aux entreprises publiques chargées d'une mission de service public, se superposent les contrats d'objectifs à partir de 1989 qui s'appliquent aux entreprises publiques du secteur concurrentiel, auxquels s'ajoutent les contrats d'entreprise puis les contrats de groupe - ces derniers étant appliqués aux entreprises publiques se situant dans le contexte de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité<sup>221</sup> et s'ouvrant progressivement à la concurrence par l'effet

---

gestion. A cette fin, la programmation et la contractualisation s'imposent en tant qu'élément de ce modèle économique. Or, ils ont été conçus en fonction de données économiques précises, si bien que la crise pétrolière de 1973 qui a radicalement modifié celles-ci a empêché leur exécution et la conclusion de nouveaux accords, ce qui a abouti à l'abandon de l'idée de contractualisation jusqu'en 1978. Voir, C. PIQUEMAL-PASTRE, Une expérience d'acte économique : le contrat de programme, *RDP* 1974, n°2, p.317 ; M. VOISSET, L'expérience des contrats de programme dans les entreprises publiques, *Revue Droit Social*, juin 1974, n°6, p.262 ; H.-G. HUBRECHT, *Droit public économique*, Cours Dalloz, Paris, Dalloz, 1997.

<sup>220</sup> Les contrats d'entreprise ont succédé aux contrats de programme, même si tout compte fait ils n'en sont qu'une version nouvelle en raison de leur considérable ressemblance sur le plan juridique. Conclut avec peu d'entreprises (Charbonnages de France, Air France, SNCF, CGM), ces contrats ont également échoué à cause du bouleversement des données économiques qui avaient présidé à leur conclusion.

<sup>221</sup> Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, *JORF* 11 février 2000, p.2143.

de la réglementation européenne<sup>222</sup>. Malgré des particularités liées au fait que ces accords sont détachés de toute référence au Plan de la nation, puisqu'ils comportent des aspects prévisionnels concernant les actions à entreprendre et leur financement, sans engagement budgétaire de l'Etat<sup>223</sup>, ils n'en demeurent pas moins des actes de même nature juridique que le contrat de plan. A ce titre, il est permis de les considérer comme des variantes du contrat de plan dont le caractère contractuel, bien qu'expressément retenu par la loi du 2 mars 1982 en son article 12<sup>224</sup>, est sujet à controverses doctrinales. En effet, la doctrine leur attribue une valeur incitative et *programmatoire* au détriment de toute portée impérative<sup>225</sup>, malgré une jurisprudence réservée et hésitante mais évolutive. Sans pour autant nier le caractère contractuel de leurs dispositions conformément à son arrêt de 1988<sup>226</sup>, le Conseil d'Etat leur reconnaît implicitement le caractère *programmatoire*, puisqu'il considère désormais que ces actes "n'emportent, par eux-mêmes, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'ils prévoient"<sup>227</sup>. Cet arrêt pose une nouvelle fois en filigrane la question fondamentale de leur nature juridique, car il paraît difficile d'admettre leur nature contractuelle tout en avouant le caractère *programmatoire* de leurs clauses ; ce qui atteste sans aucun doute de leur nature non contraignante. Une incompatibilité manifeste entre ces deux

---

<sup>222</sup> Cf. à ce propos le cas significatif d'EDF qui a absorbé les quatre évolutions des contrats de plan. Au contrat de plan Etat-EDF conclu le 24 octobre 1984 (contrat de première génération) a succédé le contrat de plan Etat-EDF 1989-1992 suivi du contrat de plan 1993-1996 (contrats de deuxième génération), le contrat d'entreprise 1997-2000, puis le contrat de groupe 2001-2003. Cf. J. BERGOUGNOUX, J. RIVIER, La planification à Electricité De France et le contrat de plan Etat-EDF, 2ème partie, Le contrat de plan Etat-EDF, *CJEG* mai 1985, n°400, p.161 ; L. JOUDON, Contrat de plan entre l'Etat et Electricité De France, 1993-1996, *CJEG* juillet-août 1993, n°490, p.347 ; Y. DEBAILLEUL, Le contrat d'entreprise Etat-EDF 1997-2000 : une ambition partagée, *CJEG* juillet-août 1997, p.249.

<sup>223</sup> J.-PH. COLSON, *Droit public économique*, Paris, LGDJ, 1995, p.296, n°323.

<sup>224</sup> L'article 12 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (*préc.*) dispose que les contrats de plan "sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles (...)".

<sup>225</sup> Cf. à ce propos H. JACQUOT, *Recherches sur le régime juridique des plans français*, Thèse, Paris, LGDJ, 1967, Bibl. de droit public ; A.S. MESCHERIAKOFF, La planification française entre centralisation et décentralisation, *RFDA* septembre-octobre 1995, p.999 ; Y. MADIOT, Note sous l'arrêt C.E. Ass. 25 octobre 1996, *Association Estuaire - Ecologie*, *RFDA* mars-avril 1997, p.343.

<sup>226</sup> C.E. Ass. 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg*, *Leb.*3 ; *AJDA*, 20 février 1988, p.137, chron. Azibert et de Boisdeffre ; *RFDA* janvier-février 1988, p.25, concl. S. Daël ; *JCP* 1988, éd.CI, 15358, note R. Drago.

<sup>227</sup> C.E. Ass. 25 octobre 1996, *Association Estuaire - Ecologie*, *préc.*

éléments caractéristiques de ce type d'acte incite donc à repenser l'appellation de contrat au profit d'une dénomination moins restrictive, celle de "protocole d'accord" par exemple, comme le suggère le professeur Madiot<sup>228</sup>, ou de reprendre le concept de *contrat-cadre*, en tant qu'acte déterminant un moule au sein duquel sont programmées la conclusion des futurs actes et les différentes actions à réaliser.

L'émergence des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques s'inscrit dans le cadre de cette mouvance juridique, si bien que ces accords arborent les traits des contrats économiques et sociaux qui apparaissent comme des références juridiques. Contrat-cadre et programmation deviennent alors les maîtres mots de l'évolution conventionnelle, laquelle s'enrichit par ailleurs des concepts environnementaux de protection intégrée et de développement durable.

## B : LES CONCEPTS DE PROTECTION INTEGREE ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Face à l'incapacité du droit fragmentaire ou ponctuel à résoudre tous les problèmes liés à l'atteinte à l'environnement, il a fallu élaborer un concept nouveau grâce auquel les impératifs économiques, sociaux et environnementaux seraient pris en compte : la protection intégrée relayée par le développement durable. Le propre de ces expressions est précisément de pénétrer les sphères de l'ensemble des politiques publiques pour les influencer et les sensibiliser aux enjeux écologiques, même si la première d'entre elles se limite au droit interne alors que la deuxième a une vocation internationale.

---

<sup>228</sup> Y. MADIOT, *op. cit.*, p.346.

## 1) Le concept de protection intégrée

La protection intégrée se réfère au mot intégration, lequel constitue "une notion aux visages multiples"<sup>229</sup>. Dérivé du latin *integrare* qui signifie "rendre entier ou remettre en son état", son sens a évolué pour évoquer aujourd'hui "l'action, le fait d'incorporer à un ensemble, d'intégrer dans un tout"<sup>230</sup>. Cette définition exprime deux acceptions distinctes dont la première qui évoque le fait de faire entrer dans un ensemble, dans un groupe, "présente l'inconvénient d'occulter un élément important : la formation d'un *tout*, qui résulte de l'opération d'intégration", selon le professeur Caudal-Sizaret<sup>231</sup>, et la deuxième, dont la complémentarité est évidente, consiste à dire "qu'intégrer, c'est *réaliser un tout par l'addition ou la combinaison des parties séparées ou des éléments*"<sup>232</sup>.

En vertu de cette définition, ce terme, grâce auquel est projetée une "vision globale"<sup>233</sup> de la société, est alors utilisé dans divers domaines tant scientifique<sup>234</sup>, économique<sup>235</sup>, sociologique<sup>236</sup> que juridique<sup>237</sup>.

<sup>229</sup> S. CAUDAL-SIZARET, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, Thèse droit, Lyon 3, 1993, p.19.

<sup>230</sup> Cf. la définition du Dictionnaire encyclopédique Quillet, R. Mortier (dir.), 1965.

<sup>231</sup> S. CAUDAL-SIZARET, *op. cit.*, p.19.

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> J. UNTERMAIER, La protection de l'espace naturel, généalogie d'un système, *RJE* 1980, n°2, p.125.

<sup>234</sup> En physiologie, on parle d'action intégrative des centres nerveux dont le rôle est de coordonner les activités de plusieurs organes, en vue d'un fonctionnement harmonieux.

<sup>235</sup> En économie, on évoque les formes d'intégration verticale qui se réfèrent à une fusion d'entreprises situées à des stades différents du processus de production où des industries annexes qui conservent leur activité spéciale malgré une direction commune se rattachent à une industrie principale, et les formes d'intégration horizontale qui désignent la situation où, dans le commerce, la totalité des produits est offerte à la clientèle (M. GRAWITZ, *Lexique des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1994, 6<sup>ème</sup> éd.).

<sup>236</sup> Il s'agit de considérer le phénomène d'intégration sociale qui apparaît aujourd'hui avec une acuité particulière, étant donné les problèmes d'intégration que rencontrent les immigrés. Or, selon G. Burdeau, une société est intégrée lorsque ses membres admettent les mêmes valeurs, participent aux mêmes croyances, s'unissent dans les mêmes représentations, adhèrent aux mêmes symboles (*Traité de science politique*, tome III, *La dynamique politique*, volume 1, *Les forces politiques*, Paris, LGDJ, 3<sup>ème</sup> éd., 1982, p.172).

<sup>237</sup> En droit international, le terme "intégration" désigne la situation dans laquelle "une entité non étatique assure concurremment ou parallèlement aux Etats membres des activités dont ces dernières ont traditionnellement le monopole (fonctions quasi législatives, exécutives et juridictionnelles)" (P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7<sup>ème</sup> éd., 2002, p.606, n°391). Il s'agit alors d'organisations d'intégration, telle la Communauté européenne qui est dotée d'institutions autonomes ayant un pouvoir décisionnel et normatif. En droit constitutionnel, le mot intégration se réfère aux Etats fédérés constitutifs d'un Etat fédéral et qui disposent d'une assez large autonomie.

Le concept de "protection intégrée" s'est affirmé récemment avec force en droit de l'environnement où il vise la poursuite de plusieurs objectifs, parmi lesquels la protection de la nature, des espèces animales et de leur cadre de vie. Ainsi, un acte juridique - un texte (législatif, réglementaire), une convention - ou une institution cherchent-ils à protéger l'environnement et poursuivent-ils simultanément d'autres objectifs comme l'aménagement du territoire<sup>238</sup> ou les politiques publiques qui ont trait à l'industrialisation, l'agriculture, le tourisme, par exemple. L'intégration implique en effet cette simultanéité qui engendre une nécessaire conciliation des différents objectifs, auparavant traités séparément. Elle suppose donc "une démarche réfléchie, organisée, reposant sur une conscience des exigences spécifiques de la conservation de la nature"<sup>239</sup> tout en visant à satisfaire celles qui résultent des autres politiques publiques. De ce fait, elle s'inspire de l'approche systémique en vertu de laquelle est organisé un ensemble cohérent d'éléments étroitement liés entre eux.

Une telle approche tend à considérer que les différents composants du système sont porteurs de divergences que seule l'intégration peut surmonter. Sans doute, convient-il alors de reconnaître que "la protection intégrée, c'est la protection conciliée avec d'autres objectifs"<sup>240</sup>. Elle suppose une approche globale des problèmes environnementaux.

Le développement de ce concept qui a été, depuis une trentaine d'années spectaculaire, conduit à le considérer comme le concept-clef d'une politique nationale et internationale conforme à l'idée d'*écodéveloppement* imaginée par I. Sachs<sup>241</sup>, et sous-tend le concept de développement durable.

---

<sup>238</sup> Le professeur Untermaier suggérait dès les années 1970 d'intégrer la conservation de la nature au sein de l'aménagement du territoire (J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, Thèse Droit, 1972, p.782).

<sup>239</sup> S. CAUDAL-SIZARET, *op. cit.*, p.53-54.

<sup>240</sup> *Op. cit.*, p.54.

<sup>241</sup> I. SACHS, *Stratégies de l'écodéveloppement*, Les Editions ouvrières, Paris, 1980 ; *L'écodéveloppement : stratégies pour le XXI<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Syros, 1997.

## 2) Le concept de développement durable

Les instances internationales ont élaboré des textes - rapports, déclarations et programmes - qui ont pour objectif la satisfaction simultanée du développement économique et social et de la protection de l'environnement. La déclaration de Stockholm des 5-16 juin 1972, issue de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement<sup>242</sup>, officialise le concept d'*écodéveloppement* en vertu duquel l'environnement est intégré dans la planification du développement économique et social. En affirmant que les Etats du monde entier doivent orienter leurs actions en songeant davantage à leurs répercussions sur l'environnement, et que par conséquent "défendre et améliorer l'environnement pour les générations présentes et à venir est devenu pour l'humanité un objectif primordial, une tâche dont il faudra coordonner et harmoniser la réalisation avec celle des objectifs fondamentaux déjà fixés de paix et de développement économique et social dans le monde entier"<sup>243</sup>, elle prône une intégration de l'environnement dans les politiques économiques et sociales.

Cette conception intégrative a été reprise et précisée dans la Stratégie mondiale de la Conservation de 1980 préparée à la demande du PNUE<sup>244</sup> par l'UICN<sup>245</sup>. Celle-ci a prévu un plan d'action dont le but est de contribuer à l'avènement d'un concept nouveau, celui de développement durable. Fondé sur la conservation des ressources vivantes, c'est-à-dire le maintien des processus écologiques essentiels et des systèmes entretenant la vie, la préservation de la diversité génétique et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes<sup>246</sup>, ce programme apparaît comme la version modernisée et de dimension internationale de la protection intégrée.

L'idée d'un développement durable a alors dominé les réflexions, lesquelles ont abouti à l'élaboration du Rapport de la Commission mondiale sur

---

<sup>242</sup> BOISSON de CHAZOURNES, R. DESGAGNE, C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement, Recueil d'instruments juridiques*, éditions Pedone, Paris, 1998, p.22.

<sup>243</sup> Cf. chap.1<sup>er</sup>, §6, p.49.

<sup>244</sup> PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

<sup>245</sup> UICN : Union Internationale de Conservation de la Nature, organisation non gouvernementale.

<sup>246</sup> *Stratégie mondiale de la conservation, La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, UICN, PNUE, WWF, 1980.



l'environnement et le développement présidée par Madame Bruntland et publié en 1987 sous le titre "Notre avenir à tous"<sup>247</sup>. Ce concept a été consacré par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement<sup>248</sup> qui amplifie le processus d'intégration en plaçant l'environnement au centre de la politique économique. Ce document énonce à cette fin de nombreux principes regroupés dans l'Agenda 21 qui constitue "une stratégie d'action pour tous les acteurs de l'environnement"<sup>249</sup>.

L'Union européenne a également pris en compte ce nouveau concept en adaptant l'ordonnancement communautaire qui ne pouvait à l'origine servir de fondement juridique à la matière environnementale. En effet, en vertu du Traité de Rome de 1957, les institutions communautaires devaient recourir à des articles élaborés à des fins autres que la protection de l'environnement pour donner, aux textes de droit dérivé qu'elles entendaient prendre, une base juridique. C'est ainsi que les premières directives relatives aux pollutions et à la protection de la nature<sup>250</sup> ont été prises, sur la base des articles 100 relatif à la réalisation du Marché commun, et 235 relatif à la nécessité d'une action communautaire en l'absence d'un pouvoir explicite aux termes du traité.

L'Acte unique européen de 1986 a été le vecteur d'une évolution tangible des choses, puisque la protection de l'environnement est devenue officiellement une des actions de la Communauté. Les articles 130 R à T du Traité de Rome tel que modifié, confèrent en tant que droit originaire, un fondement juridique précis aux différents textes de droit dérivé élaborés en ce domaine. De ce fait, le respect de l'environnement devient une préoccupation essentielle des institutions communautaires qui entendent le traiter en véritable politique. Aussi, le 5<sup>ème</sup> programme d'action de la Communauté européenne intitulé "Vers un

---

<sup>247</sup> *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, éditions du Fleuve, Montréal, 1988.

<sup>248</sup> L. BOISSON de CHAZOURNES, R. DESGAGNE, C. ROMANO, *op. cit.*, p.41.

<sup>249</sup> M. PRIEUR, *op. cit.*, n°50, p.44.

<sup>250</sup> Cf. à ce propos, par exemple, les directives suivantes : directive (75/442/CEE) du Conseil, du 15 juillet 1975 relative aux déchets, *JOCE* N° L 194/39 du 25 juillet 1975 (elle a été modifiée depuis par la directive (91/156/CEE) du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive (75/442/CEE) relative aux déchets, *JOCE* N° L 78/32 du 26 mars 1991) ; directive (79/409/CEE) du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOCE* N° L 103/1 du 25 avril 1979 (elle a été modifiée par la directive (91/244/CEE) de la Commission, du 6 mars 1991, modifiant la directive (79/409/CEE) du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOCE* N° L 115/41 du 8 mai 1991.

développement durable"<sup>251</sup> atteste de la volonté des Etats membres d'intégrer les exigences environnementales dans les autres politiques publiques - agricole, énergétique, industrielle, touristique et des transports - afin de faciliter le processus de développement durable. Pour satisfaire ces objectifs, le traité d'Amsterdam de 1997 qui est plus ambitieux à cet égard que celui de Maastricht de 1992<sup>252</sup>, consacre le concept d'intégration dès le préambule, dans lequel est explicitement retenu le principe de développement durable.

Le concept de développement durable, retenu tant en droit international que communautaire, est appliqué en droit interne depuis la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>253</sup>. Il a influencé les structures classiques du droit pour les enrichir de formes juridiques nouvelles. En effet, l'idée d'intégration présente dès les années 1970 dans les discours politiques<sup>254</sup>, exerce sur le droit "une emprise croissante"<sup>255</sup> qui engendre l'adoption de textes et de procédés de droit nouveaux. De nos jours, la plupart des actes juridiques "*accomplis volontairement en vue de produire des effets de droit*"<sup>256</sup> qui sont relatifs à l'environnement, se situent dans une perspective intégrée.

<sup>251</sup> Le 5<sup>ème</sup> programme d'action, *Vers un développement durable*, a été approuvé par le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres dans leur résolution du 1<sup>er</sup> février 1993, *JOCE* N° C 138/1 du 17 mai 1993. Ce programme a été réexaminé en vertu d'une position commune (CE) N°20/97 arrêtée par le Conseil le 17 avril 1997 (97/C 157/04), *JOCE* N° C 157/12 du 24 mai 1997 ; décision n°21/79/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable "Vers un développement soutenable", *JOCE* N° L 275/1 du 10 octobre 1998.

<sup>252</sup> Le traité de Maastricht de 1992 a modifié sensiblement la place de la protection de l'environnement dans l'ordonnancement juridique communautaire : aux termes de l'article 2 du traité CEE tel que modifié par ce texte, il est ainsi précisé que la Communauté a pour mission notamment "de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement".

<sup>253</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *préc.*

<sup>254</sup> L'idée d'intégration est présente chez les hauts fonctionnaires de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale créée par le décret n°63-112 du 14 février 1963, *JORF* 15 février 1963, p.1531), dans le Rapport ARMAND présenté à la demande du Premier ministre J. Chaban-Delmas (L. ARMAND, Une politique pour l'environnement, *Revue politique et parlementaire*, 1970, p.65) et chez les hommes politiques. De R. Poujade, premier ministre de l'Environnement, à D. Voynet, sans oublier B. Lalonde, C. Lepage, M. Barnier et S. Royal, les politiques d'environnement s'expriment en termes d'intégration.

<sup>255</sup> S. CAUDAL-SIZARET, *op. cit.*, p.59.

<sup>256</sup> J. FLOUR et J.-L AUBERT, E. SAVAUX, *Droit civil, Les obligations, volume I : L'acte juridique*, Collection U, Paris, Armand Colin, 10<sup>ème</sup> édition, 2002, p.32, n°55.

Le concept de développement durable qui succède à celui de protection intégrée, a pris, depuis les années 1970, une importance considérable pour devenir incontournable. Il s'est déployé petit à petit tant au sein des actes unilatéraux que des conventions, pour être confirmé comme principe de valeur constitutionnelle.

C'est ainsi que la Charte de l'environnement contenue dans la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005<sup>257</sup> se réfère expressément, en préambule, au principe du développement durable. Les textes législatifs ou réglementaires s'y réfèrent également, afin de mettre en place une véritable stratégie d'intégration. Le droit de l'urbanisme est un exemple révélateur du passage d'une situation où l'environnement est faiblement pris en compte dans la politique d'aménagement du territoire à celle où il devient un élément indissociable de l'urbanisme pour lequel il constitue la véritable fin.

Avec la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature<sup>258</sup> la protection de l'environnement est devenue d'intérêt général<sup>259</sup>, et sa prise en compte par le droit de l'urbanisme d'ores et déjà prévue à l'article L 122-1 du Code de l'environnement, a été confirmée depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains<sup>260</sup>. Cette législation assigne aux cartes communales, aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme qui se substituent respectivement aux modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU), aux schémas directeurs<sup>261</sup> et aux plans d'occupation des sols<sup>262</sup>, une pluralité d'objectifs, parmi lesquels figure la protection de l'environnement. L'article L.121-1-1° du Code de l'urbanisme leur confère expressément les missions "d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et

---

<sup>257</sup> Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* 2 mars 2005, p.3697.

<sup>258</sup> *Préc.*

<sup>259</sup> Article L 110-1 du Code de l'environnement.

<sup>260</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* 14 décembre 2000, p.19777.

<sup>261</sup> En vertu de la loi du 7 janvier 1983 (loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JORF* 9 janvier 1983, p.215, rectific., 6 mars 1983, p.706), les schémas directeurs ont remplacé ceux relatifs à l'aménagement et à l'urbanisme qui avaient été créés par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (loi n°67-1253, *JORF* 1,2,3 janvier 1968, p.3).

<sup>262</sup> Les plans d'occupation des sols sont issus de la loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière (*préc.*) et ont été modifiés par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 (*préc.*).

forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable.

Au demeurant, ces objectifs d'intégration prônés de façon tangible en faveur d'outils juridiques spécifiques, comme en témoignent les exemples précités, vont se généraliser et tendre à devenir les véritables soubassements des politiques publiques déterminées par l'Etat. Ainsi, ils s'affichent comme des principes guidant les actions étatiques.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999<sup>263</sup> prend en compte les nécessités du concept de développement durable tel qu'il résulte des textes internationaux, et prévoit à ce titre une intégration de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques tant économiques que sociales qui reposent sur de multiples choix stratégiques parmi lesquels figurent : "Le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux. L'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace. Le soutien des territoires en difficulté, notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre-mer-régions ultrapériphériques françaises".

Cette loi poursuit manifestement un but d'intégration. L'environnement, désormais au centre des politiques tant nationales que locales, gouverne peu ou prou les choix de tous les acteurs économiques et sociaux. A ce titre, il

---

<sup>263</sup> Loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95 -115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* 29 juin 1999, p.9515).

conditionne des positions qui tendent, notamment, à renforcer la cohésion sociale, à diminuer les inégalités territoriales et à répartir les richesses.

Le concept de développement durable commande les décisions prises en matière agricole. La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 <sup>264</sup> indique en effet que la politique agricole est tenue de prendre en compte "les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et de participer à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable". Il faut y voir une intégration tangible de l'environnement qui caractérise l'évolution du droit unilatéral.

Par ailleurs, le droit conventionnel porte la marque de l'intégration croissante de la protection de l'environnement au sein d'autres objectifs. Pour reprendre l'exemple de l'aménagement du territoire, certains instruments poursuivent, en vertu des textes qui les créent, un objectif de protection qui permet de les considérer comme des procédés d'intégration. Même s'ils ne la recherchent pas de manière systématique, ils n'en demeurent pas moins des instruments opérant en filigrane une telle protection.

Il en est ainsi des conventions d'aménagement rural et urbain. Les premières, appelées contrats de pays, permettent, en vertu de la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat<sup>265</sup>, de mener une politique globale d'aménagement rural en intégrant les éléments économiques, touristiques, le logement, le développement agricole et la protection de l'environnement. Leur objectif est donc de lutter contre le dépeuplement d'un territoire donné qui présente "une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale"<sup>266</sup> en recherchant des solutions aux différents problèmes qu'il rencontre. Les secondes dénommées "conventions

---

<sup>264</sup> Cf. article 1<sup>er</sup> de la loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, *JORF* 10 juillet 1999, p.10231.

<sup>265</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *JORF* 3 juillet 2003, p.11176.

<sup>266</sup> Selon l'article 95 de la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (*préc.*) modifiant l'article 25-II de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*préc.*), un territoire présentant "une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays", qu'il soit inclus dans un département ou qu'il en dépasse les limites. Le pays "exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural".

d'aménagement urbain" qui, à l'origine empruntaient des appellations multiples<sup>267</sup>, ont intégré la protection de l'environnement de façon assez aléatoire jusque dans les années 1980. Elles s'inscrivent, depuis lors, dans le cadre de la politique de *développement social urbain* mise en place par le 9<sup>ème</sup> plan<sup>268</sup> afin de solutionner les problèmes sociaux (le chômage, la pauvreté, la sécurité et la solitude) récemment apparus. Leur objectif est alors de résoudre les difficultés des personnes en développant l'emploi, la formation et la sécurité tout en y intégrant le facteur de l'environnement. Plusieurs catégories d'accords sont apparues dont une seule subsiste actuellement : le contrat de ville lancé en 1989 dont le but est de "prolonger à l'échelle de l'agglomération la politique de développement social menée dans les quartiers"<sup>269</sup>, constitue désormais l'unique cadre contractuel résultant du 10<sup>ème</sup> plan (1994-1998)<sup>270</sup>. Dans ce contexte, le droit de l'urbanisme devient "un élément d'une politique globale d'environnement urbain"<sup>271</sup> qui

---

<sup>267</sup> Les conventions d'aménagement urbain n'opéraient pas toutes une intégration de l'environnement dans les politiques d'aménagement du territoire. C'est ainsi que les conventions de financement des équipements dans les zones d'aménagement concerté prévues par le décret n°70-1225 du 23 décembre 1970 relatif à la préparation et à l'exécution des programmes d'équipements publics des zones d'aménagement concerté (*JORF* 23 décembre 1970, p.12010) et la circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1971 portant création d'une commission interministérielle chargée des équipements intégrés et nomination de son président (*JORF* 2 octobre 1971, p.9795) ont permis la réalisation de programmes de superstructures publiques. Les conventions de financement pour l'aménagement des villes nouvelles prévues par la loi n°70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles (*JORF* 12 juillet 1970, p.6539) ont engendré la mise en œuvre d'une politique des villes nouvelles sacrifiant au gigantisme et se souciant peu d'un environnement urbain de qualité. La politique urbaine s'est alors tournée vers les villes moyennes. Ont ainsi été créés les contrats d'aménagement des villes moyennes par le 6<sup>ème</sup> plan, la circulaire du 7 février 1973 (non publiée) et celle du 4 juillet 1974 (n°74-112, *MTP* 17 août 1974, p.145). Ils portent essentiellement sur l'environnement urbain et la qualité de la vie. Leur but est de permettre la prise de conscience par les responsables municipaux "de la nécessité d'envisager le développement d'une ville selon des critères qualitatifs" (M. PRIEUR, *op. cit.*, n°1015, p.765). Ils peuvent donner lieu à la conclusion de contrats verts d'agglomération issus d'une décision du Comité Interministériel pour la Nature et l'Environnement en date du 30 juin 1975, dont l'objectif est de préserver voire de reconstituer les espaces verts urbains et périurbains.

<sup>268</sup> La politique de développement social urbain succède à celle de développement social des quartiers à la suite du changement de majorité aux élections présidentielles de 1981.

<sup>269</sup> H. JACQUOT, Développement social urbain et diversification de l'habitat, *AJDA* mai 1993, n° spécial, p.131, *loc. cit.*, p.135.

<sup>270</sup> Ainsi le contrat de ville actuellement prévu par la circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 (*préc.*), regroupe-t-il les quatre types contractuels précédemment mis en place : la convention de développement social des quartiers qui date de la politique de développement social des quartiers de 1981 ; la convention de quartier qui permet de résoudre les problèmes de moindre gravité ; la convention ville-habitat, à l'échelle de la ville ; le contrat de ville qui est limité aux agglomérations confrontées aux difficultés les plus sérieuses.

<sup>271</sup> M. PRIEUR, Urbanisme et environnement, *AJDA* mai 1993, n° spécial, p.80, *loc. cit.*, p.87.

intègre à la fois la gestion des sols, l'environnement, l'habitat, les transports, le domaine social et la sécurité.

L'environnement est manifestement pris en compte par les politiques publiques quelles qu'elles soient et conditionne aussi bien les actes unilatéraux que conventionnels. Malgré l'existence de degrés variables qui incitent à entrevoir une échelle d'intensité au terme de laquelle la protection se situe à un rang subordonné ou équivalent, comme le relève le professeur Caudal-Sizaret<sup>272</sup>, l'intégration se présente comme un concept incontournable qui contribue à asseoir une construction juridique en quête de légitimité. La protection de l'environnement, perçue comme un élément indissociable des problèmes économiques et sociaux, se doit alors de pénétrer les autres politiques publiques pour les modeler conformément à ses propres critères. Son influence est donc déterminante tant sur la forme qu'au niveau du contenu des actes juridiques. Face à une telle situation, le droit des pollutions et des nuisances a considérablement évolué. Pour se doter d'outils spécifiques de nature conventionnelle, il a fait sien des concepts juridiques récemment développés, et s'est doté de techniques qui arborent les traits du contrat-cadre et de la programmation tout en se fondant sur le concept de protection intégrée. Cet essor se justifie également par l'objectif d'efficacité.

## **SECTION II : UN ESSOR JUSTIFIÉ PAR L'OBJECTIF D'EFFICACITÉ**

La lutte contre les pollutions implique le recours à la technique conventionnelle, car cette dernière sous-tend une démarche de conciliation des partenaires sur les décisions à prendre. Malgré une part d'ineffectivité inhérente à toute règle de droit, selon le professeur Carbonnier<sup>273</sup>, la

---

<sup>272</sup> S. CAUDAL-SIZARET, *op. cit.*, p.263 et s.

<sup>273</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, *op. cit.*, p.132 et s. L'auteur constate l'existence de phénomènes d'ineffectivité qui n'engendrent pas

convention permet une approche différente des problèmes environnementaux par la recherche de la meilleure adaptation du droit aux intérêts économiques et sociaux en présence. Elle repose sur la négociation des normes que chacune des parties entend mettre en œuvre volontairement.

Ces caractéristiques en font un instrument à haute valeur environnementale qui garantit l'application des mesures de réduction des pollutions. La convention confère une légitimité sociale aux normes qu'elle stipule, et contribue à inciter les acteurs économiques à respecter les lignes de conduite qu'ils s'imposent en toute liberté.

Au demeurant, elle ne constitue en aucun cas une technique juridique qui se substitue à l'acte unilatéral. Elle est tout au plus un instrument supplétif destiné à œuvrer tantôt seul, pour combler le vide juridique régnant, tantôt en se juxtaposant à la réglementation existante, pour compenser les limites de cette dernière en matière de lutte contre les pollutions. Leur présence simultanée constitue alors un gage d'efficacité des normes environnementales.

Il convient d'envisager les spécificités de la convention dans le domaine qui fait l'objet de la recherche, au regard de son efficacité qui justifie d'ailleurs son essor. Ceci conduit à se pencher sur l'aspect qualitatif de cet instrument juridique et à effectuer en filigrane une comparaison rigoureuse avec la réglementation. Il s'agit donc, d'une part, de révéler *les qualités environnementales de la convention* (Paragraphe I) et d'autre part, de montrer dans quelle mesure elle se présente comme *un instrument juridique supplétif* (Paragraphe II).

---

pour autant l'inexistence de la règle de droit, car l'ineffectivité est indépendante de sa définition. Ainsi, outre l'hypothèse de l'ineffectivité totale qui est en fait un schéma théorique d'où il convient de partir, l'ineffectivité partielle est une hypothèse beaucoup plus pragmatique. Cf. supra, note n°116.



## PARAGRAPHE I : LES QUALITES ENVIRONNEMENTALES DE LA CONVENTION

Le procédé conventionnel possède des qualités intrinsèques qui expliquent son développement en matière de lutte contre les pollutions. La volonté des acteurs environnementaux de discuter entre eux pour élaborer des normes adaptées à la conjoncture économique et à la situation financière des entreprises implique la conclusion d'accords. Ce contexte n'est pas propre à la lutte contre les pollutions. Il traduit plus largement une évolution sociétale qui tend à recourir fréquemment au procédé conventionnel pour résoudre l'ensemble des problèmes que posent les relations entre les individus.

La société actuelle exige en effet la recherche permanente d'une meilleure adaptation de la règle de droit aux évolutions technologiques, économiques et sociales qui conduit nécessairement à l'utilisation accrue d'instruments juridiques plus souples que la réglementation. La règle tend à se transformer pour détrôner l'impératif de son piédestal et contenir principalement des *normes non prescriptives*<sup>274</sup>. En s'éloignant ainsi du registre du commandement, le droit poursuit un objectif consensuel qui se manifeste par un dialogue permanent entre les gouvernants et les gouvernés : les recommandations qu'il énonce alors, prennent bien souvent la forme conventionnelle, laquelle suppose une concertation et une participation des destinataires de la règle à son élaboration. Le juridique devient davantage "une sorte de technique de *cogestion* des conduites qui s'inscrit dans un dialogue permanent et complexe entre les gouvernants et les gouvernés eux-mêmes"<sup>275</sup> et dont le caractère pragmatique est manifeste.

Par conséquent, il importe de prendre la mesure de l'influence de la complexité sociétale actuelle sur le développement de l'outil conventionnel en matière de lutte contre les pollutions et de révéler l'instrumentalisation du droit,

---

<sup>274</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *RDP* 1988, p.673.

<sup>275</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.292.

et ce précisément au regard des particularités de ce type d'acte : le contrat devient la technique privilégiée de la société contemporaine qui participe à la légitimation des actions publiques environnementales ; il est censé garantir le bien-fondé de l'intervention étatique. Désormais, la production normative sous-tend la recherche de l'adhésion des citoyens et l'adaptation à l'évolution du réel. Elle suppose le recours à un procédé fondamentalement consensuel contribuant à l'harmonisation des intérêts de chacun des acteurs environnementaux, et au premier rang desquels figure la convention.

Il s'agit donc de suivre une démarche didactique et de révéler les qualités intrinsèques de cette juridicité, laquelle sous-tend conciliation et flexibilité. Il convient alors de préciser les caractéristiques principales de cet outil qui justifient sa récente promotion en matière de lutte contre les pollutions et d'envisager tout d'abord *la convention, comme l'expression d'un droit négocié* (A), puis *la convention, vecteur d'une flexibilité normative* (B).

#### A : LA CONVENTION, COMME L'EXPRESSION D'UN DROIT NEGOCIE

L'élaboration des conventions de lutte contre les pollutions nécessite la recherche d'un consensus qui implique un partenariat entre les parties concernées. Le vocable "partenariat", qui est d'utilisation courante dans les relations de droit privé, se présente comme une notion récente qualifiée de "notion juridique en formation"<sup>276</sup> lorsqu'elle vise les personnes publiques. En effet, elle s'est développée dans les années 1980 avec la volonté de l'Etat d'organiser entre les acteurs publics et économiques des rapports qui ne sont plus systématiquement fondés sur le principe hiérarchique. Elle suppose donc la recherche d'une association et d'une coopération entre au moins deux personnes publiques et/ou privées afin que les unes et les autres s'accordent pour œuvrer ensemble ou "pour parvenir par leur concours mutuel à réaliser les buts qu'elles

---

<sup>276</sup> V. HEMERY, Le partenariat, une notion juridique en formation ?, *RFDA* mars-avril 1998, p.347.

se sont fixés d'un commun accord"<sup>277</sup>. Elle traduit ainsi la recherche d'un partenariat "public-privé".

De ce point de vue, il ne fait pas de doute que ce concept apparaît comme le vecteur de la procédure contractuelle, puisqu'il se situe en amont de la convention. Il correspond de ce fait à la décision préliminaire au terme de laquelle la phase de négociation commence. En somme, il suscite la préparation de l'acte contractuel, étant donné qu'il gouverne l'ensemble de la procédure au cours de laquelle les parties concernées discutent, débattent des objectifs qu'elles entendent réaliser en commun. Autrement dit, il se présente comme un acte témoignant de la volonté de conclure un contrat, lequel implique alors nécessairement une négociation.

Précisément, la recherche de l'adhésion des partenaires joue un rôle fondamental dans l'élaboration de l'accord dont le contenu ne se comprend "qu'au vu du processus qui lui a permis d'émerger, qui en a autorisé la formulation"<sup>278</sup>. C'est alors reconnaître le caractère inséparable du fond et de la forme et par ailleurs, l'existence de différents types de négociations qui dépendent directement de la nature des acteurs en présence et des enjeux économiques. Les accords sont conclus à la suite de discussions plus ou moins équilibrées ou égalitaires qui tendent à privilégier tel acteur ou enjeu économique au détriment de tel autre.

Il convient de se référer à la recherche menée par P. Lascoumes<sup>279</sup> au cours de laquelle plusieurs modèles de négociation publique ont pu être distingués dans le domaine environnemental et classés en fonction de l'équilibre du rapport de forces entre la personne publique et l'industriel. Ce classement s'effectue alors suivant un ordre décroissant allant du rapport de forces le plus favorable à l'administration à celui qui lui est le moins favorable.

C'est ainsi que dans le cas de la négociation que l'auteur nomme "contrainte retenue", l'administration a la possibilité d'imposer des objectifs ambitieux à son

---

<sup>277</sup> M. VASSEUR, Un nouvel essor du concept contractuel. Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle, *op. cit.*, p.12.

<sup>278</sup> P. LASCOURMES, Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néocorporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branches et d'entreprise, *Revue politique et management public*, vol.11, n°4, 1993, p.47, *loc. cit.*, p.64.

<sup>279</sup> *Op. cit.*, p.67 et s.

interlocuteur<sup>280</sup>, car c'est elle qui détermine les objectifs de la négociation et entend fixer des normes ambitieuses grâce auxquelles les problèmes environnementaux seront résolus. Dans ce cas, les rapports de force sont très favorables à l'administration, alors que dans l'hypothèse de la négociation dite "pression", ils sont plus équilibrés entre l'entreprise et la personne publique même si celle-ci s'implique largement pour faire évoluer la situation. Celle-ci intervient pour définir les mesures d'accompagnement d'une réglementation souvent inappliquée par les nombreux industriels des secteurs concernés en misant sur la collaboration des leaders qui aurait un effet d'entraînement sur tous les autres<sup>281</sup>.

La négociation dite "émulation", quant à elle, renvoie à l'hypothèse où la personne publique poursuit un objectif beaucoup moins ambitieux, puisqu'elle recherche un dialogue avec des partenaires dotés d'une forte compétence technique afin de faire évoluer en douceur la situation<sup>282</sup>.

La dimension relationnelle déjà présente dans ce type de négociation prend en revanche une toute autre importance dans le cas de la négociation dite "affichage", car l'administration face à un industriel très puissant, se contente de l'inciter à planifier la mise en conformité de ses installations avec la réglementation<sup>283</sup>.

Dans ce contexte, la négociation apparaît comme la phase fondamentale du processus conventionnel, puisqu'elle permet, au terme d'un consensus, l'élaboration du contenu de l'accord. Elle constitue une caractéristique hautement qualitative

---

<sup>280</sup> Le programme de branche signé le 28 octobre 1980 par le Ministre de l'Environnement et les présidents des sociétés concernées, fixe des normes précises et ambitieuses assorties d'un échéancier de réalisation qui furent respectées. Ce programme a ainsi permis aux usines d'amiante-ciment d'entrer dans le droit commun en respectant la nouvelle réglementation des installations classées qui les soumet désormais à autorisation (décret n°77-1134 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* 8 octobre 1977, p.4901).

<sup>281</sup> Le programme de branche signé le 29 juin 1977 par le secteur de l'équarrissage par exemple, prévoit des objectifs à atteindre tout en conférant aux préfets le soin de prendre des arrêtés dont le but est de régulariser la situation administrative des établissements au regard des normes du programme.

<sup>282</sup> Le contrat de branche pâtes à papier du 12 juillet 1972 et le programme de branche papiers-cartons de 1976 constituent deux exemples significatifs du modèle de négociation "émulation" où le dialogue entre les parties fait apparaître la recherche d'un équilibre entre la protection de l'environnement et les intérêts des industriels.

<sup>283</sup> Peut être cité à ce titre, le programme d'entreprise du 23 juin 1975 signé entre le ministère de l'Environnement et le groupe Pêchiney-Ugine-Kuhlmann qui s'attache à reprendre le droit commun des installations classées tout en consacrant une large place aux projets de développement industriel.

de la procédure contractuelle si l'on prend en compte le fait que les pouvoirs publics cherchent davantage à transformer leurs relations hiérarchiques en relations partenariales. Malgré l'inégalité des parties dans les discussions, qui est considérée comme inhérente aux accords conclus avec l'administration lorsque la volonté de cette dernière l'emporte<sup>284</sup>, elle tend à lui conférer une légitimité incontestable, au même titre d'ailleurs que la flexibilité.

## B : LA CONVENTION, VECTEUR D'UNE FLEXIBILITE NORMATIVE

La convention de lutte contre les pollutions conduit à l'élaboration de règles pragmatiques qui lui assurent une légitimité incontestable. La recherche d'un droit pragmatique sous-entend une préoccupation d'efficacité qui engendre une modification en profondeur de la conception traditionnelle de la normativité : la flexibilité se présente alors comme le soubassement de toute construction conventionnelle ; elle constitue le principe directeur de détermination du contenu des normes et des processus d'adaptation. La souplesse se substitue à la rigidité caractéristique d'un ordre de contrainte et l'adaptabilité remplace la stabilité.

### 1) La souplesse de la convention

La convention de lutte contre les pollutions apparaît comme un instrument juridique d'une très grande souplesse qui s'oppose intrinsèquement à l'impératif et *a fortiori* à l'unilatéralité. Elle s'apparente en effet davantage à une technique de "direction juridique souple de la conduite humaine"<sup>285</sup> qui se traduit

---

<sup>284</sup> G. PEQUIGNOT, dans sa thèse "*Théorie générale du contrat administratif*" (Thèse, Montpellier, 1945), relève dans la partie intitulée "*le contrat administratif, contrat d'adhésion*" (p.260 et s.) que le contrat administratif apparaît "comme la manifestation d'une volonté prépondérante, à quoi une autre volonté se contente d'adhérer" (cité par A. DE LAUBADERE, F. MODERNE, P. DELVOLVE, *Traité des contrats administratifs*, op. cit., p.69, n°44).

<sup>285</sup> P. AMSELEK, op. cit., p.285.

essentiellement par l'énoncé de recommandations, contrairement aux règles unilatérales qui comportent des normes à fonction autoritaire et impérative correspondant à des commandements. Elle s'intègre ainsi dans une mouvance générale propice à la promotion d'un "droit non prescriptif"<sup>286</sup> qui, en s'éloignant du registre de la contrainte, devient un phénomène caractéristique de la société contemporaine. Il en résulte une "dilution des prescriptions juridiques dans la production juridique"<sup>287</sup> qui favorise l'essor du procédé contractuel.

La convention de lutte contre les pollutions s'apparente à une technique juridique non autoritaire des conduites humaines : elle s'attache principalement à tracer des lignes de conduite que les parties intéressées déterminent d'un commun accord et de façon discrétionnaire, sans pour autant les contraindre à les respecter, car elle implique, dans sa vocation même, la possibilité de s'en détourner. Comme le relève le professeur Amselek<sup>288</sup>, "la ligne tracée n'a pas vocation à hypothéquer la gouverne de l'intéressé ; il s'agit d'un itinéraire seulement recommandé qui n'exclut pas mais au contraire implique une possibilité d'appréciation, une liberté de manœuvre".

De ce fait, la convention constitue l'acte qui formalise les discussions entre les partenaires concernés et consigne leurs engagements réciproques. A ce titre, elle illustre pleinement "le passage d'un droit de commandement à un droit reposant sur le libre accord de volontés"<sup>289</sup> qui implique alors nécessairement "sa capacité à s'adapter à l'évolution du réel"<sup>290</sup>.

## 2) L'adaptabilité de la convention

Comme le relève le professeur Chevallier, le droit n'est "plus assuré d'une légitimité *ab initio* liée à ses attributs intrinsèques, mais à son aptitude à produire certains effets économiques et sociaux"<sup>291</sup>. Sa raison d'être se mesure à

---

<sup>286</sup> Voir, J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *op. cit.*, p.673.

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p.286.

<sup>289</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.678.

<sup>290</sup> *Op. cit.*, p.679.

<sup>291</sup> *Op. cit.*, p.680.

son efficacité. La société contemporaine exige en effet la prise en compte du temps et de l'évolution des circonstances. Elle ne se satisfait plus d'une norme durable et stable : la complexité dont elle témoigne voue la règle "à une obsolescence de plus en plus rapide"<sup>292</sup> et contribue à l'expansion du procédé contractuel. Elle favorise l'émergence d'un "droit transitoire"<sup>293</sup> qui intègre le particularisme des situations. Et cette capacité de s'ancrer au réel sous-tend une malléabilité des normes qui exclut l'unilatéral et qui impose la convention comme la référence juridique.

Seule, en effet, cette technique répond à l'exigence d'adaptation. Elle est indiscutablement un instrument juridique flexible de pilotage et de régulation sociale qui s'adapte aux contextes tout en prenant en compte la complexité du réel. Elle possède par essence des dispositifs de correction qui pourront être mis en œuvre pour procéder aux ajustements que les transformations de la situation qu'elle régit nécessitent. Le contrat d'agglomération<sup>294</sup>, par exemple, peut être révisé selon les mêmes modalités que celles prévues pour son élaboration, aux termes de l'article 4 alinéa 5 du décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération<sup>295</sup>.

Les données scientifiques et techniques, qui sont en constante évolution, sont facilement intégrées à l'acte contractuel. En effet, en créant une dynamique de changement et, par voie de conséquence, en suscitant l'instauration d'une émulation entre acteurs environnementaux, elles encouragent ces derniers à se mobiliser davantage pour les explorer dans le but de limiter les effets néfastes des activités humaines sur l'environnement. Les contrats de partenariat<sup>296</sup>, aux termes des articles 11-h et 14-h de l'ordonnance du 17 juin 2004<sup>297</sup>, doivent prévoir des clauses relatives "aux conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant ou, faute d'accord, par une décision unilatérale de la personne

---

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> Le contrat d'agglomération sera défini dans le chapitre II, section II, paragraphe II.

<sup>295</sup> Décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n°95-115- du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JORF* 22 décembre 2000, p.20391.

<sup>296</sup> Les contrats de partenariat sont définis ultérieurement. Cf. infra, paragraphe II, section I, chapitre II.

<sup>297</sup> Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, *JORF* 19 juin 2004, p.10994.

publique, à la modification de certains aspects du contrat ou à sa résiliation, notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins de la personne publique, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant".

A ce titre, la convention de lutte contre les pollutions se présente comme une technique de droit qui permet de prendre en considération rapidement les innovations technologiques pour les mettre en application. Elle favorise la sensibilisation et la responsabilisation des parties contractantes, lesquelles sont portées vers une "disciplinarisation consentie"<sup>298</sup> en faveur de la lutte contre les pollutions : elle crée ainsi un contexte "d'autoguidage"<sup>299</sup> qui limite l'autonomie des partenaires en orientant leurs interventions et en créant les conditions de leur responsabilité.

La convention de lutte contre les pollutions s'affiche comme un outil juridique non statique et pragmatique qui évolue avec le temps et qui tient compte des données du réel. Elle répond au souci d'adaptabilité des normes aux faits. Précisément, cette capacité d'adaptation assoit sa légitimité et contribue à l'efficacité des normes qu'elle édicte. Il n'est alors pas surprenant que le procédé contractuel tende à devenir le support juridique privilégié des mesures de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques, même si parfois, il apparaît simultanément avec la réglementation. Cette juxtaposition d'actes juridiques concourt justement à renforcer l'efficacité des mesures environnementales et constitue un rempart contre l'ineffectivité des dispositions.

---

<sup>298</sup> P. LASCOUMES, Négociier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branches et d'entreprise, *op. cit.*, p.51.

<sup>299</sup> *Ibid.*



PARAGRAPHE II : LA JUXTAPOSITION DE LA CONVENTION ET DE LA  
REGLEMENTATION, UN GAGE D'EFFICACITE

L'objectif d'efficacité conduit à optimiser les moyens juridiques disponibles au sein d'un Etat de droit. C'est ainsi que les procédés unilatéraux et conventionnels peuvent intervenir isolément ou simultanément pour servir une cause commune. Dans la plupart des cas, cette simultanété apparaît lorsque l'un ou l'autre type d'acte est déficient ; elle permet alors de compenser les lacunes de chacun d'entre eux. La complémentarité de ces deux types d'instruments paraît évidente, à condition toutefois que leur présence soit équilibrée. L'existence d'un déséquilibre entre eux constitue en effet un facteur propice à un amenuisement de l'efficacité.

Il convient de justifier la juxtaposition de la convention et de la réglementation en considérant leur complémentarité, laquelle incite à la présence simultanée et équilibrée de l'une et de l'autre afin de résoudre efficacement les problèmes de pollutions. Il importe alors d'analyser *la complémentarité de la convention et de l'acte unilatéral* (A), puis d'envisager leur *présence pondérée, comme condition à une efficacité optimale* (B).

A : LA COMPLEMENTARITE DE LA CONVENTION ET DE L'ACTE  
UNILATERAL

La complémentarité des actes juridiques unilatéraux et conventionnels se traduit par un syllogisme qui marque la recherche constante de l'efficacité. La convention se présente comme un instrument qui tend essentiellement à compenser l'incomplétude de la réglementation. Dans ce contexte, tantôt elle est conclue pour pallier une réglementation déficiente, soit parce qu'elle est ineffective, soit parce qu'elle est lacunaire, tantôt elle est conclue pour compenser l'inexistence de l'acte unilatéral dans tel domaine particulier. Mais, la

convention comporte elle-même quelques failles qui sont alors l'occasion pour la règle unilatérale de les compenser à son tour. Par conséquent, ces deux actes sont complémentaires : chacun pallie les défauts de l'autre.

Il convient dès lors d'exposer successivement les deux propositions de ce syllogisme.

### 1) La convention compense l'incomplétude de la réglementation

Il n'est pas vain d'évoquer l'incomplétude de la réglementation, puisqu'elle constitue un facteur inhérent à l'essence même du droit. Comme le souligne le professeur Amselek<sup>300</sup>, "il est, en effet, impossible au législateur de tout régler, de tout prévoir, même implicitement" ; la règle de droit est donc nécessairement lacunaire, contrairement à ce que soutient notamment Kelsen<sup>301</sup>. La théorie de l'absence de lacunes défendue par lui, est contredite par la pratique qui incite à se plier à l'idée selon laquelle ce n'est pas parce que le législateur n'interdit pas un acte ou un comportement qu'il l'autorise nécessairement, car tout ne peut être réglé juridiquement.

La réglementation est donc par essence incomplète, soit parce qu'elle est insuffisante, soit parce qu'elle est silencieuse, comme le prévoit d'ailleurs l'article 4 du Code civil<sup>302</sup>.

---

<sup>300</sup> P. AMSELEK, La teneur indéfinie du droit, *RDP* 1991-5, p.1199, *loc. cit.*, p.1207.

<sup>301</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p.245. Selon lui, tout ce qui n'est pas interdit par la loi est alors permis, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il y ait lacune. Il argumente en prenant l'exemple d'une situation précise : lorsqu'un tribunal saisi d'un litige estime que "l'ordre juridique ne contient pas une norme générale qui règle la conduite du défendeur ou de l'accusé de façon positive, c'est-à-dire qui leur impose l'obligation à une certaine conduite - celle précisément dont le demandeur privé ou l'accusateur public affirment qu'ils ne l'ont pas adoptée. Dans ce cas en effet, leur conduite est réglée par l'ordre juridique de façon négative, c'est-à-dire que, ne leur étant pas juridiquement défendue, la conduite en question leur est en ce sens permise".

<sup>302</sup> Art.4 Code civil : "le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice".

## a) L'insuffisance de la réglementation

La réglementation est dite insuffisante dans trois situations que le professeur Amselek<sup>303</sup> décrit précisément : "Lorsque manquent des éléments complémentaires indispensables à son application, lorsque son dispositif est inapplicable tel quel, lorsqu'elle définit incomplètement les cas qu'elle envisage et les marges de possibilité qu'elle entend fixer". De ce fait, lorsqu'elle utilise "des standards, des notions délibérément floues, à contenu ouvert ou variable, sans les accompagner d'une définition fixe et précise", ou lorsqu'elle pose "le principe d'une institution générale ou d'un mécanisme particulier en omettant d'en préciser les modalités d'organisation ou de fonctionnement", elle est lacunaire.

Encore faut-il que cette imprécision réglementaire corresponde à une hypothèse d'inachèvement du travail juridique et non à "une volonté implicite du législateur de laisser à ceux dont il régit la conduite un choix discrétionnaire des modalités d'application de ses prescriptions" ou à une volonté implicite ou explicite de renvoyer à une autre autorité le soin d'édicter des mesures complémentaires nécessaires à son application qui s'apparenteraient alors davantage à de simples "creux" qu'à des lacunes proprement dites, pour reprendre la terminologie suggérée par le professeur Savatier<sup>304</sup>. Au demeurant, l'incomplétude de la réglementation ne se limite pas à la seule hypothèse de son insuffisance, elle peut également se traduire par son silence.

## b) Le silence de la réglementation

L'hypothèse du silence de la réglementation rejoint l'idée selon laquelle le droit ne peut régir toutes les situations et que, par conséquent, il existe nécessairement une part de non-droit qui se définit comme "l'absence du droit

---

<sup>303</sup> *Ibid.*

<sup>304</sup> R. SAVATIER, Les creux du droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation, in *Le problème des lacunes en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p.521.

dans un certain nombre de rapports humains où le droit aurait eu vocation théorique à être présent"<sup>305</sup>. Ce vide juridique existe en raison des métamorphoses de la société tant sur le plan des mœurs et des mentalités que sur celui des progrès technologiques qui sont des domaines évolutifs. La loi peut difficilement agir par anticipation, puisqu'il lui revient de régir des situations existantes. Elle doit donc se contenter de réagir après coup en fonction des changements sociaux et scientifiques survenus antérieurement pour les prendre en compte et combler alors l'absence de réglementation qui en résulte. Son silence est dès lors inévitable, mais encore faut-il qu'il soit momentané et qu'il ne laisse pas perdurer hors du droit des situations qui sont appelées à s'envenimer à plus ou moins brève échéance. Or, elle tarde le plus souvent à les encadrer rigoureusement, et qui plus est, son élaboration même tardive engendre parfois des difficultés d'application qui la rendent alors manifestement inefficace.

L'exemple topique et d'actualité est celui de la lutte contre la corruption qui existait depuis plusieurs décennies bien avant que la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques<sup>306</sup> soit élaborée. Cette antériorité fait que cette pratique qui était courante a même persisté au-delà de cette date. Il est par conséquent évident que cette loi était destinée à être inefficace dès le jour même de sa promulgation.

Dans le domaine qui fait l'objet de la présente recherche, il n'est pas rare que la réglementation intervienne pour mettre fin à une situation de fait instable ou quasi coutumière qui sera difficile de conformer aux nouvelles dispositions émanant du droit écrit. D'où leur ineffectivité totale ou partielle pour reprendre la distinction opérée par le maître de Poitiers<sup>307</sup>. En effet, il est des cas d'ineffectivité totale en matière de lutte contre les pollutions, car ces dispositions sont techniques et donc constamment évolutives. A ce titre, la

---

<sup>305</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur, op. cit.*, p.25-26.

<sup>306</sup> Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, *JORF* 30 janvier 1993, p.1588.

<sup>307</sup> J. CARBONNIER, *op. cit.*, p.136 et s. ; cf. supra, note n°116.

réglementation, qui est par essence statique puisqu'elle est élaborée à un moment donné pour régir des situations sur le long terme, ne peut qu'être très rapidement dépassée et tombe alors en désuétude. C'est le cas des lois qui édictent essentiellement des normes chiffrées déterminées en fonction des connaissances scientifiques du moment. L'ineffectivité peut, en outre, être partielle, lorsque la règle de droit nouvelle se heurte à des réticences individuelles, en raison du fait qu'elle impose un comportement différent de celui qui était jusqu'alors suivi. Dans ce contexte, son respect n'est jamais totalement acquis, puisque toutes les personnes qui ont l'obligation de conformer leur conduite à cette nouvelle règle ne le feront pas nécessairement. Certaines s'y soumettront, d'autres s'y soustrairont, malgré la sanction qui est susceptible de leur être infligée dans ce cas.

Il en est ainsi par exemple de la réglementation des installations classées<sup>308</sup> qui oblige les usines, les ateliers, les dépôts, les chantiers et les carrières<sup>309</sup> à se soumettre aux dispositions de la loi. Les entreprises qui sont expressément énumérées dans la nomenclature des installations classées devront désormais obtenir une autorisation administrative ou faire une déclaration auprès des services administratifs pour poursuivre leur activité industrielle. Or, cette législation contraignante n'est pas respectée par l'ensemble des industriels, car elle implique de lourds investissements que certaines entreprises ne peuvent pas effectuer. Les éleveurs, diverses industries sont en infraction permanente avec cette législation, soit parce qu'ils ne respectent pas les prescriptions contenues dans l'arrêté d'autorisation, soit parce qu'ils n'ont pas obtenu une autorisation d'exploitation.

Le régime des installations classée concerne, en Bretagne, quelques 26 000 élevages en fonction de leur taille, et implique suivant trois seuils croissants le respect d'un règlement sanitaire, le dépôt d'une déclaration préalable, ou l'obtention d'une autorisation préfectorale après enquête publique. Or, il a été constaté depuis 1994 que rares étaient les élevages bretons qui avaient respecté les arrêtés d'autorisation accordés sans compter que bon nombre d'entre eux

---

<sup>308</sup> Articles L 511-1 et s. du Code de l'environnement.

<sup>309</sup> Depuis la loi n°93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières (*JORF* 5 janvier 1993, p.233), les carrières ont rejoint le régime des installations classées.

n'avaient jamais sollicité cette autorisation ou déposé de déclaration, en dépit de la loi<sup>310</sup>.

Dans le domaine de l'industrie, nombreux sont également les cas de non-respect de cette législation. Ainsi, dans l'arrêt *SARL AC Autos* rendu par la Cour administrative d'appel de Nancy le 1<sup>er</sup> mars 2004<sup>311</sup>, une entreprise de vente de véhicules et pièces détachées, pneumatiques, démolition et récupération de véhicules accidentés, transport et dépannage de tous véhicules moteurs a été mise en demeure de déposer une demande d'autorisation pour l'exploitation de son installation classée, puis de cesser son activité pour non-respect de la mise en demeure.

La règle en ce domaine souffre manifestement d'une ineffectivité individuelle, en raison de sa violation au cas par cas.

### c) La convention, une règle secondaire d'application

Sans doute la convention se présente-t-elle comme l'outil juridique compensant l'incomplétude de la réglementation. Elle permet de parfaire la règle de droit en comblant le vide juridique existant qui résulte soit de son insuffisance soit de son silence. Elle s'avère un instrument supplétif qui serait élaboré occasionnellement lorsque les situations le justifient : dans ces hypothèses, elle permettrait de suppléer la réglementation et d'envisager ses prolongements et ses compléments. A ce titre, elle se rapprocherait des *règles secondaires d'application* ou des *normes de décision administrative* dont l'objet est de réduire l'inefficacité des normes primaires, c'est-à-dire les règles impératives<sup>312</sup>.

Considérée alors, suivant les cas, comme une *norme d'interprétation* qui vise "l'opérationnalisation des dispositions abstraites"<sup>313</sup> contenues dans la règle primaire,

---

<sup>310</sup> Rapport de la Cour des Comptes

<sup>311</sup> CAA Nancy, 1<sup>ère</sup> chambre, 1<sup>er</sup> mars 2004, *SARL AC Autos*, *RFDA* juillet-août 2004, p.846.

<sup>312</sup> H.L.A. HART, *Le concept de droit*, trad. Van de Kerchove, Publications des Facultés Universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 1994, p.119.

<sup>313</sup> P. LASCOURMES, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *op. cit.*, p.62.

comme une *norme de négociation* qui permet de faire concorder "empiriquement les échanges casuistiques entre fonctionnaires et administrés"<sup>314 315</sup> en fixant des seuils supérieurs ou inférieurs qui doivent être respectés, et comme une *norme de règlement des conflits* "destinée à cadrer la résolution des solutions conflictuelles"<sup>316</sup>, elle constitue un instrument juridique complétant la réglementation.

De telles considérations aboutissent à réduire considérablement son rôle et à soumettre son existence à celle de la réglementation. C'est donc réfuter le fait qu'elle possède par essence une indépendance réelle qui lui permet d'exister même en dehors de toute référence à une quelconque règle de droit unilatérale qu'elle viendrait compléter. Puisque le droit ne peut emplir tout l'univers social sans y laisser aucun vide, comme le reconnaît aujourd'hui la sociologie juridique<sup>317</sup>, il subsiste des espaces de non-droit susceptibles d'être régis en partie par elle. Son indépendance par rapport à l'acte unilatéral incite à relativiser l'idée d'instrument supplétif pour ne l'appliquer qu'aux hypothèses déterminées précédemment.

Cette réflexion conduit à formuler la proposition suivant laquelle la convention constitue un acte juridique distinct de l'acte unilatéral qui peut néanmoins lui être lié lorsqu'il lui revient de le compléter. Dans ce cas seulement, elle lui est supplétive. Or, ce principe, qui caractérise une relation où la convention aboutit à supprimer les lacunes de la réglementation et à assurer la complétude de cette dernière, peut être renversé et donner lieu à une formulation différente lorsque le sujet et le complément d'objet sont inversés.

---

<sup>314</sup> *Op. cit.*, p.63-64.

<sup>315</sup> C'est le cas du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) (accord conclu le 8 octobre 1993 entre le Ministre de l'Agriculture et de l'Environnement et les organisations professionnelles agricoles) qui, en engendrant la conclusion de conventions, constitue une négociation du droit des installations classées dans le domaine agricole. Il permet à ce titre de légitimer les négociations en les encadrant conventionnellement. Il a d'ailleurs été reconnu qu'il avait pour effet "d'officialiser et de systématiser la pratique administrative qui tend à régulariser les infractions plutôt qu'à les sanctionner" (I. DOUSSAN, Pour une analyse critique des "contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole", *Droit de l'environnement*, janvier-février 1997, n°45, p.18, *loc. cit.*, p.20).

<sup>316</sup> *Op. cit.*, p.65.

<sup>317</sup> Cf. J. CARBONNIER, *op. cit.*, p.24.

## 2) La réglementation compense les dysfonctionnements de la convention

La convention ne constitue pas nécessairement un outil juridique parfait et infaillible. Certains dysfonctionnements peuvent se révéler à l'usage et engendrer alors l'échec des mesures qu'elle prévoit. Cette hypothèse se vérifie amplement dans le cadre de la politique suivie en matière de lutte contre la pollution domestique.

Dans ce cas, la technique conventionnelle doit permettre l'affectation de moyens financiers au traitement de ce type de pollution. Il appartient alors aux agences financières de bassin appelées couramment agences de l'eau, créées par la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution<sup>318</sup>, mais effectivement mises en place en 1968, d'exercer leurs compétences financières afin d'inciter à une réduction de la pollution. A ce titre, dans le cadre de leurs circonscriptions fondées sur les bassins hydrographiques, elles collectent les redevances qu'elles réclament aux personnes publiques ou privées qui rendent son intervention nécessaire ou utile, ou qui bénéficient de travaux ou ouvrages exécutés avec son concours<sup>319</sup>. Cette contribution constitue leur principale ressource financière grâce à laquelle elles peuvent conclure des conventions d'aides avec les entreprises qui envisagent d'effectuer des investissements importants de réduction des pollutions.

Or, cette incitation économique favorable à la lutte contre les pollutions n'a pas donné les résultats escomptés, en raison de l'inadaptation de la réglementation et du manque de coordination entre la police des eaux et l'intervention financière des agences. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992<sup>320</sup> tente de remédier au problème de dispersion des textes en transposant au dispositif prévu par la loi du 16 décembre 1964 précitée les dispositions de celle sur les

---

<sup>318</sup> Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, *JORF* 18 décembre 1964, p.11258.

<sup>319</sup> Article 18 du décret n°66-700 du 14 septembre 1966 relatif aux agences financières de bassin créées par l'article 14 de la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964, *JORF* 23 septembre 1966, p.8380.

<sup>320</sup> Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, *JORF* 4 janvier 1992, p.187.



installations classées<sup>321</sup>. Même si les résultats de cette nouvelle politique de lutte contre la pollution domestique ne seront pas visibles avant une quinzaine d'années, il est d'ores et déjà admis que son succès nécessite la présence simultanée des instruments économiques et réglementaires. Ces derniers apportent les éléments utiles au succès des premiers. Leur complémentarité est donc manifeste bien qu'il subsiste encore des bastions où seule la convention est présente.

Dans le domaine de la lutte contre l'effet de serre où aucune réglementation n'existe, les industriels élaborent des conventions dans lesquelles ils s'engagent à réduire les émissions de gaz carbonique<sup>322</sup>. Ils entendent se soumettre à des normes qu'ils déterminent eux-mêmes. Or, cette situation apparaît souvent trompeuse, car elle n'implique pas de grands changements. La réduction des pollutions est souvent peu significative. C'est le cas de l'engagement du groupe Péchiney du 13 mai 1996 qui prévoyait de limiter l'augmentation de l'émission de gaz carbonique d'ici l'an 2000 à hauteur de 2 %, si les mêmes hypothèses de production étaient respectées.

En pareille occurrence, la convention permet de donner bonne conscience à l'industriel qui feint de participer à l'effort environnemental. Elle sert surtout à éviter une réglementation rigoureuse qui aurait des répercussions financières conséquentes pour l'entreprise. Elle a en effet permis de s'opposer en son temps au projet d'institution par la Communauté européenne d'une *éco-tax*<sup>323</sup> qui consisterait à créer une mesure fiscale à laquelle les industriels seraient soumis en fonction de leurs émissions de dioxyde de carbone et de leur consommation d'énergie. Pourtant, le support réglementaire paraît s'imposer pour que la situation évolue dans le sens d'un plus grand respect de l'environnement.

---

<sup>321</sup> Cf. Les articles 10,11,12 du Titre 1<sup>er</sup> de la loi n°92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992 (*préc.*), *De la police et de la gestion des eaux* (art.10,11,12) codifiés aux articles L 214-1 et suivants du Code de l'environnement.

<sup>322</sup> Cf. par exemple, les engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 des Trois Suisses du 29 octobre 1996, du Groupe Péchiney du 13 mai 1996 renouvelé le 1<sup>er</sup> janvier 2001, de la Fédération Française de l'Acier du 19 décembre 1996, de la Chambre Syndicale Nationale des Fabricants de Chaux Grasses et Magnésiennes du 2 juillet 1996, ceux conclus dans le cadre de l'AERES (Association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre créée en septembre 2002 par dix neuf groupes industriels français pour favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre) par Rhodia chimie le 17 décembre 2002, Lafarge Ciments, Vicat et Holcim le 19 février 2003, GDF le 10 juillet 2003.

<sup>323</sup> Proposition de directive instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie, COM (92), 22 final, *JOCE* N° C 196/1 du 3 août 1992.

Dans un tel contexte, le succès de la voie conventionnelle demeure hypothétique. Force est effectivement de reconnaître que le fait d'isoler les actions consensuelles et réglementaires, comme cela se produit fréquemment, "conduit à l'inefficacité de l'une et de l'autre de ces techniques"<sup>324</sup>.

La quête de l'efficacité n'implique pas seulement leur présence, encore faut-il que cette dernière soit équilibrée ou pondérée.

## B : UNE PRESENCE PONDEREE, COMME CONDITION A UNE EFFICACITE OPTIMALE

La politique de lutte contre les pollutions se révèle une réussite lorsqu'elle préconise la présence pondérée à la fois des instruments conventionnels et réglementaires : la simultanéité des uns et des autres ne suffit pas à l'efficacité des mesures environnementales, encore faut-il qu'elle s'organise harmonieusement autour d'un point d'équilibre qui contribue à la cohérence des normes. L'hypothèse d'un décalage temporel dans l'élaboration des actes est susceptible de dysfonctionnements et participe à compromettre le résultat recherché. En revanche, la présence pondérée de l'unilatéral et du contractuel constitue indéniablement un facteur propice à la réussite de la politique publique.

Ce constat est nettement visible dans le domaine de la lutte contre les pollutions, lequel témoigne du succès des dispositions conventionnelles et réglementaires dans l'hypothèse de leur cohérence et de leur pondération, et de l'échec des unes et des autres dans le cas d'un déséquilibre normatif.

---

<sup>324</sup> S. CAUDAL-SIZARET, M.-A. COHENDET, Les Agences financières de bassin, *Cahiers du C.N.F.P.T*, avril 1993, p.14, *loc. cit.*, p.23.

1) Le décalage persistant entre l'instrument conventionnel et l'instrument réglementaire, facteur d'échec de la politique publique

Il convient de prendre l'exemple de l'activité agricole qui persiste à être très polluante malgré la présence de nombreux outils réglementaire et d'incitation économique.

Elle est responsable d'une dégradation de la qualité des eaux en raison d'une perte de fertilisants (engrais chimiques, effluents d'élevages, effluents agro-alimentaires et boues) et de produits de traitement des cultures (produits phytosanitaires). Les pollutions sont parfois ponctuelles, dans la mesure où elles sont localisées aux fuites d'effluents issus directement des bâtiments d'élevage ou aux fuites de produits de traitement des cultures liées à leur manipulation pendant le remplissage ou la vidange des pulvérisateurs. Elles sont également diffuses lorsqu'elles sont liées à l'utilisation de fertilisants et de produits de traitement des cultures dans les champs qui concernent souvent plusieurs millions d'hectares, surtout dans les régions d'agriculture intensive. Les unes et les autres peuvent empêcher certaines utilisations de l'eau, notamment son emploi pour l'alimentation humaine et animale, et entraîner une dégradation des milieux aquatiques. Les fertilisants, nitrates et phosphates, concourent à l'eutrophisation des rivières, des eaux continentales et littorales, dont l'impact sur le tourisme, la pisciculture, la conchyliculture, notamment, s'ajoute au dommage environnemental et écologique.

En ce qui concerne les nitrates, issus de la décomposition de l'azote, on constate une progression de leur teneur dans les eaux bien que variant considérablement dans le temps et dans l'espace. Les estimations attribuent la responsabilité de 55 % des rejets d'azote au milieu naturel à l'activité agricole, de 35 % à l'activité domestique, de 10 % à l'activité industrielle. Les teneurs les plus fortes s'observent soit dans les zones de culture céréalières et maraîchères, soit dans les zones d'élevage intensif où la production d'engrais de ferme épanchés dépasse souvent les capacités d'épuration des sols et des cultures.

Les produits phytosanitaires contiennent des molécules, surtout les herbicides de la famille des triazines, qui affectent en priorité les eaux de surface, les eaux côtières, puis les eaux souterraines mieux protégées.

Pour maîtriser ces pollutions, les pouvoirs publics s'appuient sur la combinaison des outils réglementaire et d'incitation économique. Or, le décalage chronologique et normatif entre la convention et le règlement ne contribue pas à la réduction significative des pollutions. L'évolution incohérente de l'un et de l'autre n'a pas favorisé l'efficacité des mesures de lutte contre les pollutions. Bien que ces deux instruments soient apparus sensiblement dans le même temps avec notamment, la directive nitrates du 12 décembre 1991<sup>325</sup> et le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole dit "PMPOA" du 8 octobre 1993<sup>326</sup>, outre la loi préexistante du 19 juillet 1976 sur les installations classées<sup>327</sup>, leur progression a révélé une absence de coordination.

L'instrument économique prend en effet inmanquablement du retard par rapport à la réglementation qui s'est développée plus rapidement. Ceci engendre nécessairement des problèmes d'application du PMPOA. Sans doute est-il victime de son succès théorique, puisque les aides financières aux agriculteurs dont il détermine la procédure d'obtention, engendrent l'engouement des éleveurs qui y voient l'opportunité pour eux de réaliser des investissements nécessaires à la mise aux normes de leurs installations à moindre coût. Pour autant, les agriculteurs qui, dans ce cadre, sollicitent l'aide financière des pouvoirs publics en concluant avec elles des conventions n'obtiennent pas forcément satisfaction. En effet, en raison du nombre croissant des demandes d'aides, les autorités gouvernementales se trouvent confrontés à des problèmes d'application du mécanisme conventionnel qu'ils ont eux-mêmes élaborés. Le coût final du programme qui doit impérativement prendre en compte quatre variables (le nombre d'exploitations susceptibles de l'intégrer, le nombre d'animaux détenus, le taux d'intégration effectif et le montant des travaux exigibles) s'avère nettement supérieur à l'estimation initiale. C'est ainsi qu'il atteint le double de l'enveloppe prévue à l'origine pour les finances publiques<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> Directive (91/689/CEE) du Conseil, du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, *JOCE* N° L 377/20 du 31 décembre 1991.

<sup>326</sup> *Préc.*

<sup>327</sup> Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* 20 juillet 1976, p.4320, codifiée aux articles L 511-1 et suivants du Code de l'environnement.

<sup>328</sup> L'estimation initiale pour les finances publiques qui s'élevait à 4,5 milliards de francs atteignait près de dix milliards en l'an 2000 (cf. L. PEYRET, Difficile maîtrise des pollutions agricoles, *Environnement et technique*, juillet-août 2000, n°198, p.19).

Par ailleurs, la procédure lourde et longue de l'instruction des dossiers de demande d'aides qui est confiée à des guichets uniques<sup>329</sup> engendre nécessairement une durée d'obtention des subventions qui s'élève à plus de trois ans<sup>330</sup>. Le recours à cet outil conventionnel provoque le découragement tant des agriculteurs, pour qui le subventionnement des investissements paraît illusoire, que des associations de protection de l'environnement, lesquelles s'offusquent de cette situation et suspectent une forme maligne de victoire du financier sur l'environnement.

Le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole apparaît comme "le moyen d'assurer l'effectivité de la réglementation relative à la protection de l'environnement en évitant l'échec d'une politique répressive"<sup>331</sup>. Il est un instrument d'accompagnement de l'unilatéral dont il dépend. La mise en œuvre concomitante du conventionnel et du réglementaire renforce de manière significative les prescriptions applicables aux exploitations agricoles et participe de ce fait à la protection de l'environnement. Cette mise en synergie devrait en toute logique se solder par un succès et l'amélioration des conditions d'épandage des effluents d'élevage.

Or, les résultats sont mitigés. Il apparaît que malgré les conventions conclues dans le cadre du PMPOA et les aides publiques qui en résultent, la pollution des sols et de l'eau perdure. Les investissements effectués n'ont pas été suffisants pour remédier aux insuffisances des pratiques agricoles. Les méthodes de production n'ont pas réellement été modifiées. La Bretagne subit les conséquences d'une politique de production intensive. Elle déplore encore des sources de pollutions dues aux déjections d'effluents d'élevages. L'eau a un taux de concentration d'ammoniac 250 fois plus élevés que la normale. "Une bonne partie des déjections des 8 millions de cochons bretons, des 300 000 tonnes de fientes de volailles saturent la terre, s'écoulent dans les rivières et polluent les bassins versants"<sup>332</sup>. Faut-il alors reconnaître au dispositif juridique une

---

<sup>329</sup> Mis en place par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, ces guichets uniques instruisent les dossiers de demande d'aides au titre du PMPOA.

<sup>330</sup> En 1998, cinquante pour cent seulement des contrats de maîtrise de pollutions agricoles étaient signés et plus de trois ans et demi de délai étaient nécessaires au bouclage des opérations de la procédure comprises entre la demande préalable d'aide et la réception des travaux, selon L. Peyret (*op. cit.*, p.18).

<sup>331</sup> I. DOUSSAN, *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, Paris, L'Harmattan, 2002, p.258.

<sup>332</sup> Article du 22 novembre 2004 paru dans le journal hebdomadaire L'Express, [www.lexpress.fr](http://www.lexpress.fr).

incapacité intrinsèque à résoudre les problèmes que posent l'activité agricole ; seule le progrès technologique paraît être en mesure de favoriser l'amélioration des pratiques d'épandage ? La simple norme de droit, qu'elle soit unilatérale ou conventionnelle, n'est pas suffisante.

De même, la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation créés par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999<sup>333</sup>, a révélé des dysfonctionnements essentiellement dus à la complexité des procédures et des conditions d'éligibilité, et à un dérapage financier lié à l'absence d'instrument de régulation budgétaire. C'est la raison pour laquelle cette technique juridique a été suspendue et remplacée par le contrat d'agriculture durable en vertu du décret du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable<sup>334</sup> qui prévoit un encadrement budgétaire. Désormais, le montant moyen de la subvention a été fixé à 27 000 euros par contrat sur cinq ans, aux termes de l'article 12 de l'arrêté du 30 novembre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable<sup>335</sup> modifié par l'arrêté du 17 juin 2005<sup>336</sup>. Cet outil contribue au succès de la politique de lutte contre la pollution agricole : il parvient à surmonter les défaillances préexistantes et tend à concilier réglementation et consensualisme.

## 2) La régression de la pollution industrielle, traduction d'un équilibre réussi entre les deux instruments juridiques

L'équilibre entre le réglementaire et le conventionnel constitue manifestement la condition de l'efficacité des actions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques. Comme

---

<sup>333</sup> Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, *JORF* 10 juillet 1999, p.10231.

<sup>334</sup> Décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural, *JORF* 25 juillet 2003, p.12594.

<sup>335</sup> Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable, *JORF* 7 novembre 2003, p.19043.

<sup>336</sup> Arrêté du 17 juin 2005 modifiant l'arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable, an application du décret n°2005-676 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable, *JORF* 12 juillet 2005, p.11410.

le révèle la politique suivie en matière industrielle, le constat d'une diminution sensible de ce type de pollution depuis une vingtaine d'années - selon la Direction Régionale de l'Environnement<sup>337</sup>, il aurait été divisé par cinq - résulte de la présence pondérée de ces deux instruments juridiques. La participation financière des agences de l'eau qui concluent des conventions d'aides avec les industriels demandeurs cumulée à la législation des installations classées<sup>338</sup> par laquelle des inspecteurs *ad hoc* sont investis du contrôle de son respect, constituent les outils conventionnel et réglementaire ayant contribué à la régression de cette pollution. Apparues dans les années 1970, ces deux techniques juridiques se sont développées en toute cohérence et ont été appliquées concomitamment avec autant de rigueur, si bien qu'elles se présentent comme des instruments coordonnés au service de la lutte contre la pollution industrielle. L'une et l'autre ont œuvré en faveur de l'environnement et ont contribué à la régression de ce type d'atteinte.

La nécessité de la concomitance de l'unilatéral et de la convention apparaît comme la condition de l'efficacité environnementale. D'ailleurs, l'Agence européenne de l'environnement, dans son rapport *Europe's environment : the third assessment*<sup>339</sup>, est très réservée quant à l'action des engagements des protagonistes sur la préservation de la nature. Elle est sceptique quant à l'efficacité des accords malgré leur développement significatif dans les années 1990, en particulier en Europe de l'ouest. Elle retient que "that use of negotiated agreements grew significantly during the 1990s, particularly in western Europe, but scepticism still remains regarding their effectiveness"<sup>340</sup>.

L'évolution positive de la situation est seulement observée lorsque les accords et la réglementation sont présents simultanément ; dans le cas contraire, "aucune donnée ou information ne permet de soutenir l'idée que les accords négociés (...) sont responsables (d'une quelconque) amélioration"<sup>341</sup>.

---

<sup>337</sup> Selon M. DENEUVY, alors responsable SEMA, Direction Régionale de l'Environnement, Lyon.

<sup>338</sup> Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *préc.*, codifiée aux articles L 511-1 et suivants du Code de l'environnement.

<sup>339</sup> European environmental agency, *Europe's environment : the third assessment*, Environmental assessment report n°10, 2003, Copenhagen, 2003.

<sup>340</sup> *Op. cit.*, p.289

<sup>341</sup> C. DEFEUILLEY, Contrat et politique publique d'environnement. Enseignements tirés d'Eco-emballages, Rapport final, Centre international de recherche sur l'environnement et

Cette simultanéité concourt donc au succès de la politique publique. Elle tend du reste à mettre en lumière la complémentarité de l'un et de l'autre dont l'élaboration repose sur la notion d'efficacité : ce contexte permet en effet à ce vocable de s'émanciper pour recouvrir une signification spatio-temporelle qui implique une relation de cause à effet dans le processus de développement des techniques juridiques. Ce terme cautionne l'émergence concomitante de la réglementation et du procédé contractuel au point de la légitimer. Il est bien plus qu'un mot qui se réfère à la propriété d'une chose grâce à laquelle l'effet attendu se produit ; il devient un concept-clef de la politique de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques, et ce quelque soit le support juridique. Il intervient à la manière d'un leitmotiv incessant qui dicte le contenu même de toute règle de droit tant conventionnelle que réglementaire.

L'efficacité constitue une notion incontournable au même titre d'ailleurs que l'intégration ; l'une et l'autre sont indissolublement liées en raison d'une fin commune d'optimisation de la protection de l'environnement : la quête obstinée de la réduction des pollutions et des nuisances et de la prévention des risques technologiques suppose le recours à des principes fondamentaux sur lesquels s'appuient la production normative. Ce contexte favorise l'expansion de la technique conventionnelle qui tend à devenir l'un des instruments privilégiés de la société contemporaine en ce domaine particulier. Elle se présente, selon l'expression du doyen Romi, comme "un mode de régulation alternatif à la police administrative"<sup>342</sup>.

---

le développement, décembre 2000, p.12.

<sup>342</sup> R. ROMI, « Engagements de bonnes pratiques » et « chartes », « nouveaux » instruments de lutte contre le bruit, *LPA* 15 août 2003, n°163, p.4.



## CONCLUSION DU CHAPITRE I

L'évolution sociétale guide l'appréhension juridique des problèmes de lutte contre les pollutions au point de pénétrer le droit de postulats qui sous-tendent sa mutation. Elle implique de nombreuses réformes qui se traduisent par "un gigantesque magma législatif et réglementaire"<sup>343</sup>, lequel s'accompagne de mutations plus profondes du juridique : la conjoncture économique et sociale tend à inculquer à ce dernier les termes de ses transformations en garantissant le bien-fondé des normes.

L'évolution sociétale conditionne le processus évolutif du droit et contribue à l'émergence du procédé contractuel. Elle oriente du même coup le formalisme juridique en insufflant la trame de son statut. Elle concourt alors au "phénomène d'arborescence"<sup>344</sup> des données et à l'explosion de la notion de contrat : à la conception unitaire se substitue une acception pluraliste qui implique une diversité et une disparité des types conventionnels.

---

<sup>343</sup> B. OPPETIT, Les tendances régressives dans l'évolution du droit contemporain, *op. cit.*, p.316.

<sup>344</sup> *Op. cit.*, p.320.



## CHAPITRE II : L'ECLOSION D'UNE PANOPLIE DE TECHNIQUES CONVENTIONNELLES DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Les conventions de lutte contre les pollutions comprennent une multitude d'entités juridiques aux dénominations distinctes qui ont vocation à imposer à leurs participants des normes à caractère obligatoire ou qu'il est souhaitable de suivre. En effet, en traçant des lignes de conduite réputées contraignantes ou opportunes qui se traduisent par l'élaboration de commandements ou de recommandations, d'un commun accord entre les individus ou entités concernés, elles apparaissent sous des formes diverses et prennent des appellations différentes.

Cette situation reflète l'évolution générale du droit qui se caractérise par "l'éclatement de la notion traditionnelle de contrat", comme le souligne le professeur Savatier<sup>345</sup>. Il en résulte nécessairement une "explosion" de conventions de toute sorte qui ne suivent plus nécessairement les règles du Code civil applicables aux contrats de droit privé, ni celles de droit public élaborées pour les contrats administratifs. Elle relèvent d'un régime juridique spécifique comparable à celui des contrats spéciaux<sup>346</sup>.

Le domaine de la lutte contre les pollutions utilise une pléthore de conventions dont les caractéristiques s'éloignent de celles des actes classiques : leurs formes et leurs intitulés révèlent un phénomène de reflux du classicisme juridique et témoignent de la singularité des accords. En effet, la matière concernée ne se satisfait pas des types contractuels prévus par le droit privé et

---

<sup>345</sup> R. SAVATIER, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui, Panorama des mutations, op. cit.*, p.21 et s.

<sup>346</sup> Cf. supra, chapitre I.

public. Le concept de programmation lié à celui de contrat-cadre caractérisent un certain nombre d'accords conclus en matière de lutte contre les pollutions, parmi lesquels figurent le contrat de rivière, la charte d'objectif, les codes de bonne conduite en matière industrielle ou agricole. L'un et l'autre impliquent une souplesse normative qui les éloignent des contrats de droit classique. Il ne s'agit plus pour les conventions de tendre à l'exécution instantanée d'une seule opération comme le prévoit le contrat civil (contrat de vente et contrat de louage) ou le contrat administratif (contrat de marché public, par exemple), mais de planifier dans le temps plusieurs actions en recourant au besoin à la conclusion de plusieurs actes, à l'image des contrats à exécution successive (le prêt, la location).

Pourtant, les contrats administratifs et ceux du Code civil semblent être adaptés à la lutte contre les pollutions, et ce en raison d'une définition très générale grâce à laquelle leur polyvalence est assurée : leur objet n'étant pas précisé, ils sont susceptibles de s'appliquer à tous les domaines dont l'environnement. La jurisprudence atteste ce caractère en qualifiant d'administratif le contrat qui, conclu par au moins une personne publique, est relatif à l'exécution même d'un service public ou contient des clauses exorbitantes de droit commun, en vertu des arrêts *Bertin et Grimouard*<sup>347</sup>. A défaut de l'un de ces deux critères, il est alors de droit privé. L'article 1101 du Code civil, aux termes duquel "le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose", confirme la polyvalence du procédé contractuel et son adaptation à la lutte contre les pollutions. L'acte concerné relève du droit public ou du droit privé, et ce quel que soit son objet, à condition toutefois qu'il soit conforme aux définitions d'origine jurisprudentielle ou textuelle.

Bien que les contrats administratifs ou de droit privé soient par essence adaptés à la protection de l'environnement, la lutte contre les pollutions induit

---

<sup>347</sup> C.E. Sect. 20 avril 1956, *Epoux Bertin et Ministre de l'Agriculture c/ Consorts Grimouard* (*Leb.* 167 et 168 ; *D* 1956, p.429, concl. Long, note P.L.J, p.433, note de Laubadère ; *RDP*, 1956, p.869 et 1058, concl. Long, note M. Waline ; *A.J.* 1956, II, p.187, 221 et 272, concl. Long et chron. Fournier et Braibant ; *Rev. adm.*, 1956, p.496, note Liet-Veaux ; *GAJA, op. cit.*, p.486, n°75). Par ces arrêts, le Conseil d'Etat opère un revirement de jurisprudence. Désormais, la référence au service public et la présence d'une clause exorbitante sont des critères alternatifs et non plus cumulatifs comme le prévoyait l'arrêt du Tribunal des Conflits du 11 janvier 1937, *Chavon* (*S.* 1938, 3, p.59, note R. Alibert ; *DP* 1938, 3, p.70, note P.L.J.).

l'émergence de types conventionnels dont la spécificité est essentiellement liée à l'application des concepts de programmation et de contrat-cadre.

Dans ce fait, les structures conventionnelles classiques paraissent ne conserver "qu'une maigre vocation résiduelle", pour reprendre l'expression de B. Oppetit<sup>348</sup> à propos du droit commun des contrats. Elles ne satisfont pas totalement aux exigences d'efficacité qui impliquent nécessairement le recours à d'autres instruments plus performants car élaborés spécialement pour combattre les atteintes à l'environnement. C'est ainsi qu'à côté des structures conventionnelles préexistantes, ont émergé différentes conventions qui sont spécifiques à la lutte contre les pollutions.

Il s'agit donc de recenser les différentes techniques conventionnelles utilisées en ce domaine, en veillant à garantir l'exhaustivité de la démarche. A cette fin, il convient de distinguer, d'une part, les conventions classiques qui apparaissent intrinsèquement adaptées à la poursuite des objectifs écologiques, et, d'autre part, celles plus récentes conçues spécialement pour répondre aux impératifs environnementaux. Ainsi dressé, l'inventaire des techniques conventionnelles en ce domaine conduit à évoquer, dans un premier temps, *les structures conventionnelles classiques affectées à la lutte contre les pollutions* (Section I), puis, dans un deuxième temps, *les conventions spécifiques de lutte contre les pollutions* (Section II).

## **SECTION I : LES STRUCTURES CONVENTIONNELLES CLASSIQUES AFFECTEES A LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS**

Les conventions s'apparentent parfois à des actes juridiques de droit commun qui sont conclus conformément aux règles du Code civil relatives aux contrats<sup>349</sup> et suivent les principes jurisprudentiels relatifs à la détermination et à

---

<sup>348</sup> B. OPPETIT, *op. cit.*, p.320.

<sup>349</sup> Art. 1101 à 1369 du Code civil.

la validité des stipulations contractuelles ainsi qu'au pouvoir de modification et de résiliation unilatérale des actes.

Certaines conventions arborent les traits des structures classiques du droit. Il en est ainsi des contrats d'assurance qui sont destinés à régir essentiellement les relations entre personnes privées pour résoudre les problèmes quotidiens liés le plus souvent aux troubles de voisinage<sup>350</sup> et maîtriser le risque d'atteinte à l'environnement résultant de l'activité industrielle. Elles relèvent, en revanche, du droit public lorsqu'elles tendent à éviter que ne se produisent des atteintes de plus grande ampleur à l'environnement : dans ce cas, elles sont en principe signées entre les pouvoirs publics et/ou les entreprises, lesquelles représentent *a priori* les principales entités juridiques génératrices de pollution et constituent à ce titre les pollueurs éventuels. Ce contexte incite donc à procéder à un recensement des conventions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques, de préciser leur nature et de les qualifier au regard de la théorie générale et du droit administratif.

Le contrat d'assurance tend à devenir un instrument au service de l'environnement, au même titre que plusieurs types de contrats administratifs.

Par conséquent, il convient d'évoquer successivement ces différentes conventions pour montrer dans quelle mesure elles sont de façon systématique affectées à la lutte contre les pollutions et les nuisances et à la prévention des risques technologiques. A ce titre, sera envisagé en premier lieu *le contrat d'assurance, un contrat de droit privé de lutte contre les pollutions* (Paragraphe I), puis en second lieu, *la dimension environnementale des contrats administratifs* (Paragraphe II).

---

<sup>350</sup> Le contrat de droit privé dont le caractère patrimonial est indéniable même si le Code civil n'emploie pas le mot mais le sous-entend, se fonde essentiellement sur la notion d'obligation qui investit chacun des contractants de droits réciproques. De ce fait, il régit fréquemment des situations de proximité qui peuvent être relatives à des questions d'environnement.

PARAGRAPHE I : LE CONTRAT D'ASSURANCE, UN CONTRAT DE DROIT  
PRIVE DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

L'assurance est "l'opération économique qui permet à un acteur de payer le prix pour recevoir une compensation financière en cas de survenance d'un aléa. Elle est l'instrument de transfert du risque par excellence"<sup>351</sup>. Elle repose sur un engagement qui est formalisé dans "un accord passé entre, d'une part une entreprise d'assurances (...), et d'autre part un souscripteur (individu ou collectivité), fixant à l'avance, pour une période déterminée, des échanges financiers en fonction d'un ensemble bien défini d'évènements aléatoires"<sup>352</sup>.

Ces précisions incitent à révéler les limites du principe même de l'assurance au regard de l'impératif de protection de la nature et des écosystèmes. En effet, bien que celle-ci soit par essence une opération financière dont la finalité est de réparer le préjudice subi, elle se limite à l'indemnisation partielle de certains types de dommages ; elle ne peut que garantir une couverture partielle du risque en cause.

L'environnement est mal pris en compte par l'assurance, car l'assureur a besoin "d'un certain recul statistique pour calculer la prime qu'il doit percevoir pour accepter un risque"<sup>353</sup>. Or, l'atteinte à l'environnement qui résulte de "corrosion ou d'autres formes d'altérations lentes, graduelles ou répétées des biens et installations dont l'assuré a la propriété ou la garde « pour autant que ces phénomènes non soudains restent inconnus de l'assuré »"<sup>354</sup>, rend délicate son assurabilité. Ses effets sont imprévisibles et le lien de causalité est souvent indirect. Il peut s'écouler un long moment entre la survenance de l'émission du polluant et le dommage. Si, par exemple, le fait générateur est une fuite dans un réservoir souterrain de carburant, plusieurs années peuvent s'écouler avant que le produit se soit répandu dans le terrain adjacent entraînant de ce fait une perte de sa valeur, et que le dommage soit constaté.

---

<sup>351</sup> F. EWALD, J.-H. LORENZI, *Encyclopédie de l'assurance*, Paris, Economica, 1998, p.1630.

<sup>352</sup> *Ibid.*, p.432.

<sup>353</sup> *Ibid.*, p.1631.

<sup>354</sup> Y. LAMBERT-FAIVRE, *Risques et assurances des entreprises*, Paris, Précis Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition, 1991, n°875, p.560.

L'appréhension difficile du risque pollution explique que les compagnies d'assurance exclut de la responsabilité civile "les dommages subis par les éléments naturels (l'eau, l'air, le sol, le sous-sol, la faune, la flore) dont l'usage est commun à tous ainsi que les préjudices d'ordre esthétique ou d'agrément qui s'y rattachent", aux termes du contrat-type Responsabilité Civile des entreprises artisanales, commerciales et industrielles du groupe d'assurances Générali France.

Mais, depuis la création du pool de coréassurance "Assurpol"<sup>355</sup> qui a permis d'encaisser en une quinzaine d'années plus de 45 millions d'euros de primes, le risque d'atteinte à l'environnement est couvert par des contrats spécifiques, comme le prévoit le contrat-type d'assurance Responsabilité Civile des entreprises artisanales, commerciales et industrielles du groupe d'assurances Générali France.

Quatre contrats-types permettent de le prendre en compte : le modèle de Conditions générales pour l'Assurance des Risques d'Atteinte à l'Environnement, au titre de l'exploitation de sites industriels et commerciaux (contrat Assurpol ITF 94) s'applique aux installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la loi du 19 juillet 1976<sup>356</sup> ; le modèle Chantier 94 concerne les Conditions générales pour l'Assurance de la Responsabilité civile Atteintes à l'Environnement Accidentelles, remplacé par le modèle Chantier 98 concerne les risques encourus sur les chantiers extérieurs par les entreprises spécialisées dans les travaux de dépollution des sites ; le modèle RCP 94 détermine les Conditions générales pour l'Assurance de la Responsabilité civile Atteintes à l'Environnement des bureaux d'études et des entreprises spécialisées ; le modèle

---

<sup>355</sup> Assurpol est un Groupement d'intérêt économique qui se substitue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989 au Garpol, Groupement de coréassurance pollution et autres atteintes à l'environnement créé le 1<sup>er</sup> juillet 1977. Il met en place un système de "coréassurance" qui comporte deux types d'opérations d'assurance : la "coassurance", à savoir "l'opération par laquelle plusieurs entreprises d'assurance garantissent un même risque, chacune d'elles prenant en charge une fraction convenue, sans solidarité", et la "réassurance" qui est "l'opération par laquelle une entreprise d'assurance se fait assurer à son tour pour tout ou partie des risques qu'elle demeure seule à garantir à l'égard de l'assuré" (Y. LAMBERT-FAIVRE, *Droit des assurances*, Paris, Précis Dalloz, 11<sup>ème</sup> édition, 2001, n°42 et 43, p.43 et 44). A cet effet, il lie 48 assureurs et 16 réassureurs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, ce qui lui permet de disposer d'une capacité de souscriptions de 211 millions de francs par sinistre et par contrat chaque année.

<sup>356</sup> Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* 20 juillet 1976, p.4320, codifiée aux articles L 511-1 et suivants du Code de l'environnement.



de Conditions générales CG DOM 98 assure les frais engagés par l'assuré à la suite d'une pollution pour neutraliser, éliminer et transporter les substances dangereuses, et pour remettre en état le site.

Cette police d'assurance permet de prendre en compte la particularité du risque d'atteinte à l'environnement et de mieux appréhender la pollution non-accidentelle. Elle offre par conséquent des garanties aux entreprises exposées à de tels risques qui sont assorties de franchises et d'exclusions spécifiques. Désormais, la pollution en dehors de toute distinction d'origine relève entièrement de polices spéciales, quelle que soit l'activité concernée - il peut s'agir en l'occurrence d'installations classées, nucléaires et maritimes.

Au demeurant, la couverture généralisée des risques d'atteinte à l'environnement est soumise à un double paradoxe. D'une part, elle se limite à une indemnisation pécuniaire des préjudices qui n'est pas satisfaisante du point de vue écologique. D'autre part, elle crée une illusion quant à la dimension environnementale du contrat d'assurance en raison du nombre conséquent d'exclusions, parmi lesquelles figurent les dommages causés aux écosystèmes.

En dépit de cette situation paradoxale qui fait considérer le contrat d'assurance comme une technique juridique limitée de protection de l'environnement, ce dernier n'en demeure pas moins un outil de lutte contre les pollutions qui tend à responsabiliser les acteurs environnementaux et à leur faire prendre conscience de l'impact de leurs activités sur la nature, la santé et la salubrité publiques.

Le contrat d'assurance tend également à devenir un instrument d'action préventive destiné à gérer le risque avant que ne survienne le préjudice. Il ne sert plus seulement à réparer les dommages causés à l'environnement, il apparaît davantage comme un acte élaboré à la suite d'une procédure d'audit dont la finalité est d'évaluer le risque pour le rendre prévisible.

En somme, c'est en considérant le contrat d'assurance comme, d'une part, *une technique conventionnelle d'indemnisation partielle des atteintes à l'environnement (A)*, et, d'autre part, comme *une technique conventionnelle de gestion du risque pollution*, que sa vocation environnementale peut être révélée (B).

## A : UNE TECHNIQUE CONVENTIONNELLE D'INDEMNISATION PARTIELLE DES ATTEINTES A L'ENVIRONNEMENT

Le contrat d'assurance permet à une personne d'être indemnisée des préjudices qu'elle subit ou qu'elle cause à des tiers ou à des biens. Il organise à cet effet un système de réparation grâce auquel la victime obtiendra satisfaction. L'atteinte à l'environnement doit se contenter d'un mécanisme élaboré à l'origine pour les dommages aux biens et aux personnes : elle relève alors d'un processus d'indemnisation dont l'efficacité est amoindrie en raison de la nature essentiellement pécuniaire de la réparation et du type de dommage couvert par l'assurance.

L'assurance a tendance à devenir progressivement une technique obligatoire afin de garantir l'indemnisation des atteintes à l'environnement : elle contribue à responsabiliser les protagonistes et à les sensibiliser à l'impact de leur activité sur la nature et la santé de l'homme ; elle favorise la prise en compte de l'environnement au quotidien et parvient à une modification comportementale. Le contrat d'assurance s'affiche comme un instrument servant la lutte contre les pollutions : son caractère obligatoire et les modalités de la réparation témoignent de la finalité de cet outil qui consiste à traiter systématiquement le risque environnemental et à faire cesser le préjudice.

Le contrat d'assurance se révèle alors être une technique conventionnelle de lutte contre les pollutions. Il a un impact positif sur l'environnement en devenant progressivement un acte obligatoirement souscrit par les industriels et en prévoyant systématiquement un dédommagement financier.

### 1) Vers l'affirmation de l'assurance obligatoire

La réparation du préjudice doit être systématique, comme le prévoit la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels

et à la réparation des dommages<sup>357</sup> à l'article 17 codifié aux articles L 128-1 à 3 du Code des assurances. Elaboré à la suite de la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse, ce texte législatif garantit à la victime "une réparation minimum et rapide"<sup>358</sup>, si elle a souscrit un contrat couvrant les dommages aux biens à usage d'habitation et aux véhicules. Dès lors que l'état de catastrophe technologique est constaté, elle est obligatoirement indemnisée par l'assureur, quelle que soit la nature du sinistre. Aucune clause d'exclusion ne peut être invoquée. La réparation est intégrale et doit intervenir dans les trois mois.

La victime n'est indemnisée que dans la mesure où elle a souscrit une assurance. Or, cette dernière relève en principe du volontariat, même si dans la pratique elle est ressentie comme une obligation. Malgré l'existence de multiples polices spéciales obligatoires, quelques bastions d'assurance facultative demeurent. Sans doute devraient-ils disparaître à terme, car "le risque en devenant fléau appelle l'assurance obligatoire", selon le professeur Martin<sup>359</sup>. Or, le système de l'assurance évolue timidement vers ce type de police imposée.

Ainsi, le droit de l'Union européenne tente d'encadrer et d'harmoniser les modalités de la responsabilité des exploitants qui causent un dommage à l'environnement, sans pour autant rendre l'assurance obligatoire. Il apparaît du reste en retrait par rapport à la Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile environnementale de 1993 qui impose le recours à une garantie financière. Mais, il a "le mérite d'identifier le dommage écologique, et d'en proposer la réparation", comme le souligne P. Steichen<sup>360</sup>.

La directive 2004/35/CE du Parlement et du Conseil de l'Union européenne du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux<sup>361</sup>

<sup>357</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages, *JORF* 31 juillet 2003, p.13021.

<sup>358</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Paris, Dalloz, 5<sup>ème</sup> édition, 2004, n°1187, p.957.

<sup>359</sup> G. MARTIN, *Le droit à l'environnement, de la responsabilité civile pour faits de pollution au droit à l'environnement*, Paris, P.P.S., 1978, p.175, n°167.

<sup>360</sup> P. STEICHEN, La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation de dommages environnementaux, *RJE* 2/2003, p.177, *loc. cit.*, p.191.

<sup>361</sup> Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la

encouragement, aux termes de l'article 14-1, "le développement, par les agents économiques et financiers appropriés, d'instruments et de marchés de garantie financière, y compris des mécanismes financiers couvrant les cas d'insolvabilité, afin de permettre aux exploitants d'utiliser des instruments de garantie financière pour couvrir les responsabilités qui leur incombent en vertu de la présente directive". Elle maintient le principe de la police facultative, même si elle envisage l'hypothèse d'une garantie financière rendue obligatoire par une décision de la Commission<sup>362</sup>.

Elle organise un système de prévention et de réparation des dommages environnementaux en tenant compte du caractère dangereux de l'activité génératrice du préjudice, et des ressources naturelles considérées. Elle concerne "toute activité exercée dans le cadre d'une activité économique, d'une affaire ou d'une entreprise, indépendamment de son caractère privé ou public, lucratif ou non lucratif"<sup>363</sup>. Elle vise les installations qui présentent un risque pour la santé humaine et l'environnement, et qui doivent obtenir une autorisation d'exploitation au titre de la directive de la directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution<sup>364</sup>. Autrement dit, elle concerne les activités industrielles et agricoles à fort potentiel de pollution, telles que les industries d'activités énergétiques, de production et de transformation des métaux, l'industrie minière, l'industrie chimique, l'industrie de gestion des déchets (le ramassage, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets) et d'élevage d'animaux.

Elle s'applique aux dommages causés à l'environnement, selon l'article 3-1 a), aux espèces et aux habitats naturels protégés, aux termes de l'article 3-1 b). Son champ d'application paraît donc très large et englobe les atteintes aux organismes vivants, tels que les mammifères (le cerf, la loutre), les oiseaux (le cormoran), les cétacés (le dauphin) et non vivants, c'est-à-dire la flore sauvage et les habitats naturels qui présentent des caractéristiques écologiques (une

---

réparation des dommages environnementaux, *JOUE* N° L 143/56 du 30 avril 2004.

<sup>362</sup> Article 14-2 de la position commune précitée.

<sup>363</sup> Article 2-7 de la position commune précitée.

<sup>364</sup> Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, *JOCE* N° L 257/26 du 10 octobre 1996, modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, *JOUE* N° L 156/17 du 25 juin 2003.

tourbière, un marécage, une forêt...) reconnus au titre de la directive "Habitats"<sup>365</sup>.

Elle prévoit une responsabilité objective, canalisée sur l'exploitant de l'installation en cause : elle impose à l'industriel d'informer sans tarder l'autorité compétente de tous les aspects pertinents de la situation, et l'oblige à prendre "toutes les mesures pratiques afin de combattre, d'endiguer, d'éliminer ou de traiter immédiatement les contaminants concernés et tout autre facteur de dommage, en vue de limiter ou de prévenir de nouveaux dommages environnementaux et des incidences négatives sur la santé humaine ou la détérioration des services ; et les mesures de réparation nécessaires", aux termes de l'article 6-1 de la présente directive.

Ce texte, fondé sur le principe pollueur-payeur, tente d'encadrer et d'harmoniser les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des auteurs de dommages environnementaux et invite à la prévention. Il participe à garantir le risque industriel en imposant aux Etats membres d'inciter les entreprises à souscrire une assurance. Il favorise la couverture systématique de l'aléa afin de se prémunir contre les cas d'insolvabilité.

En revanche, la convention de Lugano élaborée par le Conseil de l'Europe le 21 juin 1993 et portant sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement<sup>366</sup>, consacre expressément le principe de l'assurance obligatoire. Elle constitue un projet ambitieux qui ne recueille pas l'adhésion d'un grand nombre d'Etats ; ce qui explique le fait qu'elle ne soit pas encore entrée en vigueur : seulement neuf signatures non suivies de ratification sont répertoriées à ce jour<sup>367</sup>.

Cette convention vise les industriels qui exercent des activités dangereuses pour l'environnement. Aux termes de l'article 2-a de l'accord, ces dernières consistent en "la production, la manipulation, le stockage, l'utilisation ou le rejet d'une ou

---

<sup>365</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages, *JOCE* N° L 206/7 du 22 juillet 1992.

<sup>366</sup> L. BOISSON de CHAZOURNES, R. DESGAGNE, C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement, Recueil d'instruments juridiques*, Paris, Editions Pedone, 1998, p.996 ; Conseil de l'Europe – Série des traités européens/150.

<sup>367</sup> La convention entrera en vigueur après la ratification d'au moins trois Etats membres du Conseil de l'Europe ou non membres ayant participé à son élaboration. Or, à ce jour, seules neuf signatures non suivies de ratification sont répertoriées (état au 9 mars 2004).

plusieurs substances dangereuses" qui peuvent être des matières premières, des produits finis commercialisables ou des déchets. A ce titre, son champ d'application est très large au point d'empiéter sur les régimes à portée plus étroite tels que celui applicable aux installations terrestres régi par le principe de l'assurance facultative et celui prévu par la proposition de directive européenne précitée. Par conséquent, ladite convention tend à harmoniser les polices spéciales du risque pollution, de sorte que l'ensemble des activités qui sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement relèvent d'un régime d'assurance obligatoire. La police spéciale des installations terrestres ne se distingue désormais plus de celles prévues pour le risque nucléaire et la pollution des mers par les hydrocarbures, qui sont déjà des polices imposées.

La portée environnementale de ce texte est manifeste, puisque ce type d'assurance poursuit un objectif ambitieux dans le seul but de réduire les dommages causés à la nature et à l'homme. Il contribue à une prise de conscience des risques industriels et favorise la responsabilisation des acteurs environnementaux, et ce d'autant que la réparation s'effectue par équivalent.

## 2) Le principe de réparation pécuniaire

La réparation implique non seulement l'idée de cessation du préjudice pour l'avenir, mais également celle qui consiste à "rendre indemne, à remettre dans l'état antérieur"<sup>368</sup>, c'est-à-dire faire en sorte que ce qui s'est produit n'ait point eu lieu. Elle renvoie donc à la notion de contrepartie qui tend à contrebalancer, corriger ou échanger ; en un mot, à dédommager. En ce sens, sa mise en œuvre nécessite le recours à des procédés empiriques dont la fonction est d'effacer le préjudice. Or, il est vraisemblablement impossible de retrouver une situation identique à celle qui existait avant la survenance du dommage. La disparition de ce dernier par un retour au *statu quo ante* paraît donc matériellement impossible dans la plupart des cas. Comme le relève le

---

<sup>368</sup> J. CARBONNIER, *Droit civil, Les obligations*, tome 4, Paris, Thémis, PUF, 22<sup>ème</sup> édition, 2000, p.509, n°287.

professeur Martin, "on voit mal (...) par quels moyens il serait possible de « gommer » les dommages causés par des rejets polluants dans l'atmosphère ou par des ondes sonores"<sup>369</sup>. Par conséquent, la réparation ne peut consister en une compensation, laquelle se présente "comme un mode de gestion normal"<sup>370</sup> dont l'ambition est d'équilibrer un effet par un autre indépendamment de tout dysfonctionnement. Il convient de reconnaître qu'elle s'opère nécessairement par équivalent ; elle se traduit alors par une indemnisation qui est par définition pécuniaire.

Dans ces conditions, elle est parfois insatisfaisante ; il est indéniable qu'elle présente certaines limites au regard de son efficacité lorsqu'elle est censée s'appliquer à un dommage écologique. Pour cela, il suffit d'apprécier la façon dont elle remplit sa mission de compensation. En effet, il est manifeste qu'en ce domaine elle n'est que très imparfaitement appliquée, car elle se heurte essentiellement à des obstacles d'ordre technique et idéologique.

a) L'indemnisation, comme mode de réparation insuffisant

L'indemnisation constitue manifestement un mode de réparation insuffisant eu égard aux spécificités du préjudice environnemental. Elle ne peut prétendre à l'intégralité, contrairement au principe retenu en droit civil (celui de la réparation intégrale) en vertu duquel "elle ne saurait être ni supérieure (au préjudice) - elle constituerait un enrichissement - ni inférieure - elle se situerait en dessous du rétablissement"<sup>371</sup>. Elle suppose une évaluation monétaire relative et subjective des éléments naturels qui sont par essence en dehors de tout circuit économique. De fait, elle se révèle arbitraire et parfois même inadaptée aux exigences environnementales. Elle permet un retour au *statu quo ante* trop souvent illusoire, puisqu'elle contribue seulement à offrir au responsable du

<sup>369</sup> G. MARTIN, *op. cit.*, p.76, n°66.

<sup>370</sup> J. UNTERMAIER, De la compensation, comme principe général du droit et de l'implantation de télésièges en site classé, *RJE* 4-1986, p.381.

<sup>371</sup> B. STARCK, H. ROLAND, L. BOYER, *Obligations, 1. Responsabilité délictuelle*, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, Litec, 1996, p.525, n°1311.

dommage et à la victime des moyens financiers, quelquefois insuffisants, destinés aux travaux de remise en état. Dans certains cas, en effet, seule une restauration relative des lieux est envisageable compte tenu des possibilités technologiques et de la capacité de régénération du milieu détérioré. L'objectif consiste alors à aboutir au rétablissement du milieu dans un état le plus proche possible de sa situation antérieure.

Comme le révèle l'actualité, les catastrophes écologiques engendrent souvent des conséquences brutales pour la biodiversité et des pertes souvent irréversibles d'espèces protégées ou non que la seule réparation pécuniaire ne parvient à réparer. Ces événements illustrent les difficultés d'aboutir à un retour au *statu quo ante* en recourant au mode de réparation pécuniaire. Pour preuve, les naufrages des multiples pétroliers sur les côtes françaises et américaines ont entraîné une pollution maritime qui a eu des conséquences désastreuses pour la faune marine. Les poissons, les mollusques, les crustacés et les plantes marines (le varech, le foin des marais, le palétuvier et la zostère marine) sont les premières victimes des marées noires. Mais les oiseaux sont également très vulnérables, notamment ceux qui plongent sous l'eau pour trouver leur nourriture, parce qu'ils passent le plus clair de leur temps à flotter sur l'eau entre deux plonges. Différentes espèces peuvent alors être atteintes, parmi lesquelles on distingue les oiseaux qui sont près des côtes de l'Atlantique et du Pacifique (les plongeurs, les grèbes, les canards plongeurs), et les oiseaux de mer pélagiques qui sont plus au large (les guillemots, les mergules nains, les petits pingouins, les macareux et les puffins). Certains mammifères marins sont aussi vulnérables à cause de leurs habitudes amphibies et de leur dépendance à l'air, parmi lesquels il faut retenir les loutres de mer, les lions de mer, les phoques, les morses, les dugongs, les lamantins, les dauphins, les marsouins et les baleines.

Ainsi, lors de l'échouage du pétrolier libérien Torrey-Canyon au large de la Cornouaille le 18 mars 1967, qui fut le premier exemple de grande marée noire, 60 000 tonnes d'hydrocarbures ont été déversées en mer et 180 kilomètres de côtes françaises et anglaises ont été polluées, détruisant les populations d'invertébrés (patelles et balanes).

En février 1970, le pétrolier Arrow a percuté un rocher au large de la Nouvelle-Ecosse, déversant environ 9 000 tonnes de combustibles de soute dans la mer. Au



moins 2 400 plongeurs grèbes, canards plongeurs et autres oiseaux aquatiques ont été rejetés sur les côtes du continent. De plus, 4 800 autres oiseaux (mergules nains et guillemots) ont été pris dans les nappes qui ont dérivé jusqu'à l'île de Sable, située à 180 kilomètres au large.

Le naufrage du pétrolier libérien Amoco-Cadiz le 16 mars 1978 au large des côtes bretonnes qui a engendré le déversement de 230 000 tonnes de pétrole, a tué de 19 000 à 37 000 oiseaux et détruit 260 000 tonnes de biomasse animale et végétale.

L'échouement du navire Exxon-Valdez le 24 mars 1989 sur un récif en Alaska, libérant ainsi 40 millions de litres de pétrole brut qui ont englué 1500 kilomètres carrés de glaces arctiques et souillé 1700 kilomètres de côtes, a tué plus de 300 000 oiseaux dont seulement 30 000 ont été récupéré.

Le naufrage de l'Erika près des côtes françaises en décembre 1999 a eu des conséquences considérables sur l'avifaune, les mammifères marins, la flore et la faune du littoral, entraînant la destruction de 100 000 à 300 000 espèces, ainsi que sur les sites et les milieux naturels. L'impact sur les oiseaux de haute mer est sans précédent (guillemot, pingouin, macareux, fou de Bassan, mouette, océanite tempête), puisqu'il a entraîné trois à quatre fois plus de victimes qu'en trois mois lors de l'échouage de l'Amoco-Cadiz. De nombreux oiseaux côtiers (grèbes, harle huppé, macreuse noire, bécasseaux) ainsi que des oiseaux de zone estuarienne (aigrette garzette, martin pêcheur) ont été tués.

Le naufrage du Prestige le 13 novembre 2002 au cours duquel plus de 60 000 tonnes de fuel lourd ont été déversés au large du cap Finistère, a touché plus de soixante espèces, principalement le guillemot, le macareux, le pingouin, le cormoran, le sterne, le goéland, la mouette, le fou de Bassan. On estime de 65 000 à 130 000 les pertes (250 000 pour les plus pessimistes).

Ces différentes marées noires accidentelles, montrent les limites de la réparation par équivalent. La destruction de la faune, de la flore et des espèces animales ne peut être réparée par le versement d'argent. Seul le facteur temps peut permettre la résorption intégrale de la pollution.

Dans ce contexte, le contrat d'assurance joue un rôle nécessairement limité en matière de lutte contre les pollutions, bien qu'il favorise l'engagement de sommes extrêmement élevées pour effectuer les travaux de remise en état. Le plafonnement du montant affecté à l'indemnisation du préjudice participe

inévitablement à restreindre la réparation, malgré le système de relais des garanties étatiques et internationales grâce auquel est compensée l'impression d'incomplétude du dédommagement et matérialisée l'atteinte à l'environnement. Il parvient à renverser l'idée selon laquelle les victimes doivent se contenter d'une réparation incomplète ; comme le souligne le professeur Martin<sup>372</sup>, "une raison de principe s'y oppose : soutenir un tel point de vue reviendrait à considérer que les dommages susceptibles d'être causés par ces activités dépassent les capacités humaines de prévision. Si cela était, il n'y aurait plus d'autre choix, à notre sens, que de renoncer à couvrir de tels risques".

Deux types de polices sont ainsi concernés par le système de plafonnement et par celui du relais.

Il s'agit, d'une part, de l'assurance des activités nucléaires dont le régime est prévu par plusieurs conventions internationales<sup>373</sup> et par la loi du 30 octobre 1968 modifiée par celle du 16 juin 1990<sup>374</sup>. Aux termes de cette réglementation, l'exploitant de l'installation nucléaire est tenu de souscrire une assurance qui lui garantit l'indemnisation des préjudices jusqu'à un montant maximum au-delà duquel intervient l'Etat de rattachement qui prend en charge le surplus de la réparation, et ce également sous plafond ; lui-même est relayé par un fonds inter-étatique pour le surplus, en vertu du système du "relais étatique"<sup>375</sup>.

---

<sup>372</sup> G. MARTIN, *op. cit.*, p.181-182, n°171.

<sup>373</sup> Voir la Convention de Paris du 29 juillet 1960 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire complétée par celle de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité en matière de dommage nucléaire (modifiées par le Protocole commun de Vienne du 21 septembre 1988) et celle de Bruxelles du 25 mai 1962 sur la responsabilité des exploitants de navires nucléaires. Ces conventions sont reproduites dans le CD-ROM *Recueil francophone des traités et des textes internationaux en droit de l'environnement*, M. PRIEUR, S. DOUMBE-BILLE (dir.), Universités francophones, AUPELF-UREF, Bruylant, Bruxelles, 1998.

<sup>374</sup> Loi n°68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, *JORF* 31 octobre 1968, p.10195 ; loi n°90-488 du 16 juin 1990 modifiant la loi n°68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, *JORF* 17 juin 1990, p.7069.

<sup>375</sup> La responsabilité de l'exploitant nucléaire est couverte à concurrence de 600 millions de francs par accident depuis la loi du 16 juin 1990 précitée, en vertu de son article 3, par le Pool français qui regroupe une centaine d'assureurs. Ainsi, par exemple, en matière de transports de substances nucléaires, la limite de responsabilité de tout expéditeur s'élève à 150 millions de francs pour un même accident nucléaire quel que soit le préjudice. Par ailleurs, l'Etat peut octroyer sa garantie financière, selon l'article 7 de la loi du 30 octobre 1968 précitée, ce qui lui permet de se substituer en tout ou en partie à l'assurance. Il indemniserait donc les victimes en cas de défaillance de l'assureur ou de l'exploitant, et au-delà du

D'autre part, l'assurance de la pollution des mers par les hydrocarbures prévoit elle, un jeu complexe de garanties où sont imbriqués deux mécanismes d'assurance obligatoire qui sont complémentaires - celui qui résulte de la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures complétée en dernier lieu par le Protocole de Londres du 27 mai 1992 entré en vigueur le 30 mai 1996<sup>376</sup>, et celui prévu par le Protocole d'accord TOVALOP signé à Londres en octobre 1968 par les armateurs eux-mêmes. Ainsi, le risque pollution peut être couvert jusqu'au plafond actualisé prévu par l'accord TOVALOP qui s'élève à 16,8 millions de dollars. A cela s'ajoute un système de fonds de garantie soumis à l'adhésion volontaire des armateurs aux termes duquel est mise en place une couverture de 700 millions de dollars.

Ces mécanismes sont censés couvrir l'intégralité des risques considérés. Or, ils ne visent pas la réparation des dommages causés à tous les éléments composant l'environnement.

#### b) La réparation incomplète des dommages causés à l'environnement

La réparation, pour être effective, implique que les biens endommagés soient évaluables en argent. Or, tous ne le sont pas *a priori*, car certains d'entre eux n'ont pas de valeur économique. Dans ce cas, ils sont bien souvent laissés de côté, et ne font alors l'objet d'aucune compensation financière. Cette hypothèse se rencontre surtout lorsque les dommages causés à l'environnement portent sur des éléments hors de tout commerce. Précisément, la nature, les espaces boisés, la faune et la flore sauvages sont en général des biens communs, hormis le sol lorsqu'il est exploité par les agriculteurs, et ne font pas l'objet de droits de propriété. Ils n'ont pas de prix. Seule leur transformation par l'homme leur confère une valeur économique. Dans ces conditions, il est difficile d'évaluer le

---

montant de la responsabilité de l'exploitant jusqu'à environ 1 470 millions de francs (9 695 millions d'euros). Au-delà et jusqu'à 2 520 millions de francs (16 530 millions d'euros), la réparation résulte d'un fonds inter-étatique des parties à la Convention de Bruxelles.

<sup>376</sup> L. BOISSON de CHAZOURNES, R. DESGAGNE, C. ROMANO, *op. cit.*, p.952.

coût de la réparation des dommages qu'ils ont subi et d'octroyer une indemnisation suffisante.

Le contrat d'assurance couvre partiellement les atteintes en se focalisant sur les conditions d'indemnisation des personnes victimes, des biens matériels et immatériels endommagés au détriment de la nature *stricto sensu*. Il prévoit à cet effet un certain nombre d'exclusions parmi lesquelles se trouve couramment inscrit le dommage écologique.

Ainsi, les contrats types élaborés par Assurpol<sup>377</sup> dans le cadre de l'assurance pollution des installations terrestres permettent de couvrir les dommages corporels, matériels et immatériels consécutifs ou non, causés aux tiers dont le fait générateur est une substance ou un rejet polluant l'air, l'eau ou le sol, ainsi que les émanations nauséabondes, les bruits, les vibrations et les rayonnements émis par le matériel utilisé par l'assuré, s'ils causent des troubles anormaux de voisinage, à l'exclusion des pollutions permanentes et des négligences. Il ne fait aucun doute que, dans ces conditions, un certain nombre de dommages qui paraissent les plus importants dans une optique environnementale, soient exclus de la garantie d'assurance : celle-ci cite explicitement une vingtaine de cas d'exclusions, parmi lesquels l'atteinte à l'environnement autorisée ou tolérée par les autorités administratives et le dommage écologique, c'est-à-dire "les dommages subis par les éléments naturels tels que l'air, l'eau, le sol, la faune, la flore dont l'usage est commun à tous, ainsi que les préjudices d'ordre esthétique et d'agrément qui s'y rattachent"<sup>378</sup>.

Au demeurant, cette situation semble évoluer, puisque certains textes proposent la prise en compte de ce type de préjudice. L'assurance du risque

---

<sup>377</sup> Quatre modèles de contrats-types sont utilisés par les assureurs membres d'Assurpol : le modèle de Conditions générales pour l'Assurance des Risques d'Atteinte à l'Environnement, au titre de l'exploitation de sites industriels et commerciaux ; le modèle Chantier 94 concerne les Conditions générales pour l'Assurance de la Responsabilité civile Atteintes à l'Environnement Accidentelles, remplacé par le Modèle Chantier 98 ; le modèle RCP 94 concerne les Conditions générales pour l'Assurance de la Responsabilité civile professionnelle Atteintes à l'Environnement des bureaux d'études et des entreprises spécialisées ; le modèle de Conditions générales CG DOM 98 et de convention Spéciale FDS 98 Assurance Dommages Frais de dépollution du sol.

Ces quatre modèles s'adressent uniquement aux installations classées qui doivent être déclarées, à l'exception du dernier qui vise également celles qui relèvent du régime de la déclaration. Ils sont reproduits au *Juris-Classeur Environnement*, Contrats types Assurpol, fasc. 211.

<sup>378</sup> Cf., Contrats types Assurpol, *op. cit.*, fasc. 211.

nucléaire couvre entre autres la contamination par les rayonnements ou les produits radioactifs de la faune et de la flore sauvages, dans la mesure où l'article 3aii de la Convention de Paris du 29 juillet 1960 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire<sup>379</sup> ne précise pas si les biens susceptibles d'être réparés doivent être appropriés ou considérés comme *res nullius*. Aux termes de cet article, la responsabilité de l'exploitant d'une installation nucléaire est retenue pour "tout dommage aux biens, à l'exclusion : de l'installation nucléaire elle-même et des autres installations nucléaires, même en cours de construction, qui se trouvent sur le site où est implantée cette installation ; des biens qui se trouvent sur ce même site et qui sont ou doivent être utilisés en rapport avec l'une ou l'autre de ces installations, s'il est établi que ce dommage est causé par un accident nucléaire survenu dans cette installation, ou mettant en jeu des substances nucléaires provenant de cette installation". Il revient donc à l'exploitant de réparer les atteintes portées à l'environnement. Or, les aspects positifs de ce mécanisme de réparation se limite aux biens. Il est en effet possible d'évaluer le coût de la remise en état d'un site. Mais, il en va autrement lorsque le dommage a engendré la disparition d'espèces animales. Il est impossible de faire revivre une espèce disparue, même malgré des efforts financiers considérables. Le mode de réparation pécuniaire paraît dans ce cas bien impuissant face à un tel désastre écologique.

De même, le système d'assurance des exploitants d'activités dangereuses pour l'environnement prévu par la Convention de Lugano et la directive sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux<sup>380</sup>, prévoient la réparation des atteintes à l'environnement : la première évoque "l'altération"<sup>381</sup> et la deuxième se réfère expressément à l'expression "dommages causés à l'environnement"<sup>382</sup>. Il retient la responsabilité de l'exploitant pour réparer les dommages environnementaux, lesquels comprennent les atteintes portées aux ressources naturelles abiotiques et biotiques, telles que l'air, l'eau, le sol, la faune et la

---

<sup>379</sup> *Préc.*

<sup>380</sup> Toutes deux précitées.

<sup>381</sup> En vertu de l'article 2-7.c) de la convention de Lugano précitée, l'altération de l'environnement constitue un dommage si elle ne s'apparente ni à un décès ou à des lésions corporelles, ni à une perte causée à des biens.

<sup>382</sup> L'article 3-1 de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 précitée, vise les dommages causés à l'environnement et ceux causés aux espèces et habitats naturels protégés.

flore, aux espèces et habitats naturels protégés. Il garantit ainsi la réparation des préjudices causés à la faune, à la flore ainsi qu'aux écosystèmes, et à parvenir à la remise en état du site sinistré.

La Convention de Lugano dispose, aux articles 6-1 et 7-1, que l'exploitant d'une activité dangereuse ou d'un site de stockage permanent des déchets est responsable des dommages causés par cette activité ou par les déchets déposés sur ce site, résultant d'événements survenus au moment ou pendant la période où il exerçait le contrôle de ladite activité ou dudit site.

Aux termes de l'article 8-1 de la directive sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux précitée, il revient à l'exploitant responsable du dommage de supporter les coûts des actions de réparation entreprises. Lorsque l'autorité compétente qui est désignée par l'Etat a supporté les coûts des actions de réparation, elle recouvre, notamment par le biais d'une caution ou d'autres garanties appropriées, auprès de ce même exploitant, les sommes ainsi dépensées. Toutefois, elle peut décider de ne pas recouvrer l'intégralité des coûts supportés lorsque les dépenses nécessaires à cet effet seraient supérieures à la somme à recouvrer, ou lorsque l'exploitant ne peut pas être identifié, aux termes de l'article 8-2 du même texte.

Là encore, le mode de réparation pécuniaire trouve ses limites pour les mêmes raisons que précédemment. S'il permet d'obliger l'exploitant à remettre en état le site endommagé et les biens des tiers détériorés, il ne peut effacer complètement l'impact d'un accident industriel sur l'environnement. La disparition d'une espèce animale (la disparition d'une colonie d'oiseaux de mer, par exemple) ne peut être dédommée.

Néanmoins, ce contexte juridique constitue un net progrès dans la poursuite d'une lutte efficace contre les pollutions. Le contrat d'assurance se révèle être un instrument de droit affecté en partie à la protection de l'environnement : il est de nature à inciter les pollueurs potentiels et les assureurs à la prudence ainsi qu'à la recherche de procédés nouveaux de lutte contre les pollutions, comme le relève le professeur Martin<sup>383</sup>. C'est alors reconnaître l'influence des techniques

---

<sup>383</sup> G. MARTIN, *op. cit.*, p.182, n°171.

de réparation prévues par les contrats d'assurance sur l'élaboration de moyens préventifs.

## B : UNE TECHNIQUE CONVENTIONNELLE DE GESTION DU RISQUE POLLUTION

Soutenir que la réparation influence la prévention paraît *a priori* surprenant, mais le lien entre ces deux termes ne fait aucun doute dès lors qu'il s'agit du contrat d'assurance ; de manière générale d'ailleurs, la responsabilité génère-t-elle la prudence. Ces notions se présentent l'une et l'autre comme les fonctions principales du droit ; à ce titre, le professeur Tunc<sup>384</sup> relève que le juriste aurait manqué son but s'il s'était contenté de prendre en compte la situation de la victime et la réparation de ses dommages, sans se pencher sur l'autre aspect fondamental de la mission du droit qu'est la prévention. Par conséquent, *réparation* et *prévention* doivent immanquablement se côtoyer et œuvrer ensemble pour lutter efficacement contre la pollution. D'ailleurs, la multiplication des catastrophes écologiques a incité à affirmer la notion de "responsabilité préventive" pour inviter et contraindre le cas échéant les industriels à prendre des mesures avant que ne survienne le dommage. La directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 précitée consacre cette évolution juridique en visant tant la prévention que la réparation des dommages environnementaux. Elle explique, en son article 5, en quoi consiste l'action de prévention. Ainsi, "lorsqu'un dommage environnemental n'est pas encore survenu, mais qu'il existe une menace imminente qu'un tel dommage survienne, l'exploitant prend sans retard les mesures préventives nécessaires. Les États membres veillent à ce que, le cas échéant, et en tout état de cause lorsqu'une menace imminente de dommage environnemental ne disparaît pas en dépit des mesures préventives prises par l'exploitant, ce dernier soit tenu d'informer l'autorité compétente de tous les aspects pertinents dans les meilleurs délais. L'autorité compétente peut, à tout moment : obliger l'exploitant à fournir des

---

<sup>384</sup> A. TUNC, *La responsabilité civile*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> édition, 1989, p.133 et s.

informations chaque fois qu'une menace imminente de dommage environnemental est présente, ou dans le cas où une telle menace imminente est suspectée ; obliger l'exploitant à prendre les mesures préventives nécessaires ; donner à l'exploitant les instructions à suivre quant aux mesures préventives nécessaires à prendre ; ou prendre elle-même les mesures préventives nécessaires". A défaut, l'exploitant est tenu responsable de la survenance du dommage et doit le réparer, aux termes de l'article 8-1 de la convention.

La notion de responsabilité préventive incite les assureurs à élaborer différents mécanismes dont l'objectif est de leur permettre d'exercer un certain contrôle sur l'assuré et d'adapter les charges qui pèsent sur celui-ci en fonction de l'éventualité du préjudice et de l'effort effectué pour limiter sa réalisation. Ils invitent les industriels à se prémunir contre les atteintes à l'environnement, certains que de telles mesures contribuent à la diminution des risques de dommages.

Pour remplir au mieux leur mission de prévention, ces techniques assurantielles doivent obéir à trois impératifs qui, selon la professeur Martin<sup>385</sup>, sont la souplesse - "il importe que chaque initiative du pollueur se traduise le plus rapidement possible par une modification de sa situation" -, la justice - "la portée et l'efficacité de ces techniques dépendent en partie de leur compréhension et donc de leur acceptation par les intéressés eux-mêmes" -, et la prévisibilité - "les pollueurs doivent pouvoir faire de ces mécanismes un élément de leur gestion". Il doivent donc tenir compte des situations et être suffisamment modulables pour apprécier l'éventualité du dommage : elles sous-tendent une tarification adaptée au degré de réalisation du risque et supposent un processus permettant le contrôle de l'assuré.

---

<sup>385</sup> G. MARTIN, *op. cit.*, p.186, n°176.



## 1) L'adaptation de la tarification du risque

La souscription d'une assurance se traduit nécessairement par la conclusion d'un contrat qui détermine le risque assurable. Ce dernier est individualisé en tenant compte des spécificités de la personne concernée afin de l'évaluer en fonction des conditions d'exploitation de l'activité en cause, de la nature de la pollution éventuelle (pollutions nucléaire, chimique et bactériologique, par exemple) et de son objet (pollution de l'air, de l'eau, dommages aux biens ou aux personnes, notamment). Cette individualisation du risque engendre la fixation d'un tarif propre à la personne visée qui tient évidemment compte des mesures mises en place pour limiter et réduire la pollution. Ces moyens de prévention dont la nature est variée - il peut s'agir d'une station d'épuration, d'un dispositif de lutte contre la pollution atmosphérique - ont alors des effets positifs, puisqu'ils permettent un allègement des charges d'assurance.

L'audit contribue à une tarification adaptée à l'éventualité du dommage. Il a pour objectif d'acquérir une bonne connaissance des risques, de les identifier et d'évaluer leur éventuelle réalisation suivant une méthodologie propre à l'activité visée. Il permet l'analyse des faits générateurs de risques, leur manifestation et les conséquences du sinistre sur l'entreprise de l'assuré.

A cet égard, le contrat d'assurance conclu dans le cadre d'Assurpol est significatif, car il impose au moment de la souscription la réalisation d'un audit des risques de pollution, lequel se traduit par l'obligation pour le candidat de remplir un questionnaire dont l'objectif est de renseigner le pool d'assurance sur le type d'activité exercée, les risques encourus, l'environnement de l'entreprise, les plans d'urgence ainsi que les différentes études réalisées sur l'impact et les dangers, notamment. Ce n'est qu'au vu du questionnaire et après lecture du rapport de vérification qu'un ingénieur spécialisé dans le domaine de l'environnement aura établi parallèlement, qu'Assurpol autorisera l'assureur à couvrir les risques visés et fixera le montant des charges d'assurance<sup>386</sup>.

---

<sup>386</sup> Assurpol se présente comme un pool d'assurance qui ne peut accomplir directement ou indirectement des actes d'assurance ou de réassurance. En revanche, il a pour objet la gestion administrative, comptable et financière des opérations effectuées dans le cadre de

Pour autant, la situation ainsi déterminée au jour de conclusion du contrat d'assurance n'est pas immuable, de sorte qu'elle peut évoluer au cours de la durée d'exécution de l'accord et impliquer des modifications substantielles des stipulations contractuelles : suivant le caractère plus ou moins préventif des nouvelles données, des modulations du tarif peuvent intervenir soit à la baisse, soit à la hausse. L'assuré bénéficie d'une réduction de primes ou de ristournes consenties par l'assureur afin de récompenser son effort environnemental. En revanche, il peut être sanctionné s'il s'avère qu'il met "trop souvent en jeu les mécanismes d'indemnisation collective"<sup>387</sup>, démontrant ainsi manifestement qu'il n'est pas préparé matériellement et intellectuellement à surmonter le risque de son activité. Dans ce cas, peuvent lui être infligés des suppléments de charges qui sont alors perçus comme des avertissements destinés à l'inciter à prendre des mesures de diminution des risques.

Dans ces conditions, le contrat d'assurance s'affiche comme une technique conventionnelle contribuant à prévenir le dommage écologique. Néanmoins, son action environnementale dépend de l'effectivité du contrôle de l'assuré.

## 2) Le contrôle de l'assuré

Pour qu'un contrôle soit efficace, il doit être réalisé par l'assureur lui-même ou par un corps d'inspecteurs privés travaillant pour la compagnie d'assurance. En effet, dans la mesure où le contrat d'assurance est souscrit

---

la Convention de coréassurance. Quatre missions lui sont ainsi confiées : la réalisation d'études, d'enquêtes et la collecte de données sur la fréquence et l'importance des sinistres en France et à l'étranger à partir de sources internes et externes pouvant servir à améliorer les normes d'assurance des risques de pollution ; la préparation d'accords de réassurance ou de rétrocession pour le compte commun des adhérents à la Convention Assurpol, avec délégation de signature accordée au président du GIE ; la tenue de la comptabilité des encaissements annuels des adhérents apporteurs et des sinistres frappant les affaires coréassurées et la comptabilisation des primes et des sinistres à répartir entre tous les adhérents assureurs et réassureurs ; la gestion financière des sommes qui, à l'intérieur des primes reversées au GIE par les adhérents assureurs, correspondent aux provisions techniques pour risques en cours et sinistres à régler non redistribuées aux adhérents. (Voir J. DEPRIMOZ, Régime juridique des assurances contre les risques d'atteinte à l'environnement, *Juris-Classeur Environnement*, 1998, fasc.210, n°79).

<sup>387</sup> A. TUNC, Responsabilité, assurance et solidarité sociale dans l'indemnisation des dommages, *Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé*, tome XXXIII, 1970, p.57.

annuellement et résiliable après sinistre ou non-paiement de la prime, il paraît difficile de confier cette mission aux pouvoirs publics. Il est inconcevable de contraindre les assureurs à communiquer aux autorités administratives les notifications de reconduction de contrat ou les changements d'assureurs. Dans ces conditions, ils verraient leurs charges de gestion lourdement grevées et les assurés supporteraient difficilement un tel contrôle.

La recherche de l'efficacité implique nécessairement que la surveillance ait lieu en cours d'année et qu'elle engendre l'application de sanctions telles que la résiliation en cas de non-respect des mesures antipollution, par exemple. A cette fin, d'ailleurs, le contrat Assurpol autorise expressément les assureurs à visiter sans préavis et à tout moment les sites exploités par les assurés et à contrôler les conditions de réalisation des activités<sup>388</sup>.

Au demeurant, l'assureur est souvent confronté à des difficultés pratiques qui sont autant d'obstacles à la réalisation d'un contrôle pertinent de l'assuré. Dans la mesure où les industriels relèvent dans certains cas d'une assurance facultative, leur surveillance devient nécessairement aléatoire. En revanche, la situation semble plus facile lorsque l'assurance doit obligatoirement être souscrite. Le contrôle touche alors systématiquement tous les individus poursuivant des activités polluantes. Il contribue à une meilleure connaissance du risque encouru et incite l'assuré à procéder à des améliorations, lesquelles engendreront immédiatement des diminutions de primes. Ainsi le contrôle génère-t-il l'appréhension préventive du risque.

Le contrat d'assurance constitue manifestement un instrument juridique qui intègre les impératifs de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques. En permettant l'indemnisation des dommages et en rendant le "risque prévisible"<sup>389</sup>, il concourt à la réduction des atteintes portées à la nature et aux écosystèmes. Plus qu'un acte strictement destiné à la réparation, il est investi d'une mission préventive qui le destine à exercer une emprise croissante dans l'approche des problèmes écologiques. Il

---

<sup>388</sup> Cf. article 10 du contrat d'assurance des risques d'atteintes à l'environnement, *in* Contrats types Assurpol, *op. cit.*, fasc. 211.

<sup>389</sup> M. FORTIN, Rapport au Ministre de l'Environnement, *in* Assurance et prévention des pollutions, *Revue de Préventive Sécurité*, n°15, vol.2, août-septembre 1994, p.40, *loc. cit.*, p.43.

devient une technique juridique incontournable dont la portée environnementale est évidente, au même titre que les contrats administratifs.

## PARAGRAPHE II : LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DES CONTRATS ADMINISTRATIFS

Les contrats administratifs, bien que leur objet soit différent de celui du contrat d'assurance - il ne leur incombe pas en effet de réparer des préjudices -, n'en demeurent pas moins des instruments juridiques au service de l'environnement. La plupart d'entre eux se présentent comme des actes qui suivent une démarche intégrative et préventive. Certes, ils n'ont pas été élaborés en vue de servir la cause écologique, mais leur nature juridique ne s'y oppose pas intrinsèquement et leur objet s'y prête parfaitement.

C'est ainsi que plusieurs types conventionnels, classiquement rangés parmi les contrats administratifs, ont pu être affectés sans difficulté à la lutte contre les pollutions.

Certains contrats administratifs par détermination de la loi retiennent particulièrement l'attention, en raison de leur utilisation fréquente en ce domaine. Bien qu'ils aient été conçus à des fins autres qu'environnementales, l'imprécision de leur objet favorise l'insertion de stipulations écologiques.

En revanche, tous ne suivent pas la cause environnementale, au point que certains apparaissent contre-productifs sur le plan écologique. Il en est ainsi des concessions d'endiguage élaborées en vue d'instituer des ports de plaisance ou des cités lacustres. Grâce à ces contrats, les personnes privées ont pu acquérir la propriété de terrains qui faisaient partie du domaine public maritime, afin de les soustraire artificiellement à l'action des flots. Ainsi, le Code du domaine de l'Etat, en ses articles L.64 et R. 130, permettait la cession en pleine propriété des biens du domaine public à des promoteurs privés. Ce mécanisme était fort contestable au regard du principe d'inaliénabilité du domaine public auquel il

portait atteinte, et du point de vue de la protection de l'environnement. S'il a permis de mettre en valeur les terrains, il a été aussi l'occasion, avec le développement du tourisme au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, d'effectuer des constructions dispensées des règles d'urbanisme. Les pouvoirs publics ont réagi face à cette situation en élaborant la circulaire du 3 janvier 1973 sur l'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports de commerce et de pêche<sup>390</sup>. Désormais, les terrains endigués ne sont plus cédés en pleine propriété. Ils sont maintenus dans le domaine public. De son côté, la jurisprudence, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 1973 *Schwetsoff*<sup>391</sup>, impose la compatibilité des constructions réalisées avec les plans d'urbanisme. Dans cette affaire, la Haute Juridiction a annulé un permis de construire sur la marina de Bormes-les-Mimosas, aux motifs qu'il ne respectait pas les normes de densité prévues par le plan d'occupation des sols. Néanmoins, cette évolution juridique ne permet pas d'empêcher les atteintes à l'environnement en interdisant le principe des concessions d'endiguage. Les constructions demeurent possibles sur les terrains endigués dès lors qu'elles respectent les règles d'urbanisme.

Les contrats administratifs par nature<sup>392</sup> comportent également de telles clauses. Mais, ils correspondent à des actes spécifiquement élaborés pour répondre aux impératifs de lutte contre les pollutions. D'un point de vue formel, ils s'éloignent des catégories conventionnelles utilisées dans d'autres matières ; ils sont des accords entièrement consacrés à l'action environnementale. Il faut donc les exclure de ce développement et les appréhender ultérieurement en tant que techniques conventionnelles spécifiques<sup>393</sup>. Il en est ainsi des conventions d'aide financière signées par les agences de l'eau et les entreprises qui veulent bénéficier d'une subvention pour réaliser des travaux de lutte contre les pollutions, les conventions de prévention des risques technologiques conclues entre l'Etat, les collectivités territoriales et les industriels pour indemniser les

---

<sup>390</sup> Circulaire du 3 janvier 1973 sur l'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports de commerce et de pêche, *MTP* 13 janvier 1973, p.215.

<sup>391</sup> CE 30 mars 1973 *Schwetsoff*, *Rec.* 264, concl. Guillaume ; *RA* 1973, p.511, note Dufau ; *AJDA* 1973, p.366, note Bréchon-Moulènes ; *JCP* 1973.II.17528.

<sup>392</sup> Un contrat est dit administratif si sa nature juridique est prévue par la loi, ou, dans le cas contraire, s'il est conclu par une personne publique, s'il est relatif à l'exécution même du service public ou s'il contient des clauses exorbitantes du droit commun, en vertu de la jurisprudence *Bertin et Grimouard* précitée.

<sup>393</sup> Cf. infra, section II de ce chapitre.

propriétaires d'immeubles des mesures d'expropriation et de délaissement prises pour cause de danger.

Il importe, dans le cadre des présents développements, de montrer la polyvalence des outils administratifs élaborés à d'autres fins, et d'évaluer le degré de leur affectation environnementale. Précisément, c'est au regard de l'objet que sera procédé à cette estimation : certains accords comportent seulement quelques clauses destinées à réduire les pollutions, tandis que d'autres sont complètement consacrés à cet effet.

Il convient de suivre une démarche didactique pour prendre la mesure de la dimension environnementale des contrats administratifs par détermination de la loi affectés à la lutte contre les pollutions. Il s'agit de s'attacher d'abord aux *contrats administratifs partiellement consacrés à la lutte contre les pollutions* (A) avant d'envisager ceux qui le sont *entièrement* (B).

#### A : LES CONTRATS ADMINISTRATIFS PARTIELLEMENT CONSACRES A LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Certains contrats administratifs ont été élaborés pour poursuivre d'autres objectifs que la protection de l'environnement ; ils sont en effet destinés *a priori* à des fins économiques et sociales. Mais, en vertu du principe d'intégration, ils doivent contenir des clauses de lutte contre les pollutions. C'est ainsi que deux types conventionnels ont été plus particulièrement affectés partiellement à ce domaine en toute légitimité, car l'ampleur de leur objet s'y prêtait parfaitement ; il s'agit en l'occurrence des contrats de plan et des marchés publics.

## 1) Les contrats de plan

Conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales ou les entreprises publiques ou privées, afin d'exécuter le plan et ses programmes prioritaires, les contrats de plan sont considérés comme de véritables contrats synallagmatiques par la loi du 29 juillet 1982<sup>394</sup> en vertu de laquelle ils comportent "des engagements réciproques des parties" (art.11) et "sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles" (art.12).

Cette qualification législative met un terme à toute incertitude quant à leur nature juridique sans laquelle ils ne seraient sans doute pas regardés comme tels. A ce titre, ils constituent manifestement des contrats administratifs par détermination de la loi.

Au demeurant, la doctrine ne tarit pas de critiques sur une telle dénomination<sup>395</sup>, ce qui atteste l'ambiguïté de leur nature contractuelle sur un plan strictement théorique. Il paraît délicat en effet de qualifier de contractuel un acte juridique qui ne comporte pas de stipulations contraignantes. Comme le relève le professeur Mescheriakoff<sup>396</sup>, étant donné qu'un "contrat n'a de portée effective que si ses stipulations créent effectivement des contraintes au moins de comportement, au mieux de résultat, (...), dès lors il est oiseux de discuter de la valeur obligatoire d'un texte qui n'oblige pas". Le contrat de plan n'édicte pas en effet de règles. Il énumère simplement des objectifs recherchés d'un commun accord par les parties contractantes et formulés en des termes très généraux. Il ne saurait alors avoir de portée normative, selon J.-H. Stahl<sup>397</sup>. La qualification

---

<sup>394</sup> Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, *préc.*

<sup>395</sup> Voir à ce propos, par exemple : H. JACQUOT, *Recherches sur le régime juridique des plans français*, Thèse, Paris, 1968 ; M. BAZEX, Contrats de plan entre l'Etat et les entreprises publiques, *AJDA* 20 février 1984, p.68 ; J.-M. PONTIER, Les contrats de plan entre l'Etat et les régions, *AJDA* 20 juin 1985, p.331 ; D. TUPIN, note sous le jugement du Tribunal Administratif de Montpellier, 8 juillet 1985, *Diméglio c/ Conseil régional du Languedoc- Roussillon*, *AJDA* 20 février 1986, p.109 ; A.-S. MESCHERIAKOFF, La planification française entre centralisation et décentralisation, *RFDA* septembre-octobre 1995, p.999 ; J.-M. PONTIER, Les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, *RA* n°319, p.58.

<sup>396</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, *op. cit.*, p.999.

<sup>397</sup> J.-H. STAHL, concl. sous l'arrêt du C.E. Ass. 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie*, *RFDA* mars-avril 1997, p.339.

contractuelle de l'acte s'apparente, dans ce cas, à "un simple label"<sup>398</sup>. C'est ainsi qu'il a pu être qualifié de "faux ami juridique"<sup>399</sup> ou de "contrat « faux ami »"<sup>400</sup>. Le Conseil d'Etat, quant à lui, tout en restant fidèle à l'arrêt d'Assemblée du 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté Urbaine de Strasbourg*<sup>401</sup>, entérine les critiques de la doctrine en niant la portée normative des objectifs contenus dans ces accords. Dans l'arrêt *Association Estuaire-Ecologie*<sup>402</sup>, la Haute Juridiction confirme leur caractère contractuel, et précise les limites liées à la présence de clauses d'objectifs. Saisie d'une requête de l'Association Estuaire-Ecologie tendant à l'annulation du jugement en date du 23 mars 1995, par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté comme irrecevable ses demandes tendant à l'annulation des décisions du préfet des Pays de la Loire et du président du conseil régional des Pays de la Loire de signer, le 18 avril 1994, le contrat de plan entre l'Etat et la région pour la période 1994-1998, elle reconnaît que cet acte "n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit". Dans ces conditions, le contrat de plan se présente davantage comme un contrat particulier "fondé sur une logique d'objectifs"<sup>403</sup>.

Pour autant, les arrêts du Conseil d'Etat du 19 novembre 1999, *Fédération syndicaliste Force ouvrière des travailleurs des Postes et Télécommunications*<sup>404</sup> traduisent une évolution significative dans l'appréhension juridique du contrat de plan en lui donnant une portée normative. En soumettant la recevabilité des recours pour excès de pouvoir formés à l'encontre du contrat de plan conclu entre l'Etat et La Poste à la condition que les stipulations mises en cause aient lésé le requérant dans ses intérêts de façon suffisamment certaine et directe, le

<sup>398</sup> Y. MADIOT, note sous C.E. Ass. 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie, op. cit.*, p.343, *loc. cit.*, p.346

<sup>399</sup> E. VITAL-DURAND, Le contrat de plan : un faux ami juridique, *LPA* 26 mars 1999, n°61, p.4.

<sup>400</sup> Y. MADIOT, *op. cit.*, p.346.

<sup>401</sup> C.E. Ass. 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan c/ Communauté Urbaine de Strasbourg*, *AJDA* 20 février 1988, p.159, chron. p.137 ; *RFDA* janvier-février 1988, p.25, concl. S. Daël.

<sup>402</sup> C.E. Ass. 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie, préc.*

<sup>403</sup> Cour des Comptes, Rapport 1998 au Président de la République, Chapitre III, p.141.

<sup>404</sup> C.E. Sect. 19 novembre 1999, *Fédération syndicaliste Force ouvrière des travailleurs des Postes et Télécommunications, Leb.* 354 ; *RFDA* janvier 2000, p.197 ; *LPA* 19 septembre 2000, n°187, p.15, note P. Combeau, p.17.



Conseil d'Etat reconnaît désormais à cet accord un "effet juridique potentiel"<sup>405</sup> : autrement dit, "l'effet juridique (de ces actes) n'est plus improbable, il devient possible à la condition que le requérant apporte la preuve qu'il lui fasse réellement grief"<sup>406</sup>.

Cette jurisprudence révèle les termes d'une gradation normative et précise la qualité tant contractuelle que réglementaire des clauses : les notions d'impératif catégorique et d'impératif conditionnel développées par Capitant<sup>407</sup>, permettraient alors d'expliquer la nature des normes contenues dans les contrats de plan et contribueraient à en déterminer la portée.

Au demeurant, les contrats de plan restent juridiquement des contrats qui, en tant que tels, contiennent des stipulations relatives à l'emploi, au développement économique, social et culturel, à la promotion de l'aménagement équilibré du territoire et à la prise en compte de l'environnement. La notion de développement durable tient désormais une place prioritaire ; elle "détermine, dans la stratégie de l'Etat, les mesures inscrites dans les CPER (contrats de plan Etat-régions)", comme le souligne le professeur Pontier<sup>408</sup>.

A cet effet, par exemple, le contrat d'entreprise Etat-EDF 1997-2000 qui constitue un contrat de plan Etat-entreprise publique, compte l'environnement parmi ses objectifs fondamentaux. EDF s'engage notamment à améliorer l'efficacité énergétique des usages de l'électricité, à s'impliquer dans la réduction de la pollution du secteur industriel en mettant l'accent sur le développement des processus propres ou des techniques de dépollution. Le contrat de groupe Etat-EDF 2001-2003 confirme la priorité de l'entreprise en faveur de la sûreté des installations nucléaires et hydrauliques, et conforte sa politique énergétique de développement de l'électronucléaire et des énergies renouvelables.

La place des mesures de lutte contre les pollutions dans la politique menée par les personnes publiques tend à s'affirmer de plus en plus comme

---

<sup>405</sup> P. COMBEAU, Note sous C.E. Sect. 19 novembre 1999, *Fédération syndicaliste Force ouvrière des travailleurs des Postes et Télécommunications*, *op. cit.*, p.20.

<sup>406</sup> *Op. cit.*, p.21.

<sup>407</sup> R. CAPITANT, *Introduction à l'étude de l'illicite. L'impératif juridique*, thèse de doctorat en droit, Librairie Dalloz, Paris, 1928, p.13 et s.

<sup>408</sup> J.-M. PONTIER, Les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, *op. cit.*, p.61.

prépondérante, en raison du principe de développement durable. Les contrats de plan laissent désormais une place conséquente aux mesures environnementales. Le contrat de plan entre l'Etat et la Région Rhône-Alpes 1994-1998 prenait largement en compte les préoccupations écologiques à côté des actions sectorielles. Tout en considérant, dans son préambule, que l'environnement était présent dans les actions sectorielles, il devait aussi faire "l'objet d'un traitement spécifique afin de valoriser les atouts de Rhône-Alpes, et notamment ses richesses naturelles". La politique environnementale apparaît alors comme une composante de la politique d'aménagement du territoire. Elle est précisée dans le Chapitre IV de cette convention relatif à la gestion des espaces et à l'aménagement du territoire. Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la Région Rhône-Alpes pour la période 2000-2006 va plus loin dans la prise en compte des intérêts écologiques. Il se réfère au concept de développement durable et en permet la promotion. Le programme IX relatif à l'environnement détermine les orientations environnementales que devront intégrer les politiques économiques et sociales. Les pouvoirs publics doivent dès lors décider en fonction des impératifs environnementaux liés, notamment, à la gestion et à la valorisation des espaces naturels, à la restauration écologique des milieux aquatiques, à la mise en valeur du patrimoine paysager, à la protection de la biodiversité, à la prévention des risques d'inondation, à la promotion des énergies renouvelables, et à la promotion des filières de produits de qualité. Le chapitre XI relatif à l'agriculture et à la forêt intègre également les impératifs environnementaux. Il vise, notamment, à la maîtrise des pollutions, à la promotion de l'agriculture biologique et de la filière bois.

Dans ces conditions, la préservation de la nature s'affiche comme une composante des autres politiques et devient du même coup une préoccupation incontournable. Elle conditionne la légitimité des décisions publiques : les techniques conventionnelles spécifiques, tels que les contrats de rivière ou ceux de maîtrise des pollutions d'origine agricole s'inscrivant dans le cadre du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole<sup>409</sup>, deviennent les supports juridiques des actions publiques.

---

<sup>409</sup> Pour plus de précisions sur le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, cf. infra, section II, paragraphe I, de ce chapitre.

Par conséquent, le contrat de plan se présente véritablement comme une technique dont la généralité de l'objet permet d'insérer des dispositions environnementales. A ce titre, il fait figure de contrat administratif consacré de manière relative à cette matière. Il en va de même des marchés publics.

## 2) Les marchés publics

Les marchés publics sont des instruments prenant réellement en compte les considérations de protection de l'environnement depuis le nouveau code des marchés publics. Il contribue à rendre efficiente l'insertion de critères écologiques dans la procédure de passation des marchés qui jusque-là n'avait qu'une faible portée<sup>410</sup>. Désormais, la sélection des candidats ne s'effectue plus seulement au regard de l'offre économiquement la plus avantageuse, critère qui était déterminant dans le choix des adjudicataires avant la réforme de ce code. La performance environnementale joue un rôle important dans l'attribution du marché. La communication des spécifications environnementales a un impact effectif dans la décision finale.

Du même coup, le marché public devient un outil orienté vers l'appréhension des problèmes de pollution. Il est un contrat administratif qui tente de rapprocher personnes publiques et personnes privées dans la prise en compte des impératifs environnementaux. Il est, comme le souligne M.-P. Lavoillotte<sup>411</sup>, "l'outil type pour organiser, construire des rapports juridiques entre les entrepreneurs privés et les administrations, favoriser l'intégration d'exigences de qualité environnementale".

Après avoir déterminé la nature et le contenu du marché public, il sera relaté les termes de l'évolution du droit des marchés publics au regard de l'intégration des préoccupations environnementales.

---

<sup>410</sup> M.-C. BERGERES, Nouveau droit des marchés publics - Protéger l'environnement grâce aux achats écologiques, *MTP* 1<sup>er</sup> février 2002, p.174-174.

<sup>411</sup> M.-P. LAVOILLOTTE, L'environnement dans le nouveau code des marchés publics, l'affirmation du contrat au service de l'environnement, *AJDA* 8 novembre 2004, p.2081, *loc. cit.*, p.2082.

a- Aux termes de l'article 2 de la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier<sup>412</sup>, "les marchés passés en application du Code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs"<sup>413</sup>. Cette législation revient sur la reconnaissance "des marchés publics de droit privé par application des critères traditionnels de distinction entre contrats de droit privé et contrats administratifs, à savoir l'existence d'une clause exorbitante du droit commun ou la participation à l'exécution d'une mission de service public"<sup>414</sup>. Elle remet en cause la portée du critère de la clause exorbitante mise en évidence dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges*<sup>415</sup>. Dans cette affaire, la Haute Juridiction a retenu que le contrat conclu entre la ville de Lille et la Société n'était pas un marché public aux motifs qu'il ne comportait pas de clause exorbitante de droit commun. Elle a considéré que "le marché passé entre la ville et la Société était exclusif de tous travaux à exécuter par la Société et avait pour objet unique des fournitures à livrer selon les règles et conditions des contrats intervenus entre particuliers".

Désormais, les "contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, fournitures ou de services"<sup>416</sup> sont des marchés publics, et donc des contrats administratifs.

---

<sup>412</sup> Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, *JORF* du 12 décembre 2001, p.19703.

<sup>413</sup> Cette loi confirme la position du professeur Drago en vertu de laquelle les marchés publics sont des contrats administratifs par détermination de la loi (R. DRAGO, *Le champ d'application du code des marchés publics, in Réglementation et pratique du code des marchés publics*, C. Bréchon-Moulènes (dir.), Paris, Dalloz, 1985, p.11). Aussi met-elle un terme à la jurisprudence du Tribunal des conflits, lequel dans son arrêt *Commune de Sauve c/ Société Gestetner* du 5 juillet 1999 (*RFDA* novembre-décembre 1999, p.1163, concl. R. Schwartz) considère "qu'à supposer que la passation des contrats de fourniture et d'équipements conclus par la Commune de Sauve ait été soumise, en raison de leur montant, au Code des marchés publics, cette circonstance ne saurait leur conférer à elle seule le caractère de contrats administratifs, alors qu'ils ne faisaient pas participer la personne privée cocontractante à l'exécution du service public et ne comportaient aucune clause exorbitante du droit commun".

<sup>414</sup> S. PIGNON, *Le caractère administratif des marchés publics après la loi Murcef, La Gazette des communes*, 30 septembre 2002, p.5.

<sup>415</sup> CE 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges*, *Leb.* 909, concl. Blum ; *D.* 1916.3.35, concl. Blum ; *S.* 1917.3.15, concl. Blum ; *RDP* 1914.145, note Jèze.

<sup>416</sup> Article 1<sup>er</sup> du nouveau Code des marchés publics, issu du décret n°2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics, *JORF* 8 janvier 2004, p.37003.

Le droit des marchés publics tente de permettre la réalisation d'opérations dans les meilleures conditions de qualité et de coût, dans un souci d'efficacité et de bonne utilisation des deniers publics ; les procédures de publicité et de mise en concurrence participent au respect de cet objectif. Il permet aussi aux pouvoirs publics de procéder à la sélection des candidats en fonction des garanties de bonne exécution des opérations et du respect des préoccupations d'environnement. Ces dernières s'imposent désormais comme un critère de choix des offres, dans la mesure où elles sont parties intégrantes du cahier des charges et du document de présentation des candidats. Les collectivités territoriales sont incitées à favoriser les entreprises qui suivent une démarche de haute qualité environnementale et qui utilisent des procédés écologiques, tels que le bois, la brique, les énergies renouvelables, les matériaux recyclés, et qui présentent un étiquetage environnemental comme les éco-labels (marque NF environnement, éco-label européen, par exemple).

Le projet de construction du premier centre de collectes sélectives de haute qualité environnementale dans le XV<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, montre que l'environnement s'impose comme un élément prioritaire dans le choix des candidats. La réalisation de cet équipement qui représente un investissement global de 22,4 millions d'euros hors taxe dont 16,5 millions d'euros hors taxe pour la construction, a nécessité l'organisation, en mai 2004, par le syndicat intercommunal de traitement des déchets de l'agglomération parisienne, d'un concours de maîtrise d'œuvre pour sélectionner les professionnels. Le marché était ouvert à des équipes constituées chacune de cabinets d'architectes, de bureaux d'études spécialisés en bâtiment et en équipements de procédé, et d'un paysagiste. Les dossiers de candidature devaient répondre à un cahier des charges exigeant, qui portait sur la haute qualité environnementale : le candidat s'engage à gérer les déchets, à procéder à une gestion maîtrisée et citoyenne de l'eau en mettant en place un système de rétention des eaux de pluie, en assurant la propreté du chantier et en produisant de l'énergie à partir d'énergies renouvelables. Les projets soumis par les adjudicataires devaient, en outre, comprendre un espace de réception des collectes, un espace pour le process du tri, un espace de stockage pour les matériaux triés, les installations industrielles fonctionnelles correspondantes, les locaux administratifs, sociaux et techniques, un circuit de visite et une salle d'accueil des visiteurs. Le projet de l'équipe

Girus / Roux et associés ingénierie / AA'E / Serge Eyzat a été choisi par le jury du concours, en février 2005, au regard des critères d'évaluation relatifs, dans l'ordre, à la qualité technique du projet par rapport au programme demandé, à sa qualité architecturale, à son intégration dans le site urbain environnant, et enfin à son coût.

b- La prise en compte de l'environnement par les adjudicateurs est prévue par la réglementation. Le droit européen a largement conditionné le droit interne au point d'en susciter l'évolution.

- Dès lors que le développement durable s'affiche comme une priorité européenne depuis la communication de la Commission de mai 2001 intitulée « développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable »<sup>417</sup>, il doit à ce titre influencer les décisions politiques, et les règles relatives aux marchés publics ne peuvent exclure cet impératif.

En décembre 2003, le Conseil et le Parlement européen, dans le cadre de la procédure de conciliation, se sont mis d'accord sur les projets de réforme des textes relatifs aux marchés publics<sup>418</sup> initialement élaborés par la Commission<sup>419</sup>, pour préciser les conditions de l'insertion des considérations environnementales dans les modes de passation des marchés publics. La directive européenne n°2004/18/CE du Parlement et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la

---

<sup>417</sup> COM (2001) 264 final du 15 mai 2001.

<sup>418</sup> Directives 92/50/CE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services (*JOCE* N° L 209/1 du 24 juillet 1992) ; directive 93/36/CE du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés de fournitures (*JOCE* N° L 199/1 du 9 août 1993) ; directive 93/37/CE portant coordination des procédures de passation des marchés de travaux (*JOCE* N° L 199/54 du 9 août 1993) ; directive 93/38/CE portant coordination des procédures de passation des marchés de travaux, fournitures et services dans les secteurs dits « spéciaux », eau, énergie, transports et télécommunications (*JOCE* N° L 199/84 du 9 août 1993, modifiée par la directive 98/4/CE du 16 février 1998 (*JOCE* N° L 101/33 du 1<sup>er</sup> avril 1998).

<sup>419</sup> Voir, l'accord de conciliation du 2 décembre 2003 relative aux procédures de passation des marchés publics (IP/03/1649), ainsi que le projet de réforme des directives portant sur les marchés publics proposé par la Commission aux termes duquel le critère portant sur « les caractéristiques environnementales » serait intégré à la liste des critères indicatifs proposés pour le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse [COM (2000)275 final et COM (2000) 276 final ; COM (2001) 274 final du 6 juillet 2001 et COM (2001) 566 final du 15 octobre 2001].

coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services<sup>420</sup> autorise le recours au critère environnemental lors de l'attribution des contrats et des conditions d'exécution des marchés.

Conformément à la jurisprudence européenne élaborée notamment dans les affaires C-513/99 du 17 septembre 2002, *Concordia Bus Finland Oy Ab*<sup>421</sup> et C-448/01 du 4 décembre 2003, *EVN et Wienstrom contre République d'Autriche*<sup>422</sup>, aux termes de laquelle le pouvoir adjudicateur ne peut prendre en compte les critères environnementaux que s'ils sont liés à l'objet du marché et s'ils ne tendent pas à une liberté inconditionnée de choix, les règles relatives aux marchés publics encadrent la décision de la personne publique de façon à éviter toute forme de discrimination. La procédure du « dialogue compétitif » prévue à l'article 23 de la directive considérée, par laquelle les candidats sont incités à élaborer des solutions destinées à répondre aux exigences de la personne publique, lorsque celle-ci se trouve "dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques ou de solutions financières et juridiques"<sup>423</sup>, concourt à une sélection rationnelle des adjudicataires. Elle permet au pouvoir adjudicateur de discuter librement avec chaque soumissionnaire de la solution proposée et de retenir l'offre conforme à ses exigences. Cette procédure traduit un assouplissement des modes de passation des marchés publics et laisse une large place à la prise en compte des considérations environnementales, au même titre que la technique des « accords-cadres » prévue à l'article 32 de la directive précitée, laquelle accompagne le progrès scientifique en autorisant l'amélioration des offres : dans ce cas, les partenaires ayant conclu un tel acte, passent ensuite des marchés fondés sur cet accord selon une procédure simplifiée et en précisent les termes conformément aux données techniques du moment.

---

<sup>420</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *JOUE* N° L 134/114 du 30 avril 2004.

<sup>421</sup> CJCE 17 septembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab*, anciennement *Stagecoach Finland Oy Ab*, *Rec.* p.I-7213.

<sup>422</sup> CJCE 4 décembre 2003, C-448/01, *EVN et Wienstrom contre République d'Autriche*, *AJDA* 2004, p.224, note T. Gliozzo.

<sup>423</sup> T. MILLETT, Panorama des nouvelles directives européennes, *MTP* 13 février 2004, p.74, *loc. cit.*, p.76.

La directive précise les possibilités d'intégration des aspects environnementaux au moment de la définition de l'objet du marché. L'acheteur prescrit alors librement un mode opérationnel respectueux de l'environnement : en matière de travaux, par exemple, il peut imposer aux constructeurs de bâtiments des solutions permettant d'économiser l'énergie ou contribuant à utiliser des matières premières spécifiques telles que le torchis, la brique ; en matière de services de transports urbains, ou d'enlèvement des déchets ménagers, "il est permis d'exiger des véhicules « propres »"<sup>424</sup> qui fonctionnent, par exemple, à l'électricité, ou au gaz de pétrole liquéfié.

Les pouvoirs adjudicateurs détiennent une grande liberté d'appréciation des spécifications techniques du produit ou du service en fonction du niveau de performance qu'ils recherchent. Ils décident de prescrire l'utilisation de matériaux primaires, celle d'un procédé énergétique propre tel que l'énergie « verte », celle de la référence à des labels écologiques, notamment. Ils peuvent également favoriser les entreprises présentant des capacités professionnelles liées à la prise en compte de l'environnement. Dans ce cas, ils exigent les certificats attestant la conformité des adjudicataires aux normes de gestion environnementale tels que le système européen de management environnemental et d'audit (EMAS) et la certification, aux termes de l'article 50 de la directive.

- Le Code des marchés publics (CMP) issu du décret du 7 janvier 2004<sup>425</sup> s'aligne par avance sur le droit européen et la directive européenne du 31 mars 2004 précitée, en faisant des exigences environnementales un véritable critère de la commande publique, dès lors qu'elles sont liées à l'objet du marché et qu'elles n'ont pas d'effet discriminatoire. Non seulement elles demeurent une clause du cahier des charges participant à la définition des conditions d'exécution du marché, comme le prévoyait déjà l'ancien article 14 du Code des marchés publics, mais elles deviennent une disposition du document de présentation des candidats permettant au pouvoir adjudicateur d'apprécier le savoir-faire des soumissionnaires en ce domaine, selon l'article 45 du même

---

<sup>424</sup> C. JOURDAIN, L'intégration d'aspects sociaux et de considérations environnementales dans les marchés des administrations et entreprises publiques, *CJEG* n°597, avril 2003, p.215, *loc. cit.*, p.217.

<sup>425</sup> Décret n°2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics, *préc.*



Code. Aussi sont-elles promues en critère de sélection des offres, aux termes de l'article 53-II de ce Code.

La réglementation nationale tend à encourager l'intégration des considérations environnementales dans les cahiers des charges et dans le choix des candidats. Elle privilégie ainsi la performance écologique. Pour autant, la promotion de telles mesures dans les conditions d'exécution des marchés doit se concilier avec l'objectif premier de l'achat public qui est de permettre à l'acheteur d'obtenir le meilleur rapport qualité / coût, et les principes de liberté d'accès et d'égalité de traitement des candidats. Les préoccupations écologiques doivent donc être prises en compte au même titre que les principes fondamentaux et ne doivent pas engendrer de décisions arbitraires et discriminatoires qui pourraient avantager certains candidats et en exclure d'autres. Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 6 décembre 2001<sup>426</sup>, considère que "le législateur peut, dans le but de concilier l'efficacité de la commande publique et l'égalité de traitement des candidats avec d'autres objectifs d'intérêt général inspirés notamment par des préoccupations sociales, prévoir un droit de préférence, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, en faveur de certaines catégories de candidats ; que s'il lui est également loisible, dans le même but, de réserver l'attribution d'une partie de certains marchés à des catégories d'organismes précisément déterminés, il ne saurait le faire que pour une part réduite, pour des prestations définies et dans la mesure strictement nécessaire à la satisfaction des objectifs d'intérêt général ainsi poursuivis".

Or, en autorisant l'administration à retenir un candidat sur la base du critère unique du prix en fonction de l'objet du marché, l'article 53-II alinéa 3 du Code des marchés publics contribue à déjouer la confrontation des multiples critères et à exclure la performance écologique. Il tend à favoriser l'offre économiquement la plus avantageuse qui se concilie difficilement avec les préoccupations environnementales, lesquelles commandent l'emploi de matériaux et de procédés souvent onéreux.

---

<sup>426</sup> CC n°2001-452 DC du 6 décembre 2001, *RDCC* p.156.

Pour autant, le critère du « moins-disant » devrait être réservé à l'achat de fournitures courantes où la dimension technique et les exigences écologiques n'ont pas vocation à s'imposer. Dorénavant, le critère du prix ne prévaut plus systématiquement, de sorte que le choix de l'offre s'effectue dans la plupart des cas au regard de divers critères parmi lesquels figurent "les performances en matière de protection de l'environnement", selon l'article 53-II précité. A cet égard, l'exemple de l'appel d'offres sur performances pour la construction d'un centre de valorisation énergétique lancé en fin d'année 2003 par les communautés d'agglomération et de communes de Saint-Omer, Lumbres, Wormhout, Fauquembergues, Hazebrouck et Aire-sur-la-Lys, révèle le caractère fondamental que peuvent avoir l'exigence technique et l'impératif écologique. Les rejets de fumée engendrés par l'exploitation du futur équipement qui aura une capacité de 130 000 tonnes par an, devront atteindre un taux maximum inférieur à 20 % des normes prévues par la réglementation française et européenne. Les rejets d'oxyde d'azote devront être quatre fois moindres que le maximum autorisé par les mêmes règles.

Semblablement, la construction des bâtiments et des aménagements du centre de tri de collectes sélectives de Paris fera l'objet d'un appel d'offres privilégiant la haute qualité environnementale. Le marché public à lancer devra favoriser le recours à des matériaux recyclés. L'isolation acoustique des bâtiments sera effectuée avec de la ouate de cellulose issue de papier recyclé et les trottoirs seront constitués de verre recyclé. Les panneaux acoustiques seront réalisés en fibre de verre, et les canalisations d'adduction d'eau et le circuit d'arrosage seront en PEHD (polyéthylène haute densité) recyclé. Le recours aux énergies renouvelables sera privilégié, par le raccordement au réseau de chauffage urbain, l'installation de capteurs solaires et de cellules photovoltaïques. L'utilisation de l'eau devra être contrôlée par des dispositifs d'économie d'eau potable sur les robinetteries et chasses d'eau, par la récupération des eaux pluviales pour l'arrosage des espaces verts et le nettoyage des voiries.

La technique des variantes contribue également à favoriser les mesures écologiques. Elle a un effet d'optimisation des critères environnementaux<sup>427</sup>.

---

<sup>427</sup> E. CRESSOL et E. RITTER, Le recours à la variante comme outil de l'innovation : exemple

Elle s'affiche comme une alternative juridique grâce à laquelle des solutions écologiques peuvent être proposées librement au pouvoir adjudicateur, à condition toutefois que le cahier des charges précise les conditions minimales que les variantes doivent respecter, comme l'indique la Cour de justice des communautés européennes dans l'affaire C-421/01 du 16 octobre 2003 *Traunfellner*<sup>428</sup>. Aux termes de l'article 50 du nouveau Code des marchés publics, "en cas d'appel d'offres, sauf disposition expresse contraire figurant dans l'avis d'appel public à la concurrence, les candidats peuvent proposer une offre présentant des variantes par rapport aux spécifications des cahiers des charges qui ne sont pas désignées comme des exigences minimales à respecter dans le règlement de la consultation. Les variantes doivent être proposées avec l'offre de base".

Ce procédé se présente comme "une proposition de l'entreprise soumissionnaire"<sup>429</sup> qui consiste en la modification des caractéristiques techniques ou financières des ouvrages, des fournitures ou des prestations demandées, apportée par une entreprise à l'offre initiale. Dans ce cas, le soumissionnaire propose la réalisation de l'ouvrage ou de la prestation sur la base d'une conception technique différente. Il peut également apporter, sur des points particuliers, "des solutions techniques différentes de la conception technique de l'ouvrage faisant l'objet de la solution de base, sous réserve que les caractéristiques de l'ouvrage ou de la prestation respectent les données, les besoins, les contraintes et les exigences du programme défini par la collectivité"<sup>430</sup>.

Dans ces conditions, la technique de la variante incite au choix de mesures environnementales en permettant à l'entrepreneur de proposer des solutions plus économes en énergie, de prévoir l'emploi de matières premières telles que le bois, le torchis, le pisé, la brique, et d'envisager l'utilisation de matériaux recyclés.

---

de l'élimination des déchets, *ACCP* 2003, n°19, p.60 ; F. LLORENS, Le recours aux variantes dans les marchés publics, *Contrats MP*, janvier 2004, n°1, p.40.

<sup>428</sup> CJCE 16 octobre 2003, C-421/01, *Traunfellner GmbH contre Asfinag*, *Rec.* p.I-11941.

<sup>429</sup> N. SALLARSAÏB, Les variantes dans les marchés publics, *CJEG* n°587, mai 2002, p.295, *loc. cit.*, p.296.

<sup>430</sup> *Ibid.*

La performance environnementale est recherchée même si la personne publique se trouve dans l'incapacité de préciser les éléments techniques du projet ou le process à utiliser. La procédure du dialogue compétitif contribue à retenir le soumissionnaire qui propose la solution la plus intéressante d'un point de vue écologique. Elle favorise la mise en concurrence des entreprises et privilégie la qualité environnementale.

Aux termes de l'article 36 du CMP, lorsque l'adjudicateur "n'est pas en mesure de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins", il se contente d'établir "un programme fonctionnel qui comporte des résultats vérifiables à atteindre ou qui précise les besoins à satisfaire. Les moyens de parvenir à ces résultats ou de répondre à ces besoins font l'objet de la part de chaque candidat d'une proposition".

Dans l'exemple précité de la construction du centre de tri de collectes sélectives de Paris, cette procédure est retenue pour choisir le procédé de tri le plus adapté à l'objectif de haute qualité environnementale. Elle permettra de sélectionner le candidat qui proposera le process le plus performant au niveau écologique.

Autrement dit, les marchés publics constituent des conventions de lutte contre les pollutions, bien qu'ils ne soient que partiellement consacrés à cet effet. Les directives européennes et le nouveau Code des marchés publics œuvrent ensemble pour favoriser le recours aux procédés écologiques : l'un et l'autre participent à l'affirmation d'un « mieux-disant environnemental » qui côtoie sur un pied d'égalité les autres critères, tels que le prix, même si parfois ce dernier est le seul retenu. La protection de l'environnement devient un élément de la décision publique qui se combine désormais avec les critères techniques, économiques et sociaux. Bien que les considérations écologiques concernent partiellement les contrats, elles font des marchés publics des instruments de protection intégrée.

D'autres procédés conventionnels sont en revanche entièrement consacrés à la lutte contre les pollutions.

## B : LES CONTRATS ADMINISTRATIFS ENTIÈREMENT CONSACRÉS À LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Certains contrats administratifs peuvent être entièrement affectés à la protection de l'environnement et ne contenir que des mesures de lutte contre les pollutions. Il en est ainsi des actes par lesquels une personne publique confie à d'autres, qu'elles soient publiques ou privées, la gestion du service de la distribution d'eau potable, de l'assainissement et de l'enlèvement des ordures ménagères. La connotation environnementale des stipulations paraît alors évidente au point d'influencer la qualification des contrats du point de vue formel.

Quatre formes conventionnelles se présentant comme des contrats administratifs sont utilisées spécialement en ce domaine. Il s'agit de la délégation de service public, du marché d'entreprise de travaux publics, du bail emphytéotique et du contrat de partenariat créé par l'ordonnance du 17 juin 2004<sup>431</sup>. Ces actes sont en effet fréquemment employés par les collectivités locales, car ils apparaissent comme des techniques conventionnelles adaptées aux problèmes locaux. Ils permettent à la personne publique de recourir à des entreprises compétentes pour qu'elles exécutent à sa place les charges qui lui incombent. Les uns et les autres ont dans ce cas un objet analogue qui est la lutte contre les pollutions, mais ils se différencient par le mode de rémunération qui consiste en un prix dans le marché d'entreprise de travaux publics et le contrat de partenariat, une redevance dans la délégation de service public et le bail emphytéotique. Ils se distinguent aussi par la nature de la mission confiée au cocontractant. La délégation de service public se limite à la gestion du service d'assainissement ou d'enlèvement des ordures ménagères. Le marché d'entreprise de travaux publics et le bail emphytéotique permettent au cocontractant de procéder à la construction de l'immeuble et à sa gestion. Le contrat de partenariat va plus loin dans l'étendue de la mission attribuée au partenaire en lui confiant le financement, la conception, la construction et la gestion d'équipements et

---

<sup>431</sup> Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, *JORF* 19 juin 2004, p.10994.

d'autres prestations de services liés à la lutte contre les pollutions<sup>432</sup>. Il se caractérise par la globalité de la mission attribuée au cocontractant. Il est "le système le plus large"<sup>433</sup> qui s'inspire des techniques juridiques existantes.

La définition des accords s'avère néanmoins ambiguë, car elle se réfère à des critères de distinction qui sont vivement controversés tant par la jurisprudence que par la doctrine, et qui les situent en contrepoint du marché public. Au-delà de toute incertitude quant à leur détermination, ces conventions n'en demeurent pas moins des actes au service de la lutte contre la pollution. Elles sont fréquemment utilisées en matière d'assainissement, d'épuration, d'enlèvement des ordures ménagères, pour permettre principalement aux collectivités territoriales de s'affranchir de ces tâches. Le choix de la technique contractuelle pour les personnes publiques se fait en fonction de paramètres financiers et non au regard de l'intérêt environnemental que présente le type d'accord. Il est vrai que la délégation de service public, le marché d'entreprise de travaux publics, le bail emphytéotique et le contrat de partenariat participent également à la lutte contre les pollutions. Que le service d'assainissement soit confié à une entreprise privée dans le cadre d'une concession ou d'un contrat de partenariat, par exemple, l'impact écologique de la mission est le même. La finalité du contrat est analogue dans les deux cas : il s'agit d'assurer l'assainissement du territoire considéré. La différence entre les deux types d'accords concerne l'étendue de la mission attribuée au cocontractant. Dans le cadre de la concession, ce dernier assure seulement la gestion du service, alors que dans celui du contrat de partenariat, il lui revient en outre de concevoir et de financer la construction des équipements.

Finalement le choix du procédé conventionnel dépend des considérations financières, de la conjoncture économique et de la volonté de la personne publique à s'impliquer dans la réalisation de la mission environnementale. Si la collectivité dispose de fonds suffisants ou si elle envisage de s'investir directement dans les actions de lutte contre les pollutions, elle peut recourir à la délégation de service public. En revanche, dans l'hypothèse de restrictions financières, elle aura tendance à confier plus largement la mission de service

---

<sup>432</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, *préc.*

<sup>433</sup> P. DELVOLVE, Les contrats globaux, *RFDA* novembre-décembre 2004, p.1079.

public au partenaire privé, en concluant avec lui un marché d'entreprise de travaux publics, un bail emphytéotique ou un contrat de partenariat.

Dès lors que la mission environnementale peut être remplie par l'un ou l'autre de ces types contractuels, le choix du procédé juridique relève de la volonté des pouvoirs publics de participer aux investissements pour la construction des équipements. Il importe alors de définir plus amplement ces différents contrats, pour préciser les obligations de chacune des parties contractantes dans la réalisation des opérations de lutte contre les pollutions.

### 1) Le contrat de délégation de service public

En concluant un contrat de délégation de service public, la personne publique entend mener activement des actions de lutte contre les pollutions en imposant au cocontractant les équipements et le matériel dont il devra se servir pour s'acquitter de sa mission. Par ce contrat, elle fait le choix de mener une politique environnementale en encadrant notamment, les opérations d'assainissement, d'enlèvement des ordures ménagères et de chauffage urbain. Elle participe directement ou indirectement au financement et à la conception des équipements. Elle entend construire ou faire construire par une entreprise les immeubles qui serviront aux actions de lutte contre les pollutions. Elle achète elle-même le matériel, ou confie cette tâche à un tiers.

Il revient alors au cocontractant de financer les équipements, si la collectivité ne s'en charge pas, et de gérer les biens qui lui sont confiés.

Il en est ainsi de la Convention de délégation de service public de chaud et de froid urbains de Lyon et Villeurbanne signée le 23 juillet 2004 pour une durée de vingt-cinq ans par la Communauté urbaine de Lyon et la société Energie Lyon Villeurbanne Avenir – Elvya par substitution à la société Dalkia France<sup>434</sup>. Le

---

<sup>434</sup> La société Dalkia France est le leader européen des services énergétiques. Elle est spécialisée dans la gestion des installations climatiques et des réseaux de chaleur et de froid. Elle a pour mission d'optimiser les performances économiques et environnementales des installations énergétiques des collectivités publiques et des entreprises.

contractant privé a en charge le financement, la réalisation et l'exploitation des équipements destinés à fournir de l'énergie calorifique et frigorifique pour alimenter les réseaux de chauffage et de froid urbains du Grand Lyon, pour un coût estimé à quarante-deux millions d'euros. Il a pour mission d'assurer la fourniture de chaleur et de froid aux usagers dans le respect du principe de continuité du service public, en exploitant les biens et équipements appartenant au délégant et remis au délégataire et en construisant deux chaufferies à bois.

Ce contrat s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de développement durable en visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En permettant la substitution des énergies renouvelables au fuel lourd qui est utilisé jusqu'à présent, il favorise la diminution des rejets de gaz carbonique dans l'atmosphère. Il participe également à l'optimisation des moyens existants en mettant en place un système de cogénération qui consiste à produire en même temps de l'énergie thermique utilisée pour le chauffage et de l'énergie électrique consommée par l'installation elle-même, et en programmant des travaux de débouage des réseaux de chauffage qui contiennent des résidus entraînant la diminution du rendement calorifique<sup>435</sup>.

Cette convention s'identifie à une délégation de service public qui, aux termes de l'article 3-1 alinéa 2 de la loi Murcef du 11 décembre 2001<sup>436</sup>, est "un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service".

Le législateur reprend la définition donnée par le Conseil d'Etat avec ses imprécisions. Il confirme le caractère économique de la délégation sans pour autant déterminer les critères financiers. L'objet du contrat et les conditions de rémunération du cocontractant de l'administration n'ont pas été davantage explicités. La loi a seulement assoupli ce dernier critère en retenant une terminologie quelque peu différente.

---

<sup>435</sup> Article 9 de la convention (présentation consolidée d'avril 2005).

<sup>436</sup> Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, *préc.*



Il convient de préciser la définition législative en tenant compte des enseignements tirés de la jurisprudence.

Le Conseil d'Etat dans les arrêts du 8 février 1999 *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de La Ciotat*<sup>437</sup> et du 30 juin 1999 *Département de l'Orne, Société Gespace France*<sup>438</sup> détermine le critère de l'objet du contrat, et relève que les conventions litigieuses n'ont pas pour objet de confier au cocontractant l'exploitation même de l'ouvrage public, mais seulement de lui demander de réaliser des prestations d'entretien - il s'agit, dans le premier arrêt, de l'entretien de la signalisation tricolore et de l'éclairage public, et, dans le second, de la restructuration, de la maintenance, de la réhabilitation et de l'aménagement d'un collège. A ce titre, ces actes ne peuvent être qualifiés de contrats de délégation de service public. Ils constituent donc par leur objet des marchés soumis au code des marchés publics.

Autrement dit, pour qu'un accord soit un contrat de délégation, il importe qu'il concerne la gestion d'un service public et que ce dernier soit évidemment transférable – il va de soi que le pouvoir de police qui ne peut être délégué<sup>439</sup> est exclu de cette hypothèse. Certaines activités comme la distribution d'eau potable, l'enlèvement des ordures ménagères, l'assainissement et le chauffage urbain peuvent faire l'objet d'un contrat de délégation de service public. Ces secteurs représentent les principaux services publics de lutte contre les pollutions qui donnent lieu à de fréquentes délégations.

Le législateur fait par ailleurs sien le critère de la rémunération dégagé par l'arrêt du 15 avril 1996 *"Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc"*<sup>440</sup> et son corollaire concernant la prise en compte du risque de l'exploitation précisé par la Haute Juridiction dans l'affaire *Smitom Centre*

---

<sup>437</sup> C.E. 8 février 1999, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de La Ciotat*, AJDA 20 avril 1999, p.364, concl. C. Bergeal, note D. Chabanol.

<sup>438</sup> C.E. 30 juin 1999, *Département de l'Orne, Société Gespace France*, AJDA 20 septembre 1999, p.714, concl. C. Bergeal.

<sup>439</sup> C.E. 8 mars 1985, *Association les Amis de La Terre*, préc. : à propos de la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement.

<sup>440</sup> C.E. 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc*, CJEG 1996, p.267, concl. C. Chantepy ; AJDA 20 octobre 1996, p.806 ; RFDA juillet-août 1996, p.715, concl. C. Chantepy, note Ph. Terneyre.

*Ouest Seine-et-Marnais* du 30 juin 1999<sup>441</sup>, tout en l'assouplissant. Cet assouplissement est important, puisqu'il tente d'inclure dans la catégorie des contrats de délégation de service public un nombre significatif d'accords, tels que l'affermage, la concession, la régie intéressée, la gérance, et dont l'appréhension juridique était jusque là incertaine.

En effet, la loi Murcef précitée met fin à un débat jurisprudentiel alimentant un paradoxe juridique.

En retenant que la rémunération du délégataire doit être "substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation", la jurisprudence a élaboré un critère extrêmement réducteur qui exclut un certain nombre d'accords dont la qualification de délégation de service public était envisageable au regard seulement de l'objet. Autrement dit, au lieu de clarifier la situation, l'élément de la rémunération tend à la complexifier et rend du même coup difficile l'appréhension de la notion de contrat de délégation de service public. Il a pour effet de donner une qualification et un régime différents à deux types de contrats qui sont pourtant très proches l'un de l'autre. Il conduit en effet à analyser la gérance comme un marché, et la régie comme une délégation de service public eu égard au contenu des clauses fixant la rémunération du cocontractant. Pourtant, l'une et l'autre constituent des modes de gestion du service public dans lesquels un tiers est requis par la collectivité publique afin d'agir pour le compte de celle-ci moyennant rétribution. La seule distinction notable entre elles concerne la rémunération qui joue d'ailleurs un rôle fondamental dans la qualification de ces accords : celle du régisseur dont le calcul prend pour base des données financières d'exploitation permet de considérer la régie intéressée de contrat de délégation de service public ; en revanche, celle du gérant qui est déterminée forfaitairement en fonction de données physiques, s'identifie à un prix, ce qui incite alors à regarder la gérance comme un marché.

Au demeurant, une telle qualification n'est pas systématique, puisqu'elle dépend du mode de rémunération retenu. Par conséquent, la gérance peut fort bien être qualifiée de délégation, si la rémunération du gérant est assurée par le résultat de l'exploitation du service ; elle serait ainsi calculée par exemple, en fonction

---

<sup>441</sup> C.E. 30 juin 1999, *Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères Centre Ouest Seine-et-Marnais*, *AJDA* 20 septembre 1999, p.714, concl. C. Bergeal, note Peyrical ; *CJEG* octobre 1999, n°558, p.344, concl. C. Bergeal.

du prix de l'eau facturée aux usagers. La situation s'avère donc paradoxale ; paradoxe que la jurisprudence confirme en reconnaissant qu'un service des eaux et de l'assainissement peut être confié à un exploitant par un marché alors même que son financement est assuré par les redevances des usagers conformément à la loi<sup>442</sup>.

Il est donc évident que "les critères tirés du mode de rémunération sont à géométrie variable selon les contrats concernés et, pour tout dire, pratiquement indéfinissables de façon objective", comme le souligne le professeur Douence<sup>443</sup>. En disposant que "la rémunération doit être substantiellement liée aux résultats de l'exploitation", la loi Murcef parvient à unifier et à rendre cohérente l'acceptation des accords de gérance, de régie, d'affermage et de concession. Il en ressort que les résultats doivent permettre d'établir un lien entre les risques liés à l'exploitation et la part de la rémunération du cocontractant qui provient de cette activité. La rémunération ne doit plus être assurée par les résultats de l'exploitation comme l'imposait la jurisprudence antérieure. Désormais, seul un lien entre eux suffit à qualifier l'acte de délégation de service public. Encore faut-il qu'il soit substantiel. Or, cet adverbe est porteur d'imprécision et tend à laisser une marge d'appréciation qu'il appartiendra au juge d'exploiter, comme le Conseil d'Etat l'a déjà fait dans l'arrêt du 30 juin 1999 *Smitom Centre Ouest Seine-et-Marnais*<sup>444</sup>. Le caractère substantiel des résultats ne correspond pas à une rémunération *majoritairement* fournie par l'activité.

Dès lors que les recettes liées à l'exploitation sont significatives – c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas être marginales, mais elles ne sont pas nécessairement principales -, le contrat est une délégation de service public. Dans la Convention de délégation de service public de chaud et de froid urbains de Lyon et Villeurbanne du 23 juillet 2004, la rémunération de la société Elvya est

---

<sup>442</sup> C.E. 7 avril 1999, *Commune de Guilhaud-Granges*, *AJDA* 20 juin 1999, p.517, concl. C. Bergeal ; *MTP* 1999, n°4980, p.57.

<sup>443</sup> J.-C. DOUENCE, Observations sur l'application à certains contrats de la distinction entre marchés et délégations fondée sur le mode de rémunération, *RFDA* novembre-décembre 1999, p.1140.

<sup>444</sup> C.E. 30 juin 1999, *Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères Centre Ouest Seine-et-Marnais*, *préc.* Dans cet arrêt, la Haute Juridiction apporte une indication concrète sur le sens de cet adverbe. Selon elle, le fait que trente pour cent environ de l'ensemble des recettes provient de l'exploitation, suffit à assurer, en l'espèce, ce caractère substantiel. Or, un tel seuil ainsi fixé révèle l'importance du pouvoir d'appréciation du juge qui peut adapter ce pourcentage au cas par cas.

exclusivement liée à l'exploitation du réseau de chauffage urbain. Elle résulte d'un tarif appliqué aux usagers qui comprend un élément proportionnel tenant compte de la quantité d'énergie utilisée, et un élément fixe déterminé, notamment, en fonction du coût des prestations de conduite de l'énergie, de l'entretien des installations et des charges liées à l'amortissement des investissements réalisés par le délégataire<sup>445</sup>.

En revanche, lorsque l'accord est rémunéré par un prix, il est soumis au code des marchés publics, comme le précise le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 7 avril 1999, *commune de Guilherand-Granges*<sup>446</sup>.

## 2) Des contrats en "péril"<sup>447</sup> : le marché d'entreprise de travaux publics (METP) et le bail emphytéotique

Les contrats de délégation de service public et les marchés publics paraissent des catégories conventionnelles qui laissent peu de place à des types intermédiaires. Ils deviennent des *géants* juridiques qui intègrent la plupart des actes, dès lors que ceux-ci visent l'exécution de travaux, de prestations et de services. Ils tendent à mettre en péril le marché d'entreprise de travaux publics et le bail emphytéotique, dont les caractéristiques invitent à les considérer comme des accords à part. La tendance actuelle tant jurisprudentielle que réglementaire, consiste à ranger ces deux sortes de contrats suivant les circonstances, parmi les marchés publics ou les délégations de service public. Pris en tenaille, le METP et le bail emphytéotique sont alors promus à un avenir incertain.

Pourtant, ces accords sont souvent employés en matière de lutte contre les pollutions. Ils visent à confier au cocontractant une mission portant sur le financement, la réalisation et l'exploitation d'ouvrages moyennant une

<sup>445</sup> Article 33 de la convention (présentation consolidée de la convention d'avril 2005).

<sup>446</sup> C.E. 7 avril 1999, *Commune de Guilherand-Granges*, préc.

<sup>447</sup> S. BRACONNIER, Un contrat en péril : le marché d'entreprise de travaux publics. A propos des arrêts du Conseil d'Etat, du 8 février 1999 *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de La Ciotat* et du 30 juin 1999 *Département de l'Orne, Société Gespace France, RFDA* novembre-décembre 1999, p.1172.

rémunération versée par la collectivité contractante. Ils permettent à la personne publique de conserver une mainmise sur le service public tout en se désengageant largement de ses obligations financières qui pèsent parfois lourdement dans le budget. Les services publics d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères, de fourniture et de distribution d'eau potable sont alors attribués au partenaire privé à qui il revient d'acheter les équipements, de concevoir et de construire les bâtiments affectés à la mission.

Ces contrats permettent de confier au cocontractant une mission globale de lutte contre les pollutions. Ils lui garantissent une autonomie dans l'exécution des ses obligations même si la personne publique exerce parallèlement un droit de regard. Ils contribuent en effet au maintien d'un pouvoir de surveillance de la personne publique sur la manière dont est effectuée la mission. Aux termes de l'article 13-III-3° alinéa 2 de la loi du 5 janvier 1988<sup>448</sup> qui autorise la constitution de droits réels sur le domaine public au moyen d'un bail emphytéotique, la collectivité territoriale dispose de pouvoirs exorbitants, puisqu'elle "a la faculté de se substituer au preneur dans la charge des emprunts en résiliant ou en modifiant le bail". La collectivité peut mettre fin à l'occupation du domaine public, conformément aux règles de la domanialité, pour tout motif d'intérêt général<sup>449</sup>, pour motif d'ordre esthétique ou financier<sup>450</sup>, pour motif d'ordre public (sécurité, salubrité).

Cette circonstance explique leur utilisation fréquente en matière de lutte contre les pollutions. Elle s'oppose à leur disparition pure et simple, malgré les difficultés de détermination du régime applicable. Qu'ils soient appréhendés comme marchés publics ou comme délégations de service public, ils demeurent des actes adaptés à la protection environnementale, et en tant que tels ils survivront à toute qualification théorique.

Il importe d'exposer les caractéristiques du marché d'entreprise de travaux publics et du bail emphytéotique pour justifier de leur utilisation fréquente en matière de lutte contre les pollutions.

---

<sup>448</sup> Art. 13 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, *JORF* 6 janvier 1988, p.208.

<sup>449</sup> CE Sect. 6 mai 1932, *Delle Taillandier*, *Leb.* 467 ; S. 1932.3.65, note P.L ; D. 1934.3.18, concl. Rousselier, note Duclos.

<sup>450</sup> CE 2 mai 1969, *Société d'affichage Giraudy*, *Leb.* 238 ; *AJ* 1970, p.110, note de Laubadère.

a) Le marché d'entreprise de travaux publics (METP)

Ce type d'accord est souvent conclu en vue d'attribuer au cocontractant, pour un temps assez long, un service public qui peut consister notamment en l'enlèvement des ordures ménagères, en la construction et l'exploitation d'usines de traitement des ordures ménagères, en la fourniture et la distribution d'eau potable. Il se rapproche de la délégation de service public, en ce qui concerne la gestion du service et la durée du contrat, mais il s'en éloigne au regard de l'étendue de la mission et de la rémunération. Dans le même temps, il affiche des particularités qui l'assimilent au marché public.

Le marché d'entreprise de travaux publics se définit, selon la jurisprudence *Ville de Colombes*<sup>451</sup>, comme un contrat de longue durée par lequel une collectivité publique confie à un cocontractant unique la construction d'un ouvrage et son exploitation, moyennant une rémunération forfaitaire versée de manière fractionnée. Par conséquent, il s'apparente incontestablement à la délégation de service public en ce qui concerne la durée du contrat qui est en tout état de cause relativement longue<sup>452</sup>. A ce titre, il conduit l'administration à respecter le principe du libre choix du contractant, règle qui domine d'ailleurs la concession, et à faire ainsi prévaloir *l'intuitu personae*.

En revanche, la mission peut être assez large, puisqu'elle peut porter sur la construction d'ouvrages. Elle ne se limite pas à la gestion du service comme dans l'hypothèse de la délégation..

Parallèlement, le METP se rapproche du marché public auquel il s'assimile parfaitement au regard du mode de rémunération du cocontractant - celui-ci perçoit une somme déterminée forfaitairement en fonction de données physiques indépendantes des recettes d'exploitation - qui "constitue aujourd'hui la ligne-

---

<sup>451</sup> C.E. 11 décembre 1963, *Ville de Colombes*, *Leb.* 612.

<sup>452</sup> Bien que l'article 40 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (*préc.*) complété par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement en son article 75 (*JORF* 3 février 1995, p.1840) limite la durée de la délégation à vingt ans dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement et des déchets, il n'en reste pas moins un contrat de longue durée.

frontière entre les marchés publics et les délégations de service public"<sup>453</sup>, comme l'atteste l'arrêt *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc*<sup>454</sup>. Par ailleurs, l'objet du contrat, qui s'avère un critère important de la définition du marché d'entreprise de travaux publics au même titre que la rémunération en vertu des arrêts du Conseil d'Etat du 8 février 1999 *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de La Ciotat* et du 30 juin 1999 *Département de l'Orne, Société Gespace France*<sup>455</sup>, tend à confirmer la qualification de marché public. En effet, étant donné qu'il consiste en la fourniture de biens ou de services à la collectivité, il s'analyse manifestement comme un marché.

Le Code des marchés publics incite à reconnaître à ces actes le caractère de marché public : le versement du prix en contrepartie de la réalisation des prestations fait sans aucun doute du marché d'entreprise de travaux publics un contrat de marché public.

Dans ce contexte, il n'est pas certain que la question de la qualification juridique du METP soit encore justifiée. Comme le soulignent G. J. Guglielmi et G. Koubi, "même au regard de la jurisprudence *Commune de Lambesc*, il est douteux que puissent encore se rencontrer des METP qualifiés de conventions de délégation de service public, c'est-à-dire dans lesquels la rémunération de l'entreprise soit substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation et qui comportent une part réelle de gestion d'une activité de service public"<sup>456</sup>. La catégorie du METP semble disparaître au profit du marché public et de la délégation de service public. L'évolution du droit incite à une clarification des faits et aboutit à exclure de la réalité juridique un type contractuel spécifique "à mi-chemin de la concession et du marché public", selon les termes du professeur Gaudemet<sup>457</sup>.

---

<sup>453</sup> S. BRACONNIER, *op. cit.*, p.1172.

<sup>454</sup> C.E. 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc, préc.* Dans cet arrêt, la Haute Juridiction juge que le fait que le titulaire du marché d'entreprise de travaux publics soit rémunéré par un prix forfaitaire et non par les usagers fait obstacle à la qualification de délégation de service public.

<sup>455</sup> *Préc.*

<sup>456</sup> G.J. GUGLIELMI, G. KOUBI, *Droit du service public*, Domat droit public, Paris, Montchrestien, 2002, p.370-371, n°963.

<sup>457</sup> Y. GAUDEMET, Le marché d'entreprise de travaux publics, un régime spécifique, à mi-chemin de la concession et du marché public, *MTP* 23 décembre 1988, p.44.

Il appartient au juge de veiller à la bonne dénomination des actes et à qualifier de marchés publics les accords à tort considérés comme des délégations de service public, et ce par référence au critère de la rémunération. D'ailleurs, le travail de qualification n'est pas une hypothèse vaine eu égard au nombre d'affaires traitées par les juridictions.

Le Conseil d'Etat a tranché plusieurs fois la question de la nature juridique d'accords conclus entre une collectivité publique et une personne privée. Il a dénommé marchés publics des contrats d'enlèvement des ordures ménagères<sup>458</sup>, de construction et d'exploitation d'usines de traitement des ordures ménagères<sup>459</sup>, de surveillance des installations de fourniture<sup>460</sup> et de distribution d'eau potable<sup>461</sup>, des actes qui avaient été abusivement qualifiés de délégation de service public<sup>462</sup>, et ce en tenant compte du mode de rémunération. Inversement, la Haute Juridiction a été amenée à déqualifier l'accord de marché public et à le considérer comme une délégation de service public au regard du même critère<sup>463</sup>. Aussi, cet exercice de qualification devient-il incontournable lorsqu'il s'agit d'un bail emphytéotique assorti d'une convention non détachable d'exploitation.

## b) Le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique se définit comme "un louage d'immeuble dans lequel le preneur reçoit du bailleur, pour une longue durée, un droit réel immobilier spécial, appelé emphytéose, qui lui confère un usage et une jouissance plus complets que dans le louage ordinaire, et ce, moyennant le

<sup>458</sup> C.E. 11 décembre 1963, *Ville de Colombes, préc.* ; C.E. 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc, préc.*

<sup>459</sup> C.E. 26 novembre 1971, *SIMA, Leb.723* ; *AJ* décembre 1971, p.673 ; *RDP* 1972, p.239, concl. Gentot.

<sup>460</sup> C.E. 11 juillet 1986, *Préfet de la Creuse, DA* 1986, n°450 ; *D. somm. comm.*, p.279, note Ph. Terneyre.

<sup>461</sup> C.E. 8 juillet 1985, *SA. Lyonnaise des eaux et de l'éclairage, Leb.246* ; *RFDA* mars-avril 1986, p.231, concl. N. Dandelot.

<sup>462</sup> Les contrats en cause étaient qualifiés par les parties soit de concession (arrêts *Ville de Colombes, SIMA* et *SA. Lyonnaise des eaux et de l'éclairage préc.*), soit de gérance (arrêt *Préfet de la Creuse préc.*), soit de délégation de service public (arrêt *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc préc.*).

<sup>463</sup> C.E. 30 juin 1999, *Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères Centre Ouest Seine-et-Marnais, préc.*



paiement de redevances annuelles ayant un caractère modique<sup>464</sup>. Il se compose d'une emphytéose et d'un bail dont les caractéristiques les distinguent des autres contrats tels que le louage et la vente. A ce titre, l'emphytéose, qui peut avoir pour objet toute espèce d'immeubles corporels, ruraux ou urbains, comporte les trois éléments essentiels suivants : il organise une concession à l'emphytéote à titre de droit réel et immobilier de la jouissance d'un immeuble, objet du contrat. Il opère une promesse par l'emphytéote de prestations déterminées par les parties ou l'usage des lieux qui sont généralement de nature à améliorer l'immeuble ; et, il s'applique sur une durée supérieure à dix-huit ans, mais inférieure à quatre-vingt-dix-neuf ans. Le bail, quant à lui, n'est constitutif d'une emphytéose que s'il envisage une jouissance de longue durée, un droit de disposition presque absolu de l'immeuble concédé, une redevance modique, et l'obligation, pour l'emphytéote, de supporter la dépense des améliorations prévues au contrat. Dans ces conditions et en vertu de la loi du 25 juin 1902<sup>465</sup> qui le régit, le bail emphytéotique permet au bailleur de devenir en fin de bail propriétaire des constructions qui auront été édifiées sans pour autant verser d'indemnité ; ces ouvrages étant considérés comme une compensation de la faible redevance qui aura été versée.

Il convient de relever que ce type de contrat implique pour le bailleur la capacité d'aliéner, puisqu'il opère un transfert de propriété pendant la durée du contrat au même titre que la vente. En effet, il confère au preneur un droit réel immobilier qui, par définition, lui permet d'exercer sur le bien concerné les prérogatives liées au droit de propriété, c'est-à-dire d'user de la chose, d'en percevoir les fruits et d'en disposer. Par conséquent, seuls les biens appartenant aux personnes capables de droit privé sont traditionnellement susceptibles de relever d'une emphytéose, contrairement à ceux compris dans le domaine public qui sont par nature inaliénables.

Pourtant, la loi du 5 janvier 1988 en son article 13<sup>466</sup> autorise les collectivités locales à recourir à ce type d'accord en respectant toutefois des conditions très strictes. C'est ainsi que le bail emphytéotique qu'une personne publique conclut

---

<sup>464</sup> Cf. J.-L. TIXIER, Bail emphytéotique, *Encyclopédie Dalloz civil*, octobre 1997.

<sup>465</sup> Loi du 25 juin 1902, *DP* 1903, p.4.

<sup>466</sup> Art. 13 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, *JORF* 6 janvier 1988, p.208.

afin de permettre la constitution de droits réels sur ses dépendances domaniales, n'est consenti que s'il vise l'accomplissement par le cocontractant, et pour le compte des personnes publiques locales, d'une mission de service public ou la réalisation d'une opération d'intérêt général. Malgré ces particularités qui sont liées à la nature publique du bailleur, le bail emphytéotique conserve ses éléments de définition. Par conséquent, qu'il soit administratif ou non, il tend à la constitution de droits réels sur un bien immobilier<sup>467</sup>.

Les collectivités territoriales sont ainsi autorisées à passer un bail emphytéotique avec une personne privée en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission concourant à l'exercice du service public d'enlèvement des ordures ménagères, d'assainissement ou de distribution d'eau potable, par exemple. Cette technique conventionnelle contribue à un désengagement financier des pouvoirs publics tout en garantissant la bonne exécution du service public. L'emphytéote détient à titre de droit réel la jouissance du bien, objet du contrat. Il promet en contrepartie de supporter les dépenses destinées à améliorer l'immeuble. Il dispose à cet égard d'une autonomie d'action pendant toute la durée du bail, pour décider des travaux à entreprendre.

Au demeurant, la nature juridique du bail emphytéotique se révèle incertaine dès lors qu'il est conclu par les personnes publiques, au point de le confondre avec la délégation de service public ou le marché d'entreprise de travaux publics. En effet, dans bien des cas, le bail emphytéotique se rattache à ces contrats qui sont conclus pour l'exécution du service public ou la réalisation d'opérations d'intérêt général<sup>468</sup>. Il se présente alors comme une convention non détachable qui tend à être annihilée par eux.

S'il engendre une véritable délégation de service public - ce qui est le cas quand il est conclu en vue de l'accomplissement d'une mission de service public -, il doit, avec la convention indissociable qui l'accompagne, dite convention

---

<sup>467</sup> Dans le même ordre d'idées, la loi n°94-631 du 25 juillet 1994 complétant le Code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public (*JORF* 26 juillet 1994, p.10749) autorise l'Etat à constituer des droits réels sur son domaine public. Il lui est ainsi permis de prévoir de tels droits dans les cas où sont exercées une activité d'intérêt privé ou d'intérêt général et une mission de service public. C'est dans cette dernière hypothèse seulement que la constitution de droits réels sera couplée à un contrat de délégation de service public.

<sup>468</sup> Art.L.1311-3-1° du Code général des collectivités territoriales.

d'exploitation non détachable, se soumettre aux règles applicables à celle-ci<sup>469</sup>. A ce titre, il importe qu'il confie au preneur autre chose qu'une mission limitée, selon l'avis du Conseil d'Etat du 16 juin 1994<sup>470</sup>, de sorte qu'il autorise l'emphytéote à gérer réellement le service public en lui conférant une autonomie suffisante au niveau de l'organisation pour qu'il puisse accomplir sa mission pendant toute la durée du contrat. Encore faut-il qu'il réponde aux critères de la délégation, à savoir celui de la rémunération. Dans ces conditions, il est assurément assimilé au contrat de délégation qui lui est indissociable. A défaut, il est considéré comme l'accessoire du marché d'entreprise de travaux publics, puisque seul ce critère les différencie en vertu de la jurisprudence, et sa passation doit à ce titre respecter les règles qui lui sont afférentes.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 9 décembre 1996, *Préfet du Gard*<sup>471</sup>, n'a pas hésité à qualifier de marché d'entreprise de travaux publics un bail emphytéotique assorti d'une convention d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères compte tenu du mode de rémunération du preneur, conformément à la jurisprudence *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Lambesc*<sup>472</sup>.

Pour autant, le critère de la rémunération est loin de faire l'unanimité lorsqu'un bail emphytéotique est concerné, puisqu'une juridiction de degré inférieur a jugé qu'un tel contrat assorti d'une convention d'exploitation du service public de traitement des déchets ménagers constituait une convention de délégation de service public<sup>473</sup>, alors même que la rémunération du preneur n'était pas substantiellement assurée par les recettes de l'exploitation. La seule considération de l'objet du contrat, aux termes duquel sont prévues l'édification et l'exploitation du service de traitement des déchets ménagers sous la responsabilité et les risques et périls du cocontractant, est suffisante à faire regarder l'acte en cause comme une délégation indépendamment de toute

---

<sup>469</sup> C.E. Ass. 10 juin 1994, *Commune de Cabourg*, *Leb.*301 ; C.E. Section sociale, avis du 16 juin 1994, N°356 101, AG, Rapport public 1994 du C.E., N°46, *EDCE*, La documentation française, Paris, 1995, p.367 ; C.E. Section sociale, avis du 24 janvier 1995, N°356 973, AG, Rapport public 1995 du C.E., N°47, *EDCE*, La documentation française, Paris, 1996, p.467.

<sup>470</sup> C.E. Section sociale, avis du 16 juin 1994, N°356 101, *préc.*

<sup>471</sup> Req. N°172800.

<sup>472</sup> *Préc.*

<sup>473</sup> Ordonnance du Président du Tribunal administratif de Bordeaux, 17 janvier 1997, *Société FASA c/ SYTOMOG*, citée par C. MAUGÛÉ et Ph. TERNEYRE, Les délégations de service public en questions, *CJEG* avril 1997, p.131, *loc. cit.*, p.134.

référence à la rémunération. Il s'agit toutefois d'une ordonnance rendue par le Président du tribunal administratif de Bordeaux s'appliquant à un cas d'espèce, et non d'un arrêt de principe. La jurisprudence du Conseil d'Etat tient une position différente, même si elle ne lève pas tous les problèmes. En effet, étant donné que le sort du bail emphytéotique reste résolument lié à celui du marché d'entreprise de travaux publics, la qualification du premier dépend donc nécessairement de celle du second. Or, dans la mesure où le METP paraît un marché public, le nouveau Code des marchés publics s'applique alors au bail emphytéotique qui en dépend. Cette solution, comme le souligne le professeur Dufau, "aboutit à un véritable éclatement de la notion de bail emphytéotique administratif, puisque dans le cadre de ce bail, l'emphytéote ne perçoit pas un prix payé par l'administration"<sup>474</sup>.

Malgré les incertitudes quant au régime applicable, le METP et le bail emphytéotique n'en demeurent pas moins des conventions au service de la lutte contre les pollutions compte tenu de leur objet, que celui-ci ait trait notamment à l'enlèvement des ordures ménagères, à l'assainissement ou à la distribution de l'eau potable.

Ils jouent un rôle irremplaçable au même titre que les marchés publics et les contrats de plan. Les uns et les autres se combinent pour défendre une cause commune. Ils favorisent l'application par les partenaires de mesures de protection de l'environnement.

### 3) Le contrat de partenariat

Le contrat de partenariat est un contrat administratif qui a pour objet de confier "à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou

---

<sup>474</sup> J. DUFAU, *Le domaine public*, Publications du Moniteur, Paris, 2001, p.224, n°42.

transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée", aux termes de l'article 1<sup>er</sup> relatif aux contrats de partenariat de l'Etat et de ses établissements publics et de l'article 14 concernant les contrats de partenariat des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004<sup>475</sup>.

La rémunération du contractant résulte d'un paiement par la personne publique. Directement inspiré de l'article 6 de la loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit<sup>476</sup>, en vertu duquel le Gouvernement est autorisé à "créer de nouvelles formes de contrats conclus par des personnes publiques ou des personnes privées chargées d'une mission de service public", il est un acte qui se distingue de la délégation de service public et du marché d'entreprise de travaux publics par la globalité de la mission confiée au tiers, lequel n'a pas seulement en charge la gestion ou la construction des ouvrages ou des équipements, mais également celle de la conception du projet et de sa réalisation.

Il se rapproche du METP, puisque le contractant privé est "appelé à réaliser et à gérer une infrastructure pour l'administration publique"<sup>477</sup>. Il reçoit de cette dernière le paiement d'un prix.

Dans le cas où il emporte occupation du domaine public, il confère au titulaire des droits réels sur les ouvrages et les équipements qu'il réalise, aux termes de l'article 13-I de l'ordonnance précitée, au même titre que le bail emphytéotique.

Le contrat de partenariat peut être affecté entièrement à des actions de lutte contre les pollutions, dès lors que le partenaire privé est payé par la personne publique et qu'il agit pour son compte. La généralité des termes employés par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 17 juin 2004 autorise en effet la conclusion de tels accords pour la réalisation de travaux d'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères, la construction et la gestion de stations

---

<sup>475</sup> Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, *préc.*

<sup>476</sup> Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *JORF* 3 juillet 2003, p.11192.

<sup>477</sup> P. LIGNIERES, La frontière entre les délégations de service public et les contrats de partenariat, *Droit administratif*, juillet 2005, p.40.

d'épuration, par exemple, si, "compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou (si) le projet présente un caractère d'urgence".

Par cet accord, l'entreprise élabore le programme des travaux, en assure le financement et la réalisation. La personne publique se décharge entièrement d'un service public pour confier au secteur privé les travaux de construction des ouvrages et la gestion des équipements. Dans le domaine de l'assainissement, par exemple, il appartient au cocontractant d'étudier la construction d'une station d'épuration, d'en assurer le financement et de gérer sa mise en œuvre. Il lui revient également d'effectuer les travaux permettant l'évacuation des eaux usées vers les stations d'épuration dans des canalisations prévues à cet effet.

Le contrat de partenariat est donc un acte qui contribue à associer le secteur privé à la réalisation d'équipements publics et à leur gestion dans un but de lutte contre les pollutions, même si cet objectif n'apparaît pas expressément dans l'ordonnance du 17 juin 2004 précitée. Il est un contrat global qui peut dans certains cas servir l'environnement.

Dans l'hypothèse où le contrat de partenariat ne concerne pas un service public dont la mission consiste à éviter ou réduire les pollutions, il répond à l'objectif environnemental en suivant une procédure de passation largement inspirée du droit des marchés publics. Il reprend en grande partie les éléments caractéristiques de la commande publique parmi lesquels figurent les notions de valeur technique et du caractère innovant de l'offre qui prennent en compte les exigences environnementales.

Le contrat de partenariat suit en effet un régime influencé par les principes des marchés publics. Il doit, comme l'impose le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2003-473 DC du 26 juin 2003<sup>478</sup>, garantir l'égalité et la non-discrimination des candidats, la publicité et la mise en concurrence des cocontractants, la transparence et le contrôle de la rémunération, laquelle fait

---

<sup>478</sup> CC, décision n°2003-473 DC du 26 juin 2003, relative à la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *JORF* 3 juillet 2003, p.11205.

l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat<sup>479</sup>.

Comme la procédure de passation de la commande publique, celle du contrat de partenariat implique un dialogue préalable "avec chacun des candidats dont l'objet est de définir les moyens techniques et le montage financier les mieux à même de répondre à ses besoins", aux termes de l'article 7-I de l'ordonnance précitée. Le choix du candidat se porte sur celui qui présente l'offre économiquement la plus avantageuse par application des critères d'attribution, parmi lesquels figurent le coût global de l'offre, des objectifs de performance définis en fonction de l'objet du contrat et qui tiennent compte de la valeur technique, du caractère innovant de l'offre, le délai de réalisation des ouvrages ou des équipements, leur qualité esthétique ou fonctionnelle<sup>480</sup>.

Ces critères, notamment ceux de la valeur technique et du caractère innovant de l'offre, permettent de tenir compte des impératifs environnementaux. La personne publique peut fort bien privilégier le candidat présentant un projet moins polluant, plus économe en énergie ou utilisant des matières premières recyclées. Dans l'hypothèse de la construction d'un ouvrage, le choix se portera alors vers l'offre qui implique l'utilisation de matériaux à fort potentiel d'isolation, tels que le pisé, le torchis, la brique, le bois, et celle qui suppose l'installation d'une énergie renouvelable, comme l'énergie solaire.

Il est à regretter que le critère environnemental ne soit pas expressément prévu par l'ordonnance du 17 juin 2004, contrairement aux dispositions de l'article 53-I a) de la directive européenne n°2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services<sup>481</sup>. L'expression "caractéristiques environnementales" utilisée par le texte européen tend en effet à imposer l'environnement comme un critère de choix impératif qui doit nécessairement être pris en compte par le pouvoir adjudicateur. A défaut de référence explicite à l'environnement par l'ordonnance du 17 juin 2004, il est à craindre que l'exigence écologique ne soit qu'un élément facultatif de la décision publique. Pourtant, sa prise en compte

---

<sup>479</sup> Cf. article 1<sup>er</sup> alinéa 4 de l'ordonnance précitée.

<sup>480</sup> Article 8 de l'ordonnance précitée.

<sup>481</sup> *Préc.*

systematique contribuerait à faire du contrat de partenariat un procédé conventionnel de lutte contre les pollutions.

Le contrat de partenariat constitue une catégorie nouvelle de contrat administratif qui se différencie de la délégation de service public, du marché d'entreprise de travaux publics, du bail emphytéotique tout en empruntant quelques traits. La généralité de son objet tend à inclure chacun de ces actes. En revanche, il s'identifie davantage à un marché public en ce qui concerne la rémunération et les procédures de passation.

Au-delà de ces considérations théoriques, le contrat de partenariat s'affiche comme un instrument juridique qui permet de lutter contre les pollutions. Il peut être affecté entièrement à des actions environnementales, comme l'assainissement, ou imposer au cocontractant des solutions écologiques dans l'exécution de sa mission de construction de bâtiments, par exemple.

Ces différentes techniques conventionnelles – délégation de service public, marché d'entreprise de travaux publics, bail emphytéotique et contrat de partenariat -, témoignent d'une adaptation à la prise en compte des exigences écologiques. Elles sont des types contractuels dont la polyvalence permet l'affectation à de multiples domaines parmi lesquels figure l'environnement. Leur conclusion intervient quelle que soit la nature du service public : que ce dernier soit social, économique, culturel, éducatif ou environnemental, sa gestion peut être confiée à une personne privée conformément à l'une de ces formes conventionnelles.

Les marchés publics qui font intervenir les personnes privées pour effectuer des travaux de toute nature ou des prestations de services, tendent à favoriser la performance environnementale. Sans doute cette vocation apparaît-elle incidente et circonstancielle. Les accords concourent à la préservation de la nature et des écosystèmes, même s'ils le font ponctuellement en fonction de la volonté des participants. Ils contribuent à l'organisation d'actions ciblées et limitées géographiquement, matériellement et temporellement. Il est certain que les travaux qui relèvent d'un marché passé avec une entreprise ne tiennent compte des exigences environnementales que pour le temps d'une opération sur un site précis. La prise en compte de la performance écologique résulte, dans ce cas, de



la volonté des pouvoirs publics qui seuls sont en mesure de l'imposer dans le choix des candidats.

Les contrats de plan paraissent en revanche des actes intégrant les impératifs de lutte contre les pollutions. Les mesures économiques et sociales qu'ils énoncent sont pénétrées de considérations environnementales, en raison de la référence permanente au concept de développement durable.

Dans la mesure où l'écologie devient un des thèmes principaux de la société contemporaine, il n'est pas surprenant qu'elle influence le contenu des instruments classiques du droit au point de les adapter à l'objet pour lequel ils sont élaborés. L'impératif de protection implique nécessairement d'autres instruments qui permettent de couvrir l'ensemble des relations des acteurs économiques. L'élaboration de conventions spécifiques paraît dès lors une nécessité juridique.

## **SECTION II : LES CONVENTIONS SPECIFIQUES DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS**

Les acteurs environnementaux tant publics que privés ont façonné des techniques conventionnelles *sui generis* afin de mieux répondre à la préoccupation nouvelle et grandissante de lutter contre les pollutions. Ils ont élaboré des instruments juridiques particuliers spécialement adaptés. Ce contexte a contribué à l'essor de techniques conventionnelles spécifiques dont l'objet cible une action précise et se limite strictement à la résorption de la pollution émanant de l'activité considérée. Ces outils recouvrent des réalités juridiques diverses selon la nature des parties, le champ d'application territorial et le type de pollution ou de nuisance concerné : la spécificité des intitulés atteste cette disparité conventionnelle et tend à recouvrir des actes de nature différente.

Il est nécessaire de suivre une démarche empirique et de tenir compte des caractéristiques des données de manière à proposer une présentation didactique de l'ensemble des engagements. Il s'agit de procéder à une systématisation à partir de constantes, lesquelles deviennent les repères fixant la trame du processus de catégorisation. Cette approche impose la nature des partenaires comme le critère principal et fondamental de la distinction : le caractère privé ou public des contractants contribue à une approche conforme aux principes de droit qui reposent sur cette même distinction<sup>482</sup> ; ce critère préside à une présentation claire des accords et concourt à prendre la mesure du phénomène conventionnel.

Il importe donc de s'attacher à exposer les conventions au regard de la nature privée (paragraphe I) ou publique (paragraphe II) des participants.

#### PARAGRAPHE I : LES CONVENTIONS EN PRINCIPE CONCLUES AVEC DES PERSONNES PRIVEES

Plusieurs sortes de conventions sont signées par les partenaires de droit privé, qu'il s'agisse d'entreprises ou de personnes. Parfois, les collectivités publiques interviennent, même si leur rôle consiste en l'organisation de la conclusion des accords. Souvent, ces actes apparaissent inégalitaires, puisque les obligations de lutte contre les pollutions incombent aux seuls contractants de droit privé. Ils s'identifient à des contrats d'adhésion ou des contrats-types<sup>483</sup> par lesquels la personne privée en signant l'acte accepte de respecter les obligations que lui impose la personne publique. Cette dernière se présente davantage comme une partie dont la charge se limite à créer les conditions propices à l'élaboration des décisions, à inciter les participants privés éventuels à s'engager dans la voie environnementale et à s'assurer de l'application effective des stipulations conventionnelles.

---

<sup>482</sup> Sur la distinction, cf. supra, introduction et note n°90.

<sup>483</sup> Cf. les explications données en introduction.

C'est ainsi que peuvent être précisément inventoriés différents types d'accords élaborés dans deux secteurs d'activités - celui de l'industrie (A) et celui de l'agriculture (B) - qu'il convient d'aborder successivement.

## A : LES CONVENTIONS DANS LE DOMAINE DE L'INDUSTRIE

Les conventions que concluent les industriels sont parfois qualifiées "d'engagements volontaires"<sup>484</sup>, et ce à juste titre, car elles reposent fondamentalement sur le principe de liberté et ne sont imposées par aucune réglementation. Elles ne suivent aucun cheminement rationnel au terme duquel toutes s'intégreraient dans un moule juridique précis. Au contraire, il est manifeste qu'elles sont élaborées de façon empirique en dehors de toute référence quelconque à un cadre juridique déterminé, puisque leur but est avant tout de satisfaire les exigences de tel ou tel industriel. Par conséquent, il en résulte une grande variété de formes conventionnelles, ce qui engendre nécessairement un recensement exhaustif et rationnel difficile.

Néanmoins, il se dégage de cette multiplicité conventionnelle quatre sortes d'actes dotés d'un cadre juridique précis - le contrat d'adhésion à un organisme agréé en matière d'élimination des déchets d'emballages, la convention de prévention des risques technologiques et le contrat de certification - autour desquels gravite un ensemble d'accords qui en sont dépourvus et que l'on peut qualifier de "codes de bonne conduite".

---

<sup>484</sup> Cf. P. BÖRKEY, M. GLACHANT, *Les engagements volontaires de l'industrie dans le domaine de l'environnement : avantages et inconvénients, Rapport final*, CERNA, Centre d'économie industrielle, juin 1997.

1) Le contrat d'adhésion à un organisme agréé en matière d'élimination des déchets d'emballages

L'idée que l'on se fait des déchets est principalement négative, comme l'énonce M.-P. Lavoillotte<sup>485</sup>, puisqu'ils sont des choses, des résidus qui ne servent plus à rien et dont on ne sait pas quoi faire si ce n'est les abandonner. Le doyen Carbonnier, dans son ouvrage sur le *Droit civil - les Biens*, éclaire le juriste sur leur nature juridique en considérant que "leur paradoxe était d'être plutôt des anti-biens, qu'il faut se hâter d'éliminer, parce qu'ils sont sources de pollutions et de nuisances"<sup>486</sup>. La réglementation tant nationale qu'européenne en donne une définition qui confirme l'acceptation particulière de ce bien par le droit. L'article L. 541-1 du Code de l'environnement établit qu'"est un déchet tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon". L'article 1<sup>er</sup> de la directive du Conseil n°75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets<sup>487</sup> donne une définition similaire au regard de la notion d'abandon, même s'il l'énonce en des termes différents. Il considère qu'un déchet est "toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire".

Il ressort de la réglementation que le déchet n'est pas nécessairement inutilisable. La Cour de Justice des Communautés Européennes dans l'affaire C-129-96 du 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ABSL contre Région wallonne*<sup>488</sup>, a jugé que "la notion de déchet, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 75/442, ne doit pas s'entendre comme excluant les substances et objets susceptibles de réutilisation économique (...). Peuvent constituer des déchets (...), des substances qui entrent dans un processus de production". Autrement

<sup>485</sup> M.-P. LAVOILLOTTE, Réflexions sur la définition de la notion de déchets : le débat continue, *Droit de l'environnement*, n°103, novembre 2002, p.273.

<sup>486</sup> J. CARBONNIER, *Droit - Les biens*, tome 3, Paris, PUF, collection Thémis Droit, 2000, p.341.

<sup>487</sup> Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975, *JOCE* N° L 194/39 du 25 juillet 1975.

<sup>488</sup> CJCE 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie ABSL c/ Région wallonne*, aff. C-129/96, *Rec.* 1998, p.8.

dit, une matière qui peut être réutilisée après recyclage demeure un déchet tant qu'elle n'a pas été recyclée. Elle devient alors un produit à l'issue du processus de transformation qui en permet la réutilisation, comme l'affirme le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 13 mai 1983, *Société anonyme René Moline*<sup>489</sup>. En revanche, si la matière est utilisable en l'état, elle est un produit et non un déchet. Selon le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Cogema* du 23 mai 2001<sup>490</sup>, l'oxyde d'uranium appauvri n'a pas le caractère d'un résidu mais celui d'un produit obtenu à un stade intermédiaire d'un processus de transformation qui est utilisé par la Cogema sous cette forme.

Pendant longtemps, la question des déchets est restée secondaire. Mais, face à l'augmentation continue de la quantité produite, les pouvoirs publics ont dû réagir et en permettre une gestion rationnelle pour répondre aux attentes des collectivités locales et des citoyens en matière de protection de l'environnement. Les quantités de déchets produites ont augmenté de 2 % par an de 1960 à 1990. En 1960, la production moyenne de déchets ménagers par habitant s'établit à 220 kg, elle s'élève à 360 kg en 1990<sup>491</sup> pour atteindre une quantité globale de 18 millions de tonnes (Mt). En 2004, les déchets ménagers et assimilés produits sont évalués à 29,5 millions de tonnes. Ils se répartissent en déchets des ménages (24,5 Mt dont 4,5 Mt de déchets occasionnels), et en déchets industriels banals (5 Mt), c'est-à-dire les déchets produits par les artisans, les commerçants et les activités diverses de service, collectés en mélange avec les déchets des ménages. Les déchets industriels atteignent également des quantités conséquentes : les déchets industriels banals collectés séparément des déchets des ménages et assimilés sont évalués à 95 Mt dont 45 Mt provenant de l'industrie agroalimentaire et essentiellement constitués de terres et de matières organiques ; les déchets industriels spéciaux qui nécessitent des modalités particulières de collecte et de traitement s'élèvent à 7 Mt dont la moitié est traitée par les producteurs eux-mêmes ; les déchets des chantiers de bâtiment (déchets de construction, de démolition et de réhabilitation) sont de 24 Mt ; les

---

<sup>489</sup> CE 13 mai 1983, *Société anonyme René Moline*, *Leb.* 191, *AJDA* 1983, p.623.

<sup>490</sup> CE 23 mai 2001, *Cogema*,

<sup>491</sup> C. DEFEUILLY, *Contrat et politique publique d'environnement, enseignements tirés d'Eco-Emballages*, Rapport final, décembre 2000, *CIREN*, p.25.

déchets des chantiers de travaux publics (remblais, déblais, déchets de terres, de pierres...) atteignent 330 Mt.

Face au flux croissant des déchets, il importe de recourir à des processus d'élimination autres que la mise en décharge ou l'incinération, lesquels sont insuffisants pour absorber de telles quantités. Il est nécessaire de développer la valorisation et le recyclage. En 1990, sur une production globale de 18 millions de tonnes de déchets ménagers, 11,8 millions de tonnes étaient mises en décharge<sup>492</sup>. A cette époque, la valorisation n'avait qu'un rôle secondaire, et le recyclage restait quant à lui une option de traitement marginale. Mais le cours des choses a peu à peu évolué. La politique française de gestion des déchets ménagers a changé. La loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets<sup>493</sup> prévoit, en son article 1<sup>er</sup>-III, de limiter la mise en décharge aux seuls déchets ultimes en 2002. Elle favorise la valorisation des déchets et plus particulièrement des "déchets d'emballages qui constituent, avec les papiers, un des gisements potentiels les plus importants de valorisation « matière »"<sup>494</sup> - on note une augmentation de 236 % pour les déchets d'emballages entre 1960 et 1990, et de 120 % pour les papiers-cartons. Même s'il est observé une baisse des tonnages d'emballages de près de 2% entre 1997 et 2000 et de 1% entre 2000 et 2003, la quantité d'emballages ménagers atteint, en 2004, 11,4 Mt sur un total de 34 millions de tonnes d'ordures ménagères. Dans ce contexte, il est important de ne discriminer aucune technique de collecte et de traitement. Le tri sélectif et la valorisation sont alors favorisés par les industriels qui entendent pourvoir ou contribuer à la récupération de leurs déchets d'emballages et reprendre les emballages auprès des ménages par la voie de la consigne ou via une structure *ad hoc*.

Trois organismes ont été spécialement agréés pour pourvoir à l'élimination des déchets résultant de l'abandon par les ménages d'emballages usagés de médicaments (Cyclamed)<sup>495</sup>, de produits qu'ils ont utilisés ou consommés (Eco-

---

<sup>492</sup> *Ibid.*

<sup>493</sup> La loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* 14 juillet 1992, p.

<sup>494</sup> *Op. cit.*, p.27.

<sup>495</sup> L'agrément de Cyclamed d'une durée de trois ans lui a été octroyé initialement par l'arrêté du 20 septembre 1993 portant approbation des modalités de contrôle du dispositif selon lequel les producteurs de médicaments pourvoient à l'élimination des déchets résultant de

Emballages)<sup>496</sup> et de produits de la filière viti-vinicole (Adelphe)<sup>497</sup>. C'est ainsi qu'aux termes du décret n° 92-377 du 1<sup>er</sup> avril 1992<sup>498</sup> applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, pris en son article 4, "tout producteur, tout importateur, dont les produits sont commercialisés dans des emballages (...), est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets d'emballage (...). A cet effet, il identifie les emballages qu'il fait prendre en charge par un organisme ou une entreprise titulaire de l'agrément (...). Il récupère les autres emballages" pour lesquels il procèdera lui-même à l'élimination.

Pour satisfaire à cette obligation légale, le producteur ou l'importateur a le choix entre trois solutions qui sont : soit organiser un système de consigne (art. 10 a) dudit décret), soit mettre en place un système d'élimination de l'ensemble de ses déchets, après avoir obtenu l'agrément des ministres de l'Environnement, de l'Industrie et de l'Agriculture (art. 10 b) dudit décret), soit adhérer à une société agréée par les pouvoirs publics, qui prend en charge son obligation légale (art. 5 dudit décret).

Or, les deux premières solutions se heurtent à des difficultés pratiques qui sont la plupart du temps insurmontables, puisqu'elles exigent des investissements importants auxquels ne peuvent en général pas subvenir les entreprises. Celles-ci se trouvent donc dans l'obligation d'opter pour la troisième d'entre elles. Elles sont alors tenues de conclure des contrats avec ces organismes agréés dont la nature juridique privée ne fait pas de doute<sup>499</sup> étant donné leur structure de

l'abandon par les ménages des emballages de leurs produits (*JORF* 5 octobre 1993, p.13822). Il a été renouvelé en les mêmes termes par ceux du 13 août 1997 (*JORF* 2 octobre 1997, p.14292) et du 13 septembre 2001 (*JORF* 12 octobre 2001, p.16034).

<sup>496</sup> L'agrément d'Eco-Emballages d'une durée de six ans résulte de l'arrêté du 12 novembre 1992 portant agrément d'un organisme ayant pour objet de prendre en charge les emballages usagés dans les conditions prévues par le décret n°92-377 du 1<sup>er</sup> avril 1992 (*JORF* 29 novembre 1992, p.16332). Il a été reconduit par celui du 11 juin 1999 (*JORF* 22 juin 1999, p.9149) et par celui du 30 décembre 2004 (*JORF* 1<sup>er</sup> janvier 2005, p.144).

<sup>497</sup> Adelphe a été agréé pour une durée de six ans par l'arrêté du 5 février 1993 portant agrément d'un organisme pour assurer la prise en charge des déchets résultant de l'abandon des emballages usagés (*JORF* 20 février 1993, p.2800). Celui du 28 février 2000 reconduit cet agrément dans les mêmes conditions (*JORF* 18 mars 2000, p.4234). L'agrément a été renouvelé par l'arrêté du 30 décembre 2004 (*JORF* 1<sup>er</sup> janvier 2005, p.144).

<sup>498</sup> Décret n° 92-377 du 1<sup>er</sup> avril 1992 portant application pour les déchets résultant de l'abandon des emballages de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, *JORF* 3 avril 1992, p.5003.

<sup>499</sup> Ces organismes constituent des associations (Cyclamed) ou des sociétés de droit privé (Adelphe, Eco-Emballages). Par exemple, Eco-Emballages est une société anonyme dotée d'un capital de douze millions de francs réparti comme suit : les producteurs qui sont les sociétés de fabrication, les fédérations et syndicats professionnels qui détiennent soixante-dix pour cent du capital d'Eco-Emballages (8,4 millions de francs). Ils sont regroupés au

société et d'association. Le procédé contractuel apparaît donc comme le moyen de respecter l'obligation légale de procéder à l'élimination des déchets. Il favorise la collaboration des entreprises avec ces entités.

Cette politique contractuelle a suscité le développement de la contractualisation des relations avec les collectivités locales pour inciter ces dernières à développer un système de collecte sélective et de tri des déchets, et pour encourager la coopération avec les industriels de chaque filière - à savoir, celles de l'acier, de l'aluminium, du papier-carton, du plastique et du verre -, et ce afin de récupérer les déchets d'emballages ménagers.

C'est ainsi qu'Eco-Emballages, conformément au contrat-type liant ladite société et les collectivités locales élaboré par le comité de concertation lors de la procédure de l'agrément et approuvé par l'Association des Maires de France en juin 1999, signe avec les collectivités locales des contrats précisant le programme de collecte sélective des déchets d'emballages. Dans ce cadre, la personne publique s'engage à mettre en place un système de collecte sélective pour au moins trois matériaux et à réaliser un tri conforme aux Prescriptions Techniques Minimales pour au moins cinq matériaux au plus tard au terme du contrat. Elle bénéficie d'une garantie de reprise des déchets qui est par la suite négociée séparément avec les industriels de chaque filière. En contrepartie, la société apporte à la collectivité une contribution financière à la mise en place et au suivi de ce processus d'élimination. Elle apporte un soutien à la tonne triée progressif et fondé, pour tous les matériaux, sur les performances atteintes par la collectivité, un soutien à la communication locale et à l'information des habitants, un soutien financier dégressif à l'habitant desservi sur toute la durée du contrat, un soutien financier pour l'embauche de personnel, un soutien à la valorisation énergétique, au compostage des papiers-cartons, à la mise en place et au renouvellement des points d'apport volontaire pour le verre.

---

sein d'une société financière, Ecopar, dont le capital (11,5 millions de francs) est réparti entre deux cent quarante actionnaires, venant de tous les secteurs d'activités représentatifs du champ d'action d'Eco-Emballages. Les filières de matériaux (plastiques, acier, aluminium, papier-carton, verre), quant à elles, détiennent vingt pour cent du capital d'Eco-Emballages, soit 2,4 millions de francs. Les distributeurs enfin, qui produisent sous leurs marques propres et les organisations professionnelles qui les regroupent, détiennent dix pour cent du capital, soit 1,2 million de francs (cf. Rapport annuel d'activité 1995).



La société Eco-Emballages participe activement à la valorisation des déchets d'emballages : avec près de deux millions de tonnes de résidus récupérés chaque année auprès des partenaires privés et publics, cette structure affiche des objectifs ambitieux. Le procédé contractuel devient alors une technique incontournable au service de l'efficacité environnementale : il constitue un outil incitatif participant à la lutte contre les pollutions et les nuisances.

## 2) La convention de prévention des risques technologiques

La technique conventionnelle se développe en matière de prévention des risques technologiques à la suite de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001. Cet événement a contribué à mettre en lumière les limites du dispositif de protection des périmètres autour des installations dangereuses. Les servitudes d'éloignement de l'exploitation des habitations appréciées en fonction des risques de nuisances de l'industrie, qui conditionnent la délivrance de l'arrêté d'autorisation d'une installation classée, aux termes de l'article L 512-1 du Code de l'environnement, n'ont pas empêché les zones industrielles de se rapprocher des centres urbains. Les servitudes d'utilité publique instituées par le préfet ou le maire qui permettent de prescrire des limitations et des interdictions de construire dans le cas d'une installation dangereuse, selon l'article L 515-8 du même Code, ne sont pas suffisantes pour éviter les constructions à proximité des zones à risques. Ces diverses servitudes n'ont pu contenir l'expansion de l'urbanisation sous la pression de la population et des industriels, au point d'apparaître inefficaces pour protéger les citoyens face aux risques encourus. Il importe alors de renforcer le dispositif existant en instituant une servitude supplémentaire qui tente de parvenir à une reconfiguration du voisinage des installations dangereuses de façon à renforcer la protection des populations. Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) institué par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages<sup>500</sup> et rendu obligatoire par le décret du 7 septembre

---

<sup>500</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *JORF* 31 juillet 2003, p.13021.

2005<sup>501</sup>, établit un zonage des terrains exposés aux risques industriels en précisant des contraintes urbanistiques. Il est le moyen pour les pouvoirs publics de reconquérir l'espace urbain et de soumettre l'octroi ou le refus des autorisations de construire à des servitudes liées à la présence du risque industriel.

Expérimenté sur plusieurs sites jugés à haut risque<sup>502</sup>, le PPRT délimite des zones dans lesquelles les constructions nouvelles ou l'extension des constructions existantes peuvent être interdites ou réglementées, aux termes de l'article L 515-16 du Code de l'environnement. Il impose dans certains cas aux propriétaires des travaux de protection des bâtiments. Il délimite également des zones dans lesquelles pourront être entreprises des actions de « déconstruction » du bâti existant par le recours à l'expropriation, au droit de préemption et au droit de délaissement. Les propriétaires d'immeubles concernés par ces mesures peuvent alors exiger des pouvoirs publics une somme d'argent équivalente au prix du bien avant la mise en place de la servitude qui réduit à néant la valeur de celui-ci.

La mise en œuvre de ce dispositif implique inévitablement un alourdissement de la charge des pouvoirs publics. La préemption d'un bien a évidemment des incidences budgétaires pour la commune qui est seule à en supporter le coût. Mais, étant donné qu'elle n'est jamais tenue de préempter, les conséquences financières sont relativement limitées. En revanche, la décision d'expropriation d'un immeuble situé dans une zone présentant un danger très grave pour la santé humaine, a des répercussions budgétaires pour la commune qui est contrainte de l'appliquer. Dans l'hypothèse où le PPRT prévoit des zones où les propriétaires peuvent délaisser leurs biens en raison du grave danger pour la vie humaine que fait courir l'exploitation, la collectivité est tenue d'y faire droit. Il lui incombe d'acheter les immeubles délaissés. L'expropriation et le délaissement engendrent

---

<sup>501</sup> Décret n°2005-1130 du 7 septembre 2005 relatif aux Plans de prévention des risques technologiques, *JORF* 9 septembre 2005, p.14673.

<sup>502</sup> Plusieurs expérimentaux ont été élaborés depuis la loi du 30 juillet 2003 sur des sites à haut risque : la plate-forme pétrochimique Exxon située sur la commune de Port Jérôme (Seine-Maritime) ; les dépôts pétroliers Esso de Toulouse (Haute-Garonne) et Total de Lorient (Morbihan) ; les dépôts butagaz Shell de Bollène (Vaucluse) et Vire (Calvados) ; l'usine chimique Rhodia du Roussillon (Isère) ; la raffinerie de Total de Feyzin (Rhône), F. ABIVEN, Les Plans de prévention des risques technologiques. Intégrer le risque dans la gestion des territoires, *Forum Pollutec*, 1<sup>er</sup> décembre 2004, [www-old.ineris.fr](http://www-old.ineris.fr).

inévitablement une charge financière pour les collectivités locales qu'elles ne sont pas en mesure d'assumer seules.

Pour ce faire, la loi du 30 juillet 2003 a élaboré un système de convention tripartite entre l'Etat, la collectivité locale et l'exploitant, de façon à partager le coût des acquisitions, dont la nature administrative résulte de l'application des critères jurisprudentiels issus des arrêts *Bertin et Grimouard*<sup>503</sup>. Les accords sont en effet signés par les personnes publiques et contiennent des clauses exorbitantes du droit commun, puisqu'ils précisent les modalités de financement de l'expropriation et du délaissement des immeubles, déterminent les aménagements qui seront réalisés sur les terrains concernés et définissent le programme de relogement des personnes expropriées.

Cette loi prévoit la contractualisation du financement des mesures de délaissement et d'expropriation des bâtiments et des droits réels immobiliers prises "en raison de l'existence de risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger très grave pour la vie humaine"<sup>504</sup>.

Elle "se tourne principalement vers l'Etat, les exploitants des installations à l'origine du risque ainsi que les collectivités locales compétentes ou leurs groupements compétents en leur imposant de conclure entre eux diverses conventions"<sup>505</sup>.

Un premier accord prévu par l'article L 515-19 du Code de l'environnement, permet d'associer l'Etat, les exploitants ainsi que les collectivités locales qui perçoivent la taxe professionnelle dans le périmètre couvert par le plan, afin d'assurer le financement du droit de délaissement instauré au profit des propriétaires exposés ainsi que l'expropriation des immeubles et droits réels immobiliers situés dans la zone couverte par le plan de prévention des risques technologiques.

---

<sup>503</sup> C.E. Sect. 20 avril 1956, *Epoux Bertin et Ministre de l'Agriculture c/ Consorts Grimouard* (*Leb.* 167 et 168 ; *D* 1956, p.429, concl. Long, note P.L.J, p.433, note de Laubadère ; *RDP*, 1956, p.869 et 1058, concl. Long, note M. Waline ; *A.J.* 1956, II, p.187, 221 et 272, concl. Long et chron. Fournier et Braibant ; *Rev. adm.*, 1956, p.496, note Liet-Veaux ; *GAJA, op. cit.*, p.486, n°75). Le Conseil d'Etat opère un revirement de jurisprudence. Il considère qu'un contrat est administratif s'il est conclue par une personne publique, s'il est relatif à l'exécution du service public ou s'il contient des clauses exorbitantes du droit commun.

<sup>504</sup> Article L 515-16 II et III du Code de l'environnement.

<sup>505</sup> PH. BILLET, Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques, *Droit de l'environnement*, n°113, numéro spécial, novembre 2003, p.215, *loc. cit.*, p.219.

Une autre convention est instituée par la loi : aux termes de l'article L 515-19 II, elle est conclue entre les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements, les exploitants des installations à risque dans le délai d'un an à compter de l'approbation du plan de prévention des risques technologiques. Elle précise les conditions d'aménagement des terrains situés dans le périmètre du délaissement et de l'expropriation.

Ces partenaires peuvent de surcroît conclure avec les organismes d'habitation à loyer modéré et d'autres bailleurs d'immeubles dont les bâtiments sont situés dans les zones d'expropriation, une troisième catégorie d'accord définissant un programme de relogement des occupants de ces biens<sup>506</sup>.

Ce type d'accords permet de limiter les conséquences d'une catastrophe industrielle sur la vie humaine en évitant tout habitant des zones territoriales situées à proximité de l'activité considérée. Il renforce la protection de la population en contribuant à un réaménagement territorial adéquat. Il favorise une couverture maximale des risques technologiques en autorisant la participation financière des pouvoirs publics aux mesures supplémentaires de prévention prises par l'exploitant et dont le but est de réduire le périmètre des secteurs délaissés<sup>507</sup>.

Ce dispositif conventionnel qui pourra devenir effectif depuis que les PPRT ont été rendus obligatoires par le décret du 7 septembre 2005<sup>508</sup>, traduit la prise en compte du risque par le droit autrement que par le dédommagement : il participe à son appréhension avant que le risque devienne préjudiciable. Il prévoit le recours à la technique conventionnelle qui vise à éviter les retombées prévisibles de l'activité industrielle sur l'homme : il est une réponse à la nécessité de protection de la vie et de la santé humaine.

Autrement dit, l'accord constitue un document complémentaire au plan de prévention des risques technologiques dont l'objet consiste seulement à préciser les modalités de financement par les personnes publiques du délaissement et de l'expropriation des immeubles proches de l'entreprise concernée. Il est un outil

---

<sup>506</sup> Article L 515-19 III du Code de l'environnement.

<sup>507</sup> Article L 515-19 I alinéa 2 du Code de l'environnement.

<sup>508</sup> Décret n°2005-1130 du 7 septembre 2005 relatif aux Plans de prévention des risques technologiques, *préc.*

de mise en œuvre de la planification résultant du PPRT. Il participe à la concrétisation des décisions du plan dans lequel sont précisées les zones qui relèvent du délaissement ou de l'expropriation. La convention est donc un instrument d'application du plan, et devient un outil de mise en œuvre des politiques publiques<sup>509</sup>.

Il a des répercussions sur l'ordre public et parvient à mettre en confrontation des principes de la République, tels que la protection de la santé et de la vie humaine, la tranquillité publique, la sûreté, les droits et libertés fondamentaux. Sa légitimité est conditionnée par la recherche de la conciliation entre ces différents éléments : les servitudes d'utilité publique sur lesquelles reposent le droit de délaissement et l'expropriation sont justifiées par les nécessités de sauvegarde de la santé et de la vie et par l'objectif de sécurité.

Ce contexte confirme les propos de A. Kiss aux termes desquels "les risques risquent d'augmenter les restrictions à la liberté des citoyens"<sup>510</sup>.

### 3) L'éco-audit et la certification ISO : des techniques de management environnemental des entreprises

L'éco-audit et la certification Iso s'inscrivent dans un processus de normalisation spécifique lié à la protection de l'environnement. L'un et l'autre reposent sur une démarche volontaire de l'entreprise qui s'engage à respecter les principes de gestion permettant de réduire les pollutions. Ils sont des techniques de normalisation interne à l'agent économique, lequel entend ainsi "réfléchir à une bonne pratique managériale qui intégrerait les piliers du développement durable"<sup>511</sup>. Ils traduisent en somme la recherche par l'industriel d'une stratégie de réduction des pollutions tentant de préserver voire d'accroître la compétitivité de l'entreprise. A ce titre, ils s'analysent comme des outils

---

<sup>509</sup> Pour une réflexion sur la convention comme moyen de mise en œuvre des politiques publiques, cf. infra, deuxième partie, titre II, chapitre I, section II.

<sup>510</sup> A. KISS, Droit et risque, *APD, Droit et science*, tome 36, Paris, Sirey, 1991, p.49, *loc. cit.*, p.52.

<sup>511</sup> P. SAVIN, Y. MARTINET, La triple certification, ou comment œuvrer pour le développement durable au sein des cabinets, *La Lettre des Juristes d'Affaires*, N° 709, octobre 2004, p.1.

opérationnels orientés vers l'efficacité des processus de production et la diminution de l'impact des activités d'un site sur l'environnement. Reposant sur le principe de l'amélioration continue des performances environnementales, ils accompagnent l'industriel dans la réorganisation de ses modalités d'action en lui imposant des directives précises de management. Ils ont pour objet de préciser les objectifs environnementaux de l'entreprise conformément au dispositif prévu par la normalisation.

La certification et l'éco-audit permettent l'application de la norme ISO 14001 qui définit les modalités du management environnemental. Ils contribuent à la mise en place par l'entreprise d'un système d'audit d'environnement qui concourt à l'amélioration de la gestion de l'entreprise. L'un et l'autre suivent cependant une procédure distincte. Il convient d'expliquer le référentiel ISO 14001 avant de préciser chacune de ces techniques.

a- La normalisation<sup>512</sup> est considérée, selon le professeur Pontier, comme "une activité particulière consistant à émettre des règles de nature technique auxquelles vont devoir se conformer ceux qui produisent ou exercent une activité professionnelle dans le secteur entrant dans le champ de la norme. La normalisation poursuit, selon les cas, des objectifs différents qui peuvent être de sécurité (...), d'efficacité ou de rentabilité (...), ou de meilleur service des consommateurs"<sup>513</sup>. Les normes ainsi élaborées comportent exclusivement ou cumulativement des données techniques, des lignes directrices et des descriptifs qui constituent des référentiels.

---

<sup>512</sup> Cantonnée aux activités du secteur secondaire, la normalisation "assurait la détermination des caractéristiques des biens matériels en vue de leur interchangeabilité et d'améliorer leurs conditions de production et d'utilisation (c'est la standardisation)" (A. PENNEAU, Les nouveaux aspects des limites de la normalisation, *JCP éd. E.*, 1996 – 2, n°599, p.450). Le décret n°84-74 du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation (*JORF*, 1<sup>er</sup> février 1984, p.490) élargit de facto le champ d'application de la normalisation à toutes les activités économiques. Ne donnant aucune précision sur les activités soumises aux normes, le décret permet à la normalisation de se développer pour tenir aujourd'hui une place prépondérante au sein de l'entreprise.

<sup>513</sup> J.-M. PONTIER, La certification, outil de la modernité normative, *D*, I. 1996, chron., p.355.

A ce titre, elles ne sont pas productrices d'effets juridiques au sens où l'entend Kant<sup>514</sup>, puisqu'elles n'énoncent pas d'impératifs catégoriques, c'est-à-dire autoritaires. Elles s'apparentent davantage à des impératifs conditionnels, lesquels impliquent des actes permissifs et souples qui reposent sur le volontariat : elles ne s'imposent aux personnes concernées que dans la mesure où celles-ci décident *proprio motu* de s'y soumettre. Si, selon Kant, tous les impératifs "commandent ou *hypothétiquement ou catégoriquement*"<sup>515</sup>, "les impératifs hypothétiques représentent la nécessité pratique d'une action possible, considérée comme moyen d'arriver à quelque autre chose que l'on veut (ou du moins qu'il est possible qu'on veuille)", alors que "l'impératif catégorique serait celui qui représenterait une action comme nécessaire pour elle-même, et sans rapport à un autre but, comme nécessaire objectivement"<sup>516</sup>. La distinction entre les deux repose sur la notion de but : si l'action n'est bonne que comme moyen pour quelque autre chose, l'impératif est dit hypothétique ; si elle est représentée comme bonne en soi, il est alors catégorique.

Les entreprises et les personnes publiques s'engagent volontairement dans la certification pour modifier leurs modalités d'action et s'imposer une ligne directrice respectueuse de la nature, de la biodiversité et du cadre de vie. En se faisant certifier ISO 14001, elles entendent se soumettre à des normes de gestion qui tendent à une réorganisation de leurs activités économiques conformément à des objectifs liés à l'environnement. Concrètement, elles respectent des lignes de conduite nouvelles qui intègrent les impératifs écologiques. Conformément à cet objectif, la communauté d'agglomération de Bayonne-Biarritz-Anglet a voulu montrer son attachement à l'amélioration du cadre de vie des habitants en obtenant en 2003 la certification ISO 14001 de deux des trois stations d'épuration situées sur le territoire relevant de sa compétence avec la mise en œuvre d'un système de management environnemental, et en demandant d'ici la fin de l'année 2005 l'obtention de la certification de l'ensemble du système d'assainissement.

---

<sup>514</sup> E. KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, trad. V. Delbos, Le livre de poche, Classiques de la philosophie, 1993, p.85.

<sup>515</sup> *Ibid.*

<sup>516</sup> *Ibid.*

En obtenant la certification ISO 14001 en 2004 pour son parc industriel, le Syndicat mixte de la Plaine de l'Ain traduit sa volonté de mener une politique de développement économique durable, en incitant les industries déjà présentes à adopter des pratiques de gestion environnementale correspondant à leurs besoins, en sélectionnant les entreprises qui veulent s'installer en fonction de leur maîtrise environnementale.

La norme ISO 14001 élaboré par l'Organisation internationale de normalisation (ou ISO)<sup>517</sup> en 1996, apparaît comme le référentiel spécifique en matière d'environnement. Elle constitue un "référentiel universel" à vocation internationale. Sa mise en œuvre au niveau national a nécessité une décision de l'AFNOR<sup>518</sup>, par laquelle elle s'est substituée aux normes NF X 30-202 et X 30-303.

Elle définit les conditions réelles du système de gestion environnementale de la série ISO 14000, laquelle constitue un cadre pour le développement du processus de management : elle s'affiche alors comme le standard de référence de l'ensemble des normes ISO 14000. Elle comporte plusieurs paragraphes qui visent à organiser et à planifier la mise en œuvre du système de management environnemental et à assurer un contrôle effectif du respect de ses dispositions. Elle énonce notamment les exigences générales à l'établissement et au maintien du système de management environnemental (paragraphe 4.1), la politique environnementale définie par la direction de l'entreprise (paragraphe 4.2), le programme de management environnemental tenant compte des objectifs environnementaux définis conformément aux spécificités de l'activité exercée (paragraphe 4.3), les modalités de mise en œuvre et de fonctionnement de cette planification qui portent sur l'organisation interne de l'entreprise et impliquent l'identification des accidents potentiels et des situations d'urgence (paragraphe 4.4), le contrôle et les actions correctives par lesquels est surveillé l'impact environnemental des activités exercées par l'entreprise (paragraphe 4.5), et la

---

<sup>517</sup> L'ISO (International Standard Organisation) succède à la Fédération internationale des associations nationales de normalisation (ISA) depuis 1946. Composée en principe des instituts de normalisation les plus représentatifs des 96 pays membres, elle a pour rôle de chercher à réduire les obstacles techniques au commerce.

<sup>518</sup> AFNOR (Agence française de la normalisation) constitue une association reconnue d'utilité publique créée le 22 juin 1966.

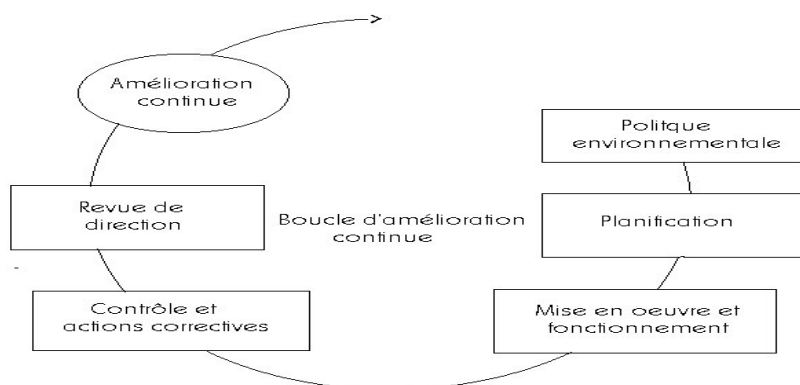


revue de direction qui permet aux autorités dirigeantes de discuter de l'application du système de management environnemental pour évaluer les changements de politique ou les objectifs environnementaux.

Elle conditionne l'application d'autres référentiels dont l'objectif est de guider l'entreprise dans cette approche au niveau de l'organisation de l'activité concernée et de la qualité du produit fabriqué, et ce afin d'évoluer vers un système "auto-améliorant" conforme aux principes de management ; l'intégration dans la stratégie de l'entreprise d'une dimension environnementale repose en effet essentiellement sur les principes d'une boucle d'amélioration continue<sup>519</sup>.

La norme ISO 14004 contient des conseils sur le développement et l'exécution des systèmes et des principes de gestion environnementaux. L'ISO 14011 offre des directives pour la qualité écologique des produits et l'audit du système de gestion environnemental. Elle remplace les normes ISO 14010, 11 et 12, lesquelles établissaient les principes généraux et les procédures de l'audit, et fournissaient des conseils sur les critères de qualification pour les auditeurs environnementaux. D'autres normes visent à intégrer l'environnement dans la conception des produits et à en démontrer la qualité écologique. Elles prévoient les modalités de l'analyse du cycle de vie qui permet d'évaluer l'impact de l'objet concerné sur l'environnement (ISO 14040 à 14043), et ce afin d'aboutir à son étiquetage comme preuve de sa qualité écologique (ISO 14020 à 14025)<sup>520</sup>.

<sup>519</sup> Boucle d'amélioration continue (Cf. P. POUPET, S. MATHIEU, G. REVOIL, L'ISO 14001 et les normes de management de l'environnement, *Droit de l'environnement*, septembre 1996, n°41, p.10) :



<sup>520</sup> Les normes qui concernent l'organisation de l'entreprise ont trait à la mise en œuvre de la politique environnementale (ISO 14004) et aux outils d'évaluation tels que l'audit (ISO

Les questions liées à l'environnement ont aussi des implications sur la santé et la sécurité qui imposent parallèlement l'application d'autres normes techniques. Outre l'ISO 14001 relatives au management environnemental, l'Organisation internationale de normalisation élabore des normes qui tendent à prévenir et à atténuer les catastrophes naturelles. Cet organisation a mis en place en 2003 la norme ISO 19338 : 2003 relative aux exigences de performance et d'évaluation pour les normes de conception sur le béton structurel qui participe à la sécurité des immeubles de grande hauteur, et l'ISO 15656 : 2003 sur la résistance au feu et les lignes directrices pour évaluer l'aptitude des modèles mathématiques à simuler le comportement des feux de structure qui contribue à renforcer la sécurité des constructions.

La contribution de cet organisation à la protection de l'environnement se manifeste également par l'élaboration de la norme ISO 17556 : 2003 relative aux plastiques et à la détermination de la biodégradabilité ultime dans le sol par mesure de la demande en oxygène dans un respiromètre ou de la teneur en dioxyde de carbone libéré, qui permet d'évaluer la biodégradabilité des plastiques. Cette norme participe au progrès technologique en incitant à l'utilisation de matières fortement biodégradables. Concrètement, elle contribue à l'élimination des bouteilles en plastiques qui jonchent souvent le sol.

Dans un registre similaire, la norme ISO 11338 : 2003 sur les émissions de sources fixes et la détermination sous forme gazeuse et particulaire des hydrocarbures aromatiques polycycliques, implique l'évaluation de l'impact environnemental de sources d'émission de polluants rejetés par les usines d'aluminium, les cokeries, les incinérateurs de déchets, les centrales électriques et les appareils à combustion industriels et domestiques. Elle invite à procéder à une analyse scientifique des rejets industriels et participe dans le même temps à inciter les entreprises à réduire les pollutions que leur activité génère.

L'évaluation de l'impact environnemental d'un produit, d'un matériau ou d'une activité constitue la raison d'être de la normalisation. Elle permet de préciser les

---

14010, 14011 et 14012). Quant à celles qui s'appliquent aux produits, elles visent à intégrer l'environnement dans leur conception même et à démontrer leur qualité écologique. A ce titre, elles prévoient les modalités de l'analyse du cycle de vie qui permet d'évaluer l'impact du produit concerné sur l'environnement (ISO 14040 à 14043) afin d'aboutir à son étiquetage comme preuve de sa qualité écologique (ISO 14020 à 14025).

effets d'une activité économique et de contraindre les acteurs à modifier leurs modes d'action pour se soumettre à des règles plus strictes.

La norme ISO 14001 poursuit un objectif semblable puisqu'elle apparaît comme un guide d'action à l'intention de l'entreprise qui affiche une ambition environnementale. Elle repose sur la réalisation d'un diagnostic de la situation au regard des répercussions de l'activité industrielle sur l'environnement. Elle implique une réorganisation interne et la modification du processus de production.

La norme ISO 14001 sous-tend une démarche conventionnelle par laquelle l'entreprise s'engage au respect des objectifs qu'elle édicte. Sa mise en œuvre implique une procédure spécifique qui se traduit par la certification et l'éco-audit.

b- La certification est un guide d'action destiné à l'entreprise et constitue un cadre juridique à l'application de la norme ISO 14001. Elle suit une procédure d'élaboration qui est tournée vers la recherche de l'efficacité. Précisément, cette performance environnementale tend à être de plus en plus mise en lumière. Il est nécessaire d'aborder successivement ces différents points.

- L'entreprise qui envisage de se soumettre à la norme ISO 14001 conclut un contrat avec l'organisme certificateur<sup>521</sup> qui diligente un certificateur pour vérifier que le demandeur répond aux exigences de la norme ISO 14001. Cet

---

<sup>521</sup> L'organisme certificateur est soumis à une accréditation facultative depuis la loi n°94-442 du 3 juin 1994 (loi modifiant le Code de la consommation en ce qui concerne la certification des produits industriels et des services et la commercialisation de certains produits, *JORF* 4 juin 1994, p.8072), contrairement aux prescriptions de la loi Scrivener qui imposait l'agrément (loi n°78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services, *JORF* 11 janvier 1978, p.301). L'accréditation est alors effectuée le cas échéant par le COFRAC (Comité Français d'Accréditation, association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 qui a été créée en avril 1994 et reconnue d'utilité publique par arrêté du 30 mars 1995 portant reconnaissance du Comité Français d'Accréditation en tant qu'instance d'accréditation des organismes certificateurs de produits industriels et de services, *JORF* 5 avril 1995, p.5439). Ainsi, pour pouvoir exercer son activité de certification, l'organisme certificateur doit adresser une déclaration au Ministre de l'Industrie ou faire une demande d'accréditation auprès du COFRAC. De ce fait, il existe un nombre assez important d'organismes certificateurs dont seulement quelques-uns sont accrédités. Il en est ainsi de l'AFAQ (Association Française pour l'Assurance de la Qualité), du BVQI (Bureau Veritas Quality International), d'ECOPASS, du LRQA (filiale de Lloyd's Register), du SGS-ICS (SGS International Certification Services) et de l'UTAC.

agent rédige un rapport d'audit qu'il remet à un Comité de certification, lequel décide de l'octroi de la certification. Par cet acte, l'organisme de certification atteste la mise en œuvre par l'entreprise du système de management environnemental. Il certifie donc la conformité de l'acteur économique aux normes de la série ISO 14000 en ce qui concerne son organisation et la fabrication des produits.

La certification relève d'une procédure rigoureuse au centre de laquelle a lieu un audit dont la finalité est de permettre l'analyse technique et l'évaluation des dispositions qui seront alors mises en place sur le site concerné. C'est ainsi que sont identifiés tous les aspects environnementaux liés au travail en cause<sup>522</sup> et précisés les objectifs à atteindre qui ont trait à la diminution, notamment, des nuisances sonores, du volume des déchets résultant de l'activité et de la consommation d'énergie. Ce n'est qu'à l'issue de l'étude de ces divers points que l'organisme certificateur octroie la certification à cette entreprise en établissant un certificat de conformité à la norme ISO 14001 dont la validité est de trois ans. Par cet acte, l'acteur économique confirme son engagement dans la mise en place d'un système de management environnemental.

- La certification s'avère un outil précieux et performant. En incitant les entreprises à intégrer les impératifs écologiques dans le processus de production, elle contribue à intégrer l'objectif de lutte contre les pollutions dans la politique de l'entreprise. La protection de l'environnement devient un élément du système de gestion de l'entreprise au même titre que le social et l'économique. Elle est un critère de référence de l'entreprise au point d'apparaître comme un atout en termes d'efficacité et de productivité. Elle favorise le développement et la compétitivité dans une société de plus en plus sensibilisée aux problèmes

---

<sup>522</sup> Cette analyse environnementale porte sur les douze points suivants : évaluation, contrôle et réduction de l'impact de l'activité sur l'environnement ; gestion, économies et choix dans le secteur de l'énergie ; gestion, économies, choix et transport dans le secteur des matières premières et de l'eau ; réduction, recyclage, réutilisation, transport et élimination des déchets ; évaluation, contrôle et réduction du bruit et des vibrations sur le site et à l'extérieur ; choix de nouveaux procédés et modifications apportées à des procédés existants ; planification des produits (conception, conditionnement, transport jusqu'à l'élimination) ; pratiques environnementales des entrepreneurs, des sous-traitants et des fournisseurs ; prévention et réduction des accidents environnementaux ; définition des procédures d'urgence en cas d'accidents environnementaux ; information et formation du personnel sur l'environnement ; communication intérieure et extérieure.

environnementaux. La certification est un outil performant, d'une part, parce qu'il tend à la diminution des impacts environnementaux des activités industrielles, d'autre part, parce qu'il renforce la compétitivité de l'entreprise grâce aux économies qu'il engendre en matière énergétique notamment.

La certification dépasse les simples exigences réglementaires, puisque le déclenchement de la procédure de certification implique au préalable la mise aux normes des installations. La conformité des infrastructures aux normes (paragraphe 4.3. de la norme ISO 14001) doit ressortir de l'analyse initiale du site effectuée préalablement au déclenchement de la procédure d'adhésion au système de management environnemental. La certification établit à partir de ce constat un programme déterminant des objectifs environnementaux performants de réduction de la consommation d'eau, et d'énergie, de diminution de la production de déchets et de rejets ou encore de diminution des risques lesquels sont liés par exemple à des fuites de produits liquides dangereux, à des pollutions du sol, au transport de déchets industriels spéciaux. Concrètement, il s'agit pour l'industriel de mesurer périodiquement, notamment, les émanations gazeuses, le tonnage et le coût des déchets industriels spéciaux, à quantifier les rejets d'eaux, les consommations d'eau et d'énergie, pour l'inciter à réduire ces valeurs. La performance de la certification est renforcée par le principe de l'amélioration continue qui permet de redéfinir en permanence les actions à entreprendre en tenant compte des avancées effectuées. Dans ce contexte, le contrat de certification incite à faire évoluer l'entreprise dans le sens d'une plus grande protection de l'environnement.

L'efficacité environnementale de cet instrument se mesure par ailleurs en termes de rentabilité économique. Le fait, par exemple, pour une entreprise de passer du refroidissement à circuit ouvert au refroidissement à circuit fermé lui permet de réaliser des économies qui serviront à d'autres investissements. L'étude menée par le cabinet Paul de Becker et dirigée par l'ADEME en juillet 1999 relative à l'impact écologique et l'efficacité environnementale de la certification ISO 14001/EMAS des entreprises industrielles<sup>523</sup>, relève la

---

<sup>523</sup> [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr).

performance du système de management environnemental en termes de diminution de la consommation d'eau. Elle révèle que la consommation d'eau de ville et la quantité de rejet dans la rivière ont été réduites de 97 % par la mise en place par un équipementier d'un système de refroidissement à circuit fermé qui résulte de la mise en œuvre du système de management environnemental. Cette amélioration qui se mesure en économies de m<sup>3</sup> d'eau s'apprécie en coûts pour l'entreprise. De même, dans la branche chimie, l'émission de COV<sup>524</sup> d'une chaîne de films sérigraphies a baissé considérablement en passant de 220 Nm<sup>3</sup><sup>525</sup> à 105 Nm<sup>3</sup> grâce à une meilleure maîtrise de la température du four de séchage par l'entreprise. Les résultats ont été obtenus dans le cadre de la démarche de certification.

Il arrive également que la certification résulte d'une démarche purement volontaire qui tend à mettre en adéquation le cadre de vie avec les convictions environnementales de l'acteur économique. Dans ce cas, les retombées financières ne sont pas des arguments de motivation expliquant sa démarche. Elles en sont même exclues : l'objectif étant d'attester la sensibilisation de l'entreprise aux problèmes de pollutions et de formaliser cette prise en compte en obtenant la certification. Il s'agit pour le professionnel de favoriser les produits écologiques de façon à répondre à son intime conviction environnementale. Cette démarche se développe dans les sociétés de services. Elle implique le respect de contraintes qui sont adaptées au secteur d'activité considéré. Les mesures à mettre en œuvre sont orientées vers l'emploi de matériaux écologiques dans l'hypothèse de la rénovation du bâtiment, vers l'achat d'un mobilier de bureau conforme aux exigences du développement durable, vers le tri sélectif des déchets et l'utilisation de produits de nettoyage biodégradables.

L'obtention par le cabinet d'avocats Savin Martinet associés<sup>526</sup> du certificat ISO 14001 dans le cadre de la triple certification SMI-QSE (système de management

---

<sup>524</sup> COV : composants organiques volatiles. Ces substances sont présentes sous la forme de solvants dans les peintures et les vernis, dans les détergents ou dans les produits pour les soins du corps. Ils sont utilisés également comme gaz propulseurs dans les bombes aérosols.

<sup>525</sup> Nm<sup>3</sup> : normaux mètre cube. Indicateur de concentration en poussières.

<sup>526</sup> Le cabinet Savin Martinet associés est le premier cabinet d'avocats européen à être certifié SMI-QSE.

intégré qualité sécurité environnement)<sup>527</sup> le 8 septembre 2004 révèle la prise en compte par cette structure des problèmes d'environnement. Il s'est agit pour la société de rénover les locaux en utilisant des produits labellisés, tels que des peintures naturelles (Biofa) fabriquées sans aucun additif chimique, de poser des dalles naturelles en laine, d'utiliser des ampoules basse tension. Le cabinet a confié son compteur électrique au fournisseur Poweo qui propose des contrats énergie verte. Son mobilier de bureau a été acheté chez Kinarps, une société suédoise certifiée ISO 14001. Les plantes sont traitées de manière biologique et le nettoyage est effectué exclusivement avec des produits verts référencés. Le tri des déchets est également effectué. Deux poubelles sont mises à disposition ; l'une étant destinée à accueillir les déchets non recyclables, l'autre pour le papier broyé.

La démarche de certification favorise la prise en compte de l'environnement par l'entreprise, qu'il s'agisse d'industries ou de sociétés de services. Elle concrétise l'idée selon laquelle chacun peut participer au développement durable en intégrant des impératifs écologiques adaptés à son activité. Le système de management environnemental n'implique pas en effet les mêmes contraintes selon le domaine auquel il s'applique.

Pour une industrie, il implique une modification des modalités de fonctionnement de l'entreprise. Il s'agit de veiller à réduire ou à éliminer la pollution et le risque liés à l'activité du site, en permettant la diminution de la consommation d'eau, d'énergie et de matières premières, la maîtrise des bruits, de la production de déchets, des émanations de poussières, par exemple.

Pour une profession de services, l'objectif de gestion environnemental s'applique au contexte dans lequel est effectué la prestation. Il concerne ce qui gravite autour de l'activité sans la viser directement. Dans le cas du cabinet d'avocat, la prestation intellectuelle est inchangée du fait de la certification. Seules sont modifiées les conditions dans lesquelles le service est rendu.

---

<sup>527</sup> Le système de management intégré, qualité sécurité environnement (SMI QSE) permet l'attribution des référentiels en matière de qualité (ISO 9001), sécurité (OHSAS 18001) et environnement (ISO 14001). La future norme SD 21 000 dite du développement durable, reprendra ces trois référentiels d'ici quelques années.

Convaincues de l'efficacité de la certification, les entreprises sont de plus en plus nombreuses à demander à être certifiées. L'Etude ISO des certificats ISO 9001 : 2000 et ISO 14001 du 3 septembre 2004<sup>528</sup> a montré une augmentation de plus de 34 % du nombre de certificats ISO 14001 délivrés en 2003 par rapport à 2002. L'Organisation internationale de normalisation a recensé au moins 66 070 certificats délivrés pendant l'année 2003 dans 113 pays.

Les personnes publiques aussi se lancent dans la certification comme en témoignent les procédures engagées par la communauté d'agglomération de Bayonne-Biarritz-Anglet qui visent à l'obtention de la certification ISO 14001 pour l'ensemble du système d'assainissement qu'elle gère en régie.

Parfois, elles se contentent d'inciter les entreprises à demander le certificat en apportant un soutien financier à la réalisation de cette démarche. Elles subventionnent en partie le coût de l'opération qui peut atteindre 100 000 euros. Ainsi, l'ADEME et la région Languedoc-Roussillon prennent en charge 70 % du montant total de la demande de certification des entreprises gestionnaires de sites de stockage de déchets du bâtiment et des travaux publics, à savoir les sociétés Sovani, Biocama, Valoridec et GDR Lavoye, qui devrait intervenir en 2006. L'objectif d'une telle demande est d'aller plus loin que le simple stockage de déchets pour permettre le recyclage des gravats en granulats en respectant un calibrage précis de l'ordre de 0/6 millimètres utilisables pour les voiries et les réseaux, et 0/8 millimètres pour certaines sous-couches et remblais.

c- L'objectif de protection de l'environnement est également poursuivi par le système communautaire de management environnemental (EMAS) qui résulte du règlement N°1832/93 du Conseil du 29 juin 1993 dit "Eco-audit"<sup>529</sup> modifié par le règlement N°761-2001 du 19 mars 2001<sup>530</sup>. Celui-ci comporte certaines

---

<sup>528</sup> [www.iso.org](http://www.iso.org).

<sup>529</sup> Règlement N°1832/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit, *JOCE* N° L 168/1 du 10 juillet 1993. Il est entré en application le 10 avril 1995.

<sup>530</sup> Règlement (CE) N°761-2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental (EMAS), *JOUE* N° L 114/1 du 24 avril 2001.



prescriptions qui lui sont spécifiques, bien que l'ensemble du dispositif soit en cohérence avec celui prévu par la série ISO 14000 quant au fond.

Il en est ainsi notamment de la nature de l'acte qui atteste la mise en place du système de management environnemental au sein de l'entreprise. Alors que la certification prévoit la délivrance d'un certificat par l'organisme certificateur, le système européen exige, quant à lui, l'établissement d'une déclaration environnementale validée par un vérificateur spécialisé en ce domaine<sup>531</sup>.

Quant au fond, une grande similitude est à noter, si bien que les entreprises entendent recourir à l'éco-audit en respectant la normalisation. L'annexe 1 du règlement précité du 19 mars 2001 dispose en effet que "le système de gestion de l'environnement sera mis en œuvre conformément aux prescriptions décrites ci-dessous (section 4 de EN ISO 14001 : 1996)".

Conformément à cette démarche, le Syndicat mixte de la Plaine de l'Ain qui a obtenu la certification ISO 14001 dans le cadre du référentiel EMAS, a rédigé sa déclaration environnementale en 2004 en précisant les axes majeurs de la politique environnementale applicable sur son parc industriel. Par cet acte, le syndicat prévoit de mener diverses actions environnementales. Il est prévu des améliorations du réseau d'alimentation en eau pour le mettre aux normes de sécurité agroalimentaire, pour sécuriser le stockage d'eau et équiper les branchements de clapets anti-retour. Sur le réseau d'assainissement des travaux de mise aux normes des stations d'épuration afin de limiter les mauvaises odeurs sont notamment programmés.

Le système communautaire se présente comme une alternative à la certification internationale. De ce fait, les entreprises ont le choix entre les deux outils de management de l'environnement, si bien que la délivrance d'un certificat n'est pas systématique ; elle dépend du choix de l'entreprise entre l'approche issue du règlement européen et celle émanant du processus de normalisation. Dans ces conditions, la certification apparaît comme le seul système de management environnemental reposant sur la délivrance d'un certificat. L'"Eco-audit" repose sur une démarche unilatérale. Mais, dans un cas comme dans l'autre, l'entreprise entend volontairement se dicter des contraintes

---

<sup>531</sup> Cf. l'article 3-2 c) et d), et l'annexe III (3-2) du règlement européen du 19 mars 2001 précité.

afin de favoriser la réduction des pollutions. Elle consent aussi à être contrôlée par un agent externe appelé auditeur. Un audit est en effet effectué soit préalablement au certificat, soit pour attester la conformité de la déclaration au système EMAS. Il intervient également tous les trois ans dans le cadre du renouvellement de la démarche environnementale.

La certification et l'éco-audit témoignent d'une remise en cause des modalités d'action de l'entreprise. Ils sont le fruit d'une réflexion interne à l'agent économique qui, en portant un jugement sur lui-même, prend conscience de la nécessité de modifier ses modalités d'action.

Ils entraînent l'industriel qui le souhaite dans une spirale dans laquelle l'environnement est perçu comme un atout économique. Ils font de la lutte contre les pollutions un objectif incitant à la réorganisation interne de l'entreprise et à la modification des processus de production. Ils paraissent des outils performants en raison de leur capacité à appeler l'utilisation des méthodes et des moyens de production moins polluants. Mais, à la différence des contrats et des programmes de branche, ils bénéficient d'un cadre juridique dont les contours sont explicitement prévus.

#### 4) Les contrats et les programmes de branche

L'Etat, depuis les années 1970 a conclu avec les industriels et les organismes représentatifs des diverses industries un certain nombre d'accords grâce auxquels il s'engage à subventionner des investissements anti-pollution. Les contrats de branches et les programmes de branche sont "la concrétisation d'une situation de négociation permanente entre les industriels et les services de l'Administration"<sup>532</sup>, et témoignent d'une relation consensuelle. Les uns et les autres ne bénéficient d'aucun cadre juridique précis. Ils sont des procédés conventionnels qui contribuent à la mise en œuvre de la politique des pouvoirs publics. Malgré leur ressemblance, ils s'affichent comme deux types

---

<sup>532</sup> J.-F. SESTIER, Le développement des techniques administratives conventionnelles, Thèse, Lyon III, 1988, p.436.

conventionnels se différenciant principalement par les modalités d'attribution des aides étatiques. Il importe de les présenter séparément en insistant sur leurs spécificités.

a- Les contrats de branche qui sont des accords négociés entre le ministre de l'Environnement et les organismes représentatifs du secteur industriel considéré, "visent à atteindre, dans un certain délai, des niveaux de réduction de la pollution en tenant compte des charges financières supplémentaires pour chaque entreprise, et en distinguant entre établissements existants qu'il faut amener aux normes, et établissements nouveaux qui doivent respecter des contraintes connues *a priori*"<sup>533</sup>. Dans le cadre de ces accords, les professionnels bénéficient du versement par l'Etat d'une aide exceptionnelle, en contrepartie de la réalisation d'opérations de lutte contre la pollution, et ce "dans la mesure où ils ratifient individuellement l'accord au niveau national pour bénéficier de ces aides"<sup>534</sup>.

Il en est ainsi du contrat de l'industrie des pâtes à papier, papier et carton du 12 juillet 1972, de celui de l'industrie de la production du sucre de betterave du 29 août 1973, de celui de l'industrie de la production de levure du 4 mars 1975, de celui de l'industrie des féculeries de pomme de terre du 4 mars 1975, de celui de l'industrie des distilleries d'alcool, de mélasse et viticoles du 5 mars 1975, de celui de l'industrie de l'équarrissage du 29 juin 1977, de celui de l'industrie du lavage et du peignage de la laine du 8 septembre 1977, de celui de l'industrie de la mégisserie du 13 décembre 1977.

La fabrication des pâtes à papier engendre une pollution de l'air en raison des odeurs nauséabondes et nocives qui se dégagent de l'utilisation de produits chimiques. Elle est aussi à l'origine d'une pollution de l'eau du fait des rejets des déchets en solution dans les eaux usées de l'usine qui rejoignent ensuite le cours d'eau le plus proche. Dans la mesure où l'importance quantitative des résidus chimiques est équivalente au tonnage de production de pâtes, l'impact de cette activité industrielle sur le milieu naturel est largement négatif. La

---

<sup>533</sup> *Ibid.*

<sup>534</sup> *Op. cit.*, p.437.

réduction de la quantité de déchets envoyés dans les eaux usées implique la réalisation des travaux de modernisation des usines. La diminution de la nocivité des résidus chimiques implique l'utilisation de matériels d'épuration qui permettent de réduire de 90 % la pollution rejetée. La mise en place de ces moyens techniques implique des investissements souvent considérables. Pour inciter les entreprises à les réaliser, les pouvoirs publics décident de participer au financement des travaux de réduction de la pollution réalisés par les entreprises conformément au programme contenu dans le contrat de branche du 10 juillet 1972. Il est ainsi prévu une aide exceptionnelle de l'Etat qui consiste en une subvention d'investissement et en une aide au paiement des redevances de pollution instituées par le Comité Interministériel du 13 mai 1968, sans que le total puisse dépasser 80 % du montant des investissements.

L'activité de tannage des peaux suppose des rejets de produits chimiques (notamment le chrome) dans les eaux usées de l'usine qui vont se déverser ensuite dans les rivières. Pour limiter ces pollutions, les entreprises doivent effectuer des travaux permettant de traiter les déchets au sein même de l'usine. Le coût peut s'avérer important. L'Etat envisage d'aider la réalisation de ces opérations en signant avec la Chambre syndicale des mégissiers un contrat, le 13 décembre 1977. Les entreprises qui s'engagent à respecter le programme de lutte contre les pollutions, bénéficient d'une aide au paiement des redevances de pollution instituées par le Comité Interministériel du 13 mai 1968. Des aides financières exceptionnelles leurs sont accordées dans la limite de 10 % du montant des investissements pris en compte par l'Agence de bassin appelée Agence de l'Eau depuis un arrêté du 3 novembre 1991. L'article 4 du contrat de l'industrie de la mégisserie précité, précise que l'ensemble des subventions ne peut toutefois dépasser 80 % du montant des investissements. Ainsi, pour bénéficier des aides des pouvoirs publics, les usines signataires s'engagent dans un programme de réduction des pollutions des eaux prévu en annexe de l'accord. Elles élaborent un projet de travaux internes à réaliser afin d'éliminer les boues produites par un procédé présentant toute garantie au point de vue de la protection du milieu naturel, de réduire les consommations d'eau et le débit maximal des rejets d'eaux polluées. Les ouvrages réalisés ne donnent droit à subvention que s'ils sont considérés comme satisfaisant au programme. L'usine considérée devra rejeter un flux de pollution inférieur au flux maximal prévu.

D'autres contrats de branche ont depuis été élaborés, parmi lesquels figurent le contrat pour la réduction des pollutions générées par les ateliers de fromageries de Haute-Savoie du 12 août 1998 conclu entre l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Département de Haute-Savoie, la Fédération Régionale des Coopératives Laitières de Haute-Savoie, l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse (RMC), l'Association des vendeurs directs et le Syndicat des Fromagers, établit un programme d'actions pluriannuel sur cinq années compatible avec les conditions économiques difficiles de ce secteur d'activité. Il est destiné à réduire, voire supprimer, la pollution organique produite par ces fromageries en assurant un traitement collectif ou individuel de la pollution. L'activité fromagère du département de la Haute Savoie est conséquente, puisque, aux termes de l'article 1 dudit contrat, elle compte cinquante fromageries (quarante coopératives et dix établissements privés) qui travaillent 220 millions de litres de lait par an provenant de 1 700 exploitations. Elle génère une pollution brute annuelle approchant les 56 000 EH (unité équivalent habitant) dont 14 000 EH issue de 21 ateliers n'est pas traitée collectivement ou individuellement. Pour remédier à cette situation et inciter les ateliers de fromageries à participer à l'effort environnemental, le soutien financier des personnes publiques aux investissements de dépollution est opportun. A cet effet, le contrat prévoit une aide de l'Agence de l'eau RMC à hauteur de 60 % du montant total de l'opération de diagnostic des moyens à mettre en place pour réduire à la source les pollutions. L'Etat et la Région Rhône-Alpes assurent le financement à parité du solde.

Il s'agit de déterminer, pour chaque atelier de fromagerie, les travaux à réaliser pour optimiser et séparer les circuits d'eaux propres et d'eaux souillées, d'améliorer et de fiabiliser la collecte des effluents de lavage, d'améliorer le dispositif de nettoyage et de stérilisation, de permettre une meilleure récupération des sérums de toutes natures, de fiabiliser les filières d'élimination des sérums telle que la filière porcs, de mieux gérer les saumures et les solutions de stérilisation des matériels (article 3.2 dudit contrat). Conformément à ce diagnostic, chaque fromagerie bénéficie d'une aide de l'Agence de l'eau RMC à hauteur de 30 % et de celle du Département de la Haute-Savoie à hauteur de 25 %, pour permettre la réalisation des travaux internes afin de réduire la consommation d'eau et de minimiser le coût de l'épuration en redistribuant le

lactosérum (article 3.3.1 dudit contrat). Le traitement final des rejets est assuré par le raccordement systématique des fromageries au dispositif d'épuration collectif ou individuel dont le financement provient pour 40 % de l'Agence de l'eau RMC, pour 25 % du Département de la Haute-Savoie et pour 7 % de la Région Rhône-Alpes.

Dans cette catégorie d'accords figure également la Charte minière pour le progrès de l'activité d'extraction aurifère de Guyane signée en août 2004 par la Fédération des entreprises minières de Guyane (FEDOM-G) et l'Etat. Elle engage les entreprises membres dans l'application de principes qui garantissent une bonne pratique de l'activité minière. La Charte tend à améliorer le développement économique de l'activité minière et à tenir compte de la protection de l'environnement. Elle prévoit à cet effet une concertation préalable à tout projet de demande d'autorisation d'une certaine importance ou touchant une zone sensible, qui se traduit par la rédaction et la diffusion d'un document d'information relatant les mesures prévues en matière de protection de l'environnement, et par l'organisation de réunions publiques (article 2). Elle impose la réalisation d'une étude d'impact pour tout nouveau site d'exploitation (article 4). En son article 6, elle oblige les exploitants à utiliser autant que faire ce peut les meilleures technologies disponibles pour limiter les nuisances, à construire un circuit fermé de décantation afin d'éviter la pollution des eaux de surface ou souterraines, à supprimer le mercure dans la chaîne de production dans les six mois suivant la signature de la Charte, à garantir la traçabilité des déchets spéciaux, à respecter la faune et la flore en re-végétalisant les zones exploitées et en assurant un réaménagement progressif et coordonné des sites. Elle incite par ailleurs au développement des compétences techniques en matière d'environnement (articles 7 et 8), et insiste sur l'importance de la sécurité des zones exploitées (article 12)<sup>535</sup>.

---

<sup>535</sup> D'autres contrats de branche peuvent être cités : le contrat d'objectif de maîtrise des déchets industriels de la branche plasturgie d'Oyonnax du 6 mai 1994, celui de la branche chimie du 20 mai 1994, le contrat industriel relatif aux déchets du décolletage du bassin versant de l'Arve du 23 mai 1997.

b- Les programmes de branche qui sont apparus à partir de 1974, sont conclus directement par les groupes industriels avec le ministre de l'Environnement, "sans subventions spécifiques, mais avec une priorité pour les subventions générales", comme le souligne le professeur Sestier<sup>536</sup>. Ils ne commandent pas le versement des aides dont l'attribution est indépendante de la signature de ces engagements. Ils servent seulement à créer une situation de priorité dans la distribution de la subvention.

Dans ce cadre, les industriels s'entendent avec l'Etat sur les investissements à effectuer pour réduire les rejets polluants que génère leur activité. Ils élaborent un programme de mise en conformité des installations vétustes. "Ces dernières sont réparties, à la suite d'une étude conjointe réalisée par les professionnels et les services administratifs, en trois catégories<sup>537</sup> précisant les délais dans lesquels les cimenteries doivent être conformes aux règlements, mais sans bourse délier pour l'Etat", comme le relève J.- G. Padioleau au sujet de la branche ciment<sup>538</sup>.

Cinq programmes de branche ont été signés concernant l'électrolyse des chlorures alcalins en 1974, les plâtrières en 1975, le papier-carton en 1976 (programme de rattrapage en 1983), l'équarrissage le 29 juin 1977 et l'amiante-ciment le 29 octobre 1980 (l'accord a été accepté par seulement onze usines, excluant *de facto* un certain nombre d'entreprises de la branche). Les programmes de branche poursuivent des objectifs de dépollution de l'eau et de l'atmosphère par les odeurs nauséabondes causées par l'activité. Ils imposent aux industriels la réalisation d'investissements qui visent à mettre en conformité les installations dans un but de protection de l'environnement. Certains ne sont pas respectés et d'autres sont mis en application spontanément par les industriels.

---

<sup>536</sup> *Ibid.*

<sup>537</sup> C'est-à-dire :

- les cimenteries n'occasionnant que peu de nuisances, mais faisant l'objet de plaintes ;
- les cimenteries faisant l'objet de plaintes et devant être modernisées en priorité ;
- les cimenteries occasionnant des nuisances, mais ne gênant aucun voisinage en raison de leur éloignement des agglomérations.

<sup>538</sup> J.-G. PADIOLEAU, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p.122.

A cet égard, l'équarrissage est un secteur qui est source d'importantes pollutions et nuisances (odeurs, déchets et pollution de l'eau). Le programme de branche de 1977 implique diverses actions qui tendent vers l'auto-surveillance. Il invite les établissements à mettre aux normes leurs installations, à établir une instruction technique qui étend les objectifs du programme aux établissements à venir et une circulaire qui présente aux préfets le programme. En 1981, seules trente unités sur soixante-trois étaient en règle administrativement. Par conséquent, aucun bilan chiffré de l'administration sur la réduction des nuisances olfactives n'a pu être établi.

De même, le programme du papier-carton de 1976 a donné lieu à un programme de rattrapage en 1983 en raison du non-respect par les industriels des prescriptions initiales. Il fixe un échéancier de mise en conformité aux normes techniques de l'industrie papetière pour limiter les pollutions chroniques dues aux rejets des bains de rinçage de la pâte. Face à un bilan lacunaire (aucune donnée chiffrée ne fait apparaître une réduction des pollutions), le programme de branche a été reconduit en 1983. Depuis, la situation semble s'améliorer même s'il est à déplorer un dépassement fréquent des normes techniques<sup>539</sup>.

En revanche, la mise en application du programme amiante-ciment se révèle être un succès. Cet accord qui s'inscrit dans un contexte particulier lié à l'impopularité du produit lié aux risques cancérigènes est respecté par les parties. La mobilisation de l'opinion publique et des médias contre l'amiante incite les industriels à limiter les rejets dans l'atmosphère. Le programme fixe des prescriptions et un échéancier de réalisation sur cinq ans. Il prévoit des investissements permettant la mise en conformité des installations et le respect d'un taux de rejet de poussières de 0,5 mg/m<sup>3</sup>. A l'issue du programme, les normes d'émissions prescrites sont respectées et certaines usines relèvent des taux de 0,06 mg/m<sup>3</sup><sup>540</sup>.

L'Etat s'est par ailleurs rapproché des groupes industriels en négociant directement avec eux.

---

<sup>539</sup> P. LASCOURMES, Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branches et d'entreprise, *Revue politiques et management public*, volume 11, n°4, 1993, p.47, *loc. cit.*, p.76.

<sup>540</sup> *Op. cit.*, p.68.



Il a signé un accord-cadre avec le groupe Péciney-Ugine-Kuhlman le 23 juillet 1975 qui est applicable à toutes les branches et toutes les filiales. Par cet acte, l'industriel s'est engagé à améliorer ses usines les plus polluantes en investissant 250 millions de francs (22,73 millions d'euros) dans des aménagements anti-nuisances d'ici 1979. Des conventions d'entreprises sont venues compléter le programme de branche afin d'en garantir l'application par les filiales de la société mère. Trois conventions d'entreprises ont été conclues le 9 novembre 1976 pour les secteurs de la chimie, de l'aluminium et du cuivre. Hormis cet exemple réservé aux grandes entreprises, des programmes de branche ont été signés par les industries de plus petite taille. Ainsi, l'accord conclu le 18 novembre 1976 avec la société Creusot-Loire prévoyait 71,5 millions de francs (6,5 millions d'euros) d'investissements en vue de réduire la pollution due aux fumées fluorées qui s'échappaient des aciéries électriques. Il tentait de répondre aux plaintes des éleveurs de bovins pour les dommages causés au cheptel par cette industrie.

Dans certains cas, les entreprises mandatent le syndicat professionnel pour les représenter et signer l'acte, comme dans l'hypothèse de l'accord du 29 juin 1977 conclu entre le ministre de l'Environnement et le Syndicat national de récupération des industries animales.

Parfois, les programmes visent les entreprises d'une même branche installées dans un secteur géographique limité à un bassin hydrographique par exemple. Tel est le cas des accords signés par les industries des teintures et apprêts qui sont situées dans les bassins Artois-Picardie et Rhin-Meuse<sup>541</sup>.

Les contrats de plan prévus par la loi du 29 juillet 1982<sup>542</sup> ont permis de donner aux nouveaux accords un cadre légal qui jusque là lui faisait défaut. L'entreprise Saint-Gobain a ainsi conclu avec le ministre de l'Environnement une convention concernant la politique de l'eau, le 15 février 1983.

---

<sup>541</sup> Cf. F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, LGDJ, 1981, p.153, note 41 et J.-F. SESTIER, *op. cit.*, p.439, note 320.

<sup>542</sup> Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, *JORF* 30 juillet 1982, p.2441.

Cette diversité conventionnelle présidait à la recherche d'un consensus à une époque où l'Etat participait financièrement aux investissements anti-pollution. Dans la mesure où les subventions sont moins fréquemment accordées, ces types d'engagements semblent désormais remplacés par d'autres outils d'ailleurs non moins complexes.

##### 5) Les engagements volontaires de l'industrie dits "codes de bonne conduite"

Les codes de bonne conduite traduisent la prise de conscience par l'entreprise des répercussions négatives sur l'environnement de son activité. Ils tentent d'apporter des solutions techniques aux problèmes de pollutions en contraignant l'industriel à modifier ses modalités d'action et ses processus de production. Ils précisent les opérations à entreprendre et les investissements à effectuer dans le sens d'une meilleure performance environnementale.

Ils apparaissent souvent en contrepoint d'une réglementation défailante, en raison de son inexistence ou de son insuffisance. Dans ce contexte, ils tentent d'encadrer l'action de l'entreprise, de lui imposer des règles d'un niveau élevé de protection.

Reposant sur le volontariat, les codes de bonne conduite sont perçus comme des actes qui incitent l'industriel à un comportement environnemental. Ils l'invitent à suivre la ligne de conduite qu'il se dicte marquée par la recherche de l'amélioration des mesures de protection, la diminution des émissions polluantes et la réduction des consommations d'énergie. De ce fait, ils traduisent une situation d'"auto-guidance" gouvernée par l'absence de tout formalisme juridique. Si bien qu'ils émergent de relations multipartites sous couvert d'appellations diverses.

Il est nécessaire de reprendre ces trois éléments de présentation des codes de bonne conduite.

a- Les codes de bonne conduite ont pour objectif d'inciter les entreprises à améliorer leur performance environnementale en déterminant pour certains des

principes directeurs, pour d'autres des modalités d'action ou des normes techniques.

Ils affichent parfois des objectifs globaux en guidant l'action des entreprises par l'énoncé de principes généraux. Il en est ainsi de la Charte des entreprises pour le développement durable adoptée par la 64<sup>ème</sup> session du Comité Directeur de la Chambre de Commerce Internationale le 27 novembre 1990 et publiée en avril 1991 qui atteste la vocation internationale des principes de gestion de l'environnement en rassemblant plusieurs centaines d'entreprises situées dans pas moins de soixante pays. Elle impose notamment d'intégrer la gestion de l'environnement parmi les priorités de l'entreprise, d'améliorer en permanence les politiques, les programmes et les performances de l'entreprise vis-à-vis de l'environnement, en concevant des produits et des services ne présentant pas de danger et permettant le meilleur rendement énergétique.

Les codes de bonne conduite déterminent dans certains cas des actions à entreprendre par les partenaires dans le sens d'une réduction des pollutions. A ce titre, il est permis de citer plusieurs actes élaborés dans le domaine des déchets. La Charte de partenariat entre Eco-Emballages et la Federec (Fédération française de la récupération pour la gestion industrielle de l'environnement et du recyclage) du 10 juillet 1996 vise à garantir la traçabilité et la valorisation des déchets pris en charge par les adhérents de Federec et provenant des collectivités locales partenaires d'Eco-Emballages. Pour ce faire, les repreneurs doivent tenir un registre trimestriel des tonnages repris auprès des collectivités locales, par matériau, et les tonnages valorisés de ces mêmes déchets d'emballages ménagers. Ces rapports sont à transmettre périodiquement à la Federec et à la société Eco-Emballages.

L'Accord-cadre pour la collecte des déchets phytosanitaires signé le 1<sup>er</sup> octobre 2003 par l'Etat et Adivalor<sup>543</sup> pour encourager la collecte et le traitement des déchets issus de l'utilisation des produits phytosanitaires par les professionnels

---

<sup>543</sup> Adivalor : association professionnelle représentant les sociétés de produits phytosanitaires et les distributeurs, chargée de l'organisation, du développement et de l'exploitation des activités de la filière de gestion des déchets phytosanitaires.

retient également l'attention<sup>544</sup>. Il prévoit notamment d'intensifier les actions de sensibilisation et d'information auprès des agriculteurs pour permettre la collecte de plus de 50 % des emballages à l'échéance 2006.

On peut également citer la Convention signée par la société Eco-Emballages et la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône le 4 décembre 2003, par laquelle les contractants s'engagent à généraliser la collecte sélective sur le réseau autoroutier. Il s'agit de contribuer à l'action d'Eco-Emballages en équipant les aires de repos, les aires de services et les stations de péage de conteneurs pour le verre, les emballages à recycler et les déchets non recyclables.

Parfois, les codes de bonne conduite fixent des objectifs chiffrés de réduction des pollutions. Il s'agit pour l'essentiel d'une diminution de la consommation d'énergie et de l'émission de gaz carbonique, comme l'évoquent les Engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 souscrits respectivement par le Groupe Pechiney le 13 mai 1996, la Chambre Syndicale Nationale des Fabricants de Chaux Grasses et Magnésiennes le 2 juillet 1996, les Trois Suisses le 29 octobre 1996 et la Fédération de l'Acier le 19 décembre 1996. Les entreprises signataires décident volontairement de se soumettre à des principes généraux de réduction de la consommation d'énergie et du niveau d'émission du dioxyde de carbone. Ils se prononcent sur l'évolution du taux d'émission du CO<sub>2</sub> et les actions significatives concourant à cet objectif. Pour la Fédération française de l'acier par exemple, il s'agit d'atteindre en 2000 une diminution de 9,7 % de l'émission totale de gaz carbonique par rapport à l'année de référence 1990, en optimisant le fonctionnement des fourneaux de cokerie et en modernisant ou en remplaçant les installations existantes. Le groupe Pechiney s'est fixé pour objectif de limiter à 2 % l'augmentation des émissions globales de gaz à effet de serre, de réduire de 19 % les émissions spécifiques de CO<sub>2</sub> et de 63 % les émissions de tétrafluorure de carbone. Cet engagement implique une réduction de la consommation d'énergie de 7 % pour l'énergie thermique et

---

<sup>544</sup> Le taux de collecte des emballages vides de produits phytosanitaires et de produits phytosanitaires non utilisables est en forte hausse, puisqu'il a augmenté de 40 % pour les premiers et de 60 % pour les deuxièmes, en 2004, pour atteindre respectivement 2 490 tonnes et 2 750 tonnes.

de 2 % pour l'électricité en veillant à leur utilisation optimale. Ayant atteint ces taux, il s'est engagé à nouveau le 1<sup>er</sup> janvier 2001 à réduire, d'ici 2012, de 15 % ses émissions de gaz à effet de serre.

Le groupe chimique Rhodia a formalisé son engagement dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de l'AERES<sup>545</sup> le 17 décembre 2003. Il envisage une diminution de 40 % de ses émissions de CO<sub>2</sub> sur la période 1990-2010 qui devront passer annuellement de 18 à 12,4 millions de tonnes grâce à la mise en place de co-génération sur ses principaux sites. La réduction de protoxyde d'azote évaluée à 4 millions de tonnes d'équivalent carbone par an sera obtenue par une amélioration des procédés.

Ainsi, les codes de bonne conduite constituent des instruments qui impliquent concrètement l'entreprise dans la lutte contre les pollutions. Ils traduisent ouvertement la volonté de l'industriel de s'engager dans la protection de l'environnement et d'agir à cet effet de manière significative.

b- En fixant des principes généraux, des modalités d'action ou des objectifs chiffrés, ces accords paraissent des types juridiques complémentaires ou supplétifs. Leur conclusion se justifie alors pour pallier une situation non-conforme à l'objectif de protection de l'environnement. Elle est commandée par l'impératif de performance environnementale.

Les codes de bonne conduite naissent d'un contexte particulier lié à une déficience normative, soit que la règle de droit est inexistante, soit qu'elle est insuffisante.

Ils sont en effet parfois élaborés pour pallier l'absence de réglementation. L'entreprise entend souscrire un tel engagement pour se sentir liée par une norme qui lui est spécifique et qui lui est directement applicable. Elle se soumet ainsi à une règle à l'élaboration de laquelle elle a participé volontairement. Ce

---

<sup>545</sup> AERES : Association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre créée en septembre 2002 par dix neuf groupes industriels français pour favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle a pour objectif de coordonner, valider et assurer le suivi des engagements des industriels.

caractère volontaire est fondamental à l'acceptation d'une norme qui de toute évidence est contraignante. En effet, dès lors que l'industriel souscrit à un accord indiquant un comportement à suivre obligatoirement ou non, il entend se soumettre aux exigences de cet acte. Dans ces conditions, le fait pour lui de signer le document écrit équivaut à une obligation d'agir conformément aux prescriptions qu'il contient.

Au moment de l'élaboration des Engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie au cours des années 1990, les branches industrielles de l'acier, des cimenteries, des fabricants de chaux grasses et magnésiennes, le groupe Péchiney, notamment, ont fixé des objectifs de réduction des émissions de dioxyde de carbone en dehors de toute réglementation existante, laquelle n'est apparue qu'ultérieurement par l'ordonnance n°2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre<sup>546</sup> transposant la directive n°2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de gaz à effet de serre<sup>547</sup>.

Dans certains cas, les codes de bonne conduite vont plus loin que la règle de droit. Ils énoncent des objectifs plus ambitieux. Ils traduisent une motivation louable de leurs signataires. Les industriels se fixent à eux-mêmes des normes contraignantes dont la mise en œuvre implique des investissements souvent importants. Les accords signés tendent à une mise en conformité des infrastructures à la règle unilatérale préexistante ou prévoient des mesures plus strictes : par exemple, l'engagement de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000, souscrit par les Trois Suisses le 29 octobre 1996, prévoit la réduction de 25 % des émissions de gaz carbonique, par des mesures portant sur la consommation d'énergie sur les sites, et sur les conditions de transport des marchandises vendues.

Mais, la motivation des industriels est discutable, lorsque la vertu n'est que simulée et dissimule la volonté d'éviter l'élaboration d'une règle plus sévère.

---

<sup>546</sup> Ordonnance n°2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *JORF* 17 avril 2004, p.7089.

<sup>547</sup> Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de gaz à effet de serre, *JOUE* N° L 275/32 du 25 octobre 2003.

Ces accords permettent en effet parfois de déjouer l'éventualité d'une réglementation plus stricte qui aurait des répercussions négatives et diminuerait la compétitivité de l'entreprise. Ils traduisent une situation où les rapports de force sont favorables à l'industriel, lequel tente d'imposer à l'autorité publique son point de vue et de faire prévaloir les considérations économiques sur l'objectif de protection de l'environnement.

Ainsi, l'Engagement de réduction des émissions de poussières des fours de cimenteries incinérant des déchets industriels spéciaux souscrit par le Syndicat français de l'industrie cimentière le 10 octobre 1996 prévoit la mise en conformité des installations, et ce afin de respecter la valeur limite en poussières des émissions gazeuses en provenance des fours contenue dans un arrêté du 3 mai 1993. Il a permis, en association avec les accords conclus par le Groupe Pêchiney le 13 mai 1996, la Chambre Syndicale Nationale des Fabricants de Chaux Grasses et Magnésiennes le 2 juillet 1996 et la Fédération de l'Acier le 19 décembre 1996, d'éviter l'institution par la Communauté européenne d'une *éco-taxe*<sup>548</sup> qui aurait obliger les industriels à payer une contribution financière déterminée en fonction de leurs émissions de dioxyde de carbone et de leur consommation d'énergie.

Cette volonté de contribuer à la protection de l'environnement, et d'éviter des règles unilatérales plus sévères, se poursuit pour les sociétés cimentières Holcim (France), Lafarge ciments et Vicat par des engagements individuels établis dans le cadre de l'Association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre (AERES) en janvier 2003. Par ailleurs, l'entreprise Lafarge poursuit sa démarche environnementale en menant, depuis novembre 2001 en partenariat avec WWF, des actions au plan mondial. Elle s'engage à réduire de 20 % ses émissions de CO<sub>2</sub> en 2010 par rapport à 1990, en améliorant l'efficacité énergétique, l'utilisation de combustibles de substitution et l'ajout au ciment de composants minéraux, tels que des laitiers de sidérurgie et des cendres volantes de centrales thermiques au charbon.

---

<sup>548</sup> Proposition de directive instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie, COM (92), 22 final, JOCE N° C 196/1 du 3 août 1992.

Les chartes permettant l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile<sup>549</sup> sont elles aussi, conclues pour empêcher l'éventualité d'une réglementation plus stricte. Face aux incertitudes scientifiques et aux résultats contradictoires des études menées par différents groupes d'experts<sup>550</sup> quant aux risques sur la santé des champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés par les réseaux de télécommunication, les valeurs limites d'exposition du public aux ondes émises par les antennes prévues par la circulaire interministérielle du 16 octobre 2001<sup>551</sup> et du décret n°2002-775 du 3 mai 2002<sup>552</sup> reprenant les textes européens<sup>553</sup>, paraissent à certains insuffisantes. Les opérateurs de téléphonie mobile tentent alors de recourir à la concertation et de négocier avec les communes les conditions de l'implantation de nouvelles antennes de téléphonie mobile. Or, ils imposent bien souvent les termes de l'accord de sorte que celui-ci se contente des valeurs limites contenues dans la réglementation.

La charte traduit alors une situation où les rapports de force sont favorables aux opérateurs, et ce au dépens des collectivités locales dont les compétences techniques en la matière semblent extrêmement réduites. Depuis le décret précité, les maires ne disposent en effet plus d'aucun pouvoir de police en matière de protection contre les risques encourus par les antennes-relais, ce pouvoir de police spéciale est désormais dévolu au ministre chargé des Postes et télécommunications. Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt du 22 août 2002 *SFR c/*

---

<sup>549</sup> Voir, par exemple, la Charte des stations de base de téléphonie mobile conclue entre la société Bouygues Telecom, la société Orange, la société SFR et la ville de Lyon le 28 mai 2002, la Charte de bonne conduite signée entre les mêmes opérateurs et la ville de Nogent-sur-Marne le 4 juillet 2002, la Charte pour l'implantation des stations de base de radiotéléphonie mobile conclue par les mêmes opérateurs et la ville d'Angers le 3 février 2003.

<sup>550</sup> Les études menées par l'Organisation Mondiale de la Santé et la Direction Générale de la Santé, en l'occurrence le rapport de la Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants de novembre 1999 et le rapport d'experts présidé par le docteur Zmirou de janvier 2001, aux termes desquelles aucun risque significatif pour la santé n'a été relevé compte tenu des connaissances techniques et médicales à ce jour, sont contestées par les associations de scientifiques qui militent pour une réglementation contraignante.

<sup>551</sup> Circulaire interministérielle du 16 octobre 2001 relative à l'implantation des antennes relais de radiotéléphonie mobile, *JORF* 23 octobre 2001, p.16690.

<sup>552</sup> Décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L 32 du Code des postes et télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques, *JORF* 5 mai 2002, p.8624.

<sup>553</sup> Il s'agit notamment de la directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité (*JOCE* N° L 91/10 du 7 avril 1999), de la recommandation du Conseil du 12 juillet 1999, n° 1999/519/CE, relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques de 0 Hz à 300 GHz (*JOCE* N° L 199/59 du 30 juillet 1999).



*commune de Vallauris*<sup>554</sup> a d'ailleurs confirmé l'impossibilité pour une collectivité locale de prendre un arrêté visant à interdire l'implantation d'équipements de radiotéléphonie en s'appuyant sur le principe de précaution, aux motifs qu'une telle mesure de police qui doit répondre à un besoin de sécurité et de salubrité publique n'est pas justifiée au regard des connaissances scientifiques telles qu'elles apparaissent dans la réglementation actuelle.

La jurisprudence reste cependant fluctuante, puisque le Tribunal administratif de Marseille dans un jugement du 9 mars 2004 *Société Orange France*<sup>555</sup>, adopte une position inverse en permettant précisément à un maire, dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, de prendre une mesure d'interdiction d'implantation des stations-relais de téléphonie mobile en se fondant sur le principe de précaution.

c- Les codes de bonne conduite ne suivent aucun formalisme précis, si bien qu'ils se rapportent à des actes aux contours juridiques flous. Ils sont en effet conclus en marge de tout statut préalablement établi par la règle de droit ; cela leur confère le caractère *sui generis* qui permet de leur reconnaître une identité à part entière. Le fait qu'ils soient conclus sans référence à un cadre juridique quelconque révèle qu'ils constituent des actes de nature particulière. Ils ne contiennent aucune disposition normative obligatoire pour les parties signataires, et ils se contentent d'énoncer des normes destinées à assurer l'autorégulation d'un secteur d'activité par les professionnels. Ils apparaissent comme "l'expression d'ordres spontanés et mûris"<sup>556</sup> qui se produisent d'eux-mêmes et évoluent sans cesse. Ils répondent ainsi à "une démarche néocorporatiste par laquelle une profession se donne des règles et les moyens

---

<sup>554</sup> C.E. 22 août 2002, *SFR c/ Commune de Vallauris*, AJDA 25 novembre 2002, p.1300, note P. Binczak ; *Droit administratif*, novembre 2002, p.32). Cet arrêt vient contredire une décision de la Cour administrative d'appel de Marseille du 13 juin 2002, *Association intercommunale pour la défense des quartiers Peyre-Long, des Espinets et les sites environnants* (*Droit administratif*, novembre 2002, p.32), par laquelle la juridiction annule, en invoquant le principe de précaution, le fait pour un maire de ne pas s'être opposé à l'édification d'une station de base de téléphonie mobile, aux motifs que l'absence de nocivité de ce genre d'équipement n'est pas scientifiquement démontrée.

<sup>555</sup> TA Marseille, 9 mars 2004, n°023527, *Sté Orange France, Environnement*, juin 2004, p.26.

<sup>556</sup> G. FARJAT, Nouvelles réflexions sur les codes de conduite privée, in J. CLAM et G. MARTIN (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Droit et Société, Recherche et Travaux, 5, Paris, LGDJ, 1998, p.151, *loc. cit.*, p.154.

d'en assurer l'efficacité"<sup>557</sup>. Leur émergence correspond à une situation politique néolibérale par laquelle l'Etat laisse le soin aux industriels de réguler eux-mêmes leur activité.

Les codes de bonne conduite s'analysent en conséquence comme des actes dépourvus de valeur juridique et contraignante, dont les appellations sont multiples. Ils regroupent différents intitulés tels que convention, accord, accord-cadre, charte, engagement.

Les codes de bonne conduite peuvent en effet être dénommés "convention". Il en est ainsi de la Convention signée en 1991 par les ministres chargés de l'agriculture et de l'industrie avec les représentants de l'industrie des engrais, qui a pour objet de "promouvoir, par un effort significatif de sensibilisation, de formation, et d'information, une gestion maîtrisée des apports d'engrais azotés". Les producteurs et distributeurs d'engrais azotés s'engagent à "promouvoir le respect de la fertilisation raisonnée". Ils produisent conformément à une « charte de qualité » figurant en annexe de la convention.

Parmi les codes de bonne conduite, certains empruntent l'appellation d'"accord", comme l'attestent les deux Accords ADEME/EDF du 4 octobre 1996 relatifs au développement des énergies renouvelables, au bâtiment et aux économies d'énergie. L'un et l'autre visent, respectivement, à intensifier la formation du personnel et la coordination des efforts de chacun des partenaires dans la recherche et le développement, et à renforcer la qualité thermique des bâtiments neufs et existants en veillant au développement de la bi-énergie bois-électricité et en favorisant la substitution des chlorofluorocarbones et des hydrofluorocarbones.

L'expression "accord-cadre" est par ailleurs largement utilisée par l'ADEME qui poursuit une démarche partenariale intense pour mener à bien sa politique environnementale. L'Accord-cadre signé le 2 décembre 2003 pour une durée de trois ans, par l'ADEME et la SNCF, retient l'attention. Il permet de

---

<sup>557</sup> J.-B. RACINE, La valeur juridique des codes de conduite privés dans le domaine de l'environnement, *RJE* 4-1996, p.409.

conforter la coopération des deux partenaires pour le développement durable en tendant à promouvoir le management environnemental, les économies d'énergie, la réduction du bruit, la sensibilisation des usagers sur les enjeux de l'environnement. L'ADEME apporte à la SNCF son expertise et son soutien à la réalisation de ces objectifs.

De même, l'ADEME et la RATP ont formalisé leur partenariat en signant un accord-cadre au cours de l'été 2004. L'un et l'autre collaborent en faveur du développement durable et s'engagent à mener des campagnes d'actions pédagogiques et de sensibilisation aux préoccupations environnementales.

Conformément à cette démarche partenariale, l'ADEME a, depuis la fin de l'année 2004, signé plusieurs accords-cadres avec successivement l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, le réseau des centres techniques industriels et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.

L'Accord-cadre conclu avec l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, fin décembre 2004, contribue au développement d'une collaboration scientifique et technique de chacun des partenaires pour favoriser la qualité de l'air extérieur et de l'air intérieur, pour réduire la pollution des sols, les nuisances sonores et celles liées aux déchets.

L'Accord-cadre conclu avec le réseau des centres techniques industriels le 2 février 2005, précise la démarche de collaboration et d'échange des compétences de chacun des partenaires. Les membres de ces centres s'engagent à une plus grande maîtrise de l'énergie et consentent à sensibiliser les membres de l'ADEME aux préoccupations des industriels.

L'Accord-cadre conclu avec l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie le 7 février 2005, confirme la volonté de chaque partie de favoriser les entreprises à recourir à la démarche de management environnemental, à les sensibiliser au développement durable et à la maîtrise de l'énergie et des déchets.

Dans d'autres cas, les partenaires choisissent de conclure des documents intitulés "protocoles d'accord", tel celui signé par la Caisse nationale des caisses d'Epargne et la Fédération nationale des travaux publics le 19 avril 2005. Par cet acte, les partenaires s'engagent à coproduire un guide sur le développement des

énergies renouvelables. L'organisme de banque assure l'ouverture d'une enveloppe globale de 300 millions d'euros pour financer la construction d'ouvrages respectant les critères environnementaux.

Le terme "charte" est également employé fréquemment pour désigner un accord conclu tant par les pouvoirs publics que par les entreprises. Outre la Charte des entreprises pour un développement durable précitée du 27 novembre 1990, la dénomination "charte" est utilisée dans le cadre du partenariat entre les collectivités locales et les professionnels dans le domaine de la gestion des déchets. Il en est ainsi de la Charte pour la récupération, le recyclage des vieux papiers et la promotion de l'utilisation du vieux papier recyclé dans la région Rhône-Alpes signé le 9 février 1996 par l'ADEME, le Conseil régional et les conseils généraux (Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie et Haute-Savoie), qui tend à développer la collecte des vieux papiers-cartons notamment des journaux, des brochures, des magazines, et de celle des papiers de bureau, ainsi qu'à favoriser la consommation du papier recyclé à usage graphique. Les signataires s'engagent donc à faire la promotion de la charte, à aider à la mise en place des collectes, à mener en commun des actions de communication et de sensibilisation, à réaliser et à diffuser un bilan annuel des collectes réalisées.

De même, la Charte départementale de gestion des déchets de chantier du bâtiment et des travaux publics, signée dans le département de l'Allier en novembre 2003 par l'Etat, l'ADEME, les collectivités locales, les chambres consulaires et les organismes professionnels intègre les impératifs du développement durable. Elle tend à limiter la production des déchets et de recycler ceux qui sont produits par les chantiers du bâtiment et les travaux publics. Il s'agit pour les professionnels de réduire les déchets à la source, d'optimiser le tri sur les chantiers en mettant en place les installations adaptées, et d'orienter le transfert des déchets vers les filières adaptées.

Dans le domaine de la lutte contre le bruit, les professionnels des débits de boisson entendent se dicter une ligne de conduite contribuant à limiter les nuisances sonores. La Charte de l'association « Collectif culture bar-bars » de Nantes élaborée en 2004 peut être souscrite par les exploitants de bars et bistrotts en tout genre qui veulent défendre la profession et la diffusion de la musique dans des conditions acceptables pour tous. Ils s'engagent à privilégier le

dialogue et la concertation avec les riverains, avec les autorités administratives et les collectivités locales. Ils entendent mener des actions de sensibilisation de leur clientèle aux risques liés notamment à l'exposition prolongée à des volumes sonores élevés, par voie d'affichage<sup>558</sup>.

L'expression "charte de partenariat" est également utilisée en matière de déchets. Ainsi, dans le cas de la Charte de partenariat conclue annuellement entre les entreprises de décolletage, le collecteur et la SNDEC (Syndicat national du décolletage), elle désigne un accord par lequel les parties définissent les modalités de la gestion des déchets spéciaux tels que les huiles solubles ou émulsionnables, solvants, chlorés ou pétroliers, de façon à améliorer leur récupération, leur tri, leur stockage et leur traitement.

En revanche, le mot "engagement" est souvent utilisé dans le secteur privé. Il tend à formaliser la démarche volontaire de l'entreprise dans le respect de règles de bonne conduite et de bonnes pratiques professionnelles. A cet égard, l'Engagement de progrès élaboré en 1990 par l'Union des industries chimiques est probant. Il propose à l'entreprise qui le signe des principes directeurs visant à l'amélioration de la sécurité, la protection de la santé et de l'environnement. Il s'agit pour l'essentiel de respecter les dispositions réglementaires et les recommandations professionnelles, de mettre en œuvre les meilleures pratiques industrielles et de chercher en permanence à améliorer les performances dans les domaines de la sécurité, de la protection de la santé et de l'environnement.

Les Engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 souscrits respectivement par le Groupe Péchiney le 13 mai 1996, la Chambre Syndicale Nationale des Fabricants de Chaux Grasses et Magnésiennes le 2 juillet 1996, les Trois Suisses le 29 octobre 1996 et la Fédération de l'Acier le 19 décembre 1996 traduisent également l'ambition environnementale des souscripteurs. L'engagement volontaire de l'industrie européenne du PVC (polychlorure de vinyle) de mars 2000 établit un programme sur dix ans pour améliorer l'impact environnemental

---

<sup>558</sup> Pour plus de détails sur les conventions de lutte contre le bruit, cf. infra, paragraphe II, G.

des produits utilisés par la profession. Il s'agit surtout de diminuer de 15 % la consommation de stabilisants à base de plomb et de favoriser le recyclage des matières premières. L'engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre du groupe de chimie Rhodia élaboré dans le cadre de l'Association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre (AERES) le 17 décembre 2002 formalise la prise en compte de l'objectif environnemental. Par ces accords, les entreprises soumettent leur activité à des prescriptions contraignantes de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz carbonique.

La qualification de "code de bonne conduite" contribue à opérer d'ores et déjà une classification des différentes conventions de lutte contre la pollution. Sans pour autant prétendre anticiper une telle démarche<sup>559</sup>, elle permet d'effectuer une présentation claire d'une situation manifestement ambiguë et de distinguer ainsi parfaitement les actes sans statut juridique de ceux qui en sont pourvus. Le domaine agricole, se dote également d'outils conventionnels complexes.

## B : LES CONVENTIONS DANS LE DOMAINE AGRICOLE

L'agriculture constitue un secteur d'activité dont les effets néfastes tant sur la santé de l'homme<sup>560</sup> que sur la nature se sont révélés avec une acuité toute particulière. Elle est à l'origine de pollutions qui peuvent empêcher l'utilisation de l'eau pour l'alimentation humaine et entraîner une dégradation des milieux aquatiques. L'utilisation de fertilisants (engrais chimiques, effluents d'élevages, effluents agro-alimentaires et boues) et de produits de traitement des cultures (produits phytosanitaires) a un impact sur la qualité des eaux et concourt à l'eutrophisation. Elle est à l'origine de pollutions ponctuelles et localisées comme dans le cas de fuites d'effluents issus des bâtiments d'élevage ou de fuites de produits de traitement de cultures liées à leur

---

<sup>559</sup> Pour la classification, cf. infra, première partie, titre II.

<sup>560</sup> Les récents problèmes liés notamment à l'encéphalopathie spongiforme bovine, à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés et les incertitudes quant à leur éventuelle transmission aux autres êtres vivants attestent des répercussions positives ou négatives que peut avoir l'agriculture sur l'être humain.

manipulation (pendant le remplissage et le vidage de pulvérisateurs). Elle engendre aussi des pollutions diffuses liées à l'emploi de fertilisants et de produits de traitement de cultures dans les champs.

La pratique agricole intensive soutenue par les pouvoirs publics et la Communauté européenne<sup>561</sup>, à laquelle se sont ralliés la plupart des agriculteurs, n'est pas étrangère à cette situation. Elle apparaît même comme le vecteur de l'emploi excessif de produits chimiques, de pesticides et d'insecticides. Ainsi, en France, les quantités d'engrais azotés chimiques épandues s'élèvent à 90 kilogrammes par hectare et par an auxquels s'ajoutent 50 kilogrammes par hectare et par an pour les effluents d'élevages. Celles de phosphore épandues sont de l'ordre de 30 kilogrammes par hectare et par an dont 60 % est d'origine chimique<sup>562</sup>. Leurs conséquences sur l'environnement ont été dénoncés avec ardeur par les écologistes et les scientifiques, si bien que les consommateurs sont tentés de boycotter ces produits et de préférer une agriculture biologique. Ce contexte contribue à accroître les difficultés économiques d'un secteur fragile et tend à générer une crise à laquelle peu de professionnels ont les moyens de faire face. Il revient donc aux pouvoirs publics de réagir et d'apporter un soutien financier aux exploitants en difficulté.

L'activité élevage constitue également une source de pollution en azote des terres et de la ressource en eau. Les conditions de réalisation de cette activité se pose avec d'autant plus d'acuité que la filière agricole assure la valorisation de 65 % des boues urbaines. D'ailleurs la communauté d'agglomération de La Rochelle a signé en décembre 2003 une convention de partenariat avec la chambre d'agriculture de la Charente-Maritime pour l'épandage sur les terres agricoles de l'Aunis un compost composé des boues d'épuration et de déchets verts. Chaque année quelques 10 000 tonnes de boues sont ainsi répandues sur 2 300 hectares de terres appartenant à une trentaine

---

<sup>561</sup> La politique agricole commune mise en œuvre par la Communauté européenne dès sa création, poursuit différents objectifs parmi lesquels celui d'accroître la productivité de l'agriculture aux termes de l'article 39 du traité de Rome de 1957. Or, cette disposition a été sans conteste à l'origine de l'intensification de cette activité qui a alors suscité l'utilisation de produits hautement toxiques pour l'environnement.

<sup>562</sup> Les pourcentages ont été trouvés sur le site [www.environnement.gouv.fr/dossiers/pollutions/agriculture](http://www.environnement.gouv.fr/dossiers/pollutions/agriculture).

d'exploitants. L'établissement public de coopération intercommunale finance le coût de cette opération qui est évaluée à un million d'euros par an.

L'innocuité de cette pratique est garantie si elle s'exécute conformément à des règles strictes définies avec précision par le décret du 8 décembre 1997<sup>563</sup> et l'arrêté du 8 janvier 1998<sup>564</sup>. Les risques sanitaires et environnementaux sont extrêmement faibles. Aucun cas de maladie lié à un épandage correctement pratiqué n'a jamais été rapporté en France ni d'ailleurs dans les pays de l'Union européenne<sup>565</sup>.

Dans ces conditions, l'agriculture paraît un débouché intéressant pour les boues urbaines et d'élevage, à la fois d'un point de vue environnemental et sanitaire. Encore faut-il que l'épandage soit maîtrisé et que les fuites d'effluents issus directement des bâtiments d'élevage soient contrôlées. Or, bien souvent, les bâtiments qui ne sont pas en conformité avec la réglementation ne permettent pas d'éviter la perte de fertilisants. La mise aux normes devient une priorité et l'aide publique s'affiche comme le moyen d'y parvenir.

Le procédé contractuel apparaît comme "le mode de production privilégié du droit des pollutions agricoles"<sup>566</sup> qui tend à "la « juridicisation » d'une normalisation exclusivement technique"<sup>567</sup>. La convention devient le support juridique de normes spécifiques au domaine agricole et dont les conséquences économiques doivent être soigneusement évaluées au préalable : il s'agit de prescrire des mesures qui commandent un comportement plus respectueux de l'environnement, sans pour autant réduire la compétitivité de l'agriculture.

Plusieurs outils conventionnels ont été élaborés : les contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole et les contrats d'agriculture durable respectivement

---

<sup>563</sup> Décret n°97-1133 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées, *JORF* 10 décembre 1997, p.17822.

<sup>564</sup> Arrêté du 8 janvier 1998 fixant les prescriptions techniques applicables aux épandages de boues sur les sols agricoles pris en application du décret n°97-1133 relatif à l'épandage de boues issues du traitement des eaux usées, *JORF* 31 janvier 1998, p.1563.

<sup>565</sup> Réponse ministérielle à la question écrite n°34762 de Michel Doublet, *JORF (Q)* du 18 juin 2002, p.1427.

<sup>566</sup> I. DOUSSAN, La production négociée du droit des pollutions agricoles, in J. CLAM et G. MARTIN (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, op. cit., p.137.

<sup>567</sup> Op. cit., p.138.



encadrés par la directive nitrates<sup>568</sup> et par le décret du 22 juillet 2003<sup>569</sup>, sont les principaux types conventionnels utilisés dans ce domaine. A cela s'ajoutent les engagements volontaires des agriculteurs et les opérations "Ferti-Mieux", "Irrig-Mieux" et "Phyto-Mieux".

#### 1) Les contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole

Le procédé conventionnel est largement utilisé pour inciter les exploitants à procéder aux travaux de mise aux normes de leurs installations. Il permet d'assurer un financement public à des investissements privés dans le but de réduire la pollution azotée liée à l'activité d'élevage. Il repose sur un partenariat public-privé auquel participent, outre les éleveurs, différents organismes et collectivités. Il se présente comme un outil juridique de mise en œuvre du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole dit "PMPOA" du 8 octobre 1993<sup>570</sup> dont l'élaboration résulte des prescriptions de la directive nitrates<sup>571</sup> et de celles de la loi sur l'eau<sup>572</sup>. Le processus conventionnel sera relaté après avoir au préalable précisé le contenu du PMPOA.

a- Signé par les ministres de l'agriculture, de la pêche et de l'environnement en concertation avec les organisations professionnelles agricoles, le PMPOA qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994, a bénéficié à 36 000 exploitations<sup>573</sup>.

---

<sup>568</sup> Directive du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (91/676/CEE), *JOCE* N° L 375/1 du 31 décembre 1991.

<sup>569</sup> Décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural, *JORF* 25 juillet 2003, p.12594.

<sup>570</sup> Circulaire du 24 novembre 1994 relative au Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole et à la réglementation des installations classées (non publié). Ce programme est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

<sup>571</sup> Cette directive contraint les Etats membres à élaborer un programme d'action destiné à limiter la pollution des zones vulnérables aux termes de l'article 5 paragraphe 4 point a) et l'annexe III.

<sup>572</sup> Loi n°92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992, *préc.*

<sup>573</sup> Avis n°1112 du 9 octobre 2003 présenté au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2004 par Antoine Herth, *Documents législatifs, Assemblée Nationale, n°1112, tome 2.*

Bien que comportant à l'origine trois volets, à savoir l'élevage, les produits phytosanitaires et l'azote minéral, il a surtout été appliqué pour résoudre le problème de la pollution liée aux effluents d'élevage. Il a ainsi pour objet la mise en place d'un programme de financement des travaux d'amélioration de l'élevage qui implique la participation équivalente de trois types de partenaires, à savoir l'éleveur, l'Etat et les collectivités territoriales, et l'agence de l'eau. Son objectif est de permettre la mise en conformité des exploitations agricoles, spécialement celles qui ont une activité d'élevage, avec la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement<sup>574</sup>. Nombreux sont en effet les élevages qui n'ont pas fait l'objet d'autorisation ou de déclaration, et parmi ceux qui ont obtenu l'autorisation, rares sont ceux qui en respectent les prescriptions. Le PMPOA tente de remédier à ce problème en mettant en place un dispositif incitatif de mise aux normes des installations agricoles et en organisant un subventionnement des investissements.

Ce programme a été modifié en 2000 pour tenir compte du rapport établi le 30 juillet 1999 par une mission d'inspecteurs généraux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement dont l'objectif était de l'évaluer. Il s'est agit de collecter les informations nécessaires à la réalisation du bilan technique, économique et financier du programme, de présenter les intérêts et les limites par rapport aux objectifs initialement fixés et de formuler des propositions pour en améliorer la mise en œuvre. Le rapport fait ressortir trois principaux problèmes liés au déficit démocratique, à la dérive financière, et l'impact incertain sur l'environnement.

Il résulte de cette analyse que le PMPOA souffre depuis son élaboration d'un déficit démocratique. Il est un engagement corporatiste qui a été signé seulement par les quatre organisations professionnelles agricoles, à l'exclusion des acteurs non agricoles, tels que les collectivités territoriales, les agences de l'eau et les associations de protection de l'environnement, alors que l'essentiel du financement de ce programme est supporté par la collectivité publique et les redevables des agences de l'eau.

---

<sup>574</sup> *Préc.*

Ce contexte explique sans doute les distances prises par le programme avec la réglementation au profit de la référence à la situation de fait des élevages bénéficiaires de crédits publics. L'aide financière était d'autant plus conséquente que l'installation avait enfreint la réglementation dans des proportions importantes.

La deuxième critique faite à l'égard du PMPOA, est relative au dérapage financier. Le coût du programme s'est révélé supérieur aux prévisions initiales. Sa mise en œuvre nécessiterait une dépense publique de 10 milliards de francs (1,5 milliards d'euros) au lieu des 4,5 milliards de francs (686 millions d'euros) prévus initialement. Cette situation s'explique en partie par un taux d'adhésion élevé des exploitants de bovins surtout et la volonté des éleveurs d'améliorer la situation environnementale de leurs exploitations, en bénéficiant de subventions importantes pour moderniser leurs bâtiments.

Elle résulte par ailleurs des conditions d'octroi des aides prévues par le dispositif lui-même. Seules les exploitations d'élevages de bovins situées au-dessus de 70 unités de gros bétail (UGB) en 1998<sup>575</sup> sont éligibles au PMPOA. Les aides données par l'Etat, les collectivités territoriales et l'Union européenne qui prennent la forme de subventions, de prêts bonifiés, de garanties, d'allègements fiscaux, de réductions de redevances et avantages en nature ne sont pas plafonnées par exploitation. La prise en charge des travaux de dépollution pour un tiers par les agences de l'eau, et un tiers par l'Etat et les collectivités territoriales, peut donc atteindre des sommes conséquentes et représenter 70 % du montant total. La circonstance que ces aides soient attribuées sur la base de la situation de fait au 1<sup>er</sup> janvier 1994, sans tenir compte de la conformité de l'exploitation avec la législation sur les installations classées, renforce l'impression d'un dérapage financier du dispositif.

Dans ces conditions, le PMPOA privilégie d'autant plus les élevages qu'ils sont de dimension importante et qu'ils se sont développés irrégulièrement avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Il favorise la mise aux normes de grosses exploitations au prix d'aides publiques considérables.

La dernière critique est liée à l'impact incertain sur l'environnement du PMPOA. Le rapport précité constate que les teneurs en nitrates ne baissent pas

---

<sup>575</sup> Ce seuil a été progressivement diminué. Il est passé de 200 UGB en 1994, à 150 en 1995, à 100 en 1996, à 90 en 1997 pour atteindre 70 en 1998.

ou faiblement à certains endroits et qu'elles continuent à augmenter à d'autres, cinq ans après la mise en œuvre du programme. Les pratiques agronomiques consécutives aux travaux n'ont pas suffisamment évoluées pour permettre une baisse considérable de la pollution azotée.

Ces critiques n'ont toutefois pas remis en cause l'existence du PMPOA. Elles ont suscité un remaniement du dispositif, afin de mieux en maîtriser le coût et d'en renforcer l'efficacité environnementale. Son objectif est d'améliorer la qualité de l'eau (nitrates, bactéries, phosphore) par l'augmentation des capacités de stockage des effluents de l'exploitation et la maîtrise de l'épandage. Pour bénéficier du programme au titre de la période 2003-2006, les agriculteurs ont dû remplir une déclaration d'intention avant le 31 décembre 2002. Un peu plus de 125 000 éleveurs ont fait parvenir aux guichets uniques ce document dans le délai. Environ 105 000 élevages sont éligibles ; parmi ceux-ci, 85 % des exploitations sont situées en zone vulnérable et 75 % d'entre elles détiennent des bovins<sup>576</sup>.

Désormais, le programme a vocation à intervenir en priorité dans les zones vulnérables au titre de la directive "nitrates"<sup>577</sup>, qui se caractérisent par une teneur en nitrates approchant ou dépassant le seuil de 50 milligrammes par litre et/ou une tendance à l'eutrophisation. Les préoccupations liées à la qualité de l'eau justifient une action renforcée. Dans ce cas, il s'applique à tous les élevages quelle que soit la taille du cheptel. Il impose aux agriculteurs éligibles de s'engager annuellement à tenir un cahier d'épandage, à réaliser un plan prévisionnel de fertilisation et à respecter le seuil de 170 kilogrammes d'azote organique par hectare épandable.

En revanche, hors des zones d'action prioritaire, il réserve le bénéfice des aides aux installations autorisées au titre de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement<sup>578</sup>. Il impose un seuil quantitatif. Il vise ainsi les exploitations de plus de 90 unités de gros bétail

---

<sup>576</sup> Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée Nationale, par Gérard Delfau, *Rapports législatifs, Sénat*, session ordinaire 2004-2005, n°76, tome 3.

<sup>577</sup> *Préc.*

<sup>578</sup> *Préc.*

(UGB) pour les élevages de bovins soumis à déclaration, et à plus de 200 veaux et bovins à l'engrais pour les élevages soumis à autorisation.

b- La mise en œuvre du dispositif repose sur un processus conventionnel qui appelle nécessairement l'élaboration de plusieurs accords, à savoir la convention d'application relative au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, le contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages, la convention particulière d'application du contrat départemental et le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage. Ces contrats ont pour objectif d'augmenter les capacités de stockage et de connaître l'aptitude des sols à l'épandage pour mieux valoriser les déjections, améliorer la qualité des épandages et contribuer à une maîtrise des pollutions agricoles, et respecter les prescriptions et les obligations de la réglementation. Ils contribuent à l'amélioration sensible des pratiques agricoles et favorisent la diminution de la pollution de l'eau.

Les contrats déterminent le montant des aides que les personnes publiques consentent à accorder aux agriculteurs dont l'exploitation nécessite l'exécution de travaux de réfection. "L'Etat a prévu de consacrer au total 353,7 millions d'euros à ce programme entre 2003 et 2006, les agences de l'eau devant fournir le double de cette somme. Les financements publics devraient s'élever, au total, à environ 1,4 milliards d'euros jusqu'en 2006. La part des financeurs est de un sixième pour l'Etat, un sixième pour les collectivités territoriales et un tiers pour les agences de l'eau. Le dernier tiers est à la charge de l'éleveur"<sup>579</sup>. Les modalités d'attribution sont fixées par le décret du 4 janvier 2002 relatif aux aides pour la maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage<sup>580</sup>.

L'ensemble du processus conventionnel implique une démarche volontaire et non obligatoire des éleveurs. Pour adhérer, une procédure précise doit être suivie. L'exploitant doit retirer un formulaire de déclaration d'intention au

---

<sup>579</sup> Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée Nationale, par Gérard Delfau, *op. cit.*

<sup>580</sup> Décret n°2002-26 du 4 janvier 2002 relatif aux aides pour la maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage, *JORF* 6 janvier 2002, p.417.

guichet unique situé à la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt et le renvoyer à ce même service, lequel prend une décision autorisant la réalisation du projet agronomique par un technicien. Au vu de cette étude, le guichet unique donne son accord pour commencer les travaux, lesquels doivent démarrer un an maximum à compter de la décision d'attribution de subvention et ne doivent pas durer plus de deux ans. Ce n'est qu'à la réception des travaux que le solde de l'aide sera versé. Les engagements des éleveurs et des financeurs sont authentifiés par les contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole signé par l'ensemble des partenaires.

La décision d'octroi de la subvention s'appuie sur la conclusion préalable de plusieurs conventions par lesquelles les partenaires financiers formalisent leur engagement.

Une convention d'application relative au PMPOA est conclue entre l'Etat et les départements afin de définir les modalités d'intervention de ces derniers. Le taux de participation de chacun des partenaires est précisé : celui de la collectivité locale est déterminé en fonction de l'intervention étatique et des crédits budgétaires votés annuellement par l'assemblée départementale.

Ces deux partenaires confirment alors leur participation dans le financement de telles opérations en signant avec l'agence de l'eau compétente un contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages, dont le rôle est d'établir par écrit la volonté des parties de se concerter et de conjuguer leurs efforts pour améliorer la qualité des eaux superficielles et souterraines du département, et d'aider financièrement les exploitants agricoles dans la mise en œuvre du PMPOA. A cette fin, cet accord détermine les modalités de financement, de programmation et de versement des subventions au sein d'une annexe administrative et financière.

Ces précisions sont reprises dans une convention particulière d'application du contrat départemental que les mêmes partenaires financiers signent ultérieurement, et ce afin de définir rigoureusement les politiques d'intervention que chacun d'eux entend respecter. Cet acte comporte des précisions supplémentaires en ce qui concerne la nature des travaux aidés et le taux des subventions que chaque financeur s'engage à octroyer.

La mise en œuvre du PMPOA implique donc la conclusion d'un certain nombre d'accords et sous-tend un processus conventionnel rigoureusement encadré<sup>581</sup> fondé sur le partenariat des collectivités publiques et la coopération de ces entités avec les éleveurs.

Les établissements agricoles comprenant moins de 90 unités de gros bétail et pour lesquels le PMPOA ne s'applique pas, relèvent du programme d'opérations coordonnées pour la maîtrise des pollutions des élevages, aux termes du PMPOA. Par la signature d'un accord dans ce cadre, les agriculteurs bénéficient d'une aide financière conséquente de l'Etat, de la région, du département et de l'agence de l'eau compétents, dont le taux atteint en moyenne 30 % du montant de l'opération considérée. Le Programme d'opérations coordonnées du bassin versant de l'Arc du 30 mars 1998 prévoit le financement des travaux d'amélioration des installations de 25 à 70 UGB (Unités gros bétail) au taux de 33 % pour l'Agence de l'eau RMC, de 25 % pour le Département de la Savoie et de 7,5 % pour la Région Rhône-Alpes.

Cet accord vise à améliorer les modes de gestion des effluents des élevages et les pratiques d'exploitation afin de maîtriser la pollution des eaux superficielles et souterraines des zones concernées. Il s'agit concrètement, d'assainir la majorité des élevages en organisant le concours financier des pouvoirs publics pour l'exécution des travaux nécessaires à une bonne maîtrise des effluents et l'amélioration des pratiques d'épandage.

A cet effet, un accord-cadre est élaboré par les partenaires publics pour déterminer les modalités de financement des études préalables permettant d'apprécier les bâtiments et les équipements existants, d'évaluer les risques de pollution pour l'eau que leur utilisation est susceptible de générer, et d'estimer la conformité des installations par rapport à la réglementation. Les mêmes participants concluent dès lors un programme global d'opérations coordonnées dans lequel sont précisés les investissements que les éleveurs s'engagent à effectuer dans le délai de trois ans et est fixé le montant des subventions de chacun des intervenants publics.

---

<sup>581</sup> Le processus conventionnel sera exposé dans le chapitre II du titre II de cette partie.

## 2) Les contrats d'agriculture durable

Les contrats d'agriculture durable correspondent à une nouvelle manière d'appréhender l'exploitation agricole. Ils constituent des outils d'orientation et de développement afin de permettre aux agriculteurs de s'adapter aux nouvelles données du marché et de prendre en compte les attentes de la société. Ils soutiennent une approche globale et la mise en place de partenariats locaux. Prévus par le décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable<sup>582</sup>, ces accords remplacent les contrats territoriaux d'exploitation issus de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole en son article 4<sup>583</sup> et du décret du 13 octobre 1999<sup>584</sup>. Ils tentent de compenser l'inefficacité environnementale de ceux-ci liée essentiellement à des dysfonctionnements importants d'ordre procédural et financier. Evoquons successivement les caractéristiques des contrats territoriaux d'exploitation et des contrats d'agriculture durable.

a- Les contrats territoriaux d'exploitation institués par la loi du 9 juillet 1999 précitée, ont pour objet "d'engager l'exploitant agricole dans le domaine de l'environnement en vue de lutter contre l'érosion, de préserver la qualité des sols, les eaux, la nature et les paysages"<sup>585</sup>. Ils comportent "un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole", aux termes de l'article 4 de la loi du 9 juillet 1999 précitée (L 311-3 du Code rural).

Ces accords ont facilité l'obtention par les agriculteurs d'une aide publique pour favoriser les investissements à finalité économique au détriment de ceux ayant

---

<sup>582</sup> Décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural, *JORF* 25 juillet 2003, p.12594.

<sup>583</sup> Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, *JORF* 10 juillet 1999, p.10231.

<sup>584</sup> Décret n°99-874 du 13 octobre 1999 portant modification du Code rural et relatif aux contrats territoriaux d'exploitation, *JORF* 15 octobre 1999, p.15437.

<sup>585</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, op. cit.*, n°160, p.141.



une portée environnementale. Ils ont été détournés de leur objectif environnemental au profit de l'élément financier. Ce dernier est une composante obligatoire du dossier de souscription, au même titre que l'environnement. L'exploitant qui désire souscrire un tel acte, s'engage en effet nécessairement à respecter des mesures qui portent à la fois sur le domaine économique et de l'emploi, et, sur l'aménagement du territoire et l'environnement, aux termes du décret n°99-874 du 13 octobre 1999 instituant les contrats territoriaux d'exploitation<sup>586</sup>.

Par ailleurs, la procédure est complexe. Elle implique le respect de multiples conditions tenant à la personne de l'exploitant. Elle commande aussi le versement au dossier d'un nombre important de pièces.

Outre les conditions d'éligibilité liées à l'âge (il faut avoir plus de vingt et un ans et moins de cinquante-six ans), à la nationalité (être français ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne), à la régularité de sa situation au regard du fisc, l'agriculteur doit apporter les garanties de connaissances et de compétence professionnelles en justifiant d'un diplôme, d'un titre ou d'un certificat de niveau égal ou supérieur au brevet professionnel agricole, de cinq ans au moins d'une participation à une exploitation agricole ou d'une qualité de salarié sur une exploitation agricole, aux termes de l'article 2 du décret précité codifié à l'article R 341-7 du Code rural. Cette condition tenant au professionnalisme est difficile d'application. Il a été jugé complexe par le rapport du Comité permanent de coordination des inspections (Coperci) du 5 juillet 2002 commandité par le ministre de l'agriculture.

L'exploitant doit remplir un dossier de demande de contrat qui décrit la situation de l'exploitation, présente le détail des engagements au titre des deux parties obligatoires du contrat, à savoir le domaine économique et social, et le domaine aménagement et environnement, selon l'article R 341-9 du Code rural. Il doit préciser en outre la portée sociale du projet, sa cohérence technique, économique et financière.

Le préfet signe le contrat après instruction du document par la Commission départementale d'orientation de l'agriculture.

---

<sup>586</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n°99-874 du 13 octobre 1999, *préc.*

Au cours de l'exécution du contrat, le suivi d'exécution et le contrôle sont contraignants. Suivant l'article R 341-12 du Code rural, l'exploitant doit transmettre chaque année au préfet un certificat attestant au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours, la régularité de sa situation au regard du paiement des contributions et cotisations, ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale et le respect des prescriptions liées aux autorisations et déclarations au titre de la législation sur les installations classées. Le préfet s'assure du respect des engagements en effectuant des contrôles sur pièces et sur place.

Par ailleurs, l'attribution des subventions s'est effectuée sans réels garde-fous, de sorte que son montant variait suivant l'exploitation. Cette modulation des aides a induit de fortes inégalités entre les départements allant du simple au double, et a entraîné une augmentation du coût moyen par contrat au profit surtout des grandes exploitations, c'est-à-dire celles de plus de quarante cinq hectares, comme le révèle l'audit Coperci précité.

L'aide étatique dont bénéficie l'exploitant pour la réalisation des investissements contribuant à l'amélioration de son revenu, de ses conditions de vie, de sa production, et à la préservation de l'environnement<sup>587</sup>, est déterminée en fonction d'un barème applicable à l'hectare ou à l'unité de gros bétail. Elle ne peut excéder 30 % des investissements prévus. Mais, étant donné qu'aucun plafond absolu applicable pour chaque exploitation n'est défini, l'aide moyenne par contrat a atteint 44 000 euros, soit le double des prévisions<sup>588</sup>.

La complexité de ce dispositif à laquelle s'ajoute une iniquité liée à la variation de l'aide octroyée n'en a pas facilité la mise en œuvre et a favorisé une augmentation substantielle du besoin de financement de l'ordre de trente millions d'euros en 2002. A la fin du mois de juillet 2003, date de l'arrêt définitif du dispositif, le nombre de contrats signés était de 49 368. Les engagements financiers correspondants s'élevaient à 2,1 milliards d'euros<sup>589</sup>.

---

<sup>587</sup> Article 2 de l'arrêté du 8 novembre 1999 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats territoriaux d'exploitation par le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation, *JORF* 9 novembre 1999, p.16684.

<sup>588</sup> Avis n°1112 du 9 octobre 2003 présenté au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2005 par M. Antoine Herth, *Documents législatifs, Assemblée Nationale, n°1112*, tome 2.

<sup>589</sup> Rapport général fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée Nationale, par Philippe Marini, *Rapports législatifs, Sénat, session ordinaire*

Ces critiques ont engendré l'arrêt définitif du dispositif à la fin du mois de juillet 2003 : la complexité de la procédure, la multiplicité des conditions d'éligibilité et l'absence de cadre financier ont précipité le dérapage des contrats territoriaux d'exploitation.

b- Les contrats d'agriculture durable qui prennent le relais des contrats territoriaux d'exploitation, ont pour objet d'inciter les exploitants à mettre en œuvre "un projet prenant en compte les fonctions environnementale, économique et sociale de l'agriculture", aux termes de l'article 2 du décret du 22 juillet 2003<sup>590</sup> (article R 311-1 du Code rural). Ils ont pour objectif de privilégier les actions environnementales, de simplifier la procédure, de permettre plus d'équité, et de favoriser l'association des collectivités. Ils font des enjeux écologiques une priorité, et l'objectif socio-économique n'est plus qu'accessoire. Ils tentent de clarifier et de simplifier la procédure prévue initialement pour les contrats territoriaux d'exploitation. Ils s'entourent d'un cadre financier dans lequel le rôle prépondérant est confié aux échelons régionaux et départementaux.

Les contrats d'agriculture durable placent l'environnement au centre des actions à entreprendre par les agriculteurs. L'économie et le social sont pris en compte de manière facultative, comme le montre l'article R 311-1 du Code rural. En son alinéa 2, cet article précise que les accords considérés ont pour objet d'inciter les exploitants qui les souscrivent "à mettre en œuvre un projet prenant en compte les fonctions environnementale, économique et sociale de l'agriculture". Or, en son alinéa 3, il fait de l'environnement une priorité au détriment du domaine socio-économique. Il dispose en effet que les contrats portent sur "la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation rationnelle et à l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource en eau, la diversité biologique, la nature et les paysages. (Ils peuvent) également comprendre des objectifs économiques et sociaux,

---

2004-2005, n°74, tome 3.

<sup>590</sup> Décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable, *préc.*

notamment en matière de diversification d'activités agricoles, de développement de filières de qualité et d'emploi"<sup>591</sup>.

Sont ainsi visés en priorité les enjeux environnementaux du territoire en offrant aux agriculteurs le choix entre deux formules : soit en contractualisant sur les deux volets socio-économique et environnemental, soit sur un seul d'entre eux centré sur les mesures agro-environnementales. Dans ces conditions, le volet économique n'est que facultatif. La partie environnementale est en revanche obligatoire. Elle détermine au maximum deux enjeux parmi la diversité biologique, la qualité des sols, les risques naturels, la qualité des ressources en eau, la gestion quantitative des ressources en eau, la qualité de l'air, le paysage et le patrimoine culturel. Pour chacun d'eux, seules trois actions agro-environnementales prioritaires sont permises. Le choix des actions prioritaires est guidé par les contrats types arrêtés par le préfet après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, aux termes de l'article R 311-2 du Code rural. En fonction de la nature de l'exploitation, l'agriculteur peut souscrire à une ou plusieurs des actions prévues par le contrat type.

Ainsi, dans le département de l'Aisne, le contrat type territorialisé de la Thiérache qui concerne toutes les communes de l'arrondissement de Vervins et du canton de Rozoy-sur-Serre, retient deux enjeux environnementaux prioritaires par référence à la biodiversité et à la qualité des ressources en eau. Pour le premier d'entre eux, trois actions sont prévues. Elles sont liées à l'entretien tout d'abord, des prés et des vergers, puis des haies, et enfin des mares et des points d'eau. Chacune d'entre elles implique respectivement la reconversion de terres arables en prairies temporaires, la plantation et l'entretien des haies, et l'entretien des bandes enherbées.

La recherche de la qualité de la ressource en eau implique l'extension de la prairie et de la prairie herbagère par la fertilisation raisonnée, la reconversion des terres arables en prairies temporaires grâce à l'entretien des mares et des points d'eau. Des actions secondaires sont également prévues dans ce cadre. Elles tendent à la reconversion des terres arables en prairies permanentes par des nouvelles cultures de pois, de lupin et de féverole. Elles invitent à une gestion

---

<sup>591</sup> Article R 311-1 alinéa 3 du Code rural.

des effluents d'élevage par le recours à la culture de la luzerne et du trèfle, et à leur compostage.

Ainsi, le contrat d'agriculture durable vise à intégrer les mesures agri-environnementales issues du règlement européen 2078/92<sup>592</sup> modifié par le règlement de développement rural 1257/99<sup>593</sup>. Le dispositif européen a pour objectif de maintenir et d'introduire des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Il est destiné à rémunérer les exploitants des surcoûts et des manques à gagner liés à la mise en place de pratiques agricoles moins polluantes. Il comporte deux types d'actions au niveau national, à savoir la prime herbagère et le plan de développement durable. Il sous-tend à l'échelon régional sept mesures : les opérations de protection des eaux, la reconversion à l'agriculture biologique, l'extensification par agrandissement et diminution du cheptel, la protection des races locales menacées de disparition, les opérations de protection et de gestion de la faune et de la flore, la formation et les opérations agro-environnementales (OLAE). Ces dernières sont destinées à préserver des milieux remarquables, comme les zones de marais (breton, poitevin, charentais...) et les vallées alluviales (Val de Charente et Vallée de la Seugne...). Elles s'appuient sur un contrat d'une durée de cinq ans, renouvelable, entre l'agriculteur et l'Etat. Sur ce fondement, elles organisent l'aide étatique en contrepartie de l'engagement de l'exploitant d'adapter ses pratiques conformément à un cahier des charges élaboré localement par un groupe de travail regroupant naturalistes et profession agricole.

Le contrat d'agriculture durable est appelé à intégrer les opérations locales agro-environnementales (OLAE). Les exploitants peuvent néanmoins prendre de tels engagements sans souscrire de contrat d'agriculture durable.

Quelle que soit la formule retenue (volet environnemental avec ou sans volet socio-économique), les contrats d'agriculture durable définissent, pour cinq ans, les engagements des agriculteurs selon une procédure simplifiée. Cette

---

<sup>592</sup> Règlement (CEE) n°2078/92 du Conseil du 30 juin 1992, concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, *JOCE* N° L 215/85 du 30 juillet 1992.

<sup>593</sup> Règlement (CE) n°1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, *JOCE* N° L 160/80 du 26 juin 1999.

simplification se traduit principalement par la limitation du nombre de pièces à verser au dossier. Aux termes de l'article R 341-9 du Code rural, "le projet de contrat d'agriculture durable (...) doit comporter la description et l'analyse de la situation et des perspectives de l'exploitation ; le détail des engagements pris par le demandeur (...) ; le choix des actions retenues doit être motivé pour constituer un projet cohérent de contrat".

Les conditions d'éligibilité ont été assouplies. La limite d'âge a été supprimée et l'âge minimum abaissé à 18 ans. L'exigence de compétences professionnelles est maintenue mais clarifiée. Si la condition de diplôme est retenue, aux termes de l'article R 341-7 b) du Code rural, la garantie peut être justifiée par "cinq ans au moins d'activité au sein d'une exploitation soit comme exploitant soit comme salarié", ou par "des connaissances et des compétences professionnelles suffisantes en rapport avec le projet, ou, à défaut, en intégrant au projet un plan de formation pour l'acquisition des connaissances et des compétences complémentaires nécessaires".

Le suivi de l'exécution du contrat se limite à un contrôle sur pièces et sur place du préfet (article R 341-20 du Code rural). L'obligation pour l'exploitant de transmettre chaque année un certificat attestant du respect des prescriptions conventionnelles prévu par l'article R 341-12-1° ancien du Code rural issu du décret du 13 octobre 1999 relatif aux contrats territoriaux d'exploitation<sup>594</sup> a été supprimé.

Les contrats d'agriculture durable précisent les modalités des aides accordées par les personnes publiques, à savoir l'Etat, la région et le département concernés. Ils sont encadrés au niveau national par des enveloppes de droits à engager qui sont réparties par région. Au niveau régional, ces montants globaux sont distribués entre les départements en tenant compte du plafonnement des subventions étatiques fixé à 15 000 euros pour la durée du contrat, aux termes de l'article 7 de l'arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable modifié<sup>595</sup> modifié par

---

<sup>594</sup> *Préc.*

<sup>595</sup> Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable, *JORF* 7 novembre 2003, p.19043.

l'arrêté du 17 juin 2005<sup>596</sup>. L'aide ne peut être inférieure à 1 600 euros par contrat et son montant moyen est fixé dans chaque département à 27 000 euros<sup>597</sup>. Ces chiffres ont pour effet de provoquer une diminution de l'ordre de 38 % de la participation étatique. Cette dernière s'élevait en effet à 44 000 euros en moyenne par exploitation, dans le cadre du contrat territorial d'exploitation<sup>598</sup>.

Le cadre budgétaire contribue ainsi à coordonner l'action des régions et des départements en combinant le mécanisme des enveloppes régionales avec une mise en œuvre opérationnelle des subventions au niveau départemental. Il assure la déconcentration du mécanisme d'octroi des aides et l'intervention équitable des collectivités territoriales. Le plafonnement supprime toute disparité en garantissant l'égalité dans l'intervention des départements.

En faisant des enjeux environnementaux la priorité et la condition de l'aide financière accordée aux agriculteurs, les contrats d'agriculture durable procèdent d'une démarche consensuelle qui incite à l'évolution des pratiques agricoles dans le sens d'une réduction des pollutions. Ils s'affichent comme des techniques conventionnelles spécifiques qui côtoient également d'autres instruments de même nature.

### 3) Les engagements volontaires des agriculteurs, traduction d'une négociation du droit des pollutions agricoles

Les codes de bonne conduite sont également élaborés par les agriculteurs. Ils favorisent la négociation de règles bien souvent trop rigides dont la mise en œuvre est parfois rendue difficile en raison des difficultés économiques de certaines exploitations. Ils contiennent des conseils techniques sur les méthodes

---

<sup>596</sup> Arrêté du 17 juin 2005 modifiant l'arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable, an application du décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable, *JORF* 12 juillet 2005, p.11410.

<sup>597</sup> Article 12 de l'arrêté du 30 octobre 2003 modifié par l'arrêté du 17 juin 2005, *préc.*

<sup>598</sup> Avis n°1112 du 9 octobre 2003 présenté au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2005 par M. Antoine Herth, *op. cit.*

agricoles à employer par les exploitants de façon à réduire l'impact de leur activité sur l'environnement.

Pour s'en convaincre, il suffit de citer le "Code de bonnes pratiques agricoles"<sup>599</sup> élaboré en 1993 par le CORPEN<sup>600</sup>. Ce document constitue un "recueil de conseils techniques, destinés à prévenir les risques de déperdition de l'azote, responsable de la pollution par les nitrates"<sup>601</sup>. Il précise les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants est inappropriée. En principe, l'épandage des fertilisants au cours des périodes de lessivage sur des sols dont la couverture végétale ne permet pas d'absorber les nitrates fournis par ces fertilisants est à éviter. Les périodes de lessivage s'étendent surtout de la fin de l'automne au début du printemps, mais l'intensité du lessivage est variable selon la pluviosité et le type de sol, aux termes de l'article 1.1 de l'annexe de l'arrêté de 22 novembre 1993 précité. Les articles suivants déterminent les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente (article 2), sur les sols détrempés (article 3), près des eaux de surface (article 4). L'article 5 contient des conseils sur la capacité et le mode de construction des ouvrages de stockage des effluents d'élevage de façon à éviter la pollution des eaux par les rejets directs dans le milieu naturel de liquides contenant des déjections animales ou des effluents d'origine végétale à partir des bâtiments d'élevage. L'article 6 définit les modes d'épandage des fertilisants afin de contrôler au mieux la fuite d'éléments nutritifs vers les eaux et pour éviter une situation de surfertilisation qui contribue à la pollution des eaux.

Le "code des bonnes pratiques agricoles" est un référentiel autour duquel gravitent d'autres engagements plus spécifiques.

Ainsi, la "Charte environnement des producteurs et transformateurs de colza", élaborée en 1993 par le Centre technique des oléagineux de la filière des

---

<sup>599</sup> Arrêté du 22 novembre 1993 relatif au code des bonnes pratiques agricoles, *JORF* 5 janvier 1994, p.287.

<sup>600</sup> CORPEN : Comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates et les phosphates provenant des activités agricoles, créé en 1984 par les ministres de l'agriculture et de l'environnement.

<sup>601</sup> I. DOUSSAN, La production négociée du droit des pollutions agricoles, in J. CLAM et G. MARTIN (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Droit et Société, Recherche et Travaux, 5, Paris, LGDJ, 1998, p.137, *loc. cit.*, p.142.



huiles et protéines végétales (CETIOM) et avalisée par le CORPEN. Elle rappelle aux producteurs qui adhèrent les bonnes pratiques à appliquer pour la culture du colza. Elle ne manque pas de rappeler l'intérêt écologique d'une plante qui participe à la sauvegarde des ressources naturelles, et ce à plusieurs titres. La culture d'oléagineux protège en effet le sol de l'érosion durant onze mois de l'année et évite la pollution des nappes phréatiques en empêchant la diffusion des nitrates dans le sol. Elle est de plus favorisée par le développement du biocarburant qui synthétise notamment de l'huile de colza<sup>602</sup>.

Cet acte s'inscrit dans le cadre de la politique européenne de mise en jachère, qui contribue à la réduction du volume des productions dites excédentaires. En incitant à la culture des oléagineux, il permet à l'exploitant de percevoir une aide communautaire pour la plantation de colza destiné au biocarburant, dès lors que la production n'a pas une fin alimentaire<sup>603</sup>.

De même, la "Charte de l'agriculture raisonnée"<sup>604</sup>, élaborée par les professionnels de l'agriculture intensive, tend à attribuer un label écologique aux agriculteurs qui envisagent une production conforme au "Code de bonnes pratiques agricoles". Selon cet acte, "l'agriculture raisonnée est un état d'esprit auquel adhère l'agriculteur. La réflexion permanente sur l'organisation globale de son exploitation, les techniques qu'il applique traduisent son souci au quotidien de progrès. Il intègre et valorise, dans le choix de ses techniques, le fonctionnement des écosystèmes et les mécanismes de régulation biologique". L'utilisation de pesticides et d'autres produits de synthèse doit dès lors être faite avec discernement.

---

<sup>602</sup> Le biocarburant est un carburant d'origine agricole, destiné à être incorporé aux carburants et au fioul domestique. Parmi eux, on trouve les esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV) synthétisés à partir d'huile de colza ou de tournesol et de méthanol.

<sup>603</sup> La politique agricole commune "prévoit l'interdiction de certaines productions excédentaires, en contrepartie d'une aide compensatoire ; il existe toutefois une dérogation à l'interdiction de cultiver, pour « les productions destinées à des fins principales autres que l'alimentation humaine et animale » ; l'agriculteur peut ainsi cultiver du colza destiné à la production de « biocarburants », sur les terres touchées en principe par l'interdiction et percevoir des aides communautaires" (I. DOUSSAN, *op. cit.*, p.142).

<sup>604</sup> [www.syngeta-agro.fr](http://www.syngeta-agro.fr).

Dans le même ordre d'idées, la "Charte des bonnes pratiques en élevage bovins"<sup>605</sup> constitue un outil mis en place par les éleveurs qui est destiné à préciser les méthodes de travail : l'exploitant remplit un auto-diagnostic et s'engage à faire un suivi sanitaire des bovins et à leur donner une alimentation saine et équilibrée. L'élevage doit être indemne de tuberculose, de leucose et de brucellose. Un carnet sanitaire doit être tenu à jour pour chaque animal. L'éleveur doit lui donner une alimentation saine et équilibrée, l'hygiène et le bien-être du bétail doivent être assurés par un toilettage régulier et la ventilation des locaux. La traite se passe dans des locaux en état de propreté avec du matériel soigneusement nettoyé et rincé à l'eau potable.

Egalement, la "charte des bonnes pratiques phytosanitaires"<sup>606</sup> précise les modalités de transport et de stockage des produits, et donne des indications techniques sur le traitement des semences et le nettoyage des emballages. Les agriculteurs s'engagent à effectuer un stockage adéquat afin d'assurer les caractéristiques physiques et biologiques des produits, d'assurer la sécurité des individus et la préservation de l'environnement. Ils doivent respecter scrupuleusement le mode d'emploi des produits phytosanitaires. Lors de leur utilisation, certaines précautions sont à prendre. Il s'agit notamment d'aménager les abords de la parcelle à traiter pour en réduire au maximum le transfert dans l'eau, et respecter une distance minimum de vingt mètres entre les zone désherbée et les points d'eau. Les reliquats de bouillie doivent être dilués trois à cinq fois avant d'être pulvérisés sur la zone traitée. Les outils font l'objet d'un nettoyage scrupuleux. Les emballages vides et les vieux produits sont récupérés plusieurs fois par an.

---

<sup>605</sup> [www.indre-et-loire.chambagri.fr](http://www.indre-et-loire.chambagri.fr).

<sup>606</sup> [www.syngeta-agro.fr](http://www.syngeta-agro.fr).

#### 4) Les opérations de types "Ferti-Mieux", "Irri-Mieux" et "Phyto-Mieux"

En novembre 1990, le ministère de l'agriculture a proposé aux agriculteurs la mise en place d'opérations nationales de labellisation des actions locales, destinées à engager les agriculteurs dans des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Afin de maîtriser les pollutions d'origine agricole et d'optimiser l'utilisation des ressources en eau, la profession agricole a mis en application l'initiative ministérielle concrétisée sous l'appellation Ferti-Mieux en 1991, Irri-Mieux et Phyto-Mieux en 1997. Ces actions s'appuient largement sur le "Cahier des charges des opérations de conseil aux agriculteurs en vue de protéger l'eau contre la pollution nitrée", achevé en avril 1991 par le CORPEN<sup>607</sup>, qui fixe les bases techniques des évolutions souhaitables des pratiques agricoles et établit un cadre méthodologique des actions destinées à modifier les pratiques culturales et d'élevage.

Elles visent à fournir aux agriculteurs des conseils en matière de protection de l'environnement, selon des modalités particulières. Il est nécessaire de préciser ces deux points avant d'aborder successivement chacune des actions.

a- Ces opérations visent à faire évoluer, sur une zone délimitée, les comportements des agriculteurs afin de limiter la pollution des eaux par les nitrates, de promouvoir la gestion équilibrée de la ressource en eau et de favoriser la bonne utilisation des produits phytosanitaires. Elles ont pour objectifs de concilier le maintien du revenu de l'exploitation et la protection de l'environnement, d'adapter les pratiques des agriculteurs et donner les conseils pour prévenir la pollution diffuse des eaux par les nitrates, d'associer techniquement et financièrement tous les partenaires agricoles et non agricoles à la conduite de l'action locale de conseil, de mettre en place un accompagnement spécifique (scientifique, technique et méthodologique) pour les actions locales de conseils, et d'évaluer précisément les changements des pratiques agricoles.

---

<sup>607</sup> CORPEN : Comité d'organisation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates et les phosphates provenant des activités agricoles.

Elles tendent à une agriculture durable en permettant de concilier le respect de l'environnement avec une agriculture économiquement viable. Elles suivent une démarche volontaire des agriculteurs et de leurs organismes de conseil pour gérer et préserver, sur une zone donnée, la ressource en eau. La zone d'action est choisie en fonction du contexte hydrogéologique, des systèmes de production et de la motivation des partenaires. La situation d'urgence liée aux risques de pollution des eaux justifie la démarche des exploitants vers l'établissement d'un plan d'actions contribuant à l'amélioration des pratiques agricoles et prodiguant des conseils et des solutions techniques. Le programme qui résulte de la labellisation d'un territoire comprend des priorités et des objectifs intermédiaires qui sont évalués à plus ou moins long terme. Dans le cadre de Ferti-Mieux par exemple, les agriculteurs s'engagent à diminuer les teneurs en nitrates des eaux à moyen terme. Le temps de réponse de la ressource en eau est très variable et l'agriculture n'est pas le seul responsable de l'atteinte à l'environnement. L'évaluation d'une opération est effectuée au regard de l'évolution faite par le plus grand nombre d'agriculteurs de la zone considérée pour réduire les risques de pollution à partir d'un inventaire fait au départ. Elle implique la mise en place d'indicateurs de suivi des pratiques des agriculteurs et de la qualité de l'eau à diverses échelles (parcelle, exploitation, bassin d'alimentation).

b- Les opérations Ferti-Mieux, Irri-Mieux et Phyto-Mieux sont élaborées suivant des modalités particulières qui font intervenir plusieurs acteurs. L'Association nationale pour le développement agricole (ANDA) à qui elles sont confiées, s'est entourée de trois instances : le Comité de pilotage définit les orientations de l'opération considérée et délivre les labels (il réunit les partenaires agricoles de la distribution des engrais, des produits phytosanitaires et de l'eau) ; le Comité scientifique et technique expertise les dossiers de candidature des actions locales et juge de l'avancement des actions ; le Secrétariat technique assure le fonctionnement au quotidien des opérations, il prépare la présentation des dossiers aux deux comités et réalise des études thématiques qui peuvent porter par exemple sur l'évaluation des modifications des pratiques. Les chambres d'agriculture ont pour mission de lancer les actions

au niveau local. Elle est l'instance qui participe concrètement à la mise en œuvre des opérations Ferti-Mieux, Irri-Mieux et Phyto-Mieux.

Une fois le label attribué, le label n'est pas définitif. Il est de durée variable suivant les actions à entreprendre. Il peut être retiré si l'opération n'a pas suffisamment progressé sur les axes qui ont été jugés primordiaux par les instances. Son renouvellement apparaît alors comme un signe de reconnaissance des progrès accomplis et contribue à faire évoluer les exploitations dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement.

c- Malgré leur ressemblance, les opérations Ferti-Mieux, Irri-Mieux et Phyto-Mieux poursuivent des objectifs distincts. Elles reposent sur une démarche partenariale et tendent à modifier les pratiques agricoles dans le sens d'une réduction des pollutions. Chacune d'entre elles s'applique à résoudre des problèmes spécifiques liés à l'utilisation de l'azote et des produits phytosanitaires, à la gestion de l'eau.

Le programme Ferti-Mieux implique largement l'intervention des Chambres d'agriculture, lesquelles dispensent des conseils en fertilisation azotée et jouent le plus souvent un rôle d'animateur. Cette action tente de modifier progressivement les comportements des agriculteurs et de leurs organismes de conseil sur une zone donnée pour réduire les risques de fuite de nitrates vers les eaux, et ce en guidant leurs actes en fonction des contraintes locales. Elle concerne actuellement 1 300 communes, réparties dans 47 départements et couvrent environ 1,5 million d'hectares où vivent 26 000 agriculteurs.

Basées sur le cahier des charges élaboré par le CORPEN, ces interventions sont labellisées au niveau national. Elles contribuent à l'évaluation des pratiques agricoles en favorisant la qualité environnementale. Elles témoignent de la volonté de la profession agricole de prendre en charge la préservation de la ressource en eau dans les activités quotidiennes des agriculteurs.

Le programme Ferti-Mieux constitue d'ailleurs le cadre de l'opération Qualit'eau lancée en 1991 par l'Association nationale pour le développement agricole. Par cette action, les agriculteurs, les partenaires financiers (l'agence de l'eau et le département concernés) et les partenaires associés (les Coopératives, les

négociants agricoles, les Chambres consulaires, la Direction régionale de l'environnement, la Chambre d'agriculture, notamment) se réunissent pour mener ensemble pendant une durée de trois ans des actions de réduction des risques de pollution azotée de la ressource en eau. Elle vise à la mise en place de nouvelles pratiques culturales respectueuses des réalités technico-économiques des exploitations. Il s'agit de mieux gérer la fertilisation et de valoriser les effluents d'élevage, en menant une campagne d'information et de sensibilisation aux pratiques respectueuses de l'environnement, en accompagnant la mise en œuvre de nouvelles méthodes agricoles, en évaluant annuellement les résultats et en informant le consommateur.

Concrètement, l'ensemble des partenaires décide de protéger une zone dite vulnérable au titre de la directive "nitrates"<sup>608</sup> qui est fortement exposée à la pollution azotée. Ainsi, dans le cas de l'opération Qualit'eau Ain Veyle Revermont, le périmètre a été défini en tenant compte des analyses physico-chimiques effectuées sur quatre points de captage d'eau qui ont révélé une augmentation des teneurs en nitrates atteignant le seuil de 50 milligrammes par litre au-delà duquel la qualification en zone vulnérable est retenue. Le diagnostic agronomique réalisé par la Chambre d'agriculture a montré que les pratiques agricoles participent à l'enrichissement en nitrates de la nappe phréatique. L'opération Qualit'eau lancée en 1996 et reconduite en 2002 tend à remédier à cette situation. Elle permet de sensibiliser les agriculteurs à l'impact de leur activité sur la qualité de la ressource en eau. Les actions de communication par voie de presse, d'affiches et de réunions effectuées dans ce cadre par le comité de pilotage contribuent largement à une prise de conscience des exploitants agricoles de l'intérêt de préserver la nappe. Elles favorisent dans le même temps la modification des pratiques culturales en incitant à une limitation de l'utilisation des produits phytosanitaires.

La situation semble s'améliorer depuis une dizaine d'années. Les analyses réalisées annuellement montrent une lente stabilisation des nitrates dans les nappes phréatiques concernées.

---

<sup>608</sup> Directive (91/689/CEE) du Conseil, du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, *préc.*

Le projet Irri-Mieux, quant à lui, s'apparente à un engagement des agriculteurs avec les autres usagers et gestionnaires de l'eau afin de promouvoir une gestion globale et équilibrée de la ressource en eau et de son utilisation, et ce tout en conciliant le respect de l'environnement et une agriculture économiquement viable.

Lancée en 1997, l'opération Irri-Mieux fédère les projets destinés à résoudre un ou plusieurs problèmes perçus localement, tels que des assèchs de rivière ou des abaissements de niveau de nappe. Les programmes de travail définis par des comités de pilotage ouverts aux différents acteurs concernés comportent généralement l'élaboration de règles de gestion de l'eau, ainsi que des actions de conseil, de communication et de recherche de références. Les Chambres d'agriculture jouent dans la majorité des projets le rôle essentiel d'animateur.

L'opération Phyto-Mieux, enfin, vise la bonne utilisation des produits phytosanitaires pour assurer des productions de qualité et limiter les risques de pollution. Elle résulte de la volonté des organismes professionnels, des industriels, des distributeurs et des prescripteurs d'accroître la sensibilisation du plus grand nombre d'agriculteurs à l'amélioration des techniques agricoles. Elle tente donc d'inciter les exploitants à améliorer leur comportement en leur fournissant des appuis méthodologiques, lesquels ont trait au réglage des pulvérisateurs, au choix des produits et à l'élimination des emballages, notamment.

La mise en œuvre de ces programmes appelle un bilan mitigé. Certes, les pratiques agricoles ont été modifiées, mais l'amélioration de la qualité de l'eau et la simple réduction des quantités de nitrates rejetées hors des parcelles cultivées n'ont pu être mesurées. Dans son étude élaborée en 2003<sup>609</sup>, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse a relevé que sur seize opérations Ferti-Mieux analysées, il a été difficile d'établir un bilan précis, en raison de la diversité des situations rencontrées (taille des opérations de 48 à 1 700 km<sup>2</sup> et nombre d'agriculteurs concernés entre 70 et 4 100), des problématiques

---

<sup>609</sup> Agence de l'eau RMC, Ferti-mieux : bilan de dix ans de conseil, *Le magazine de l'Agence de l'eau RMC*, n°64, décembre 2003, p.26.

environnementales et des enjeux pour la qualité de l'eau. Par ailleurs, les suivis-évaluations et les diagnostics hydrogéologiques sont succincts.

Au demeurant, l'ensemble de ces initiatives témoignent de l'engagement des exploitants agricoles et de leurs organismes de conseil, dont les Chambres d'agriculture, à contribuer à une gestion durable de l'eau, même si leur contribution reste limitée : les agriculteurs ne sont toujours pas soumis au principe pollueur-payeur étant donné qu'ils ne sont pas assujettis aux redevances pollutions. Par cette démarche partenariale et volontaire, les différents intervenants mettent en synergie leurs moyens scientifiques et techniques dans le sens d'une réduction des pollutions, au même titre que les conventions conclues entre les personnes publiques.

## PARAGRAPHE II : LES CONVENTIONS EN PRINCIPE CONCLUES ENTRE PERSONNES PUBLIQUES

Afin de mieux lutter contre les pollutions et les nuisances, les personnes publiques recourent très fréquemment à des techniques conventionnelles spécifiques. Qu'il s'agisse des contrats de milieux, des chartes pour l'environnement, des contrats d'agglomération, des contrats de pays, des chartes d'objectifs et des conventions de réseau, des contrats de développement régional, des conventions de lutte contre le bruit, des contrats départementaux et des conventions d'aide financière de l'agence de l'eau, elles concourent toutes à la mise en œuvre d'une politique environnementale cohérente au profit de laquelle sont prévues des aides financières destinées à la réalisation de divers travaux.

Aussi se différencient-elles les unes des autres du point de vue de leur objet et de la nature juridique des parties contractantes. Il convient de préciser ces divergences en présentant successivement les conventions existantes.



## A : LES CONTRATS DE MILIEUX

L'émergence des contrats de milieux s'intègre dans un contexte historique favorable à la gestion qualitative de l'eau. Ils sont une généralisation de la technique du contrat de rivière qui est apparue dès les années 1980 pour formaliser une pratique préexistante.

La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution<sup>610</sup> prévoyait un système réglementaire d'objectifs de qualité reposant sur l'établissement d'un inventaire du degré de pollution de toutes les eaux superficielles appartenant ou non au domaine public. Ce mécanisme contribuait à conditionner l'aménagement du territoire au respect de la qualité de l'eau. La mise en œuvre de ce document impliquait l'élaboration de décrets d'objectifs de qualité. Or, face aux difficultés de mise en œuvre<sup>611</sup>, ce système qui mettait l'écologie au premier plan a été abandonné au profit d'un mécanisme plus souple s'appuyant sur les cartes départementales d'objectifs de qualité. Ces dernières sont des documents d'orientation qui ne sont pas opposables aux tiers contrairement aux décrets. Leur mise en œuvre est assurée par les contrats de rivière qui font suite aux "contrats rivières propres" institués le 19 mai 1980 par le Comité interministériel de la qualité de la vie. Ces accords tendaient à l'origine à formaliser l'aide étatique au financement des opérations "rivières propres" lancées en 1971 par l'Etat.

Organisé par les circulaires du 5 février 1981, du 12 novembre 1985, du 22 mars 1993, du 24 octobre 1994 et du 30 janvier 2004<sup>612</sup>, le contrat de rivière est un

---

<sup>610</sup> Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, *JORF* 18 décembre 1964, p.11258.

<sup>611</sup> Un seul décret a été pris : décret n°77-264 du 16 février 1977 prescrivant l'amélioration de la qualité des eaux de la Vire, de la Douve et de l'Aure et de leurs affluents, *JORF* 22 mars 1977, p.1558.

<sup>612</sup> Circulaire du 5 février 1981 relative aux contrats de rivière, Code Permanent Environnement et Nuisances, Rubrique Eau, Feuillet 83, p.2767 ; circulaire du 12 novembre 1985 relative aux contrats de rivière, Code Permanent Environnement et Nuisances, Rubrique Eau, Feuillet 69, p.2813 ; circulaire n°93-36 du 22 mars 1993 relative à l'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 ou de baie, *BOMETT* 93/11 du 30 avril 1993, p.12 ; circulaire du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières. Appel aux contrats de rivière ; circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, *Bulletin officiel du ministère de l'Ecologie et du Développement durable* n°5 du 15 mars 2004.

instrument d'orientation et de programmation des actions de protection de la ressource en eau. Il apparaît comme un type conventionnel influençant l'ensemble des accords dont l'objectif est la préservation d'un milieu aquatique. La procédure prévue par la circulaire du 30 janvier 2004<sup>613</sup> s'applique à l'ensemble des actes qui visent une rivière, un étang, une vallée, une baie, une nappe, un lac, et même un établissement dont l'activité a des répercussions sur la qualité de l'eau, si bien que la procédure prévue à l'origine pour le contrat de rivière a vocation à gouverner l'élaboration d'une multitude d'accords regroupés sous le vocable "contrats de milieux".

Après une présentation des différents types conventionnels, sera relatée la procédure suivie pour leur élaboration.

a- Les contrats de milieux sont des accords qui déterminent de façon cohérente les différentes actions à entreprendre au sein d'un bassin hydrologique donné. A ce titre, ils peuvent concerner divers milieux aquatiques qui peuvent être une rivière, une baie, ou un lac. Ils peuvent également concerner un étang, une nappe ou une vallée. Leur dénomination leur est alors spécifique, si bien qu'il s'agit respectivement d'un contrat de rivière, d'un contrat de baie, d'un contrat de nappe ou d'un contrat de lac, d'un contrat d'étang ou d'un contrat de vallée dont l'encadrement juridique ressort des circulaires applicables aux contrats de rivière<sup>614</sup>. Parfois, la notion de contrat de milieux s'étend à un site industriel dont l'activité a des impacts sur la ressource en eau. Dans ce cas, on parle de contrat d'établissement.

Il convient de reprendre et préciser ces différents accords.

Conclu entre l'Etat, la région, le département, l'agence de l'eau compétente et les industriels, pour cinq ou dix ans<sup>615</sup>, le contrat de rivière a pour objet d'améliorer la qualité des eaux et de lutter contre les pollutions d'un cours d'eau. Son périmètre d'action est limité au bassin versant. Le contrat de rivière

---

<sup>613</sup> Circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, *préc.*

<sup>614</sup> Cf. les circulaires précitées.

<sup>615</sup> Le Contrat de rivière de la Reyssouze du 8 février 1997 a été conclu pour une durée de dix ans, tandis que le contrat de rivières Joyeuse-Chalon-Savasse du 15 septembre 2003 est applicable sur cinq ans.

de l'Arve conclu le 19 juin 1995 entre l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Département de la Haute-Savoie, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse (RMC), le canton de Genève, la société autoroutière STMB, Electricité de France, les industriels du traitement de surface et le Syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses abords concerne l'Arve en tant que rivière principale du bassin versant. Il vise à atteindre plusieurs objectifs qui sont de redonner à l'Arve un espace de liberté, d'améliorer la qualité des eaux et lutter en particulier contre la pollution industrielle, de préserver et de valoriser le milieu naturel, de mettre en place une structure pour l'entretien des ouvrages restaurés et de sensibiliser la population à la bonne gestion de son patrimoine naturel. Le Contrat de rivière Joyeuse-Chalon-15 septembre signé le 15 septembre 2003 par l'Etat, l'Agence de l'eau RMC, la Région Rhône-Alpes, la Communauté de communes du Pays de Romans, les Départements de la Drôme et de l'Isère, prévoit l'amélioration de la qualité des eaux de ces trois rivières d'ici 2008 et la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques. Il en est de même du Contrat de rivière du Garon du 6 février 2004 conclu entre l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Département du Rhône et l'Agence de l'eau RMC et de celui des Sorgues souscrit par l'Etat, l'Agence de l'eau RMC et le Syndicat mixte des Sorgues.

Le contrat de baie vise également des actions de protection du milieu aquatique, comme le permet le contrat de baie du bassin versant de la rade de Brest de février 1998 conclu entre l'Etat, l'Agence de l'eau Bretagne, la communauté urbaine de Brest, notamment, et le contrat de la rade de Toulon signé le 6 septembre 2002 par l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Département du Var, l'Agence de l'eau RMC et les communes riveraines.

Le contrat de nappe tend à protéger "une eau stagnante souterraine ou phréatique, avec ou sans écoulement extérieur"<sup>616</sup> des pollutions provenant de l'activité humaine.

Ainsi, le premier Contrat de nappe "Dijon-Sud" du 23 septembre 1988 a été conclu entre l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse et le Syndicat

---

<sup>616</sup> Le Grand Robert de la langue française, Paris, Dictionnaire Le Robert, 2001.

mixte pour l'alimentation en eau du sud de l'agglomération dijonnaise. Le deuxième contrat de nappe est actuellement en cours d'élaboration. L'un et l'autre tentent de remédier aux problèmes quantitatifs et qualitatifs d'alimentation en eau rencontrés par les usagers, qui sont liés à l'augmentation des prélèvements effectués en eau souterraine et au déversement de produits chimiques divers (nitrates, solvants...). Pour maintenir la nappe comme ressource d'eau potable, ces accords mettent l'accent sur la nécessité de mettre en place un réseau de surveillance de la qualité de l'eau, d'effectuer des travaux de traitement des installations, de collecte des eaux pluviales et d'étanchéité des voies de communication. Un contrat de nappe a également été conclu par la commune de Romans sur Isère en novembre 2003. Il porte principalement sur les traitements phytosanitaires.

Le contrat de lac s'applique à une nappe d'eau stagnante plus ou moins profonde et plus ou moins étendue, entourée de terre de tous côtés. Le lac se définit comme "une grande nappe naturelle d'eau douce ou salée, à l'intérieur des terres"<sup>617</sup>. La protection du lac ressort de la conclusion d'un contrat de milieu. Ainsi, la Convention pour la protection des eaux du Léman signée en 1992 par l'Agence de l'eau RMC, la Région Rhône-Alpes, le Département de l'Ain, les communes de Divonne-Les-Bains et de Vesancy, le Syndicat intercommunal de l'Oudar, les SIVOM de l'Est gessien et du Journans, a pour objet de réduire la pollution par les métaux (mercure notamment) et le phosphore, en programmant la participation financière des collectivités territoriales aux travaux d'amélioration du réseau d'assainissement et à la modernisation des stations d'épuration. De même, le Contrat de bassin versant du lac du Bourget signé en juin 2002 par l'Etat, l'Agence de l'eau RMC et les communes riveraines reprend pour l'essentiel les stipulations d'un ancien accord du 27 septembre 1991, qui a pour objectif de réduire les apports de nutriments (azote et phosphore) au lac.

---

<sup>617</sup> *Ibid.*

Le contrat d'étang comme le précédent vise à l'amélioration de la qualité d'une étendue d'eau stagnante, naturelle ou artificielle peu profonde<sup>618</sup>. Ce milieu aquatique présente un intérêt économique lié à l'activité piscicole ou conchylicole qu'il importe de préserver. Ainsi, le Contrat pour l'Etang de Thau du 23 novembre 1990 signé par l'Etat, la région Languedoc-Roussillon, le Département de l'Hérault, les communes avoisinantes, l'Agence financière Rhône-Méditerranée et Corse, les syndicats professionnels conchylicoles et viticoles, et le contrat 1996-2002 conclu par les mêmes partenaires, a pour objectif majeur d'améliorer la qualité du milieu et d'assurer la pérennité des exploitations conchylicoles. Il programme des actions de lutte contre les pollutions en prévoyant la réalisation d'études permettant de mieux connaître l'écosystème, des travaux d'assainissement et de gestion du ruissellement sur le bassin versant. Il organise l'aide financière des partenaires aux projets de modernisation de la filière conchylicole.

Dans certains cas, la recherche de la qualité du milieu aquatique peut nécessiter la conclusion d'un contrat complémentaire qui s'identifie au contrat d'étang eu égard au milieu auquel il s'applique, mais qui s'en distingue par son appellation. Le contrat de Qualité dont il est question, s'apparente à un contrat de milieu en raison de la procédure suivie pour son élaboration, du milieu aquatique concerné et de l'objectif qualitatif de la ressource en eau. Précisément, l'aspect qualité est énoncé avec force et devient le vecteur de son élaboration. Il programme des actions particulièrement ciblées à cet effet. Le Contrat de Qualité de la lagune de Thau qui est en cours de signature prévoit des travaux en matière d'assainissement, et ce afin de protéger le milieu, de préserver la qualité de l'eau et de promouvoir les activités conchylicoles.

Le contrat de vallée vise à préciser les actions à entreprendre pour protéger "un espace situé de part et d'autre du lit d'un cours d'eau"<sup>619</sup> des inondations. Le Contrat de vallée inondable du Val de Saône du 1<sup>er</sup> septembre 2004 qui regroupe le Syndicat mixte Saône-Doubs, les communes du Val de Saône, les Départements du Rhône, de la Côte D'Or, des Vosges, de l'Ain, de la

---

<sup>618</sup> *Ibid.*

<sup>619</sup> *Ibid.*

Saône-et-Loire et la Haute-Saône, ainsi que les régions compétentes territorialement, comporte 345 mesures et interventions différentes auxquelles il convient d'ajouter 300 actions d'entretien de la rivière. Il prévoit notamment, des travaux d'assainissement qui portent sur l'extension des réseaux d'assainissement et la construction d'une nouvelle station de traitement des eaux usées (volet A), des mesures visant à la préservation de la ressource en eau (volet B), à son entretien, à sa valorisation et à la gestion de l'inondabilité (volet B2).

Parfois, les actions de gestion et de préservation de la ressource en eau se limitent à un site. Elles sont alors incluses dans un acte particulier appelé contrat d'établissement. Par cet accord, l'agence de l'eau concernée octroie une aide financière à un établissement public ou une entreprise publique ou privée, et ce afin d'inciter à la lutte contre la pollution de l'eau. Ainsi, dans le cadre des deux Contrats d'établissement signés le 9 décembre 1997 avec la société Sanofi Chimie pour respectivement le site de Sisteron et celui d'Aramon, l'Agence de l'eau RMC s'est engagée à subventionner les investissements envisagés par l'entreprise et destinés à réduire les effluents qui se jettent dans les cours d'eau. Elle participe financièrement aux travaux de construction d'une station d'épuration et de recyclage des eaux thermiques des ateliers travaillant en eau perdue, à la mise en place de technologies propres constituées par l'emploi de pompes à vides, la création d'un nouveau réseau d'eaux usées, au suivi des rejets au milieu pour prévenir les risques de pollutions accidentelles, à l'étude hydrologique du site pour déterminer les moyens à mettre en œuvre pour protéger la nappe alluviale.

b- Quelle que soit la dénomination retenue, les contrats encouragent la gestion et l'entretien du milieu considéré en prévoyant le concours financier des collectivités publiques - Etat, région, département et agence de l'eau concernés – à la réalisation des travaux. Ils sont la traduction de la volonté des partenaires intéressés d'unir leurs efforts pour tenter de résoudre la situation-problème. Ils favorisent une démarche de collaboration et contribuent à la sensibilisation des

partenaires à l'écologie. Ils sont donc l'expression d'une solidarité environnementale.

Ils définissent un plan de financement des opérations qui devront être exécutées afin de permettre la restauration et l'aménagement des milieux aquatiques ; il s'agit notamment de programmer la réhabilitation de la rivière, de la baie, de la nappe ou du lac, de planifier la restauration des berges et de l'habitat piscicole, l'entretien de la végétation, la mise en place d'une structure de gestion, l'assainissement et la valorisation du milieu qui se traduit par les améliorations paysagères du patrimoine naturel et bâti, et par l'organisation d'activités touristiques et ludiques.

A titre d'exemple, le Contrat de rivière Joyeuse-Chalon-Chavasse signé le 15 septembre 2003 par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, la Communauté de Communes du Pays de Romans, les Départements de la Drôme et de l'Isère, la Région Rhône-Alpes et l'Etat, vise à améliorer la qualité des eaux des trois rivières d'ici 2008 et la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques. Il tente de résoudre les problèmes identifiés sur ces bassins versants qui sont la dégradation de la qualité des eaux sur la partie aval du Chalon et de la Savasse, les risques d'inondations élevés, notamment dans le secteur de Romans, des teneurs élevés en nitrates dans la nappe de l'aquifère des terrasses de Romans et une dégradation physique du lit et des berges en raison de l'érosion et de l'artificialisation. A cet effet, il prévoit l'amélioration des opérations de collecte et de transport des eaux usées, l'élaboration de conventions de déversement des rejets des pollutions générées par les activités industrielles, artisanales et commerciales (tanneries, fabrique de chaussures, industries mécaniques, établissements agroalimentaires) qui sont situées sur Romans, de manière à optimiser le fonctionnement des stations d'épuration. Il programme en outre la création de quatre stations d'épuration et des travaux sur les réseaux d'assainissement. Quant à la pollution agricole, il organise une opération pilote agro-environnementale destinée à réduire les apports de produits phytosanitaires dans la nappe phréatique de Romans qui alimente en eau potable 55 000 habitants. Enfin, il planifie de nombreuses opérations de préservation des milieux, d'aménagements piscicoles, d'acquisitions foncières de zones humides ou de berges pour permettre leur découverte par la population.

Une enveloppe de 9 millions d'euros sera nécessaire pour soutenir les objectifs de ce contrat, l'Agence de l'eau RMC apportant 1,4 millions d'euros.

Les modalités d'élaboration et le contenu de ces contrats sont strictement encadrées par la réglementation. Le contrat de rivière, par exemple, ne peut aboutir qu'à l'issue d'une procédure en deux étapes, avec un agrément du dossier de candidature et un agrément du projet de contrat, aux termes de la circulaire du 30 janvier 2004<sup>620</sup>. Il revient au Comité de bassin d'examiner les projets de contrats de rivière qui lui sont soumis par les collectivités territoriales. Il donne son accord à l'attribution du label « contrat de rivière » aux projets. Le préfet de département arrête la composition du comité de rivière qui sera chargé de piloter l'élaboration du dossier définitif. Cette instance, composée des gestionnaires et des usagers de la rivière, est un lieu de débat. Elle mène une réflexion collective sur les mesures à prendre pour préserver le bassin hydrologique concerné. Elle favorise la réalisation des études qui serviront à la détermination des travaux à effectuer. Après l'élaboration du projet de contrat, le Comité de bassin l'approuve et le transmet au préfet de département pour signature.

Le contrat s'articule en plusieurs parties, lesquelles exposent les programmes d'intervention destinés à gérer au mieux l'écosystème. Il comporte trois volets : le premier d'entre eux énonce les programmes d'assainissement des eaux résiduaires urbaines, les programmes de dépollution des industries, de l'élevage et de l'agriculture, à réaliser ou à achever ; le deuxième relate les travaux de restauration et de renaturation des berges et du lit, de mise en valeur des milieux aquatiques et des paysages et les travaux de protection localisée des lieux habités contre les crues ; le troisième expose le programme d'entretien et de gestion de la rivière, la structure chargée de la mise en œuvre du contrat, l'organisation retenue pour assurer durablement la gestion de la rivière et les modalités de suivi du contrat. Il prévoit une participation financière de chacun des contractants à la réalisation des travaux.

---

<sup>620</sup> Circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, *préc.*



Leur mise en œuvre implique la conclusion d'accords avec les collectivités publiques qui apportent leur concours financier à la réalisation des actions environnementales.

L'agence de l'eau compétente et le département concerné, lequel se présente comme un partenaire incontournable, sont appelés à signer ensemble des accords fixant le montant global des aides que l'un et l'autre décident d'octroyer conjointement aux collectivités locales bénéficiaires, en l'occurrence les communes, qui envisagent d'effectuer des travaux de protection de la ressource en eau. Ces actes précisent la répartition de la subvention entre les contractants et déterminent les modalités de versement de l'aide.

Dans ce cadre, le département se présente comme le dépositaire de l'enveloppe globale qu'il lui revient de distribuer annuellement au coup par coup, c'est-à-dire en fonction des travaux qui sont engagés par le subventionné.

Les contrats de milieux s'affichent donc comme des instruments juridiques à vocation environnementale. Ils témoignent de l'implication des pouvoirs publics dans la lutte contre les pollutions et les nuisances, au même titre que les chartes pour l'environnement.

## B : LES CHARTES POUR L'ENVIRONNEMENT

Créées par la circulaire du 11 mai 1994<sup>621</sup>, ces chartes ont vocation à concerner les communes rurales comme les communes urbaines. Elles sont alors dénommées suivant les cas, "chartes d'écologie rurale" et "chartes d'écologie urbaine".

Les unes et les autres ont pour objet de déterminer les conditions et les modalités de l'aide de l'Etat et de celle des établissements publics compétents, tels que les agences de l'eau, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de

---

<sup>621</sup> Circulaire n°94-48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable des territoires), *BOMETT* 94/17 du 30 juin 1994, p.41, remplace la circulaire n°91-67 du 24 juin 1991 relative aux plans municipaux et départementaux d'environnement, *Droit de l'environnement*, décembre 1991, n°10 et 11, p.78.

l'énergie, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, au profit des collectivités locales. Elles définissent précisément les termes de la politique globale de l'environnement que les parties entendent mener en milieu urbain ou rural, et ce pour cinq ans. A cet effet, elles intègrent de manière cohérente "la dimension environnement, dans les réflexions, les études et les réalisations relatives à l'urbanisme et à l'aménagement"<sup>622</sup> en se référant au principe de solidarité écologique en vertu duquel sont envisagées les actions à entreprendre dans les domaines jugés prioritaires par la réglementation. Elles favorisent une approche économique et sociale conforme aux impératifs du développement durable du territoire. Elles contribuent donc à l'amélioration de l'espace de vie en planifiant de multiples opérations, lesquelles s'articulent autour des objectifs de santé, d'environnement et d'économie.

Ces chartes déterminent une politique de gestion de l'eau permettant d'assurer sa qualité et le cas échéant de l'améliorer. Elles envisagent aussi de nombreuses autres opérations environnementales. Elles programment en effet des actions qui s'orientent autour de plusieurs thématiques axées sur l'eau, l'assainissement, les déchets, le patrimoine paysager, les espaces naturels, les rivières, les ressources énergétiques, les sols, le bruit, la qualité de l'air, l'éducation à l'environnement et l'appréciation des risques. La Charte pour l'environnement des Vosges signée le 12 juillet 2004 par l'Etat et le Département des Vosges, comporte 400 actions réparties en 25 projets globaux à partir de 8 objectifs qui visent à améliorer la qualité, la quantité et la pérennité de la ressource en eau, créer des synergies entre activités économiques et environnement, promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement et des paysages, assurer un développement équilibré des activités touristiques, maîtriser l'élimination des boues et des déchets industriels banals, assurer la gestion des héritages par la valorisation des patrimoines naturel, bâti et paysager, valoriser la forêt en confortant sa triple fonction écologique, économique et sociale, et assurer le suivi de la charte (éducation à l'environnement).

---

<sup>622</sup> O. MARTIN, Politiques communales d'environnement, *Juris-Classeur Environnement*, fasc.163, p.4.

Les chartes pour l'environnement programment des opérations de préservation de la ressource en eau et prévoient à cet effet des travaux d'assainissement. Dans son thème n°13 relatif à l'assainissement, la Charte pour l'environnement de Nice 2001-2006, signée le 18 janvier 2001 par l'Etat et la ville de Nice, précise les actions qui seront effectuées dans ce domaine de façon à maintenir un haut niveau de qualité de l'assainissement et à assurer une meilleure maîtrise des risques de pollution liés aux intempéries. A cet effet, les actions principales portent sur le contrôle des bassins privés de rétention des eaux pluviales, l'augmentation des capacités de traitement des boues et des sables de la station d'épuration, la réduction des déversements en mer lors des précipitations et la gestion de l'accroissement de l'imperméabilisation des sols. Il est également prévu par le thème n°2 relatif à l'intégration environnementale du port, de traiter les écoulements d'eaux extraportuaires (eaux de source, écoulements pluviaux, débordements d'assainissement) et de contrôler la qualité des eaux et des sédiments.

Dans le domaine des déchets, elles planifient de multiples actions suivant les circonstances. La Charte pour l'environnement de la Loire du 11 mai 1998 conclue entre l'Etat et le Département de la Loire tend à la réhabilitation des décharges brutes et à la création de déchetteries, au développement des filières de récupération, recyclage, valorisation des déchets, et à l'organisation de collectes de déchets toxiques en quantité dispersée. Dans son thème 10 relatif à la mise en place de la collecte sélective des déchets ménagers, la Charte pour l'environnement de Nice 2001-2006 programme la mise en place de la collecte sélective des emballages, et organise la collecte sélective des piles dans les collèges et les écoles primaires. Son thème n°2 prévoit d'améliorer la gestion de la filière des déchets produits par les navires et l'exploitation portuaire. La Charte pour l'environnement des Vosges du 12 juillet 2004 compte parmi les objectifs retenus la maîtrise de l'élimination des boues et des déchets industriels banals.

Par ailleurs, les accords fixent les actions à entreprendre pour lutter contre l'érosion, le ravinement et la pollution des sols, pour veiller à une meilleure qualité de l'air, comme le prévoit le projet de Charte pour l'environnement du Cher.

Ils envisagent aussi des mesures permettant la réduction des nuisances sonores. La Charte pour l'environnement de Nice 2001-2006 en son thème n°9 relatif à la lutte contre le bruit prévoit à cet effet le remplacement des bus diesel par des bus à gaz, l'acquisition de nouveaux matériels de nettoyage plus silencieux (bennes à encombrants, conteneurs à verre, nettoyeurs à jet haute pression, arroseuses, balayeuses...), l'amélioration des wagonnets du Vieux Nice pour le ramassage des déchets ménagers, la rénovation des ponts SNCF qui permettrait un gain acoustique de 5 décibels, la construction de murs anti-bruit, le développement des enrobés drainants, l'organisation de campagnes de sensibilisation au bruit. La lutte contre le bruit implique par ailleurs la mise en place dans le port d'un système de mesure du niveau sonore énoncé dans le thème n°2 précité.

Ces actes déterminent en outre une politique de précaution contre les risques technologiques qui implique des objectifs opérationnels visant à la prévention, à une meilleure connaissance des risques, à la sensibilisation de la population aux questions de protection et de premiers secours, et à la préparation d'une gestion de crise par les services municipaux et les autres intervenants. Concrètement, la Charte pour l'environnement de Nice 2001-2006 en son thème n°11 relatif à la politique de précaution contre les risques naturels et technologiques programme la réalisation d'études sur les risques liés aux transports de matières dangereuses, à l'explosion d'un réservoir, au nuage toxique, au feu dans une cuvette de rétention, au risque nucléaire, notamment, et ce dans le but d'aider à la réalisation des plans d'urgence correspondants. Elle contribue également à organiser des actions de sensibilisation des habitants et à l'élaboration de plans municipaux de secours en partenariat avec les acteurs locaux (commune, Etat, région, ...).

Ces engagements contribuent à suivre une démarche environnementale conforme aux impératifs de protection. Par les actions qu'ils planifient, ils visent à limiter et à réduire les pollutions générées par les activités industrielles et par la vie quotidienne des citoyens.

Pour autant, leur efficacité est manifestement limitée à double titre : ces accords ne s'appliquent qu'à la zone territoriale couverte par les parties contractantes et ne concernent que des actions ponctuelles. En effet, ils n'ambitionnent pas de

protéger un bassin hydrologique dans son intégralité comme le permettent les contrats de milieux. Ils déterminent seulement des opérations à entreprendre sur une zone délimitée d'un milieu. Ainsi, les travaux d'amélioration de la qualité de l'eau d'une rivière, par exemple, ne portent pas sur l'ensemble du cours d'eau, mais seulement sur la zone couverte par le territoire des contractants. Il en est de même des actions relatives à l'air, aux déchets, au bruit et aux risques.

## C : LES CONTRATS D'AGGLOMERATION

Les contrats d'agglomération sont apparus dans les années 1990<sup>623</sup> pour répondre à la nécessité pour les communes d'engager des programmes d'amélioration des ouvrages d'assainissement conformément aux orientations définies par la directive européenne n°91-271 du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines<sup>624</sup> transposées par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992<sup>625</sup>. Aux termes de ces dispositions, les communes ont l'obligation de prendre en charge les dépenses relatives aux systèmes d'assainissement collectif, aux stations d'épuration des eaux usées et à l'élimination des boues qu'elles produisent, dans les zones urbaines ( article 35 de la loi sur l'eau). Ces nouvelles obligations législatives ont pour conséquence de grever considérablement les budgets communaux. Pour faire face aux dépenses supplémentaires engendrées par la réalisation des travaux d'assainissement, ces collectivités locales ont eu recours à la technique contractuelle. Elles ont sollicité des agences de l'eau des aides financières qui se sont concrétisées par la conclusion des contrats d'agglomération. En signant un accord, l'agence de l'eau et la commune décident de collaborer afin de participer à la restauration de la qualité d'une rivière. Elles établissent un programme d'actions visant à

---

<sup>623</sup> 113 contrats d'agglomérations seront signés d'ici la fin 2005. 70 contrats étaient conclus au 31 décembre 2004. 12 sont prévus pour 2005 ([www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)).

<sup>624</sup> Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JOCE N° L 135/40 du 30 avril 1991) modifiée par la directive 98/15/CE de la Commission du 27 février 1998 (JOCE N° L 377/29 du 28 février 1998).

<sup>625</sup> Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, *préc.*

l'amélioration des ouvrages d'assainissement et déterminent les conditions de financement des opérations prévues.

Le contrat d'agglomération pour l'amélioration de la qualité de la Reyssouze (1994-1999) du 17 janvier 1995 s'inscrit dans ce contexte et suit cette logique conventionnelle. Conclu entre l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse et la commune de Bourg-en-Bresse, il tend à restaurer la qualité de la rivière appelée la "Reyssouze" en planifiant, en son article 1, les travaux d'assainissement, et, en son article 2, l'échéancier du financement apporté par l'établissement public. Par cet accord, l'Agence de l'eau a aidé au financement des travaux d'élimination des eaux parasites par l'amélioration de l'étanchéité des collecteurs à hauteur de 30 % (20 % de subvention au titre du 6<sup>ème</sup> programme d'intervention de l'agence et 10 % de subvention complémentaire au titre des rivières prioritaires). Elle s'est engagée à verser, selon les mêmes conditions, 30% du montant des travaux de restructuration des réseaux d'assainissement et de raccordement des zones déjà urbanisées. Elle a participé également dans les mêmes termes au financement des travaux d'agrandissement de la station d'épuration de cette localité afin d'améliorer sa capacité de traitement de la pollution à 120 000 EH (unité équivalent habitant) d'ici 1999.

Dès l'origine, ces contrats répondent à l'objectif de lutte contre la pollution des rivières. Ils contribuent à associer l'agence de l'eau à l'effort de restauration de la qualité des cours d'eau. Ils sont essentiellement des instruments favorisant les travaux d'amélioration de l'assainissement des communes quelle que soit leur importance géographique. Aucune règle particulière ne précisait leurs modalités d'élaboration, de sorte qu'ils étaient signés par les communes sans considération de taille. Aucun cadre juridique présidait à leur conception.

Désormais, ces accords ont évolué. Ils s'inscrivent dans un contexte particulièrement réglementé et encadré. Tout en conservant leur vocation d'origine qui consiste à restaurer la qualité des cours d'eau, ils n'apparaissent plus comme des accords isolés conclus entre une commune et une agence de l'eau qui ne résultent d'aucun texte de droit. Ils sont des actes encadrés par des règles juridiques. Leur élaboration est soumise à des conditions tenant la nature de la collectivité territoriale et au nombre d'habitant situé sur le territoire de cette entité.

Les contrats d'agglomération s'intègrent en effet dans le cadre d'un projet d'agglomération qui résulte de l'association d'un ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et des communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements mais souhaitent s'associer, les uns et les autres formant une aire urbaine comptant au moins 50.000 habitants et dont une ou plusieurs communes centres comptent plus de 15.000 habitants<sup>626</sup>. Conclues entre l'Etat, une entité communale ou un syndicat de communes et, parfois, l'agence de l'eau compétente<sup>627</sup>, ces accords fixent le montant de l'aide financière accordée à la collectivité locale qui envisage d'effectuer des travaux d'assainissement ; ceux-ci permettent ainsi de remédier à la vétusté des réseaux de collecte des eaux usées et au mauvais remplissage des stations d'épuration existantes. Ils précisent les conditions et les modalités d'octroi d'une enveloppe globale qui est débloquée au fur et à mesure de l'exécution des opérations par le bénéficiaire. Dans ces conditions, celui-ci détient incontestablement une marge de manœuvre importante qui est conforme au principe d'autonomie des collectivités locales.

Les contrats d'agglomération bénéficient d'un cadre juridique précis depuis la loi du 4 février 1995 modifiée par celle du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>628</sup> et le décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération<sup>629</sup>.

Désormais, ces accords intègrent les dimensions économiques et sociales dans l'appréhension du développement durable du territoire et ils ont en charge d'assurer la cohérence des échelles, du quartier à la communauté urbaine en passant par la commune, comme le révèle le contrat d'agglomération du Grand

---

<sup>626</sup> Voir l'article 23 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée par la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 29 juin 1999, p.9515.

<sup>627</sup> Le Contrat d'agglomération de Moulins du 8 mars 2004 a été conclu par l'Etat, le Département de l'Allier et la Communauté d'agglomération de Moulins, tandis que le Contrat d'agglomération de Lyon a été signé par la Communauté urbaine de Lyon et l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse.

<sup>628</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *préc.*

<sup>629</sup> Décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n°95-115 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 22 décembre 2000, p.20391.

Lyon signé le 24 avril 2004 par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse et la Communauté urbaine de Lyon. Ils s'efforcent de promouvoir l'harmonisation des politiques à l'échelon de l'agglomération en tentant de rassembler les décisions prises par les intervenants publics. Ils deviennent donc des instruments favorisant la globalisation des projets économiques et environnementaux et permettant le rapprochement des collectivités : ils concourent à la mise en place d'une planification stratégique des actions locales au centre desquelles se trouve le développement durable.

Ils répondent aux attentes des élus territoriaux de coordonner leurs positions et d'agir ensemble en vue de lutter contre les pollutions. Par exemple, le contrat d'agglomération du Grand Lyon du 29 avril 2004 précité, permet de lutter contre les toxiques et d'améliorer la qualité de l'eau du Rhône. 186 millions d'euros sont prévus à cet effet pour un engagement financier prévisible de l'Agence RMC de 60 millions d'euros. L'objectif, conformément au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux<sup>630</sup>, est de réduire de 50 % la pollution toxique par métaux et micropolluants organiques du bassin d'ici 2006, étant précisé que les rejets de polluants toxiques de l'agglomération lyonnaise représentent la moitié des rejets toxiques au Rhône. Il prévoit à cet effet d'élargir les connaissances sur la pollution toxique dans le Rhône et la Saône, dans les réseaux d'assainissement et dans la nappe de l'est lyonnais, et de réduire les pollutions à la source en améliorant le suivi des établissements industriels, en proposant des techniques respectueuses de l'environnement, en mettant en place la collecte de déchets toxiques des artisans et des ménages.

Ces contrats organisent le concours financier des collectivités publiques signataires, à savoir l'Etat, la région, le département et l'agglomération concernés. Ils précisent les axes prioritaires d'intervention de ces partenaires, et ce dans le respect du contrat de plan Etat-Région et du projet d'agglomération<sup>631</sup>, lequel, approuvé "par délibérations concordantes des établissements publics de

---

<sup>630</sup> Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux sont issus de l'article 3 de la loi sur l'eau précitée codifiée à l'article L. 212-1 du Code de l'environnement. Ils sont des plans qui précisent les orientations fondamentales de la gestion de l'eau au niveau du bassin hydrographique.

<sup>631</sup> Voir l'article 4 du décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération, *préc.*



coopération intercommunale et des communes intéressées"<sup>632</sup>, détermine "les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique d'environnement et de gestion des ressources"<sup>633</sup>. Les contrats d'agglomération énoncent par ailleurs les modalités de coordination, de suivi d'exécution et d'évaluation des actions ainsi menées.

## D : LES CONTRATS DE PAYS

Les contrats de pays sont des instruments conventionnels d'aménagement du territoire dont l'objectif est "de lutter contre le dépeuplement rural en recherchant en fonction de la vocation et de la spécificité de chaque petite région rurale ce qu'il est possible de faire pour l'accroissement économique, le logement, les services collectifs et la préservation du patrimoine naturel et culturel"<sup>634</sup>. Ils permettent aux collectivités territoriales qui désirent développer entre elles une communauté d'intérêts économiques et sociaux et une solidarité intercommunale de bénéficier de subventions étatiques.

Le concept de "pays" ne fait pas l'objet d'une définition juridique. Il évoque un regroupement territorial entre plusieurs communes ou leurs groupements présentant une cohésion géographique, économique ou sociale, aux termes de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>635</sup> amendé par l'article 25-II de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>636</sup> et l'article 95 de la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et

---

<sup>632</sup> Article 2 du décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération, *préc.*

<sup>633</sup> Article 26 de la loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *préc.*

<sup>634</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, n°1043, p.797-798.

<sup>635</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *préc.*

<sup>636</sup> Loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *préc.*

habitat<sup>637</sup>. Malgré cette précision, il reste un concept flou, car, comme le souligne le professeur Sestier, "ni la géométrie, ni la topographie, ne peuvent exactement circonscrire (cette notion) : il n'est point besoin d'insister sur la difficulté scientifique qu'il y a à définir le sens du mot "montagne" dans les expressions comme "zone de montagne" ou "moyenne montagne" ; la même remarque peut être faite à propos du "pays" dans le concept de "contrat de pays""<sup>638</sup>.

Issus d'une décision du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 11 avril 1975, les contrats de pays ont été confirmés par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifiée dernièrement par la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat<sup>639</sup> et le décret du 19 septembre 2000 relatif aux pays<sup>640</sup>. Ils concourent à la mise en œuvre du projet commun de développement durable du territoire exprimé dans la charte de pays à l'élaboration de laquelle participent les communes et les groupements de communes situés dans le périmètre dudit pays. Cet acte comprend : un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire du pays et présentant son évolution démographique, sociale, économique, culturelle et environnementale sur vingt ans ; un document définissant au moins à dix ans les orientations fondamentales du pays, les mesures et modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en œuvre ainsi que les dispositions permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du pays ; des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation<sup>641</sup>.

Ainsi, la Charte du pays d'Aurillac retrace les ambitions qui sont reprises dans le Contrat du pays d'Aurillac du 22 avril 2005. Elle préconise un développement du pays autour des axes suivants : "organiser l'accueil de nouvelles activités et de nouvelles populations, développer les capacités du territoire pour l'accueil

---

<sup>637</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *JORF* 3 juillet 2003, p.11176.

<sup>638</sup> J.-F. SESTIER, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, Thèse, Lyon III, 1988, p.363.

<sup>639</sup> *Préc.*

<sup>640</sup> Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 20 septembre 2000, p.14722.

<sup>641</sup> Article 4 du décret du 19 septembre 2000 relatif aux pays, *préc.*

touristique, mieux valoriser les productions agricoles et alimentaires, renforcer l'attractivité du territoire en améliorant son accessibilité, en valorisant sa culture, son patrimoine et en préservant son environnement, en améliorant les services aux populations, aux associations, aux entreprises, en anticipant et en gérant les évolutions de l'emploi, en instaurant des pratiques participatives".

Dans ce cadre, les collectivités concernées peuvent élaborer, en association avec l'Etat, la région et les départements intéressés, un contrat particulier assurant l'application du programme pluriannuel d'actions et d'animation retenu par la charte du pays. Cet accord précise : les modalités par lesquelles les personnes signataires entendent tenir compte de l'existence du pays pour l'organisation des services publics ; les moyens d'intervention et les financements pluriannuels que chaque signataire prévoit de consacrer au soutien des actions du pays ; les principes de coordination définis entre les signataires pour veiller à la cohérence de leurs actions sur le territoire du pays<sup>642</sup>. Cet accord apparaît comme un acte d'application de la charte de pays. Le Contrat de pays de Combrailles signé le 22 décembre 2004 par l'Etat et le Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles précise que "le contrat de pays est un instrument visant à répondre aux enjeux de développement du territoire exprimés dans la charte de pays. A cette fin, les mesures définies dans le contrat de pays doivent contribuer à favoriser le développement durable du territoire et à intensifier la mobilisation des initiatives locales". Sa mise en œuvre est elle-même soumise à la conclusion de conventions ultérieures qui détaillent les mesures prévues, et ce afin d'en permettre la concrétisation, comme le rappelle l'article 9 du décret du 19 septembre 2000 précité.

Ainsi, le Contrat de pays de Combrailles précité s'agence conformément aux dispositions réglementaires. Après avoir rappelé en préambule que le pays des Combrailles est un territoire multipolaire à valoriser et un espace de développement durable, il expose en son article 2 les principes généraux de la mise en œuvre et du suivi du contrat qui consistent à constituer une solidarité de ce territoire en favorisant le développement économique, social et culturel. Puis, il détermine les orientations majeures du développement de ce secteur qui

---

<sup>642</sup> Article 9 du décret précité.

s'organisent autour de quatre axes relatifs respectivement à la valorisation de ce territoire multipolaire (axe 1), au développement durable de cet espace (axe 2), à l'ambition de vitalité et de solidarité (axe 3), et à la qualité de l'accueil (axe 4). Chacun de ces différents thèmes est repris et décomposé dans l'annexe 1 sous forme de fiches cadres.

L'axe 2 consacré au développement durable, précise en sa fiche 5 la politique de suivie prospectif des évolutions des structures agricoles et de gestion anticipée du foncier. Concrètement, il s'agit de programmer la réalisation par les communautés de communes d'un diagnostic prospectif permettant d'identifier les exploitations agricoles sans repreneur dans les dix prochaines années, afin de faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs. Une enveloppe de 150 000 euros est prévue à cet effet, comme le rappelle le plan de financement prévisionnel. Elle est constituée par l'auto-financement à hauteur de 30 000 euros, la participation de l'Etat pour 60 000 euros, celle de la Région d'Auvergne pour 30 000 euros, et celle du Département du Puy de Dôme pour 30 000 euros.

La fiche 6 relative à la valorisation des productions et filières agricoles et agroalimentaires, organise la réalisation d'études visant à repérer et à définir les conditions de valorisation économique et patrimoniale de produits issus de l'agriculture des Combrailles, en vue de la mise en place d'une marque territoriale "Pays des Combrailles". D'un montant total de 150 000 euros, cette action est financée pour 30 000 euros par les fonds propres du Syndicat mixte, par l'Etat et le Département du Puy de Dôme à hauteur de 60 000 euros chacun.

Dans la fiche 7 consacrant ledit territoire comme une terre d'entrepreneurs, le contrat poursuit un objectif qualitatif et de protection de l'environnement en favorisant le développement des entreprises intégrant les démarches environnementales. Aux termes de la fiche n°8, il tente d'encourager le recours au bois énergie et à la construction bois, afin de concilier gestion durable de la forêt et le développement de la filière bois.

Plus explicite encore est le Contrat de pays d'Aurillac signé le 22 avril 2005 par l'Etat avec l'Association pour le développement du pays d'Aurillac. Il qualifie en préambule le pays d'Aurillac d'acteur privilégié du développement territorial. Après l'avoir situé géographiquement des Monts du Cantal à la vallée du Lot, de la Chataigneraie au Carladès, et précisé qu'il regroupe 89 communes dont 71 sont intégrées dans six établissements publics de coopération intercommunale,

pour 79 513 habitants, il expose le contexte démographique actuel. Cet acte présente le pays d'Aurillac comme "un bassin de vie et d'emploi organisé autour de la ville centre, préfecture du département. La présence de nombreux pôles intermédiaires, chefs lieux de canton pour la plupart, permettent de fixer la population rurale et d'apporter les services indispensables au maintien de l'attractivité locale. Le Pays est néanmoins confronté à la baisse du nombre d'habitants et au vieillissement de sa population, renforcé par des migrations de retraités qui ne suffisent pour autant pas à compenser le départ des jeunes". Le Contrat de pays précise la situation économique et sociale de ce secteur géographique. Il considère que "le tissu économique local est concentré sur l'agglomération aurillacoise, avec une forte emprise du secteur lié à l'économie résidentielle : les 2/3 des emplois du pays sont répartis dans les services. L'agriculture est encore très prégnante et génère un nombre d'emplois importants dans le secteur de la transformation (industries agro-alimentaires). Elle contribue aussi à maintenir un environnement et des paysages de qualité, atouts à valoriser pour diversifier et étoffer une offre touristique encore trop peu exploitée".

Au regard de ce diagnostic, le contrat tente de renforcer l'attractivité du territoire en élaborant une stratégie de développement autour de trois axes prioritaires que sont "l'organisation de l'accueil de nouvelles activités et de nouvelles populations, le développement des capacités du territoire pour l'accueil touristique, la meilleure valorisation des produits agricoles et alimentaires". Il exprime en dix neuf fiches les projets permettant la réalisation de ces objectifs, parmi lesquels est cité l'environnement.

Le thème n°13 est consacré à la sensibilisation et aux actions en faveur du développement durable. Il vise à favoriser la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques et à aider à la prise de décision en cette matière en apportant les éléments techniques nécessaires aux acteurs locaux. Il décrit les différentes actions qui devront être menées, à savoir, les réflexions pour l'utilisation du diester comme carburant pour les véhicules des communautés de communes, la coordination des intervenants pour améliorer les filières de ramassage des déchets des entreprises et une étude pour l'organisation de l'approvisionnement pour la mise en place d'une filière bois-énergie. Il prévoit à

cet effet les dépenses éligibles aux interventions de cabinets spécialisés, aux frais de personnel et de structure pour la conduite de la mission, et aux frais de communication. Sur un coût total de 50 000 euros, l'Etat assure le financement de 40 % du montant soit 20 000 euros, la région, le département et les fonds européens participent à hauteur de 20 000 euros, et l'Association pour le développement du pays d'Aurillac verse 10 000 euros sur ses fonds propres.

La mise en œuvre du contrat de pays peut reposer sur l'élaboration du contrat ATEnEE (actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique). Cet accord, lancé en mars 2002 sur l'initiative de l'Etat et de l'ADEME, a pour objectif d'accompagner notamment les pays pour une meilleure prise en compte de l'environnement, de l'efficacité énergétique et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les projets de territoire. Il apporte une aide méthodologique en participant à l'élaboration d'un programme d'actions et en déterminant les financements nécessaires. Il prévoit le recrutement d'un responsable et d'un chargé de mission afin de coordonner et de promouvoir les actions. Il est un outil d'accompagnement organisationnel permettant de favoriser la mise en œuvre d'une politique énergétique et environnementale efficace et adaptée aux besoins.

Ainsi, le Contrat de pays du centre ouest Bretagne de 2002 poursuit un objectif de développement du territoire conforme aux impératifs de protection et d'amélioration de l'environnement. A cette fin, il envisage de promouvoir les énergies renouvelables en se dotant d'une agence locale de l'énergie et en favorisant le partenariat avec l'ADEME. C'est ainsi que le pays centre ouest Bretagne a conclu en 2003 avec cet établissement un contrat ATEnEE pour une durée de trois ans.

Cet accord a pour objectif de déployer une politique énergétique et environnementale sur le territoire du pays. Il permet de renforcer les mesures contenues dans la convention existante en prévoyant des opérations ciblées sur l'efficacité énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il permet d'organiser des actions d'utilisation rationnelle de l'énergie et de développement des énergies renouvelables. La réalisation du contrat est confiée à l'agence locale de l'énergie. Un poste de chargé de mission est créé dont le rôle est d'animer et de coordonner la politique énergétique sur le territoire.

Le contrat de pays qui connaît un essor considérable - 270 contrats seront signés d'ici la fin 2005<sup>643</sup> -, contribue à garantir la prise en compte de l'environnement sur des espaces soumis à l'autorité de multiples entités juridiques. Il parvient à un regroupement de zones territoriales qui, jusque-là, étaient morcelées, pour mettre en synergie les moyens et coordonner les actions en faveur du développement durable. Il est un outil d'orientation des politiques publiques vers la lutte contre les pollutions, dont les effets sont immédiats ou à long terme : en permettant la coordination des intervenants pour améliorer le ramassage des déchets des entreprises, comme le prévoit la fiche n°13 du Contrat de pays d'Aurillac, il constitue un accord prévoyant des opérations concrètes de lutte contre les pollutions ; en incitant à des réflexions pour l'utilisation du diester pour les véhicules des communautés de communes et à une étude pour l'organisation de l'approvisionnement pour la mise en place d'une filière bois-énergie (fiche n°13 du même contrat), il engage des actions écologiques à longue échéance.

Dans ces conditions, il est un outil de coordination des politiques publiques capable de répondre au défi majeur du développement durable. Il témoigne d'un fort potentiel environnemental favorisant la cohésion des actions locales et la valorisation de la nature au risque toutefois de la transformer en "contrée" conventionnée<sup>644</sup>.

## E : LES CHARTES D'OBJECTIFS ET LES CONVENTIONS DE RESEAU

La recherche d'une coopération communale repose dans une large mesure sur le concept de réseau, lequel tend à un rapprochement des collectivités locales en vue d'élaborer une stratégie politique conforme au développement durable<sup>645</sup>. Cette démarche permet à des collectivités territoriales d'évoluer

---

<sup>643</sup> Sur les 270 contrats d'agglomérations, 77 seront signés en 2005 ([www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)).

<sup>644</sup> J.-F. SESTIER, *op. cit.*, p.363.

<sup>645</sup> Circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes, *JORF* 7 juin 2000, p.8571.

ensemble et de mener des actions cohérentes sur leur territoire tout en marquant leur attachement à des règles directrices.

Le réseau de villes constitue un cadre adapté à la coordination des interventions des collectivités locales, à la planification et à la programmation des opérations. Il permet l'élaboration de projets communs en matière d'équipements et de services tout en tenant compte des impératifs environnementaux : la réduction des pollutions doit être intégrée dans les politiques de développement urbain. Aussi tend-il à organiser les conditions de la participation financière de chacun des membres ainsi que celles de l'Etat et de la région.

A cet effet, les acteurs locaux élaborent une charte d'objectifs définissant les grandes orientations des communes constituées en réseau, qui seront précisés plus concrètement dans le cadre des conventions de réseau.

Ainsi, la Charte d'objectifs des villes centres des grandes agglomérations de Rhône-Alpes du 22 janvier 1999<sup>646</sup> en sa partie II, rappelle le fondement de la collaboration des huit villes centres de la région Rhône-Alpes qui doit guider les décisions collectives. Il s'agit de respecter le principe d'identité grâce auquel la spécificité de chaque commune est reconnue au sein du réseau, le principe de solidarité qui tend à éviter les concurrences stériles et les doublons, et le principe de développement qui vise à optimiser le rayonnement interne et externe des membres du réseau.

Cet accord conclu par les villes associées contribue à préciser les orientations de la politique des collectivités partenaires et les modalités de la coopération. Il décrit "les principaux enjeux de développement territorial et définit la stratégie d'intervention à moyen terme du réseau, ainsi que les domaines sur lesquels porteront ses actions prioritaires"<sup>647</sup>. Il expose un programme pluriannuel d'actions, lesquelles portent sur le développement économique, la culture, le sport, la qualité du cadre de vie, les services aux habitants.

La Charte précitée qui regroupe notamment, des unités urbaines de taille comparable comprises entre 10.000 et 100.000 habitants, ou les principaux centres urbains d'une région, affirme les fonctions régionales majeures qui

---

<sup>646</sup> Sont membres du réseau les huit villes suivantes : Annecy, Bourg-en-Bresse, Chambéry, Lyon, Grenoble, Roanne, Saint-Etienne et Valence.

<sup>647</sup> Article II-1°-c) de la circulaire précitée.



doivent guider les actions de chacun des membres. A partir d'un diagnostic partagé par les communes des forces et des faiblesses de l'armature urbaine rhônalpine, les huit villes centres des grandes agglomérations de Rhône-Alpes ont mis en place une Conférence et l'ont doté d'une organisation et d'une méthode de travail, pour garantir l'harmonisation des décisions.

Ces collectivités territoriales qui jouent un rôle économique fondamental et qui abritent près de la moitié de la population rhônalpine, forment une armature urbaine qui permet de favoriser l'aménagement et le développement durable du territoire. A ce titre, elles doivent concourir à résoudre différents problèmes qui leurs sont communs, tels que la congestion des centres villes, la délinquance, l'insécurité et la pollution de l'air. La recherche de la qualité urbaine devient alors une priorité. Elle implique une approche globale combinant choix d'urbanisme, politiques sociales et environnement. L'objectif consiste à mener une politique urbaine cohérente à l'échelle régionale, en organisant la concertation des membres du réseau afin de mettre en commun les expériences de chacun, de travailler ensemble et d'harmoniser les points de vue. Lors des conférences annuelles, les communes adoptent des positions communes sur les actions à entreprendre notamment pour favoriser le développement économique, particulièrement le secteur de la biotechnologie et de l'agro-alimentaire, et la qualité urbaine.

Les collectivités membres du réseau associent la région à la mise en œuvre des actions prévues dans la charte d'objectifs en concluant avec elle une convention de réseau. Cette démarche partenariale permet de formaliser les engagements des participants pour la réalisation du programme et de garantir le soutien financier de la région.

La Convention-cadre de réseau des villes centres de Rhône-Alpes pour 2003-2007 a pour objet de reconduire sur cinq ans le dispositif de coopération issu du contrat de fonctions majeures régionales du 16 janvier 1997. Elle poursuit l'objectif de développement des synergies de réseau entre les principales villes de Rhône-Alpes et d'émergence d'une "métropole européenne multipolaire", selon l'expression consacrée par les communes membres du réseau pour qualifier les enjeux majeurs qui sont stratégiques pour leur développement. Elle reprend les thèmes abordés par la Charte d'objectifs en insistant

particulièrement sur l'économie et le développement des biotechnologies. Elle permet de poursuivre l'action des pôles biotechnologies et numériques qui résultent du cadre contractuel précédent. Le pôle biotechnologies favorise le développement de techniques qui mettent en œuvre "les propriétés biochimiques d'êtres vivants pour améliorer la production agricole ou certaines fabrications industrielles"<sup>648</sup>. Il favorise la recherche dans l'utilisation de micro-organismes (enzymes) pour réaliser des transformations ou des synthèses de manière à améliorer la santé et réduire les atteintes portées à l'environnement. En partenariat avec le pôle numérique, il contribue au développement des microsystèmes (biopuces) et de logiciels sur l'ingénierie de la santé. Le pôle numérique, constitué de groupes de travail mis en place progressivement depuis 1998, contribue à l'émergence d'une collaboration des industriels et des chercheurs. Il a pour objectif de faciliter la création et le développement de nouvelles activités et la création d'emplois en optimisant les transferts de technologie, en incitant à l'innovation, en organisant la coopération entre l'industrie, la recherche, l'université et les utilisateurs.

L'enveloppe consacrée à ces actions s'élève à 380 000 euros.

En complément du financement régional, le Contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes 2000-2006 soutient le réseau des villes en contribuant, par exemple, au financement des projets de recherche en vue du développement du numérique et des biotechnologies, à hauteur de 85 millions d'euros.

## F : LES CONTRATS DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Ces accords s'inscrivent dans une politique globale de protection de l'environnement selon la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>649</sup>. Ils succèdent aux contrats globaux de développement qui représentent la première génération du dispositif de

---

<sup>648</sup> Le Grand Robert de la langue française, *préc.*

<sup>649</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *préc.*

territorialisation de l'action de la région, en organisant la contractualisation sur une durée de cinq ans entre la région et un territoire. Aux termes de l'article 5-1° de cette législation, "le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional. (Il) définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et frontalière".

Il suit la procédure d'élaboration prévue par les contrats de pays, dans la mesure où il est subordonné à la constitution d'un contrat d'objectifs et d'une charte définissant les axes directeurs du projet. Il apparaît comme un moule conventionnel dont l'étendue territoriale dépend de la volonté des partenaires et du contexte socio-économique : le Conseil régional Rhône-Alpes délibérant sur les contrats de développement de Rhône-Alpes les 23 et 24 novembre 2000, précise à cet égard que "les partenaires locaux qui adhèrent à cette démarche conventionnelle définissent le territoire qui leur apparaît représenter le mieux la réalité économique et sociale locale, à l'échelle de laquelle un projet cohérent peut être développé".

Le contrat de développement régional s'inspire d'une démarche participative destinée à inciter et à accompagner les projets de développement du territoire à l'échelle d'un bassin d'emploi. Il apparaît alors comme un outil de mise en œuvre du contrat de plan Etat-région et du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ; il en assure l'effectivité et en explicite les lignes essentielles. Il contribue à la définition d'une stratégie qui

garantit la cohésion territoriale et favorise le développement économique. Il est un document prospectif qui, sur une dizaine d'années, projette les actions à entreprendre en vue de contribuer au développement des équipements lourds, d'aider les entreprises et la création d'emplois, et ce dans le respect des impératifs du développement durable. La priorité retenue est certes le développement économique, mais grâce à la souplesse dont il témoigne, il permet l'élaboration de projets prenant en compte des thématiques spécifiques à chacun des territoires. Ainsi, l'environnement apparaît comme une problématique traitée dans le cadre de cette démarche conventionnelle.

Le contrat de développement régional s'affiche de plus en plus comme une convention facilitant la mise en œuvre de la démarche de pays. Il apparaît alors comme un cadre conventionnel s'articulant avec le contrat de pays. A ce titre, il contribue à garantir la cohérence des politiques et des projets à l'échelle de ce territoire. Il s'inscrit dans une démarche collective où s'associent les acteurs publics nationaux et locaux, et tend à garantir la compatibilité de ses actions avec celles prévues par les accords s'appliquant sur le même espace territorial. Dans ce cas, il emprunte la dénomination de contrat de développement de pays. Il en est ainsi du Contrat de développement de pays de Rhône-Alpes "Ardèche Méridionale" du 28 avril 2005 conclu par le Syndicat mixte des Monts et du Val d'Ardèche, le Syndicat mixte de l'Ardèche méridionale, le SIVOM de l'Ardèche Rhodanienne méridionale, l'Etat, la Région Rhône-Alpes et le Département de l'Ardèche. Il rappelle, en préambule, que "compte tenu de l'appartenance de ce territoire à la Région Rhône-Alpes, l'initiative conjointe (des syndicats porteurs des contrats globaux de développement « Monts et Val d'Ardèche » « Ardèche méridionale » et « Ardèche Rhodanienne » de s'associer pour lancer une dynamique de développement à l'échelle de toute l'Ardèche Méridionale) valait également candidature à la seconde génération des contrats globaux, permettant ainsi de mutualiser les financements de la région, de l'Etat et du département au sein d'un même contrat appelé « contrat de développement de pays de Rhône-Alpes » (CDPRA)". Conformément à la charte de pays « Ardèche Méridionale » du 30 octobre 2005, il précise en 16 thèmes le programme de développement du territoire ardéchois qui consacre une large place à l'environnement. En effet,

l'objectif n°10 relatif à la valorisation des bois locaux, tente d'encourager l'exploitation forestière et de promouvoir la filière « bois-énergie » en incitant notamment à l'utilisation du bois local dans la construction et en le privilégiant dans le chauffage. L'objectif n°13 sur la recherche de l'excellence naturelle prévoit la mise en place d'une convention d'articulation avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux « Ardèche » et « Loire Amont ». Il vise par ailleurs à la réduction de la pollution de l'eau par la création d'équipements structurants et la valorisation des boues d'épuration, à l'amélioration de l'assainissement, de l'alimentation en eau potable, de la collecte et du traitement des déchets ménagers ainsi qu'à la promotion des énergies renouvelables.

Ce type conventionnel s'intègre dans une démarche participative d'accompagnement d'une politique de développement du territoire à l'échelle d'un bassin d'emploi. Il constitue un outil de concertation et de définition des projets. Il est également un instrument de mise en œuvre d'opérations concrètes portant sur des domaines variés dont l'économie, l'agriculture, l'urbanisme et l'environnement... . A ce titre, il apparaît comme un accord confirmant l'implication de la région dans les actions locales et formalisant sa participation financière. Cette collectivité territoriale apporte en effet un appui logistique et pécuniaire à la réalisation d'opérations environnementales, même si les acteurs locaux conservent l'initiative et la responsabilité des propositions ; ces derniers étant plus à même de déterminer les orientations du développement de leur territoire et les actions à entreprendre à cet effet.

Pour reprendre l'exemple précité du Contrat de développement de pays de Rhône-Alpes « Ardèche Méridionale », l'exécution de l'objectif n°10 suppose une participation de 709 000 euros de la Région Rhône-Alpes sur un total de 965 500 euros. L'objectif n°13 repose entièrement sur le financement régional qui s'élève à 441 500 euros. L'intérêt pécuniaire du contrat de développement régional n'est dès lors plus à démontrer. L'importance des aides de la région suffit à expliquer et à justifier la conclusion d'un accord formalisant le concours financier de cette collectivité. Le contrat de développement régional paraît précisément le type juridique recherché par les acteurs locaux.

## G : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LE BRUIT

Le bruit n'est pas perçu de la même façon par toutes les personnes. Alors que certaines d'entre elles le considèrent comme une nuisance, d'autres ne ressentent aucune gêne à l'entendre et peuvent même éprouver du plaisir à l'écouter. Aussi son appréhension est-elle délicate et subjective, car le bruit pose d'abord un problème de liberté publique qui est traité en principe par la règle de droit.

La concertation semble devenir un moyen préalable à toute démarche répressive et réglementaire. Elle tend même à la remplacer parfois : elle sert à déterminer les actions à entreprendre dans le but d'une performance environnementale sans référence quelconque à un texte juridique. Elle incite les partenaires à agir dans le sens d'une réduction du bruit.

Certains accords conclus par les pouvoirs publics visent, en revanche, à intégrer sous une forme négociée les exigences réglementaires. La convention suit alors une procédure précisée par la règle de droit et comporte les stipulations imposées par elle. Tel est le cas de la charte de bonne conduite à laquelle doit souscrire l'organisateur d'une « rave-partie ». La personne privée déclare unilatéralement respecter des règles d'organisation de la festivité. Les pouvoirs publics ne sont pas parties à l'acte, mais ils en sont à l'origine. Ils invitent les professionnels à adhérer à un code qui les incite à un certain comportement. La personne publique intervient donc en amont de la décision de l'organisateur de se soumettre à des normes en signant la charte. La notion de "code de bonne conduite"<sup>650</sup> est largement utilisée en matière de lutte contre le bruit. Elle n'implique pas nécessairement un cadre réglementaire comme dans l'hypothèse des « rave-parties ». Elle est souvent interne aux professionnels des spectacles et des débits de boissons. Dans ce cas, elle est conclue entre personnes privées, et ne se situe plus dans le cadre des conventions passées entre personnes publiques. La Charte de l'association « Collectif culture bar-bars » de Nantes élaborée par elle en 2004 s'analyse comme un code de bonne conduite auquel les exploitants

---

<sup>650</sup> Cf. supra, paragraphe I, A, 5) sur les engagements volontaires de l'industrie dits "code de bonne conduite."

de bars et débits de boissons en tout genre peuvent souscrire. Par cette démarche, ils entendent défendre la profession et la diffusion de la musique dans des conditions acceptables pour tous. Ils s'engagent à privilégier le dialogue et la concertation avec les riverains ainsi qu'avec les autorités administratives et les collectivités locales. Ils envisagent de mettre en place des actions de sensibilisation de leur clientèle aux risques divers liés notamment à l'exposition prolongée à des volumes sonores élevés, par voie d'affichage.

Dans tous les cas, là encore, le procédé contractuel se présente comme "un mode de régulation alternatif à la police administrative"<sup>651</sup> qui parvient à une meilleure compréhension et acceptation de la règle unilatérale sans faire appel à la répression.

Que la convention soit ou non encadrée par la réglementation, elle suppose la participation des personnes publiques et privées, industriels et autres professionnels.

a- Les pouvoirs publics - les collectivités territoriales, les entreprises publiques et l'Etat - s'impliquent largement dans l'élaboration de mesures qui permettent une réduction significative de cette nuisance. Ils s'investissent dans la lutte contre le bruit en recourant à la démarche partenariale, laquelle soutient souvent une aide financière étatique ; le doyen Romi<sup>652</sup> souligne à cet égard le rôle incitatif en direction des collectivités locales du financement par l'Etat. Cette politique publique a ainsi permis la signature de vingt-cinq contrats par le ministre de l'Environnement et des communes de taille différente dans les années 1980<sup>653</sup>.

En 2004, l'Etat, la Région Rhône-Alpes, la commune d'Aix-Les-Bains et Réseau Ferré de France ont conclu le 3 mai 2004 une convention de financement pour la construction d'écrans acoustiques et de protections acoustiques de façades qui diminueront l'impact sonore du trafic ferroviaire en centre ville d'Aix-Les-

---

<sup>651</sup> R. ROMI, « Engagements de bonnes pratiques » et « chartes », « nouveaux » instruments de lutte contre le bruit, *LPA* 15 août 2003, n°163, p.4.

<sup>652</sup> *Ibid.*

<sup>653</sup> Des contrats de lutte contre le bruit ont été conclus par le ministre de l'environnement et les villes de Toulouse et Blois en 1979, Rennes et Lille en 1983, Limoges en 1984, par exemple. Ils prévoient le financement de l'Etat à hauteur de vingt-cinq pour cent des investissements permettant la réduction de cette nuisance.

Bains. Choisie par le ministère de l'Environnement comme « site pilote de résorption des points noirs du bruit » en 1998, la commune est exposée à un trafic ferroviaire intense de l'ordre de 160 trains par jour. Une étude menée en 1998 sous la maîtrise d'ouvrage de la commune, cofinancée par le ministère de l'environnement, le Conseil général et la SNCF, a révélé une exposition importante au bruit de dix sites sur le territoire communal. Les trois plus affectés situés dans le secteur nord du centre ville ont été retenus. Leur amélioration nécessite la réalisation de 1370 mètres d'écrans anti-bruit d'une hauteur variant de 1,10 m à 2 m et de protections acoustiques de façades. Le financement de ces travaux est précisé par la convention. D'un coût global de 40.036.000 euros, le projet est subventionné pour 25 % par l'Etat et Réseau Ferré de France, pour 12,5 % par la Région Rhône-Alpes, pour 5 % par le Département de la Savoie et pour 32,5 % par la commune d'Aix-Les-Bains.

Dans le même ordre d'idée, la Communauté du pays d'Aix et la société des autoroutes du sud de la France (ASF) ont signé le 5 mai 2004 un protocole d'accord sur trois ans pour améliorer le confort acoustique des habitations riveraines de l'autoroute A8, concédé à cette société. Cent Vingt-Cinq logements situés en dehors des critères réglementaires imposant des écrans anti-bruit sont concernés par le présent acte. Les travaux d'un montant total de un million d'euros sont financés à 40 % par la société ASF et à 60 % par la Communauté du pays d'Aix.

Les actions de lutte contre le bruit s'intègrent du reste largement dans des actes dont l'objet plus général reflète une démarche environnementale globale : les chartes pour l'environnement qui reposent sur une démarche de développement durable du territoire consacrent un volet à la lutte contre le bruit<sup>654</sup>.

La participation de l'Etat ne se limite pas au financement des opérations, elle tend également à l'organisation d'une assistance technique. Ainsi, "pour Nantes, le ministère s'était en 1984 engagé à prendre en charge 50 % des frais de lutte contre le bruit définis en commun (l'ensemble représentait en 1989 5 millions de francs, 762.245 euros). Cette ville, engagée pour trois ans, a décidé en 1984 de mener les actions initialement prévues (circulation et stationnement,

---

<sup>654</sup> Cf. supra, B : les chartes pour l'environnement.



urbanisme, sensibilisation, actions sur sites bruyants, actions en faveur de l'enfance) sur une durée de cinq ans et a reconduit cette planification quinquennale régulièrement<sup>655</sup>.

b- Le procédé conventionnel se développe par ailleurs dans le cadre des relations entre l'Etat et les organismes professionnels ou les associations. Nombreuses sont en effet les accords conclus par les syndicats d'industriels : par exemple, les professionnels du bâtiment par l'intermédiaire de leur Fédération nationale ont décidé de s'engager dans la voie de la réduction du bruit en signant des protocoles d'accord, le 17 février 1993 avec la Direction de l'Habitat et de la Construction et le 28 février 1996 avec le ministre de l'Environnement. L'un et l'autre définissent le cadre général des relations entre les parties et précisent les modalités de la coopération. Ils visent à améliorer les constructions en menant des études d'évaluation de l'impact des matériaux sur la santé des occupants. Il s'agit notamment de développer des outils métrologiques, de mettre au point des solutions techniques et d'actions de formation des entrepreneurs (article 2.7 de la convention de 1993), et de réfléchir à l'élaboration d'indicateurs de niveaux de confort acoustique (article 2.2 de la convention de 1996).

De même, Adelphe, association compétente en matière d'élimination des emballages des produits de la filière viti-vinicole<sup>656</sup>, a signé en 1994 une convention avec la Direction de la protection de l'environnement. Les signataires s'engagent à développer le parc de conteneurs à verre et à mener des études relatives à leur insonorisation pour réduire le bruit de la collecte. Le dépôt du verre dans les conteneurs *ad hoc* est en effet une action bruyante qui est constitutive d'une gêne pour le voisinage. Le vidage des conteneurs à l'aide de camions-grues ainsi que la collecte du verre des gros producteurs par des bacs roulants génèrent également une nuisance sonore excessive. En application de cet accord, les partenaires ont élaboré un protocole de mesure du comportement acoustique des conteneurs à verre qui établit des niveaux de bruit suivant le type de matériau utilisé.

---

<sup>655</sup> R. ROMI, *op. cit.*, p.4.

<sup>656</sup> Cf. *supra*, paragraphe I, A.

La musique qui est perçue comme une nuisance par certains fait souvent l'objet de plaintes de la part des habitants voisins de lieux de diffusion. Pour tenter de concilier les intérêts de chacun, la convention est un outil contribuant à la mise en place de structures privilégiant le dialogue. Elle est une voie de médiation qui est préalable à toute démarche répressive. La Charte pour les lieux musicaux de proximité de Paris signée le 17 juin 2004 avec la Région Ile-de-France, la SACEM et les représentants des lieux musicaux de proximité, a pour objet d'encourager les actions concrètes d'information, de médiation et de sensibilisation auprès des parisiens et des institutions concernées par l'existence de ces lieux de vie et de culture, de sensibiliser tous les acteurs aux questions posées par les nuisances sonores et d'ouvrir des espaces de dialogue avec les habitants. Conformément à la Charte, un observatoire regroupant des élus de la ville de Paris, des représentants des lieux concernés, des représentants de l'administration parisienne, de l'Etat, de la Région Ile-de-France et les sociétés de perception et de distribution des droits a été mis en place. Il permet de nouer un dialogue avec les habitants qui se plaignent du bruit engendré par les lieux musicaux.

Nombreux sont désormais les engagements qui tentent de sensibiliser les citoyens au problème du bruit et les incitent à changer de comportement. La plupart du temps, ces actes relèvent de pratiques locales et visent les propriétaires de débits de boisson et de discothèques. Bien que ces établissements soient soumis à une réglementation stricte, aux termes de l'article L 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, souvent leurs heures de fermeture sont négociées avec les maires. Le contexte de la négociation se distingue de celui qui préside aux installations classées pour la protection de l'environnement. Il ne s'agit pas en effet de discuter des modalités à mettre en œuvre pour résorber la pollution et pour régulariser la situation de l'industrie au regard de la réglementation des installations classées. La concertation porte sur les mesures à prendre pour assouplir des normes qui sont *a priori* respectées par le professionnel. Elle permet "au maximum des tolérances et au minimum des conditions d'enclenchement des procédures pénales plus souples et plus

transparentes<sup>657</sup>. Elle vise à limiter le degré sonore et opère un étalonnage temporel des appareils de sonorisation afin de concilier l'activité économique et touristique, d'une part, et la qualité de la vie des résidents, d'autre part : la charte du « bien vivre » de Tours signée en 1997 par la commune et les commerçants, la charte « nuit douce » d'Amiens conclue en mars 1998 par la commune et les professionnels, illustrent ces actions partenariales de lutte contre le bruit.

c- Certains accords sont prévus par la réglementation. Précisément, le développement des « rave-parties » a suscité un encadrement réglementaire, lequel prévoit expressément l'hypothèse d'une charte de bonne conduite. L'article 7 du décret du 3 mai 2002 relatif à certains rassemblements festifs à caractère musical<sup>658</sup> réduit de quinze jours le délai imparti à l'organisateur d'une telle festivité pour envoyer au préfet compétent une déclaration tendant à l'avertir des conditions d'organisation de ce rassemblement. L'arrêté du 3 mai 2002 fixant les conditions de souscription de l'engagement de bonnes pratiques<sup>659</sup> précise les dispositions de cet acte, lequel doit indiquer en son article 6 que l'organisateur s'engage à "veiller à ce que la diffusion de la musique n'engendre pas de nuisances sonores excessives pour le voisinage".

Cette nuisance est manifestement traitée de manière fragmentaire à l'aide de contrats conclus çà et là par les principales personnes y ayant intérêt. Aucune rationalité ne guide l'élaboration de ces accords, si bien qu'ils fleurissent selon les circonstances et les ambitions de chacune des parties.

Ces accords s'apparentent à des engagements volontaires, des codes de bonne conduite fréquemment élaborés dans le domaine de l'industrie. Ils permettent

---

<sup>657</sup> R. ROMI, *op. cit.*, p.5.

<sup>658</sup> Décret n°2002-887 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 23-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 et relatif à certains rassemblements festifs à caractère musical, *JORF* 7 mai 2002, p.9027.

<sup>659</sup> Arrêté du 3 mai 2002 fixant les conditions de souscription de l'engagement de bonnes pratiques relatif aux rassemblements exclusivement festifs à caractère musical avec diffusion de musique amplifiée, prévu à l'article 7 du décret n°2002-887 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 23-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 et relatif à certains rassemblements festifs à caractère musical, *JORF* 7 mai 2002, p.9028.

aux collectivités locales de se fixer unilatéralement des objectifs environnementaux. Le concours de l'Etat est, dans ce cas, financier et technique, il ne porte pas sur le contenu de la norme : la collectivité locale s'engage en fait unilatéralement à procéder à des investissements de lutte contre le bruit.

## H : LES CONTRATS DEPARTEMENTAUX DE L'AGENCE DE L'EAU

A l'initiative de l'agence de l'eau et en partenariat avec les départements, ce type d'accord détermine les opérations d'aide à l'implantation de stations d'épuration et de réseaux d'eau potable dans les communes rurales.

L'agence de l'eau compétente conclut avec le département concerné des contrats par lesquels l'un et l'autre décident d'aider financièrement les collectivités territoriales à effectuer des opérations de protection de l'eau. Les partenaires envisagent alors, au sein de contrats séparés, de subventionner les travaux d'assainissement, de gestion et de préservation de la ressource en eau, comme le prévoit Le contrat départemental "assainissement des communes rurales" du 14 septembre 1992, signé par le Département de l'Ain et l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse. Ils programment également des actions favorisant l'approvisionnement des populations en eau de bonne qualité<sup>660</sup>, et celles visant à la mise en valeur de la richesse biologique et patrimoniale des milieux aquatiques<sup>661</sup>. Actuellement, les parties s'engagent de plus en plus souvent en signant un contrat unique qui couvre tous les domaines d'intervention : approvisionnement en eau potable et assainissement des communes rurales, gestion de la ressource, restauration et mise en valeur des milieux aquatiques, comme le prévoit le contrat du département du Rhône conclu avec l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse en 1997 et renouvelé en 2003. Il en est de même du 3<sup>ème</sup> contrat-cadre du département des Vosges, actuellement en cours

---

<sup>660</sup> Le contrat départemental "gestion de la ressource et alimentation en eau potable" signé le 14 septembre 1992 par le Département de l'Ain et l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse planifie les opérations permettant d'améliorer l'approvisionnement des populations en eau de bonne qualité.

<sup>661</sup> Cf. le contrat départemental pour la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques signé le 18 février 1994 par le Département de la Savoie et l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse.

de préparation, auquel participent l'Agence de l'eau RMC et le Conseil général des Vosges, et du 3<sup>ème</sup> contrat-cadre du département des Vosges prochainement signé par l'Agence de l'eau Rhin-Meuse et le Conseil général des Vosges.

Les actions ainsi déterminées peuvent porter sur l'ensemble du bassin versant d'une rivière, de sorte qu'elles recourent en partie celles incluses dans un contrat de rivière. Elles tendent parfois à une globalisation des opérations dans l'hypothèse où elles s'appliquent à plusieurs milieux aquatiques et intègrent des communes non comprises dans le contrat de rivière.

Par ces accords, l'agence de l'eau entend mener une politique générale d'aide à la dépollution des milieux aquatiques. Elle incite à faire évoluer les départements vers des choix techniques et non plus seulement politiques. Il s'agit en effet pour ces collectivités locales de prendre une part active dans la réalisation des travaux environnementaux en finançant les opérations de préservation de la ressource en eau. Ces contrats sont alors des instruments qui permettent d'instituer une concertation grâce à laquelle les partenaires conjuguent leurs efforts afin d'optimiser les moyens techniques et financiers dont ils disposent respectivement.

Pour ce faire, l'agence de l'eau délègue des crédits à la collectivité locale à charge pour elle de les distribuer annuellement au coup par coup suivant l'état d'avancement des travaux engagés par le bénéficiaire. Ce statut de dépositaire contribue à renforcer l'implication du département dans la mise en œuvre de la politique de gestion de l'eau, même si la subvention qu'il octroie apparaît parfois inférieure à celle de l'agence de l'eau. Souvent, cet organisme finance les études préalables à la définition des schémas pluriannuels de réalisation des travaux à hauteur de 50 %, tandis que le département verse seulement 25 % du montant total prévu. Le contrat départemental "gestion de la ressource en eau et alimentation en eau potable" du 14 septembre 1992 précité, prévoit un taux de subvention de 50 % pour l'agence et de 30 % pour le département pour permettre la réalisation des études préalables à la définition des schémas de gestion intégrée des milieux aquatiques.

En revanche, pour la réalisation des travaux, la collectivité locale semble généralement participer autant que l'agence de l'eau en finançant de 30 à 40 % les opérations. Le contrat départemental pour la restauration et la mise en valeur

des milieux aquatiques du 18 février 1994 précité, prévoit une participation financière des deux partenaires à hauteur de 30 à 40 %, pour la réalisation des travaux de restauration du milieu aquatique.

Le contrat départemental fonctionne souvent dans le cadre d'enveloppes financières annuelles qui sont au nombre de deux, l'une de base calculée en fonction de la moyenne des trois années écoulées diminuée de 25 %, et l'autre spécifique égale à 15 % de la précédente, comme le prévoit le contrat du Département du Rhône conclu avec l'Agence de l'eau RMC précité.

## I : LES CONVENTIONS D'AIDE FINANCIERE DE L'AGENCE DE L'EAU

Conclue entre le bénéficiaire de l'opération aidée et l'agence de l'eau concernée, la convention d'aide financière permet de rendre effective la décision de cet organisme de subventionner les travaux de réduction de la pollution de la ressource en eau. Elle participe à la concrétisation des accords préalables, dans lesquels les contractants s'engagent à réaliser des investissements en contrepartie du versement d'une somme d'argent. Elle garantit ainsi l'exécution des promesses faites par les agences antérieurement, et constitue un garde-fou contre l'arbitraire des engagements des futurs bénéficiaires.

Précisément, en signant les contrats de milieux, les conventions relatives au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, les chartes pour l'environnement, les contrats d'agglomération et les contrats de branche avec les industriels<sup>662</sup>, les agences de l'eau décident d'octroyer des subventions aux contractants réalisant des opérations environnementales.

La mise en œuvre des accords implique nécessairement la conclusion des conventions d'aide financière, par lesquelles les bénéficiaires déclarent adhérer aux clauses générales du contrat qui précisent notamment, les modalités de versement de la manne, l'échéancier, et les obligations pour le cocontractant de réaliser dans le délai prévu les ouvrages objet des actes précédents, et ce

---

<sup>662</sup> Cf. supra, section II.

conformément aux règles de l'art. Les parties conviennent également ensemble des clauses particulières relatives au montant de l'aide, à l'échéancier de versement, compte tenu de la spécificité des travaux envisagés.

Le caractère administratif de la convention a été explicitement retenu par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 16 décembre 1992 *SA international Décor*<sup>663</sup>. La Haute Juridiction considère que le contrat du 27 mai 1980 par lequel l'Agence financière de bassin Rhin-Meuse accorde une aide financière à la SA International Décor en vue d'acquérir des équipements de traitement de rejets polluants est un contrat administratif. Une telle convention, "eu égard à l'objet des agences financières du bassin, doit être regardé comme ayant nécessairement fait participer la SA International Décor à l'exécution même du service public assuré par l'agence".

Conformément à la définition du contrat administratif qui résulte de la jurisprudence *Bertin et Grimouard*<sup>664</sup>, le juge qualifie d'administratif l'acte conclu par une personne publique qui a pour objet l'exécution même d'un service public. Précisément, la convention d'aide financière permet à l'agence de l'eau de confier à une personne privée la mission de dépollution dont elle est en principe investie. Cette possibilité est d'ailleurs expressément retenue par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime des eaux et à la lutte contre leur pollution<sup>665</sup> qui, en son article 14, dispose que "l'agence attribue des subventions et des prêts aux personnes (...) privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin (...) directement effectuées par elles, dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence".

La convention d'aide financière permet ainsi à tout industriel de bénéficier d'une subvention de la part de l'agence de l'eau, dès lors qu'il envisage d'effectuer un investissement contribuant à lutter contre la pollution et à faire des économies d'eau.

---

<sup>663</sup> CE 16 décembre 1992, *SA International Décor*, *Leb.* 1101.

<sup>664</sup> *Préc.*

<sup>665</sup> *Préc.*

Les conventions spécifiques de lutte contre les pollutions sont façonnées ça et là par différents acteurs qui recherchent la satisfaction d'une ambition environnementale localisée. Elles ne suivent bien souvent aucune démarche juridique rigoureuse. Elles paraissent isolées au point de se situer en marge des catégories conventionnelles existantes. La présentation qui vient d'être faite de ces conventions tente de contrebalancer l'impression générale d'une éclosion irrationnelle des accords. Elle contribue à une appréhension systématique par référence à la nature publique ou privée des partenaires. Elle tend à révéler une unité et une cohésion d'ensemble qui fait défaut *a priori*. Elle participe à référencer en droit les accords. Elle s'impose alors comme le point de départ d'une démarche plus approfondie orientée vers la détermination de leur nature juridique.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

De manière générale, la présentation des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions contribue à mettre en lumière une réalité complexe et confuse. Elle tend à révéler un phénomène d'arborescence au terme duquel le contrat n'apparaît pas comme une catégorie unitaire, mais serait porteur d'une "série de types contractuels"<sup>666</sup> dont les particularités sous-tendent une hétérogénéité de structure. Ce contexte témoigne d'une évolution conceptuelle et correspond à l'avènement d'outils de droit pragmatiques.

La volonté d'ancrer les normes dans le réel semble justifier la prolifération d'entités juridiques spécifiques, lesquelles transforment le paysage contractuel. L'émergence des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions

---

<sup>666</sup> B. OPPETIT, Les tendances régressives dans l'évolution du droit contemporain, *Mélanges dédiés à Didier Holleaux*, Paris, Litec, 1990, p.316, *loc. cit.*, p.320.



affecte un pan entier du droit, au point d'en modifier la configuration. Aussi traduit-elle la tendance à l'environnementalisation du droit, lequel devient un instrument servant une cause sociétale désormais fondamentale.



## CONCLUSION DU TITRE I

Les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions apparaissent multiples ; la diversité des parties contractantes, des intitulés utilisés ainsi que de leurs objets témoigne de l'existence d'entités juridiques multiples. Elles se présentent de ce fait comme des outils juridiques spécifiques au service de l'écologie. Chacune d'entre elles est en effet censée avoir des caractéristiques propres, irréductibles à celles des autres actes contractuels, de façon à remplir au mieux la mission qui leur est attribuée. Qu'elles tendent à réduire les déchets, à préserver un milieu ou à prévoir les conditions d'une activité humaine moins nuisible à l'environnement, les conventions témoignent d'une singularité qui justifie leur élaboration.

Les accords traduisent la bienveillance d'un Etat soucieux du bien-être des citoyens et celle d'industriels responsables de leurs actions. Leur foisonnement n'est dès lors pas étonnant, même s'il s'avère quelque peu irrationnel et surtout dicté par des considérations pragmatiques et l'objectif d'efficacité.

Or, cette émergence fait du même coup reculer l'instrument unilatéral : les conventions s'imposent comme des techniques de mise en œuvre de décisions qui ne peuvent l'être par la voie réglementaire et qui nécessitent une adaptation aux situations concernées. Elles tendent à devenir les pièces maîtresses de la politique environnementale et à se transformer ainsi en véritable stéréotype bureaucratique au même titre que l'acte unilatéral.

Encore faut-il que leur existence soit juridiquement pensée de façon à constituer un ensemble conceptuel unifié et cohérent. Or, leur récent développement semble manifestement indiquer qu'elles ne sont encore qu'un édifice en construction qui se trouve lézardé et fragilisé. Son achèvement nécessite un travail de rationalisation qui va au-delà d'une simple présentation et qui repose sur la recherche des critères de classification.



**TITRE II :**

**LA CLASSIFICATION DES  
CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES  
POLLUTIONS**



Les conventions de lutte contre les pollutions sont difficiles à appréhender et à cerner : utilisées de plus en plus fréquemment par les acteurs environnementaux tant publics que privés, elles sont saturées de formes multiples "qui se superposent, s'entrecroisent, renvoient les unes aux autres, et entre lesquelles le glissement est constant"<sup>667</sup>.

Face à cette situation fort complexe qui témoigne d'une réalité juridique nébuleuse, il convient de procéder à l'organisation rationnelle des accords. L'ordonnancement apparaît dicté implicitement par les conventions elles-mêmes qui portent en germe les éléments clefs à la réalisation de leur classification. Il consiste alors à élever au rang de critères juridiques des données qui sont à l'origine empiriques. Il emprunte ainsi la voie de la théorisation au terme de laquelle des éléments concrets sont qualifiés en droit.

Or, cette promotion s'effectue nécessairement en opérant un infléchissement de l'approche traditionnelle du droit conventionnel : son impact juridique très concret tend à bouleverser les classifications opérées en vertu de critères classiques qui, pour l'essentiel, sont issus du droit privé<sup>668</sup>.

Au demeurant, il ne s'agit pas d'énoncer d'une manière exhaustive toutes les classifications, qu'elles émanent du droit civil ou qu'elles soient propres aux conventions présentement concernées, et encore moins d'en considérer une parmi d'autres comme universelle. La recherche d'une typologie doit en effet se focaliser sur la détermination d'hypothèses heuristiques qui sont, à ce titre, "ni rigides, ni dogmatiques et susceptibles de nuances", comme le souligne D. Flecher-Bourjol<sup>669</sup>.

C'est ainsi que seront distinguées les classifications dont le fondement est exclusivement juridique de celles qui reposent sur des considérations purement fonctionnelles.

Les premières d'entre elles se réfèrent aux critères multiples habituellement retenus en droit civil depuis l'élaboration du Code napoléonien. Elles permettent

---

<sup>667</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1997, n°2359, p.4.

<sup>668</sup> Voir à ce titre les articles 1101 et suivants du Code civil relatifs aux contrats et aux obligations conventionnelles en général.

<sup>669</sup> D. FLECHER-BOURJOL, Essai de typologie fonctionnelle des contrats passés entre l'Etat et les collectivités locales et établissements publics territoriaux, *Bull. de l'IIAP*, 38, avril-juin 1976, p.57, *loc. cit.*, p.61.

d'intégrer les conventions qui font l'objet de la présente recherche à des catégories d'actes largement mentionnées depuis lors. A ce titre, elles favorisent la clarté et la rigueur propres au droit : elles parviennent à l'organisation didactique des éléments concrets.

Cette classification se révèle insatisfaisante en l'espèce au regard de la ou des fonction(s) que sont appelées à remplir les conventions considérées. La classification juridique classique ne parvient pas à rendre compte de la particularité de la mission de ces dernières. Elle se réfère à des critères génériques et généraux qui s'appliquent à tout contrat indépendamment du domaine auquel il s'applique. Elle contribue seulement à clarifier les données empiriques en permettant de les appréhender en droit. Elle implique une démarche classificatoire didactique qui tend à situer les conventions dans le droit en général.

Pour être pragmatique, la démarche classificatoire appelle par ailleurs un ordonnancement au regard de la fonction des actes. A la classification juridique doit nécessairement s'ajouter une classification fonctionnelle. La référence à la *fonction* entendue vulgairement comme la "généralisation du concept de cause qui, par l'interdépendance qu'elle pose entre les parties du tout, conduit à l'idée de structure"<sup>670</sup>, suppose la recherche de signes grâce auxquels les accords se distinguent des autres actes juridiques. Elle implique une analyse approfondie des accords et la recherche de critères spécifiques attachés à l'action. La prise en compte de la notion de lutte contre les pollutions implique une typologie opératoire qui repose précisément sur des critères différents. Il s'agit d'ériger en critères les éléments fondamentaux et topiques de leur structure, c'est-à-dire les signes distinctifs qui constituent chacun des actes et dont la combinaison reflète le particularisme des accords.

La fonction environnementale devient le fondement de la typologie propre aux conventions. Elle sous-tend une démarche classificatoire au sein même d'une catégorie juridique donnée. Elle commande ainsi l'appréhension des accords en tant qu'éléments constitutifs d'un ensemble conventionnel spécifique. L'objectif de l'opération de classification ne consiste plus en effet à situer les actes dans le

---

<sup>670</sup> L.-M. MORFAUX, *Vocabulaire de la philosophie et des sciences humaines*, Paris, Armand Colin, 1980, p.129-130.



droit en général comme le permet la classification juridique, mais de les ordonner dans le cadre des conventions de lutte contre les pollutions.

En somme, la classification des conventions s'opère de deux façons, lesquelles sont manifestement complémentaires.

La première qui est didactique se réfère à de nombreux critères progressivement élaborés depuis deux siècles. La deuxième qui est fonctionnelle est attachée à l'action des actes. Elle sous-tend des références d'organisation spécifiques. Il convient donc de présenter successivement l'une et l'autre et d'envisager, d'une part, *la classification didactique des conventions de lutte contre les pollutions* (Chapitre I), et, d'autre part, *la classification fonctionnelle des conventions de lutte contre les pollutions* (Chapitre II).



## CHAPITRE I : LA CLASSIFICATION DIDACTIQUE DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

La classification des conventions de lutte contre les pollutions procède d'un effort de clarification et d'organisation des éléments du réel. Elle implique une démarche rigoureuse qui tend à répartir les actes en classes hiérarchiquement ordonnées en genres et en espèces. Elle consiste précisément à entourer les accords d'une acception juridique et de les qualifier en droit. Elle contribue donc à revêtir le concret d'une dimension théorique jusque là occultée. Cette promotion implique nécessairement une méthode d'identification qui suppose l'organisation des données en catégories prédéterminées, comme le prévoit le droit privé.

Précisément, le Code civil comporte des éléments fondamentaux en la matière, puisqu'il est le seul à effectuer explicitement une typologie achevée des contrats. Il se présente comme une référence qui traduit un objectif d'organisation des actes contractuels. Il véhicule une typologie dont "les grandes lignes (...) ont été tracées voici deux millénaires : le Code civil porte encore témoignage de l'héritage romain et le titre III du livre III du Code est pratiquement inchangé depuis sa rédaction première", comme le souligne J.-L. Gazzaniga<sup>671</sup>. Il comporte plusieurs critères dont chacun contribue à référencer l'acte au sein du droit et à cristalliser son identité juridique, pour autant qu'il s'analyse comme un contrat. La notion de convention apparaissant plus large que celle de contrat, elle comporte nécessairement des actes qui ne relèvent pas du Code civil. Le recours à d'autres critères propres à opérer la classification de l'ensemble des conventions de lutte contre les pollutions tend alors à s'imposer.

---

<sup>671</sup> J.-L. GAZZANIGA, Domat et Pothier, le contrat à la fin de l'Ancien Régime, *Droits*, n°12, 1990, "Le contrat", p.37.

Le Code civil sous-tend la classification des conventions de lutte contre les pollutions en tant qu'"accord(s) de volontés, qui sont exprimées en vue de produire des effets de droit et auxquels le droit objectif fait produire de tels effets"<sup>672</sup>. Cette acception permet de situer juridiquement l'ensemble des accords considérés en leur attribuant une qualification systématique. Elle sert leur reconnaissance en droit et permet leur appréhension rationnelle. Elle contribue à l'approfondissement de la démarche classificatoire des conventions de lutte contre les pollutions par référence à des critères communs. Qu'ils soient privés ou administratifs, les accords reprennent, pour la plupart, les caractères civilistes. Le marché public s'analyse comme un contrat synallagmatique au même titre que le contrat d'assurance.

La classification du Code napoléonien suit une démarche transversale qui s'affranchit de la division droit public-droit privé pour permettre l'application de critères similaires. Elle tend d'ailleurs à aller au-delà de la qualification administrative ou civiliste des contrats<sup>673</sup> laquelle procède à l'identification des actes en fonction de l'objet, de la nature des partenaires et des clauses. Cette division ne renseigne pas sur les caractéristiques des accords au point d'en permettre une typologie. Elle constitue un critère de qualification mais non de classification. Elle ne permet pas de répartir en classes ou en catégories les données selon des critères déterminées, mais de décerner à l'accord l'appellation privée ou publique au regard de certaines caractéristiques. Le contrat est en effet administratif si sa nature juridique est prévue par la loi, ou, dans le cas contraire, s'il est conclu par une personne publique, s'il est relatif à l'exécution même du service public ou s'il contient des clauses exorbitantes de droit commun<sup>674</sup>. A défaut de l'un de ces critères, il est un contrat de droit privé. La nature publique de l'accord subsiste, néanmoins, dans le cas où il est passé entre

---

<sup>672</sup> J. GHESTIN, La notion de contrat, *Droits*, n°12, 1990, "Le contrat", p.7, *loc. cit.*, p.24.

<sup>673</sup> La qualification privée et publique des conventions a été abordée précédemment dans le titre I, chapitre II, section I.

<sup>674</sup> C.E. Sect. 20 avril 1956, *Epoux Bertin et Ministre de l'Agriculture c/ Consorts Grimouard* (*Leb.* 167 et 168 ; *D* 1956, p.429, concl. Long, note P.L.J, p.433, note de Laubadère ; *RDP*, 1956, p.869 et 1058, concl. Long, note M. Waline ; *A.J.* 1956, II, p.187, 221 et 272, concl. Long et chron. Fournier et Braibant ; *Rev. adm.*, 1956, p.496, note Liet-Veaux ; *GAJA*, *op. cit.*, p.486, n°75). Depuis ces arrêts, la référence au service public et la présence d'une clause exorbitante sont des critères alternatifs et non plus cumulatifs comme il ressortait de l'arrêt du Tribunal des Conflits du 11 janvier 1937, *Chavon* (*S.* 1938, 3, p.59, note R. Alibert ; *DP* 1938, 3, p.70, note P.L.J.).

deux personnes privées, s'il apparaît qu'il a été conclu pour le compte d'une personne publique<sup>675</sup>.

Dans ces conditions, la classification civiliste revêt un intérêt évident. Elle constitue une transversalité qui tend à organiser les conventions tant de droit public que de droit privé, conformément à des critères qui mettent en lumière leurs caractéristiques formelles. Elle concourt à une analyse approfondie des accords et permet de les appréhender en droit.

Pour autant, cette typologie ne paraît pas satisfaisante au regard des spécificités dont les conventions témoignent ; elle préside à leur intégration artificielle dans des catégories *standardisées*, lesquelles s'avèrent restrictives. Chaque accord est répertorié selon ses caractéristiques et accède à un type contractuel auquel il est conforme. Cette classification donne l'impression d'être un support figé qui aboutit à la création de véritables stéréotypes contractuels. En effet, dès lors que les actes présentent certains traits de particularité, ils s'identifient à l'une des catégories de contrat. Ils deviennent des éléments servant à illustrer des types juridiques.

Ce contexte tend à réduire les singularités et à reconnaître seulement quelques critères de classification.

Mais c'est oublier que le droit est évolutif et qu'il peut inclure de nouvelles données qui ne s'intègrent pas nécessairement à l'une des catégories préexistantes. Il est patent que les actes concernés arborent des traits particuliers qui incitent à réfléchir à une typologie différente de celle énoncée par le Code civil, et qui impliquent précisément de tenir compte de la notion de consensualisme. Ce concept, qui est le véritable pilier du droit des contrats, apparaît comme "un formidable agent destructeur des catégories"<sup>676</sup>, parce qu'il "postule la liberté des parties de créer des formes d'actes distinctes des cadres juridiques préexistants par innovation, combinaison ou alliage, (et parce qu'il a pour effet d'orienter l'analyse juridique vers la prise en compte du contenu de la

---

<sup>675</sup> TC 8 juillet 1963, *Société entreprise Peyrot*, *Leb.* 787 ; *D* 1963.534, concl. Lasry, note Josse ; *RDP* 1963.776, concl. Lasry ; *S* 1963.273 concl. Lasry ; *AJ* 1963.463, chron. Gentot et Fourré ; *AJ* 1966.464, chron. Colin ; *GP* 1964.2.58, note Blaevoet ; *JCP* 1963.II.13375, note J.M. Auby ; *RDP* 1964.767, note Fabre et Morin ; *GAJA*, *op. cit.*, p.567, n°85.

<sup>676</sup> J.-J. BIENVENU, Actes juridiques et classification, *Droits*, n°7, 1988, p.21, *loc. cit.*, p.24.

volonté, considéré comme l'élément moteur de l'activité juridique"<sup>677</sup>. A cet égard, J. Huet souligne que "le droit des contrats se révèle comme une matière ouverte à l'imagination des particuliers, et des entreprises, qui ont toute latitude pour façonner selon leurs besoins propres les arrangements qui leur conviennent"<sup>678</sup>.

Les conventions de lutte contre les pollutions impliquent une autre classification renouvelée et adaptée à leur spécificité, étant donné qu'elles reposent fondamentalement sur le libre accord de volontés. Elles s'apparentent manifestement à "un « droit non prescriptif », « déclaratoire » voire « incantatoire » (qui) est indissociable du passage au droit négocié", comme le relève J. Chevallier<sup>679</sup>. Et l'auteur de préciser que "la concertation pratiquée au niveau de l'élaboration implique en effet le consentement des assujettis et débouche donc sur la rétention de la contrainte"<sup>680</sup>. Ces actes reposent donc sur la souplesse et la flexibilité. Ces caractéristiques président à une acception singulière qui transcende l'organisation classique retenue par le droit privé.

La typologie prend alors appui sur des éléments différents de ceux prônés par le Code civil. Elle modèle des catégories spécifiques qui se réfèrent aux données du réel, et elle contribue à "conférer une réalité à l'objet signifié"<sup>681</sup> en l'identifiant par un signifiant juridique adapté à l'évolution du droit. Elle s'éloigne des critères civilistes pour répondre au besoin d'identification d'accords qui présentent des particularités évidentes.

Ceci s'explique simplement par la référence aux notions de contrat et de convention qui sont distinctes selon la théorie de Léon Duguit : la convention est un concept plus large qui est constitué d'unions et de contrats<sup>682</sup>.

Si, en effet, bon nombre d'actes s'apparentent à des contrats, lesquels créent des situations subjectives, certains, en revanche, se présentent comme des unions : les codes de bonne conduite élaborés par les industriels et les agriculteurs, le

---

<sup>677</sup> *Ibid.*

<sup>678</sup> J. HUET, *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, sous la direction de J. GHESTIN, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd. 2001, n°10, p.19.

<sup>679</sup> J. CHEVALLIER, *Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique*, *RDJ* 1998-3, p.659, *loc. cit.*, p.678.

<sup>680</sup> *Ibid.*

<sup>681</sup> D. GRILLET-PONTON, *Nouveau regard sur la vivacité de l'innommé en matière contractuelle*, *Daloz*, 2000, *chron.*, p.331, *loc. cit.*, p.335.

<sup>682</sup> Sur la définition de la convention, de l'union et du contrat, cf. introduction.

programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole signé par l'Etat et les professionnels agricoles le 8 octobre 1993, notamment, créent des situations objectives, lesquelles constituent, au même titre que les contrats, les composantes de la convention, selon Léon Duguit<sup>683</sup>.

Dans ces conditions, la typologie issue du Code napoléonien est inapplicable pour ces accords. Elle ne peut permettre la classification d'actes qui ne sont pas des contrats.

L'approche classificatoire des conventions environnementales ne peut dès lors reposer uniquement sur les critères du Code civil. Elle doit tenir compte de la présence de catégories juridiques nouvelles et à part entière qui coexistent avec les types contractuels préexistants, pour tenter l'organisation de l'ensemble des données. Pour ce faire, il importe qu'elle veille à l'identification de l'ensemble des accords concernés, et ce précisément au regard de leurs particularités formelles et de leur nature conventionnelle. Cette approche tend à considérer lesdits actes comme les éléments d'une classe juridique limitée et spécifique : ils tendent à former la catégorie des *conventions spéciales de lutte contre les pollutions*.

L'objectif de classification consiste à ordonner les données et à les situer dans le droit en général. Il implique une démarche tendant à classer les conventions de lutte contre les pollutions et à rechercher un cadre s'appliquant à elles. La démarche classificatoire s'oriente en fonction de la nature conventionnelle des accords considérés. Elle apparaît double. La typologie civiliste ne permettant pas de rendre compte des spécificités conventionnelles, elle implique la recherche d'une classification propre aux conventions de lutte contre les pollutions.

Etant donné que la notion de convention est plus large que celle de contrat selon la théorie duguiste, la classification civiliste qui est conçue pour s'appliquer aux contrats, ne peut rendre compte des spécificités conventionnelles. Elle laisse de côté un certain nombre d'actes et permet seulement l'appréhension de quelques accords. Elle ne parvient pas à classer l'ensemble des conventions de lutte

---

<sup>683</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>ème</sup> éd. En cinq volumes, Paris, Editions Fontemoing de Boccard, 1927, réimpression Cujas, Paris, 1972. Voir spéc. tome 1. Sur la théorie de Léon Duguit, cf. supra, introduction.

contre les pollutions. Pour ceux auxquels elle s'applique, elle contribue à les ranger dans des catégories précises qui confinent d'ailleurs à une standardisation conventionnelle : les accords s'intègrent dans des catégories prédéfinies dès lors qu'ils sont en conformité avec les critères déterminés.

Cette insuffisance classificatoire incite à réfléchir à une typologie tenant compte de la nature particulière des actes et permettant ainsi de situer en droit les conventions de lutte contre les pollutions dans leur ensemble. Il s'agit alors d'intégrer les accords dans une catégorie juridique spécifique et de les considérer comme des *conventions spéciales* qui coexistent avec les autres types contractuels.

La présente démarche tend à situer en droit les conventions de lutte contre les pollutions. Elle implique de voir comment s'opère la classification des conventions au regard des critères issus du code napoléonien. Il s'agit d'insister sur les insuffisances de cette typologie en soulignant son champ d'application limité aux contrats et le caractère figé des critères qu'elle sous-tend. Ce contexte invite à prendre la mesure de la spécificité des accords. Il suggère de réfléchir à une classification spécifique faisant des actes concernés des conventions spéciales.

Il appert que les conventions forment une catégorie juridique particulière tout en se nourrissant des critères civilistes classiques. Elles s'identifient en partie aux contrats proprement dits qui répondent aux particularités retenues par le Code napoléonien, tout en affichant une singularité issue de la distinction du giste, laquelle appelle une démarche classificatoire différente.

Dans la mesure où elles comportent tant des unions que des contrats, elles commandent une typologie *sui generis* qui se différencie de celle provenant du Code civil. Ce dernier n'autorise dès lors qu'une classification partielle des conventions en offrant des critères applicables aux seuls contrats. Il tend de surcroît à une intégration systématique des mêmes actes dans des catégories précises et figées qui confinent à une classification standardisée.

La recherche d'une typologie applicable à l'ensemble des conventions, en l'occurrence aux unions et aux contrats, s'impose alors clairement. Elle a pour finalité de mettre en évidence le particularisme qui est attaché à l'outil conventionnel environnemental.



Il importe donc de préciser leur classification, d'une part, en envisageant *la classification partielle et standardisée des conventions de lutte contre les pollutions en vertu du Code civil ou la classification des contrats environnementaux* (section I), et, d'autre part, en qualifiant les accords de *catégorie juridique spéciale* (section II).

**SECTION I : LA CLASSIFICATION PARTIELLE ET STANDARDISEE  
DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS EN VERTU  
DU CODE CIVIL.**

**LA CLASSIFICATION DES CONTRATS ENVIRONNEMENTAUX**

Les conventions de lutte contre les pollutions arborent pour certaines d'entre elles les traits caractéristiques des contrats de droit privé. Les critères civilistes issus du Code napoléonien leurs sont alors applicables. Mais, ils ne donnent bien souvent que l'apparence d'une classification. Les accords sont dispersés et répartis en de multiples catégories qui confinent à la dilution de leur singularité.

Le Code civil propose une classification systématique des seuls contrats qu'ils soient privés et administratifs, en se fondant sur des distinctions multiples. Il tente une catégorisation des actes dont la fonction essentielle est "d'accorder des êtres séparés et rivaux"<sup>684</sup> : il propose de qualifier uniformément tous ces accords et de les soumettre aux règles de la théorie générale des obligations<sup>685</sup>, hormis les particularités reconnues aux contrats administratifs qui sont essentiellement liées aux prérogatives de la puissance publique<sup>686</sup>. A cette

---

<sup>684</sup> D. ALLAND, Ouverture : le contrat dans tous ses états, *Droits*, n°12, 1990, *Le contrat*, p.1, *loc. cit.*, p.3.

<sup>685</sup> Livre III, Titre III, *Des contrats ou des obligations conventionnelles en général*.

<sup>686</sup> L'administration dispose d'un certain nombre de prérogatives parmi lesquelles peuvent être cités le droit de modification unilatérale (CE 11 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*, *Leb.* 216, concl. Blum ; *D.* 1912.3.49, concl. Blum ; *S.* 1911.3.1, concl. Blum, note Hauriou ; *RD*P 1910.270, note Jèze ; *GAJA*, *op. cit.*, n°23, p.135), le droit de

fin, il énonce divers critères, lesquels permettent de cerner juridiquement les actes et de les appréhender logiquement. Il contribue ainsi à mettre en lumière les caractéristiques dont chacun d'entre eux témoigne, et à cristalliser une réalité souvent fluctuante.

Il préside à l'établissement d'une organisation didactique de l'ensemble des contrats en orientant leur appréhension selon des signes prédéterminés qui se superposent et interfèrent sans cesse. Il parvient à entourer les conventions de lutte contre les pollutions d'une sémantique juridique appropriée qui enrichit ces dernières de significations multiples et traduit en droit une situation de fait.

Le Code civil tend à figer la réalité en l'encerclant d'éléments qualificateurs précis. Les critères dont il est porteur servent à entourer les accords des attributs de la juridicité, et permettent d'assurer leur "*enracinement juridique*"<sup>687</sup>.

La classification civiliste est peu convaincante. Elle ne parvient pas à mettre en lumière les spécificités des conventions environnementales, pour la simple raison qu'elle ne s'applique pas à l'ensemble des accords considérés. Bien qu'elle permette une classification transversale des actes sans tenir compte de leur nature privée ou publique, elle se limite à l'appréhension des contrats et non des unions, pour reprendre la distinction du guiste. Elle est donc largement illusoire. Cette impression se confirme eu égard à la multitude des critères applicables. Leur superposition aboutit à une analyse type qu'il importe de respecter de manière générale et dans toutes les situations. Il est vrai que les critères procèdent d'un objectif d'identification et d'organisation des contrats. Mais, outre le fait qu'ils parviennent à identifier seulement certains traits caractéristiques, ils s'affranchissent de la singularité conventionnelle, de sorte qu'ils apparaissent artificiels, comme adossés automatiquement à une donnée qu'ils viennent qualifier de manière systématique. Au lieu d'aboutir à l'homogénéité des conventions, ils participent à leur éclatement. Ils contribuent par conséquent à maintenir l'impression d'un manque de lisibilité. La classification civiliste n'est donc pas satisfaisante pour permettre de mener à

---

résiliation unilatérale (CE Ass. 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*, Leb.246 ; AJ 1958.II.282, concl. Kahn ; D. 1958.730, note de Laubadère).

<sup>687</sup> D. ALLAND, *op. cit.*, p.5.

bien la démarche de systématisation des conventions de lutte contre les pollutions.

Le Code civil fournit les éléments contribuant à opérer la classification des conventions environnementales. Il dicte plusieurs critères qui en se juxtaposant contribuent à ordonner les accords et à les qualifier juridiquement. Cependant, il ne parvient pas à révéler la singularité conventionnelle. Au contraire, il tend à fondre dans un moule figé lesdits actes sans tenir compte de leurs spécificités, si bien que la classification apparaît illusoire.

Il importe alors de préciser les multiples éléments classificateurs contenus dans le Code napoléonien, et d'évoquer dans un premier temps la juxtaposition de ces critères (paragraphe I). Il s'agit dans un deuxième temps de prendre la mesure de cette classification et de montrer son caractère illusoire au regard de la spécificité des conventions environnementales (paragraphe II).

#### PARAGRAPHE I : LA JUXTAPOSITION D'UNE SUCCESSION DE CRITERES CLASSIFICATEURS

La classification selon les critères du Code civil permet une analyse approfondie des caractères des conventions de lutte contre les pollutions. Elle révèle certains de leurs traits qui constituent les éléments distinctifs des contrats. Elle les entoure de qualificatifs précis qui servent de repère à leur identification et évoquent leur enracinement juridique. Elle contribue en effet à figer les signes caractéristiques des conventions en les dévoilant et en les recouvrant d'une identité. Elle procède ainsi d'une démarche qui vise à répondre au besoin d'appréhension des conventions par le droit pour les ancrer dans la réalité juridique.

La classification du Code civil, imaginée par Pothier et exposée dans son *Traité des obligations*, se fonde sur des distinctions empiriques qui ne

permettent pas une présentation systématique et hiérarchique des actes. Elle autorise seulement à assortir ces derniers de signes distinctifs qui servent de repères à leur appréhension en droit : elle fournit en effet des indications sur les caractéristiques de chaque acte en l'entourant d'une signification précise. C'est ainsi qu'un contrat sera qualifié de bilatéral s'il est conclu par deux personnes au moins. Dans le cas contraire, il sera unilatéral. Son caractère onéreux sera retenu s'il implique la réception par chacune des parties de quelque chose de l'autre en contrepartie d'un avantage qu'elle considère comme équivalent. Il sera en revanche qualifié de gratuit si une partie procure un avantage à l'autre sans rien recevoir en échange. Il sera commutatif si la prestation de chaque partie est déterminée au moment de la conclusion de l'acte. Si la prestation de l'une des parties dépend de la survenance d'un événement incertain, il sera alors qualifié d'aléatoire.

Ces éléments d'identification permettent de présenter l'accord en qualifiant en droit ses traits distinctifs. Ils peuvent se cumuler en partie : un contrat peut fort bien être bilatéral et être conclu à titre gratuit ou onéreux. Mais ils ne sont pas hiérarchisés. Un acte est soit synallagmatique soit unilatéral. Il est conclu à titre gratuit ou à titre onéreux. Il est commutatif ou aléatoire. Il ne peut pas être les deux à la fois. Ce cumul et cette absence de hiérarchisation tendent à faire de la classification civiliste une superposition systématique de formes binaires : synallagmatique / unilatéral ; onéreux / gratuit ; commutatif / aléatoire.

Cette typologie procède au moyen de rapports de genre à espèces, comme l'avait déjà expliqué en son temps J. Ray<sup>688</sup>. Elle édicte à cet effet plusieurs critères qui tentent de cristalliser une réalité souvent complexe et qui autorisent une qualification différente suivant le contenu des conventions. Du reste, ces éléments distinctifs participent à l'élaboration d'un cadre axiologique sur lequel s'appuie l'analyse didactique des actes. Ils commandent une dissection de ceux-ci qui conduit à les recouvrir de multiples qualificatifs, comme le montre le tableau 1 relatif à la classification des conventions au regard des critères issus du Code civil ci-dessous : synallagmatiques, unilatéraux, onéreux, commutatifs et aléatoires, ces accords revêtent simultanément plusieurs de ces dénominations.

---

<sup>688</sup> J. RAY, *Essai sur la structure logique du Code civil français*, Paris, 1926, p.220 et s., cité par J.-J. BIENVENU, *op. cit.*, p.23.

**Tableau 1** : Classification des conventions au regard des critères issus du Code civil.

|   | <b>Contrats à titre gratuit</b>   | <b>Contrats à titre onéreux</b>  |   |
|---|---|--|---|
|   |   | <b>Contrats commutatifs</b>  | <b>Contrats aléatoires</b>  |
| <b><u>Contrats synallagmatiques</u></b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrats de rivière.</li> <li>- Contrats d'agriculture durable.</li> <li>- Contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole - activité élevage.</li> <li>- Contrats d'adhésion à un organisme agréé pour l'élimination des déchets d'emballage.</li> <li>- Contrats de branche avec subvention.</li> <li>- Conventions d'aide financière.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrats administratifs : marchés publics.</li> <li>- Contrats de délégation de service public.</li> <li>- Conventions de prévention des risques technologiques.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrats d'assurance.</li> </ul> |
| <b><u>Contrats unilatéraux</u></b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Convention conclue par l'Etat et les représentants de l'industrie des engrais (1991).</li> <li>- Engagements volontaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations d'énergie souscrits par Le groupe Pêchiney (13 mai 1996, 1<sup>er</sup> janvier 2001) et la société les Trois Suisses (29 octobre 1996).</li> <li>- Engagement de la société Lafarge Ciments avec le WWF (6 novembre 2001).</li> </ul> |  |   |

**Légende :**

- Contrats synallagmatiques : les contractants s'obligent réciproquement les uns envers les autres.
- Contrats unilatéraux : une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres, sans qu'il y ait d'engagement de la part de ces dernières.
- Contrats à titre onéreux : chacune des parties reçoit quelque chose de l'autre en contrepartie d'un avantage qu'elle considère comme équivalent.
- Contrats à titre gratuit : une partie procure un avantage à l'autre sans rien recevoir en échange.
- Contrats commutatifs : la prestation de chaque partie est déterminée au moment de la conclusion de la convention.
- Contrats aléatoires : la prestation de l'une des parties dépend de la survenance d'un événement incertain.

Il convient d'évoquer successivement ces différents adjectifs pour apprécier leur force identitaire. Certaines conventions environnementales s'apparentent alternativement ou cumulativement à des contrats synallagmatiques ou unilatéraux (A), à des actes à titre onéreux ou à titre gratuit (B), et à des accords commutatifs ou aléatoires (C).

#### A : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, COMME CONTRATS SYNALLAGMATIQUES OU UNILATERAUX

Le principe de la distinction est expressément énoncé par les articles 1102 et 1103 du Code civil aux termes desquels "le contrat est *synallagmatique* ou *bilatéral* lorsque les contractants s'obligent réciproquement les uns envers les autres", "il est *unilatéral* lorsqu'une ou plusieurs personnes sont obligées envers une ou plusieurs autres, sans que de la part de ces dernières il y ait d'engagement". Dans le premier cas, "chaque partie est à la fois créatrice et débitrice", tandis que dans le deuxième, "une seule partie s'oblige à l'égard de l'autre"<sup>689</sup>.

Les conventions environnementales s'identifient, suivant les cas, comme des actes unilatéraux ou synallagmatiques. S'il apparaît que peu d'entre elles s'analysent comme des contrats unilatéraux, certaines arborent les traits de la bilatéralité, et ce conformément à la pratique ; la vie quotidienne des particuliers et des entrepreneurs est en effet truffée d'actes synallagmatiques, tels que la vente, le louage, le contrat d'assurance. Le *synallagma*<sup>690</sup> préside en effet à la conclusion de la plupart des actes, lesquels impliquent des relations réciproques d'échanges entre les parties. Ph. Malinvaud<sup>691</sup> souligne d'ailleurs que cette catégorie d'accords est de loin la plus importante quantitativement et la plus

<sup>689</sup> B. STARCK, H. ROLAND, L. BOYER, *Droit civil. Les obligations. 2 - Contrat*, Paris, Litec, 6<sup>ème</sup> éd., 1998, n°104, p.35.

<sup>690</sup> C. DESPOTOPOULOS, La notion de synallagma chez Aristote, *APD*, tome 13, *Sur les notions du contrat*, Paris, Sirey, 1968, p.115.

<sup>691</sup> PH. MALINVAUD, *Droit des obligations*, Paris, Litec, 7<sup>ème</sup> éd., 2001, n°36, p.29.

fréquente. Elle occupe "une place de choix au sein de ce que l'on peut bien nommer ici la théorie générale des contrats"<sup>692</sup>.

Le contrat unilatéral apparaît comme une catégorie rare en matière de lutte contre les pollutions. Seuls quelques accords de branche s'apparentent à ce type d'acte.

Par exception au fait que les codes de bonne conduite créent des situations objectives et s'analysent comme des unions, certains paraissent des contrats unilatéraux. Parmi eux, il est permis de retenir l'exemple des engagements volontaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations d'énergie souscrits respectivement par le groupe Péchiney le 13 mai 1996 et reconduit le 1<sup>er</sup> janvier 2001, et la société les Trois Suisses le 29 octobre 1996, notamment, aux termes desquels les industriels se contraignent à mener des actions environnementales, et ce de leur plein gré, sans que l'Etat signataire s'oblige de quelque manière. Seuls les premiers sont débiteurs, et la personne publique créancière.

En revanche, bon nombre de conventions de lutte contre les pollutions s'identifient comme des contrats multilatéraux.

Dans certains cas, les accords ont pour objectif de préciser les modalités de financement des mesures environnementales. Dans le cadre des conventions de prévention des risques technologiques issues de la loi du 30 juillet 2003<sup>693</sup>, l'Etat, les collectivités territoriales et les industriels s'accordent sur les modalités de financement de l'expropriation et du délaissement des immeubles situés dans une zone à haut risque.

La plupart des accords permettent à l'un des contractants de s'engager à exécuter des travaux en contrepartie du versement d'une aide financière. Ce partenaire apparaît alors comme créancier de la subvention et débiteur des opérations. Le cocontractant doit donner la somme prévue par l'acte pour permettre la

---

<sup>692</sup> A. SERIAUX, La notion de contrat synallagmatique, *Etudes offertes à Jacques GHESTIN, Le contrat au début du XXIème siècle*, Paris, LGDJ, 2001, p.776.

<sup>693</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *JORF* 31 juillet 2003, p.13021.

réalisation des investissements par l'autre partie. Il est, quant à lui, débiteur de la subvention et créancier des opérations.

Cette réciprocité d'actions est largement visible dans les contrats de branche des années 1970<sup>694</sup> qui imposaient aux industriels, par exemple, un programme de réduction de la pollution des eaux dont ils étaient responsables en contrepartie d'une aide financière étatique. Ils sont de "véritables contrats de financement engendrant des obligations réciproques"<sup>695</sup>. D'autres conclus au cours des années 1990 reprennent ces caractéristiques : le contrat pour la réduction des pollutions générées par les établissements viti-vinicoles de l'Ardèche du 28 mai 1998, les contrats d'objectif de maîtrise des déchets industriels Plasturgie d'Oyonnax/Chimie des 6 et 20 mai 1994, le contrat industriel relatif aux déchets du décolletage du bassin versant de l'Arve du 23 mai 1997, par exemple.

Une telle qualification est par ailleurs retenue en présence d'un contrat de rivière, lequel invite les pouvoirs publics, tels que l'Etat, l'agence de l'eau, la région et le département compétents territorialement, à octroyer une aide financière aux collectivités locales pour la mise en œuvre d'opérations d'assainissement, de mise en valeur et de restauration écologique du cours d'eau. Egalement, l'agriculteur signataire du contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, par lequel il s'engage à effectuer des travaux d'amélioration des pratiques d'épandage moyennant la perception d'une subvention de la part des partenaires publics (l'Etat, la région, le département et l'agence de l'eau concernés), apparaît à la fois créancier et débiteur.

Il en résulte que le versement de la subvention par les agences de l'eau est subordonné à la conclusion préalable d'une convention d'aide financière avec la collectivité locale, dans le cas du contrat de rivière, ou l'exploitant agricole dans le cadre du PMPOA. Par cet accord, ces organismes se prononcent sur le principe du subventionnement, et les bénéficiaires s'engagent à réaliser les travaux de dépollution dans le délai de trois ans.

---

<sup>694</sup> Il s'agit, notamment, de l'industrie des pâtes à papier (12 juillet 1972), de l'industrie sucrière (19 août 1973), de l'industrie des fabricants de levure (4 mars 1975), de celle des féculeries de pomme de terre (4 mars 1975), de celle de la distillerie d'alcool (5 mars 1975), de celle de la mégisserie (13 décembre 1977).

<sup>695</sup> J.-F. SESTIER, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, Thèse, Lyon III, 1988, p.441.



Il en est de même du contrat d'agriculture durable par lequel l'exploitant exécute des actions assurant la préservation des ressources naturelles, l'occupation rationnelle et l'aménagement de l'espace rural "en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource en eau, la diversité biologique, la nature et les paysages"<sup>696</sup>, et ce moyennant une participation financière des personnes publiques cocontractantes.

Egalement, le contrat d'adhésion à un organisme agréé en matière d'élimination des déchets d'emballage constitue un exemple frappant du caractère synallagmatique de l'acte. Par cet accord, l'entreprise s'acquitte de son obligation légale et dispose alors du droit d'utiliser le logo qu'elle doit apposer sur une partie visible de l'emballage de son produit, en contrepartie du versement d'une contribution à cette société, laquelle devient à son tour créancière et débitrice.

Afin d'être complet, il importe de classer parmi cette catégorie le contrat d'assurance et les contrats administratifs qui sont utilisés à des fins environnementales, tels que le marché public, le contrat de plan, le contrat de délégation de services publics<sup>697</sup>.

La distinction entre le multilatéral et l'unilatéral contribue à mettre en lumière l'une des qualités substantielles des conventions de lutte contre les pollutions. Elle incite à entourer la réalité d'une marque théorique et juridique. Elle apparaît comme un critère fondamental de classification qui sous-tend nécessairement d'autres éléments d'identification, comme le prévoit le Code civil.

---

<sup>696</sup> Art. 2 du décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural, *JORF* 25 juillet 2003, p.12594.

<sup>697</sup> Pour un inventaire des contrats administratifs utilisés en matière de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques, voir supra, titre I, chapitre II, section I.

## B : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, COMME CONTRATS A TITRE ONEREUX OU A TITRE GRATUIT

Le Code napoléonien oppose ouvertement les contrats à titre onéreux et de bienfaisance. Le premier d'entre eux, aux termes de l'article 1106, est "celui qui assujettit chacune des parties à donner ou à faire quelque chose", tandis que le second est "celui dans lequel l'une des parties procure à l'autre un avantage purement gratuit" (article 1105 du même code). Selon ces définitions, la confusion avec la distinction précédente est tentante, tant il est vrai que la notion de réciprocité paraît là encore dominante.

Pourtant, ces deux divisions se superposent et se recoupent partiellement : un acte bilatéral est conclu à titre onéreux si "chacun des contractants fournit quelque chose et reçoit une contrepartie voulue"<sup>698</sup>, il est à titre gratuit s'il "se caractérise par l'intention libérale de l'un qui exclut toute idée de contrepartie de la part de l'autre"<sup>699</sup>, à condition qu'il y ait obligation réciproque ; inversement, un contrat unilatéral est soit gratuit – l'une des parties entend procurer un avantage à l'autre sans rien recevoir en échange –, soit onéreux – l'un des contractants assume seul les obligations et l'autre en tire un avantage.

Cette typologie s'applique en matière de lutte contre les pollutions. Elle se superpose à la précédente classification au point d'entourer les conventions de signes distinctifs supplémentaires. Les exemples conventionnels précités sont alors revêtus suivant les cas des adjectifs onéreux et gratuits. Ils sont qualifiés d'accords bilatéraux ou unilatéraux conclus à titre onéreux ou gratuit. Ces qualificatifs servent ainsi l'objectif de clarification en parvenant à mieux cerner les caractéristiques des conventions et à les identifier.

---

<sup>698</sup> PH. MALINVAUD, *Droit des obligations, op. cit.*, n°41, p.32.

<sup>699</sup> *Ibid.*

### 1) Les contrats conclus à titre onéreux

Nombreux sont les accords qui s'identifient à cette espèce d'acte. De manière générale, ceux qui stipulent le versement d'une subvention par les pouvoirs publics en contrepartie de la réalisation de travaux par le cocontractant sont des contrats à titre onéreux, dont certains sont bilatéraux et d'autres unilatéraux.

Appliquée aux conventions de lutte contre les pollutions, la définition de ce type de contrat implique l'accomplissement d'une prestation en vue d'une contrepartie. Il s'agit alors pour chacun des contractants de donner ou de faire quelque chose : l'un d'entre eux s'engage à verser une somme d'argent pour obliger l'autre à réaliser des opérations dont il est bénéficiaire.

Dans ce cas, l'incidence environnementale n'est qu'indirecte, puisque l'objet de cet acte demeure essentiellement spéculatif.

Ainsi en est-il des contrats d'assurance, des contrats administratifs (marché public et contrat de délégation de service public), et des conventions de prévention des risques technologiques. Ils organisent le financement des actions de lutte contre les pollutions et des mesures destinées à éviter l'exposition de la population aux dangers résultant de l'activité industrielle.

### 2) Les contrats conclus à titre gratuit

A la différence de la catégorie précédente qui impressionne par son volume quantitatif, celle-ci étonne par l'hétérogénéité des accords qu'elle regroupe en son sein. Elle intègre tant des conventions bilatérales qu'unilatérales, dès lors que les unes et les autres tentent de conférer un avantage sans contrepartie. Elle vise alors essentiellement les actes dont les actions de lutte contre les pollutions justifient leur élaboration : l'un des contractants ne reçoit rien en retour de son action, de sorte que l'environnement devient le bénéficiaire unique.

Le contrat unilatéral s'identifie d'emblée comme un acte de bienfaisance, puisqu'il implique un désintéressement de la part de l'une des parties, laquelle ne donne rien et ne reçoit rien en échange de l'opération environnementale qu'entend mener l'autre contractant. Tels sont les engagements volontaires du groupe Péchiney du 13 mai 1996 et du 1<sup>er</sup> janvier 2001, et celui des Trois Suisses du 29 octobre 1996, dans lesquels les entreprises s'engagent à effectuer des investissements de réduction des gaz à effet de serre en dehors de toute intervention financière de l'Etat.

En outre, certaines conventions synallagmatiques s'analysent comme des contrats à titre gratuit. Elles mettent à la charge de chacune des parties une obligation réciproque en faveur de la protection de l'environnement. Dans ce cas, les pouvoirs publics s'engagent à octroyer une subvention au cocontractant pour la réalisation de travaux spécifiques : ils lui procurent ainsi délibérément un avantage dont la nature profite directement.

Plusieurs conventions environnementales sont ainsi conclues à titre gratuit.

Il en est ainsi des contrats de rivière par lesquels l'Etat accorde une certaine somme d'argent aux collectivités locales signataires pour que ces dernières effectuent diverses opérations dans le but de préserver, restaurer et entretenir les cours d'eau.

Pareillement, en devenant parties aux conventions agricoles<sup>700</sup>, les collectivités publiques s'engagent à aider financièrement les agriculteurs dans leurs actions de lutte contre les pollutions et les nuisances.

De même, les conventions d'aide financière conclues entre les bénéficiaires de la somme d'argent et l'agence de l'eau concernée, constituent un engagement sur le principe du subventionnement. Elles formalisent l'obligation pour le cocontractant de réaliser les opérations de dépollution dans le délai de trois ans en contrepartie du versement par cet organisme d'une aide.

Les contrats d'adhésion à un organisme agréé en matière d'élimination des déchets d'emballage favorisent également la collecte des déchets dans un but de protection de l'environnement.

---

<sup>700</sup> Il s'agit notamment du contrat d'agriculture durable et du contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, issu du PMPOA.

Enfin, les contrats de branche par lesquels l'autorité étatique subventionne les investissements réalisés par les industriels afin de réduire les effets néfastes de leur activité sur la nature, s'identifient également comme des accords de bienfaisance. Les industriels s'engagent à effectuer des travaux qui concourent à limiter les rejets polluants, comme en témoigne notamment le contrat pour la réduction des pollutions générées par les ateliers de fromageries de Haute-Savoie du 12 août 1998 conclu entre l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Département de Haute-Savoie, la Fédération Régionale des Coopératives Laitières de Haute-Savoie, l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse (RMC), l'Association des vendeurs directs et le Syndicat des Fromagers. Cet accord établit un programme d'actions pluriannuel sur cinq années contribuant à la réduction voire la suppression de la pollution organique produite par ces fromageries. Les partenaires publics subventionnent la réalisation de travaux qui, selon l'article 3.2 dudit contrat, visent à optimiser et à séparer les circuits d'eaux propres et d'eaux souillées, à améliorer et à fiabiliser la collecte des effluents de lavage, à améliorer le dispositif de nettoyage et de stérilisation, à permettre une meilleure récupération des sérums de toutes natures, à fiabiliser les filières d'élimination des sérums telle que la filière porcs, à mieux gérer les saumures et les solutions de stérilisation des matériels. Il s'agit, d'une part, de réduire la consommation d'eau et de minimiser le coût de l'épuration en redistribuant le lactosérum, et, d'autre part, d'assurer le traitement final des rejets par le raccordement systématique des fromageries au dispositif d'épuration collectif ou individuel.

Cette distinction est censée marquer d'une qualification empirique l'ensemble des conventions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques. Elle permet de les cerner juridiquement en leur attribuant un adjectif qui est le reflet de la réalité. Elle sous-tend une division supplémentaire qui contribue à la préciser davantage.

## C : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, COMME CONTRATS COMMUTATIFS OU ALEATOIRES

Ces deux catégories constituent "une sous-distinction des contrats à titre onéreux"<sup>701</sup> qu'ils contribuent à classer. Elles se fondent essentiellement sur la qualité de la prestation énoncée par l'accord qui est déterminée de manière invariable et équivalente ou consiste en une perte de chance ou de gain dépendant d'un événement incertain. Aux termes de l'article 1104 du Code civil, "lorsque chacune des parties s'engage à donner ou à faire quelque chose qui est regardée comme l'équivalent de ce qu'on lui donne, ou de ce qu'on fait pour elle", le contrat est *commutatif*, "lorsque l'équivalent consiste dans la chance de gain ou de perte pour chacune des parties, d'après un événement incertain, le contrat est *aléatoire*".

Conformément à ces définitions, les conventions environnementales parmi celles dont la qualification d'acte à titre onéreux a été retenue, présentent les caractéristiques de l'une ou l'autre catégorie.

Le contrat d'assurance constitue l'exemple type de contrat aléatoire, puisque chaque partie assume un risque de gain ou de perte équivalent dépendant d'un événement incertain, même s'il est inversé. En souscrivant une assurance, l'industriel encourt le paiement de primes pour atteinte éventuelle à l'environnement, tandis que l'assureur s'expose à l'indemnisation du sinistre ainsi réalisé. La pollution de la nature constitue alors l'aléa, lequel confère à l'accord un caractère particulier.

En revanche, les contrats administratifs s'imposent comme des actes commutatifs, étant donné que la prestation donne lieu au versement d'une somme d'argent considérée comme équivalente. Les marchés publics ont en effet pour objet la réalisation de travaux, et ce moyennant le paiement d'un prix. Les contrats de délégation de service public par lesquels une personne privée est chargée d'une mission de service public, engendrent eux aussi nécessairement la

---

<sup>701</sup> J. FLOUR, J.-L. AUBERT, E. SAVAUX, *Droit civil, Les obligations, volume I : L'acte juridique*, Collection U, Paris, Armand Colin, 10<sup>ème</sup> éd., 2002, n°87, p.64.

rémunération du délégataire par l'autorité publique, pour un montant "substantiellement lié aux résultats de l'exploitation du service"<sup>702</sup>.

Le caractère systématique ou éventuel de la prestation devient donc un puissant indicateur de classification des conventions environnementales. Il guide l'emploi des qualificatifs commutatif et aléatoire, lesquels sont des concepts logiques qui permettent l'appréhension aisée des accords.

Cette division civiliste conduit à procéder à une analyse subtile de l'ensemble des actes. Elle contribue à appréhender en droit des données confuses en les recouvrant de significations classiques. Surtout, elle préside à les cerner juridiquement en les intégrant dans un ensemble conceptuel unifié et cohérent, où le *synallagma* devient la trame de cette catégorisation.

Elle tend à alimenter une certaine complexité en constituant des groupes caractéristiques se superposant ostensiblement. Au binôme bilatéral / unilatéral s'adjoit celui onéreux / gratuit, lequel sous-tend celui commutatif / aléatoire. Ces distinctions apparaissent alors comme le vecteur d'une typologie dont les indicateurs divers s'entrecroisent et interfèrent sans cesse. Or, cette combinaison multicritères participe évidemment à entretenir un amalgame conventionnel qui rend cette classification peu satisfaisante.

## PARAGRAPHE II : LA CLASSIFICATION ILLUSOIRE DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

En impliquant plusieurs critères de classification, le Code civil s'appuie sur le « *juste correctif* », lequel permet de concevoir le contrat comme un simple

---

<sup>702</sup> Article 3-1 2<sup>ème</sup> alinéa de la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, *JORF* 12 décembre 2001, p.19703.

échange équilibré de prestations<sup>703</sup> : le déplacement des biens repose sur "le principe de « proportion arithmétique » comportant le traitement égal des personnes en cause"<sup>704</sup>. Cette "fonction capitale du droit"<sup>705</sup> commande nécessairement la règle de la réciprocité, laquelle participe à la catégorisation des éléments factuels, et ce conformément au Code Napoléon.

Ces divisions civilistes conduisent à opposer systématiquement les contrats synallagmatiques, ceux à titre onéreux, ceux commutatifs et aléatoires, qui "ne sont après tout que des variétés de *synallagma*"<sup>706</sup>, aux contrats unilatéraux et de bienfaisance, lesquels "n'appellent officiellement pas de contrepartie mais, au mieux une simple restitution"<sup>707</sup>. Elles tendent du reste à "innover toute la vie sociale"<sup>708</sup> : le quotidien révèle en effet que le contrat, quelles que soient ses caractéristiques, implique peu ou prou une contrepartie. Selon A. Sériaux, "les juristes savent pour leur part qu'une libéralité peut être rémunératoire ou compenser à sa façon un enrichissement injustifié, qu'il y a des donations mutuelles et des testaments conjonctifs, que tout don ou legs est révocable pour cause d'ingratitude et que des libéralités de moralité douteuse pouvaient naguère encore être « rachetées » par le fait qu'elles venaient « payer » une dette de reconnaissance"<sup>709</sup>.

Evidemment, la classification des conventions de lutte contre les pollutions opérée conformément à ces critères, atteste cette omniprésence : la plupart des accords apparaissent comme des contrats synallagmatiques conclus à titre onéreux, et un certain nombre de ces engagements s'apparentent à des actes à titre gratuit quoique bilatéraux<sup>710</sup>.

Le *synallagma* devient la clef de voûte de l'édifice civiliste : c'est lui qui conditionne les distinctions auxquelles ont procédé les rédacteurs de 1804, en entourant chaque particularité contractuelle de concepts appropriés.

---

<sup>703</sup> M. VILLEY, Préface historique à l'étude des notions de contrats, *APD*, tome 13, *Sur les notions du contrat*, *op. cit.*, p.1, *loc. cit.*, p.8.

<sup>704</sup> C. DESPOTOPOULOS, La notion de *synallagma* chez Aristote, *op. cit.*, p.116.

<sup>705</sup> *Op. cit.*, p.115.

<sup>706</sup> A. SERIAUX, La notion de contrat synallagmatique, *op. cit.*, p.783.

<sup>707</sup> *Ibid.*

<sup>708</sup> *Ibid.*

<sup>709</sup> *Op. cit.*, p.783-784.

<sup>710</sup> Voir le tableau 1, *préc.*



Il alimente pourtant l'échec de cette typologie, dont il est la pièce maîtresse. Il sert tant sa confection que sa destruction. Il contribue en effet à figer la réalité, laquelle est par essence mouvante et évolutive. Les données du Code napoléonien tendent par conséquent à s'éloigner du concret, dont elles ne rendent plus compte en totalité. Elles s'affichent de plus en plus comme des signes inadaptés aux faits et contribuent à accentuer l'hétérogénéité sous-jacente des conventions de lutte contre les pollutions, au lieu de l'estomper. Elles n'intègrent pas, en effet, les conventions dépourvues de caractère contraignant, comme le contrat de plan Etat-région. Même si aux termes des articles 11 et 12 de la loi du 29 juillet 1982<sup>711</sup>, cet accord est un véritable contrat synallagmatique qui comporte "des engagements réciproques des parties" et qui est "réputé ne contenir que des clauses contractuelles", son caractère obligatoire est contestable. Il est un acte peu contraignant, puisqu'une décision unilatérale de l'un des partenaires qui serait contraire au contrat, n'engendre pas la mise en jeu de la responsabilité contractuelle, mais la révision de l'accord, comme le fait remarquer le professeur Mescheriakoff<sup>712</sup>. Dans ces conditions, son application est subordonnée à la volonté des parties de ne pas violer ses clauses. Les codes de bonne conduite témoignent également d'une portée juridique peu contraignante. Ils n'obligent les parties que si elles décident d'en respecter les clauses<sup>713</sup>.

Les critères de classification issus du Code civil participent, autant que faire se peut, à l'acception juridique des accords. Or, ils s'avèrent impuissants à les recouvrir d'un qualificatif parfait, lequel rendrait compte de leurs spécificités. Ils conduisent tout au plus à *la catégorisation artificielle des conventions* (A), et à *l'appréhension éclatée des conventions* (B).

---

<sup>711</sup> Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, *JORF* 30 juillet 1982, p.2441.

<sup>712</sup> A.S. MESCHERIAKOFF, La planification française entre centralisation et décentralisation, *RFDA* 11 septembre-octobre 1995, p.999, *loc. cit.*, p.1006.

<sup>713</sup> Sur le caractère obligatoire des codes de bonne conduite, des contrats de plan Etat-région et de l'ensemble des conventions de lutte contre les pollutions, cf. *supra*, deuxième partie, titre I.

## A : LA CATEGORISATION ARTIFICIELLE DES CONVENTIONS

Le Code civil contribue à afficher une image particulièrement figée des conventions en leur attribuant automatiquement des qualificatifs, dont le choix est limité. Il tente de regrouper en son sein une multitude d'actes au regard de certaines seulement de leurs caractéristiques. Or, c'est oublier que le contrat n'est pas un "concept rigoureux"<sup>714</sup>, mais qu'il s'apparente davantage à "une idée ouverte"<sup>715</sup> qui se satisfait peu d'une identification stéréotypée et prédéterminée. Il constitue une notion aux multiples facettes qui ne peut se tenir enfermée dans un carcan classificatoire établi depuis déjà deux siècles et dans lequel, évidemment, il ne se reconnaît plus entièrement. Son évolution permanente commande inmanquablement des réajustements de notions que le Code Napoléon n'autorise pas *in fine*. Les critères qui en résultent servent seulement l'analyse du contenu des accords en leur attribuant des adjectifs qui se révèlent être le plus souvent en décalage avec l'objectif de classification ainsi poursuivi.

Il s'agit donc de prendre la mesure de cet artifice organisationnel en insistant sur le caractère statique et arbitraire de la qualification systématique qu'elle engendre nécessairement.

### 1) La qualification statique des conventions

Procéder à la classification des conventions environnementales suivant les seuls critères retenus par le Code civil contribue à cristalliser une réalité complexe. Les accords présentent alors des attributs juridiques qui les rendent transparents et compréhensibles. Ils sont entourés d'adjectifs multiples, lesquels transcendent le concret pour le souder au droit.

---

<sup>714</sup> D. ALLAND, Ouverture : Le contrat dans tous ses états, *op. cit.*, p.1.

<sup>715</sup> *Ibid.*

Certes, cette appréhension tend à une automaticité qui favorise l'acception juridique des actes. Elle détermine, avec rigueur et en toute logique, les caractéristiques de ces derniers. Mais elle procède selon une démarche type qui exclut l'appréciation de leur singularité. L'immobilisme dont elle témoigne est contraire à la conception même du droit, considéré comme un "simple instrument de changement social et économique"<sup>716</sup>.

La notion de droit comporte en effet par essence un principe dynamique grâce auquel elle justifie ses transformations et sa capacité à s'adapter à l'évolution du réel. Elle est intrinsèquement liée aux phénomènes extérieurs qui légitiment son élaboration. Kelsen expliquait que "ce qui caractérise en effet ce type dynamique, c'est le fait que la norme fondamentale présumée ne contient rien d'autre que l'institution d'un fait créateur de normes, l'habilitation d'une autorité créatrice de normes, ou – cela revient au même – une règle qui détermine comment doivent être créées les normes générales et les normes individuelles de l'ordre qui repose sur cette norme fondamentale"<sup>717</sup>. La validité objective d'une règle se fonde alors nécessairement sur une norme supposée dans la pensée juridique qui crée les conditions favorables à son entrée en vigueur.

Le droit dépend donc de faits externes, lesquels sont extrêmement mouvants et évolutifs. Comme il est appelé à guider la conduite des citoyens, il doit répondre à leurs attentes en s'adaptant constamment aux changements de situations. En ce sens, il s'oppose à "toute permanence des règles et toute définition d'une « politique » juridique au service de finalités et de valeurs prédéterminées"<sup>718</sup>.

Il n'apparaît pas comme une girouette, une notion se métamorphosant à chaque instant. Il obéit à "un mouvement dialectique, marqué par des alternances de continuité et de ruptures, (...) (il) prend sa valeur et même sa légitimité dans la continuité et qu'il est dans sa nature de durer et non de changer"<sup>719</sup>. Ce "statisme" relatif traduit un conservatisme qui permet aux règles de survoler les générations sans pour autant se heurter au progrès économique et social, lequel implique nécessairement des modifications et des réformes. Les normes

---

<sup>716</sup> B. OPPETIT, Les tendances régressives dans l'évolution du droit contemporain, *op. cit.*, p.317.

<sup>717</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduit par Ch. Eisenmann, Bruylant, LGDJ, 1999, p.196.

<sup>718</sup> B. OPPETIT, *op. cit.*, p.317.

<sup>719</sup> *Ibid.*

prescrivant une conduite humaine, qui, selon Kelsen, sont de type statique<sup>720</sup>, sous-tendent naturellement des corrections et des ajustements aux données évolutives du réel. Le droit n'est donc pas immuable. Il est un concept consubstantiel à la réalité qu'il tente d'organiser ; il est un ordre de contrainte qui émane de l'homme et qui doit coexister avec lui.

Précisément, les critères de classification du Code civil témoignent du caractère à la fois statique et dynamique du droit. Ils procèdent d'une identification des traits caractéristiques des contrats existants au moment de leur détermination, et ce conformément à une démarche de systématisation voulue par les juristes. Est-il utile de rappeler que l'objectif de classification est une constante qui se retrouve à travers les siècles. Les Romains réfléchissaient déjà à une typologie en se référant essentiellement à la distinction des contrats nommés et innommés<sup>721</sup>. Le Code Napoléon dont la rédaction a été influencée par Domat et Pothier, consacre la classification du contrat.

Or, cet agencement contractuel se révèle être sclérosant pour les conventions de lutte contre les pollutions, car il traduit une réalité dépassée et n'intègre pas les données actuelles. Il demeure figé et conduit nécessairement à une "standardisation des contrats", comme le précise D. Alland<sup>722</sup>. En effet, il ne prend pas en compte les spécificités des actes qui ne ressemblent pas en tous points aux contrats de droit civil. L'impératif de protection de l'environnement implique l'émergence de conventions particulières qui n'existaient pas au moment de la rédaction du Code civil. Qualifier les contrats de rivière, les contrats d'agriculture durable de contrats synallagmatiques conclus à titre onéreux peut sembler pertinent sur un plan juridique, étant donné que cette appréhension tente de prendre en compte leurs caractéristiques juridiques. Au demeurant, une telle qualification n'est pas satisfaisante, puisqu'elle ne met pas en lumière la particularité essentielle de ces actes qui est liée à la protection de l'environnement.

Le Code civil apparaît, dans ces conditions, réducteur d'une réalité aux multiples facettes qui ne peut pourtant pas être ignorée. L'universalisme qu'il

---

<sup>720</sup> H. KELSEN, *op. cit.*, p.117 et s., 195 et s.

<sup>721</sup> Pour une définition de cette division, cf. *infra*, section II, paragraphe I.

<sup>722</sup> D. ALLAND, Ouverture : le contrat dans tous ses états, *op. cit.*, p.4.

tend à conférer aux qualificatifs dont il est porteur parvient à lisser le réel et à le fondre dans un moule préexistant. Les adjectifs bilatéral, unilatéral, onéreux, gratuit, commutatif, aléatoire s'affichent comme des références incontournables qui président à la formation d'une configuration juridique prédéterminée, et occasionnent un amenuisement de l'identité de chacun des actes. Les conventions paraissent encerclées d'éléments stigmatisant leur appréhension juridique et confinant à leur banalisation.

Certaines seulement de leurs caractéristiques sont en effet prises en considération. D'autres qui tendent à révéler leur singularité sont largement laissées de côté. L'objectif de lutte contre les pollutions n'apparaît pas comme un signe distinctif des conventions. Or, c'est oublier qu'il est l'élément légitimant leur élaboration. C'est lui qui justifie la conclusion d'accords et qui appelle l'implication de multiples partenaires en signant des conventions aux dénominations multiples.

Pour autant, les critères civilistes, même s'ils sont empreints d'un archaïsme évident qu'ils perpétuent sans faille, s'affichent comme les divisions juridiques fondamentales. La classification des conventions environnementales impose cependant la superposition de qualificatifs supplémentaires.

## 2) La qualification arbitraire des conventions

Il importe de s'interroger sur le caractère impropre ou non des adjectifs retenus par le Code Napoléon, tant il est vrai que la qualification des conventions de lutte contre les pollutions au regard des critères civilistes est malaisée. L'idée de réciprocité qui préside à cette classification apparaît bien timorée, lorsqu'il s'agit de préciser notamment, la nature de l'échange. Le "donnant-donnant" qui commande habituellement les rapports entre individus, s'exprime sous une forme différente. Il prend en effet un autre sens : l'engagement ne profite plus directement à chacun des contractants comme dans la majorité des cas, seul l'environnement apparaît comme le bénéficiaire de la prestation prévue par l'accord.

Cette présente signification enrichit le concept primordial de la théorie générale des contrats d'une acception supplémentaire, que A. Sériaux qualifie "d'avatars"<sup>723</sup>, à l'image de celle de la donation avec charges, notamment.

Pour autant, la réciprocité reste un critère fondamental du droit des contrats. Elle préside à l'appréhension juridique précise d'une donnée empirique confuse en témoignant d'une souplesse, laquelle implique sa capacité à s'adapter à l'évolution du réel. Elle comporte des attributs intrinsèques qui expliquent cette aptitude. Elle aspire à commander l'ensemble des rapports humains et à les justifier. Elle procède en cristallisant les caractéristiques de chaque accord pour les marquer de son empreinte, de sorte qu'elle guide nécessairement le processus identitaire.

Elle devient le moteur de l'identification des conventions de lutte contre les pollutions. Elle contribue à les revêtir d'un nom, lequel permet de les appréhender juridiquement.

Pourtant, cette terminologie paraît arbitraire : elle confère une étiquette indélébile à de multiples faits. Elle donne l'impression de s'accaparer des données disparates pour les regrouper en son sein. Evidemment, elle est "*saturée de significations multiples*"<sup>724</sup> qui sous-tendent son caractère générique. Elle se présente donc comme un moule dans lequel se fondent les différents accords, et ce au détriment de leurs spécificités. Tout au plus, elle sert une appréciation partielle des faits, laquelle appelle nécessairement d'autres dénominations.

Le Code civil contient des critères qui sont réducteurs de la réalité, puisqu'il vise seulement la classification des contrats. Son champ d'application se restreint aux types contractuels et exclut l'appréhension de tous autres actes qui s'apparentent à des unions.

Or, cette approche paraît insatisfaisante, dans la mesure où l'union constitue une composante de la convention au même titre que le contrat, selon Léon Duguit<sup>725</sup>. Il est alors inconcevable d'affranchir la démarche classificatoire de tout un pan

<sup>723</sup> A. SERIAUX, La notion de contrat synallagmatique, *op. cit.*, p.784.

<sup>724</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 4<sup>ème</sup> éd., 1997, p.4, à propos de la notion de service public.

<sup>725</sup> Pour l'explication de la théorie duguiste, cf. supra, introduction.

juridique sous prétexte de l'application des critères civilistes. Etant donné que la présente recherche concerne les conventions de lutte contre les pollutions, il importe de procéder à l'ordonnancement tant des contrats que des unions, et de recourir à des critères adaptés.

En somme, la nomenclature civiliste se présente actuellement comme un artifice juridique insatisfaisant : elle autorise l'appréhension en droit de données factuelles, mais elle ne parvient pas à les entourer parfaitement de concepts classificatoires. Elle témoigne d'un décalage substantiel où le droit contemporain des contrats entend se parer des attributs d'une typologie ancienne. Les conventions de lutte contre les pollutions qui s'inscrivent dans cette mouvance juridique, paraissent alors incomplètement identifiées et brillent de surcroît, par leur dispersion pendulaire.

## B : L'APPREHENSION ECLATEE DES CONVENTIONS

La classification tend à rationaliser des données confuses afin de révéler tant leurs caractéristiques que leur cohésion d'ensemble. Elle poursuit un objectif de clarification grâce auquel sont analysées les qualités intrinsèques des éléments de fait et est précisé, en termes rationnels, le processus d'imbrication de chacun d'eux. Elle contribue à révéler une configuration juridique précise jusque là occultée par la seule approche empirique. La typologie devient donc une référence contribuant à l'appréhension théorique des données. Elle permet de polariser certains traits distinctifs pour les ériger en véritables critères, lesquels constituent le socle à partir duquel sont identifiés les actes. Elle tente de revêtir ces derniers de qualifications multiples pour leur conférer une réalité juridique.

La classification contribue à l'identification du concret pour qu'il pénètre le droit de sa substance complexe. Elle fixe un cadre axiologique sur lequel s'appuie le processus identitaire. Elle est commandée par le rationnel : elle repose sur des indicateurs grâce auxquels sont organisées les données du réel.

Les critères du Code civil permettent donc de révéler certains signes caractéristiques des conventions de lutte contre les pollutions pour les entourer de qualificatifs précis. Ils conditionnent leur acception juridique en leur attribuant une dénomination spécifique. En ce sens, ils participent à leur reconnaissance.

Au demeurant, la classification sous-tend parfois la dispersion des éléments factuels. Elle véhicule des principes porteurs d'effets contradictoires. Elle est un amalgame d'aspects à la fois constructeurs et destructeurs, si bien qu'elle est la négation de ce qu'elle entend réaliser. Sous prétexte de clarification, elle procède à une catégorisation, laquelle engendre la dilution du concret : la systématisation des actes qu'elle recherche et qui est sa raison d'être, devient corrélativement le vecteur de son échec. Elle répand en effet des critères qui opèrent une division conceptuelle, au lieu d'aboutir à une unification et une cohésion d'ensemble.

Les conventions de lutte contre les pollutions apparaissent comme un genre juridique renfermant des espèces diverses et hétéroclites : les multiples adjectifs qui les entourent permettent de mettre en lumière la singularité de chacun des accords et concourent à ce titre à leur morcellement, lequel s'oppose à une identification homogène. Les nombreuses dénominations civilistes accentuent l'impression de disparité que sous-tend d'ailleurs leurs appellations variées<sup>726</sup> : superposées et juxtaposées, ces diverses appellations amplifient la complexité de l'appréhension des accords en suscitant constamment des renvois aux unes et aux autres et des croisements entre elles. Sans doute participent-elles à la construction d'un édifice juridique qui contribue à l'affirmation de l'identité des actes et tend à produire une nouvelle image de la réalité. Or, elles entraînent une inflexion du particularisme contractuel en alimentant sans cesse un flou, témoin d'une typologie stérile.

Le Code Napoléon génère une classification virtuelle. Il autorise au mieux une organisation transversale des conventions de lutte contre les pollutions en les répartissant dans des groupes distinctifs, lesquels sont censés qualifier leurs

---

<sup>726</sup> Pour une énumération des différentes conventions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques, cf. supra, titre I, chapitre II.



caractéristiques. Il procède selon une logique que l'évolution du droit semble contrarier. Il s'affiche comme un opérateur analytique peu fécond.

Ce "pilier du droit", selon l'expression du doyen Carbonnier<sup>727</sup>, repose sur "des fondations qui bougent et qui bougent de plus en plus tellement que l'édifice se lézarde au point de menacer ruine"<sup>728</sup>. Il n'est donc pas excessif de relever l'inadaptation de cette nomenclature aux mutations contemporaines du droit<sup>729</sup>. Les critères civilistes commandent en effet de façonner le droit de manière péremptoire. C'est oublier que le contrat est par essence une matière mouvante qui évolue avec le temps. Cette rigidité s'harmonise difficilement avec la singularité dont témoignent les conventions environnementales. Elle contribue à marquer de son empreinte le décalage sous-jacent entre les outils juridiques nouveaux et la typologie du Code civil ; elle devient le vecteur de cette inadaptation. Au lieu d'engendrer l'édification d'un ensemble conceptuel unifié et cohérent dans lequel se rassembleraient toutes les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions, elle en génère la fragmentation. En ce sens, elle constitue un frein à l'aboutissement de la démarche de systématisation, laquelle n'est alors qu'illusion.

Finalement, les critères civilistes constituent un dispositif d'encadrement fondamental grâce auquel sont appréhendés les actes. Ils se présentent comme des qualificatifs tangibles grâce auxquels ces derniers sont reconnus en droit. Sans doute sont-ils susceptibles de consolider les caractéristiques empiriques en les parant d'attributs juridiques et en les recouvrant de signifiants précis. Ils tendent ainsi à conceptualiser les données du réel.

---

<sup>727</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10<sup>ème</sup> éd., 2001, p.255, spéc. p.313 et s.

<sup>728</sup> L. CADIET, Interrogations sur le droit contemporain des contrats, in L. CADIET (dir.), *Le droit contemporain des contrats*, Paris, Economica, 1987, p.7.

<sup>729</sup> Pour une explication des mutations du droit, voir notamment, R. SAVATIER, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui, Panorama des mutations*, 1<sup>ère</sup> série, Paris, Dalloz, 3<sup>ème</sup> éd., 1964, p.21 et s. ; L. JOSSERAND, L'essor moderne du concept contractuel, *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, tome II, p.333 ; PH. LETOURNEAU, Quelques aspects de l'évolution des contrats, *Mél. offerts à Pierre Raynaud*, Paris, Dalloz-Sirey, 1985, p.349 ; B. OPPETIT, Les tendances régressives dans l'évolution du droit contemporain, *Mél. dédiés à Didier HOLLEAUX*, Litec, Paris, 1990, p.316, L. CADIET (dir.), *Le droit contemporain des contrats*, op. cit., p.316.

Ils participent seulement à l'élaboration d'une nomenclature qui n'est qu'un préalable à une approche analytique d'une toute autre envergure. L'apparente organisation qu'ils génèrent, incite à les regarder comme des indicateurs servant partiellement la classification des accords. D'autres critères doivent nécessairement leur être adjoints pour compenser l'effet d'éclatement auquel sont assujetties les conventions, et pour accréditer la classification d'effectivité.

## **SECTION II : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, UNE CATEGORIE JURIDIQUE SPECIALE**

Les conventions environnementales traduisent une évolution juridique que le Code Napoléon semble incapable de révéler, étant donné qu'il en autorise la classification d'une partie seulement. Certaines d'entre elles présentent les traits distinctifs qui correspondent aux critères civilistes. Les autres qui ne possèdent pas les caractéristiques retenues par le droit privé, paraissent éloignées de toute typologie. Les conventions de lutte contre les pollutions ne font alors l'objet que d'une organisation partielle. Ce contexte qui peut, à bien des égards, s'apparenter à un échec relatif de la classification napoléonienne, incite à rechercher dans le droit des éléments propres à permettre la classification de l'ensemble des accords. Il implique de considérer les conventions comme des actes dépassant largement les divisions civilistes pour ne relever d'aucun encadrement reconnu en droit. Il s'agit par conséquent de déceler les indices qui concourent à l'appréhension de toutes les conventions environnementales de façon à rendre compte de leur singularité et à favoriser leur identification juridique.

Les conventions de lutte contre les pollutions commandent une appréciation nouvelle de la typologie napoléonienne. Elles s'inscrivent dans une évolution juridique qui est marquée par le développement d'un droit des contrats

spéciaux tendant à "faire renaître de véritables *archaïsmes*"<sup>730</sup> juridiques. La distinction fondamentale des contrats innommés et des contrats nommés sur laquelle se fondait le droit romain, tient désormais une place considérable qui parvient à reléguer la théorie générale au rang secondaire. Ce retour en arrière, que B. Oppétit qualifie de "régression"<sup>731</sup>, traduit une réalité complexe qui transcende les divisions du droit civil pour en révéler leur inappropriation. Surtout, il consacre l'idée selon laquelle "le contrat n'existerait pas en tant que catégorie unitaire, le droit positif faisant seulement accueil à une série de types contractuels"<sup>732</sup>.

Par extension, la distinction de l'innommé et du nommé apparaît comme une catégorisation qui se superpose à la classification du Code civil en lui apportant les éléments supplémentaires d'identification et en s'éloignant de la seule prise en compte du caractère contractuel de l'accord. Elle implique de scinder en deux groupes les actes juridiques, et de classer dans le premier ceux dont le régime est expressément prévu par une règle de droit, et dans le deuxième ceux qui n'en sont pas encore pourvus. En l'occurrence, il ne s'agit plus d'opposer, comme le préconise le doyen Carbonnier<sup>733</sup>, les "petits" contrats aux "grands" contrats du Code Napoléon, mais de prendre en compte un domaine conventionnel bien plus vaste qui va au-delà des espèces déjà appréhendées. Il importe alors d'affranchir la distinction du carcan lié à la nature strictement contractuelle des actes pour étendre son domaine d'application aux conventions, lesquelles se composent de contrats et d'unions selon Léon Duguit<sup>734</sup>.

Par cette démarche, les catégories de l'innommé et du nommé ordonnent l'ensemble des engagements de lutte contre les pollutions et ne se limitent pas seulement à l'appréhension des contrats administratifs ou de droit privé.

---

<sup>730</sup> B. OPPÉTIT, Les tendances régressives dans l'évolution du droit contemporain, *op. cit.*, p.319.

<sup>731</sup> *Ibid.*.

<sup>732</sup> *Op. cit.*, p.320.

<sup>733</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, *op. cit.*, p.313 et s.

<sup>734</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p.409. Sur la distinction, cf. *supra*, introduction.

Les conventions considérées sont en effet loin de s'apparenter aux "trois géants retors"<sup>735</sup> que sont la vente, le louage et la société<sup>736</sup>, ainsi qu'aux prêt, dépôt, jeu, mandat, cautionnement et transaction rassemblés sous les titres X à XV du troisième livre du Code civil. Elles dépassent aussi largement la distinction droit privé-droit public qui différencie les accords en fonction de leur objet, de la nature des parties et des clauses. Aucune démarche classificatoire n'en est effet perceptible. Elle attribue seulement une qualification à des accords en tenant compte de certains traits significatifs, sans toutefois procéder à leur identification<sup>737</sup>. De plus, son intérêt paraît réduit, puisqu'elle se limite à l'appréhension des seuls contrats. Elle ne sert pas la qualification des conventions en tant que terme incluant les contrats et les unions, au sens où l'entend Léon Duguit.

Précisément, les conventions de lutte contre les pollutions présentent des particularités qui s'opposent à une classification satisfaisante au regard des critères civilistes, lesquels ne s'appliquent qu'aux contrats *stricto sensu*<sup>738</sup> et ne tiennent pas compte du caractère d'union de certains engagements<sup>739</sup>, tels que les codes de bonne conduite élaborés par les industriels et les agriculteurs, les chartes de lutte contre le bruit, le programme de maîtrise des pollutions et des nuisances signé par l'Etat et les professionnels de l'agriculture le 8 octobre 1993. Leur appréhension commande le recours à une approche globale qui permet de les considérer comme un type unique et nouveau dont les traits sont identiques : les actes relèvent de l'innommé pour s'imposer comme une catégorie inédite.

La notion "d'innommé" est une brèche propice à l'identification des divers types conventionnels. Elle permet d'appréhender les actes en les identifiant, en leur attribuant une qualification et une étiquette juridiques nouvelles. Ainsi, les engagements considérés s'inscrivent dans cette mouvance contemporaine où l'innommé prend le pas sur le nommé du code de 1804 pour s'improviser maître du jeu. C'est lui, en effet, qui va guider la classification d'éléments inédits et

---

<sup>735</sup> J. CARBONNIER, *op. cit.*, p.339.

<sup>736</sup> Voir les titres VI à IX du livre troisième du Code civil.

<sup>737</sup> Cf. supra, introduction du chapitre I.

<sup>738</sup> Cf. supra, section I.

<sup>739</sup> Sur la théorie de Léon Duguit, cf. supra, introduction.

permettre l'appréhension juridique des accords en tenant compte de leurs caractéristiques formelles.

La distinction romaine contribue alors à l'éclosion d'un type conventionnel spécifique en favorisant le regroupement de données *a priori* disparates, dont certaines n'ont qu'une existence juridique occulte, parce qu'elles ont une origine pragmatique et qu'elles ne sont prévues par aucun texte.

Autrement dit, l'innommé et le nommé permettent une classification préliminaire grâce à laquelle l'acceptation des conventions, qu'il s'agisse de contrats ou d'unions selon la distinction duguiste, s'effectue en fonction des caractéristiques communes à l'ensemble des actes. Elle favorise la démarche identitaire en excluant toute approche concurrente dont celle prévue par le Code civil. L'innommé concourt à l'acceptation juridique de procédés conventionnels inédits en les identifiant, d'une part, et en concourant à leur nomination, d'autre part.

En ce sens, il est préalable à l'opération de classification proprement dite, et il en est même le vecteur. C'est lui qui détermine en effet les éléments non encore appréhendés par le droit pour en permettre l'organisation. Il est la première démarche d'un processus identitaire plus vaste qui repose à la fois sur lui et sur le nommé. Car, l'innommé tend nécessairement vers le nommé. Il détermine les accords qui ne sont pas classés pour en permettre l'identification.

La typologie paraît alors l'aboutissement de cette démarche d'identification. Elle est l'étape ultime d'une approche globale dictée par la recherche identitaire. L'innommé et le nommé se présentent, dans ce cadre, comme les éléments de la démarche classificatoire. Ils en sont le passage obligé au point de devenir la condition de sa légitimité. Ils participent à mettre en lumière les traits distinctifs des accords sur lesquels peut s'appuyer la classification. Ils favorisent de ce fait la mise en valeur de l'originalité des actes et la reconnaissance du caractère inédit des conventions environnementales.

Il importe alors de prendre la mesure de cette distinction pour montrer son rôle fondamental dans l'appréhension juridique des conventions de lutte contre les pollutions. Il convient d'envisager tout d'abord, *la distinction du nommé et de l'innommé, comme principe directeur d'identification des conventions*

(paragraphe I), puis, de considérer *les conventions de lutte contre les pollutions comme une catégorie inédite* (paragraphe II).

#### PARAGRAPHE I : LA DISTINCTION DU NOMME ET DE L'INNOMME, COMME PRINCIPE DIRECTEUR DE CLASSIFICATION DES CONVENTIONS

Si, conformément à ce que soutient B. Oppetit<sup>740</sup>, la division romaine traduit "les tendances régressives" de l'évolution du droit contemporain, elle tend à devenir un élément fondamental d'appréciation du réel. Elle illustre l'avènement d'un droit spécial adapté aux impératifs environnementaux et que la théorie générale des obligations issue du Code civil ne parvient pas à prendre en compte. Elle s'impose comme "la conception processualiste"<sup>741</sup> qui concourt à la consécration de techniques conventionnelles inédites. Elle participe alors à l'appréhension de nouvelles formes contractuelles en reléguant "à une maigre vocation résiduelle"<sup>742</sup> le droit commun.

Elle permet de clarifier la réalité en incitant à l'acception juridique des données. Elle apparaît comme le vecteur d'une classification moderne qui intègre les variétés conventionnelles actuelles.

Elle contribue à une inflexion de la séparation du droit public et du droit privé dont le caractère pratique est indéniable, comme le rappelait J. Waline<sup>743</sup>. Sans doute cette distinction est-elle "à la base de tous les systèmes constitutionnels, qui commande notre séparation des juridictions judiciaires et administratives, qui fait échapper au droit commun ordinaire le plus grand

<sup>740</sup> B. OPPETIT, *op. cit.*, p.316.

<sup>741</sup> D. GRILLET-PONTON, *op. cit.*, p.331.

<sup>742</sup> B. OPPETIT, *op. cit.*, p.320.

<sup>743</sup> J. WALINE, Théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif, *Etudes offertes à Jacques GHESTIN, Le contrat au début du XXIème siècle, op. cit.*, p.965, *loc. cit.*, p.965-966. L'auteur se réfère à cet égard à CH. EISENMANN, Cours de Doctorat 1951-1952 (définition et structure du droit administratif) ; Cours de Doctorat 1952-1953 (le droit applicable à l'administration) ; Droit public – droit privé, en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIX<sup>ème</sup> au XX<sup>ème</sup> siècle, *RDP* 1952.3, p.903.

nombre des services publics", selon Guillien<sup>744</sup>. Pour autant, elle ne prône pas "la juxtaposition de deux systèmes parfaitement clos, voire antagonistes"<sup>745</sup>. Le droit privé et le droit public apparaissent comme les composantes indissociables de l'ensemble unifié et cohérent qu'est l'ordre juridique, bien que le principe de l'autonomie du droit administratif préside à la distinction : est-il utile de rappeler le considérant de l'arrêt *Blanco*, aux termes duquel "la responsabilité qui peut incomber à l'Etat (...), ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; (...) qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés"<sup>746</sup>.

Les dispositions du Code Napoléon servent incontestablement de référence en droit, et tendent à influencer ses différentes branches. Il semble en effet que "la théorie des obligations en droit civil (ait) tout naturellement débouché sur la présentation d'une théorie générale du contrat, globale et cohérente", souligne J. Waline<sup>747</sup>. De ce fait, les modifications des contrats administratifs s'intègrent dans la mouvance de celle des contrats de droit privé.

Pour autant, la mutation du juridique échappe en partie aux transformations dictées par la théorie civiliste. Des pans entiers du droit paraissent désormais évoluer en contrepoint et empruntent des traits spécifiques. Les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions témoignent de particularités qui s'opposent à la mise en œuvre de la théorie des obligations. Hormis celles qui constituent des actes de droit privé ou de droit public<sup>748</sup>, certaines revêtent les traits d'actes que Léon Duguit qualifie d'unions<sup>749</sup>. Ces engagements qui ne créent pas de situations subjectives, ne peuvent être soumis aux principes applicables aux contrats. Ils commandent d'autres règles plus adaptées à leur spécificité. Ainsi, les programmes de branche, les codes de bonne conduite signés par les industriels, les agriculteurs et ceux visant la lutte

---

<sup>744</sup> R. GUILLIEN, Droit public et droit privé, *Mélanges offerts à Jean Brèthe de la Gressaye*, éd. Bière, Bordeaux, 1967, p.311.

<sup>745</sup> J. WALINE, *op. cit.*, p.966.

<sup>746</sup> TC 8 février 1873, *Blanco*, D 1873.3, p.20, concl. David ; S. 1873.3, p.153, concl. David ; *GAJA*, *op. cit.*, n°1, p.1.

<sup>747</sup> J. WALINE, *op. cit.*, p.968.

<sup>748</sup> Cf. supra, titre I, chapitre II, pour un inventaire détaillé de l'ensemble de ces accords.

<sup>749</sup> Sur la définition de l'union, cf. supra, introduction.

contre le bruit, se distinguent-ils des contrats, et sous-tendent-ils des principes différents.

En dépit de la qualité d'union, les accords demeurent des actes non encore appréhendés par le droit. Cette situation de flou juridique entretenue par l'absence de texte et de jurisprudence imposant une qualification précise, s'oppose à l'objectif de classification. Sont-ils encore du non-droit ; relèvent-ils du droit, et dans ce cas, qu'elle est leur identité ?

Dans ce contexte, la division romaine du nommé et de l'innommé permet de tenter d'apporter une réponse claire à ces questions. En reposant sur la distinction entre les actes identifiés par le droit et ceux qui ne le sont pas, elle autorise l'intégration des nouvelles données et contribue à leur qualification. Elle constitue un outil concourant à l'objectif de classification des conventions considérées : elle permet d'emblée de ranger d'un côté celles dont l'appréhension juridique est connue, et de l'autre celles qui sont inédites.

La distinction du nommé et de l'innommé s'éloigne donc de l'appréhension classique en droit des données du réel qui se limite à la qualification publique ou privée des actes, pour appréhender les phénomènes nouveaux. Elle tient compte de la propension du droit à évoluer. Elle assure par ailleurs la cohérence des accords en les entourant d'une qualification unique, et ce indépendamment de leur appartenance à l'une quelconque des branches de droit, qu'elle transcende. Ainsi, elle suppose l'acceptation de l'ensemble des actes et concourt à attribuer à ceux-ci une qualification unique. Elle invite donc à exclure toute appréhension qui confirme l'éclatement des données empiriques, pour, au contraire, les intégrer au sein des catégories du nommé et de l'innommé.

Il faut toutefois constater qu'elle s'impose timidement comme une référence classificatoire, laquelle n'est actuellement que supposée. La complexité dont témoigne le contexte dans lequel émergent ces accords, accentue nettement la difficulté du processus identitaire. L'innommé contribue alors seulement à enrichir les actes qu'il regroupe de concepts nouveaux, et sert leur classification.

En somme, la division romaine apparaît comme un principe d'identification des accords en permettant de distinguer ceux déjà qualifiés par le droit de ceux qui ne le sont pas. Sa vocation est donc d'ordonner les



données au sein de l'ordre juridique et de les regrouper dans deux catégories. Elle permet d'unifier sous une même appellation des éléments dispersés et hétérogènes. Elle est donc *une distinction contribuant à l'appréhension des nouvelles formes conventionnelles* (A), et, *l'innommé*, devient *une notion servant l'identification des conventions de lutte contre les pollutions* (B).

## A : UNE DISTINCTION CONTRIBUANT A L'APPREHENSION DES NOUVELLES FORMES CONVENTIONNELLES

La théorie générale des obligations qui tend à régler la vie des affaires, connaît un sérieux déclin depuis quelques décennies, au profit du développement de "ce que l'on pourrait nommer la *théorie spéciale des obligations* (les contrats spéciaux)"<sup>750</sup>, laquelle semble issue directement de la distinction des contrats nommés et innommés.

Le contexte environnemental au même titre que l'économique et le social favorise l'explosion de la technique contractuelle en une multitude de déclinaisons dont la singularité ne peut se satisfaire des dispositions du Code Napoléon. Il implique nécessairement le recours à des outils juridiques non expressément appréhendés par celui-ci. C'est ainsi que les contrats classiques se modifient pour prendre des figures inédites, lesquelles appellent des règles spécifiques. Le droit des contrats spéciaux, par exemple, occupe désormais une place considérable, de sorte qu'il "nourrit plus que jamais le droit général des contrats. (...) Il enrichit (plus qu'il ne détruit) la théorie générale par de nombreux apports originaux, qui l'infléchissent ou la modifient de façon, selon les cas, insensible, insidieuse ou éclatante"<sup>751</sup>.

Cette floraison contractuelle engendre un regain d'intérêt pour la distinction romaine, laquelle est seulement sous-entendue par l'article 1107 du Code civil<sup>752</sup>.

<sup>750</sup> PH. LE TOURNEAU, Quelques aspects de l'évolution des contrats, *op. cit.*, p.349.

<sup>751</sup> *Op. cit.*, p.351.

<sup>752</sup> Article 1107 du Code civil : "Les contrats, soit qu'ils aient une dénomination propre, soit qu'ils n'en aient pas, sont soumis à des règles générales, qui sont l'objet du présent titre. Les règles particulières à certains contrats sont établies sous les titres relatifs à chacun d'eux ; et les règles particulières aux transactions commerciales sont établies par les lois relatives au commerce".

Elle suppose l'émergence de techniques juridiques multiples dont certaines ne sont pas expressément réglementées. Précisément, les conventions de lutte contre les pollutions comportent un certain nombre d'accords non prévus par les textes et dont les particularités incitent à les distinguer des contrats de droit public ou privé. Les codes de bonnes conduites, les programmes de branche, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole issu de l'accord du 8 octobre 1993 signé par l'Etat et les organisations agricoles, les chartes de lutte contre le bruit, ne relèvent d'aucune catégorie juridique existante. Ils ne s'apparentent pas à des contrats en raison de l'absence de création de situation subjective. A ce propos, le professeur Sestier<sup>753</sup>, relève que dans la mesure où les programmes de branche ne font pas naître les aides étatiques, lesquelles leurs sont antérieures, ils ne sont en aucun cas des engagements contractuels.

Les uns et les autres sont tout au plus des unions, au sens de la théorie du gage<sup>754</sup>. Dans ce cas, la catégorie de l'innommé sert l'appréhension de ces nouveautés en les entourant de qualificatifs originaux qui contribuent à leur identification.

Cette division ancienne témoigne d'un paradoxe juridique que B. Oppetit relève en constatant que l'évolution du droit contemporain s'effectue par un retour en arrière "au point de faire renaître de véritables *archaïsmes*"<sup>755</sup>.

Il convient donc de préciser les notions de nommés et d'innommés pour montrer leur adaptation au contexte juridique actuel. L'une et l'autre se révèlent être le reflet d'un paradoxe juridique dans la mesure où elles constituent des références antérieures à celles issues du Code civil. Malgré cette antériorité, elles s'accroissent des multiples facettes de la technique conventionnelle.

---

<sup>753</sup> J.-F. SESTIER, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, op. cit., p.441.

<sup>754</sup> Cf. supra, introduction.

<sup>755</sup> B. OPPETIT, op. cit., p.319.

## 1) Le reflet d'un paradoxe juridique

L'évolution du droit contemporain tend à réanimer des notions anciennes voire antiques devenues depuis longtemps désuètes, et qui s'imposent désormais comme des références au détriment de conceptions dont l'origine est plus récente. Le droit romain illustre cette tendance, en devenant même le moteur des métamorphoses des instruments juridiques. Le manque de rigueur des mécanismes dont il est porteur lui permet de s'adapter aisément à l'évolution des circonstances, et ce contrairement aux dispositions du Code de 1804. Celui-ci s'avère en effet incapable d'identifier les nouvelles données du réel et de les soumettre aux règles qu'il énonce ; son champ d'application est trop restrictif pour prendre la mesure des transformations.

Précisément, l'impératif de protection de l'environnement se traduit par le recours à des techniques conventionnelles qui impliquent "un retour à des concepts ou des instruments, parfois très frustes, (qui avaient été) progressivement abandonnés au profit de formes plus adaptées aux nécessités et à l'esprit du temps"<sup>756</sup>. Il sous-tend, au même titre que le droit post-moderne<sup>757</sup>, un redéploiement des outils juridiques, lesquels reposent dorénavant sur des principes modifiés. Le procédé contractuel qui devient emblématique de cette mutation, présente des caractéristiques inédites, lesquelles sont guidées par les impératifs de négociation, de souplesse et d'adaptabilité<sup>758</sup>. Or, ce contexte favorise incontestablement la floraison d'une multitude de figures conventionnelles empreintes chacune de singularité. Leur appréhension juridique nécessite alors le recours à des instruments particuliers "de mesure et de structuration des données de la réalité"<sup>759</sup>.

Le nommé et l'innommé constituent des notions d'accompagnement de l'évolution du droit contemporain et du développement des conventions environnementales. L'un et l'autre contribuent à souligner la singularité des

---

<sup>756</sup> *Ibid.*

<sup>757</sup> Sur la définition du post-modernisme, cf. introduction.

<sup>758</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.671 et s.

<sup>759</sup> D. GRILLET-PONTON, *op. cit.*, p.331.

éléments actuels et préfigurent les transformations éventuelles du procédé contractuel. Bien qu'ils soient perçus comme l'une des "tendances régressives"<sup>760</sup> de cette matière où "progrès et changement en sont arrivés à se contredire et s'exclure"<sup>761</sup>, ils traduisent parfaitement les manifestations hétéroclites de ce renouveau conventionnel.

Ils deviennent le socle sur lequel s'adosse l'acceptation des conventions de lutte contre les pollutions. Ces accords présentent en effet des spécificités qui incitent à les entourer de signifiants originaux ; seule la division romaine autorise à transcender le standard du nommé pour conférer aux actes une étiquette inédite et appropriée.

Cette distinction paraît indissociable des transformations inhérentes au droit, au point d'être un principe d'identification du réel. Elle rythme le cours de l'évolution juridique, en participant à l'appréhension des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions. Ainsi répond-elle au besoin de fondation d'un droit nouveau et spécial comportant de multiples facettes.

## 2) Une distinction adaptée aux multiples facettes conventionnelles

Les conventions environnementales présentent des formes variées et multiples qui s'éloignent des types appréhendés par le Code civil. Elles sont l'illustration d'une métamorphose juridique qui génère une diversification des instruments et l'avènement de configurations inédites. Les dispositions du Code civil ne parviennent pas à tenir compte de ces nouveautés : elles réglementent les contrats et prévoient seulement des règles générales qui leurs sont applicables. Elles témoignent d'une forte inertie s'opposant à toute évolution. Elles sont l'illustration d'un carcan juridique qui tend à enfermer l'existant dans la stabilité et le connu, et à exclure toute modification.

Seuls les contrats expressément qualifiés d'administratifs par la loi ou qui le sont par nature par application des critères jurisprudentiels, et ceux retenus par le Code Napoléon sont formellement recouverts d'un nom précis : le marché

<sup>760</sup> B. OPPETIT, *op. cit.*, p.316.

<sup>761</sup> *Op. cit.*, p.328.

public, le contrat de plan, la délégation de service public, le contrat de partenariat, la convention d'aide financière, le bail emphytéotique, le marché d'entreprise de travaux publics et la convention de prévention des risques technologiques sont des contrats publics ; le contrat d'adhésion à un organisme agréé en matière d'élimination des déchets, le contrat d'assurance sont de droit privé<sup>762</sup>, aux côtés de la vente, du louage, du prêt, du dépôt, du mandat, du cautionnement, notamment. Hormis les "petits" et les "grands" contrats, pour reprendre l'expression du professeur Carbonnier<sup>763</sup>, il n'y aurait pas de place libre pour l'innovation.

Pour autant, le droit est par essence capable de prendre la mesure de ses métamorphoses et d'apporter les éléments appropriés à leur identification. Il déploie lui-même les notions qui permettent de conforter les nouvelles données d'une assise théorique. Il est un concept complexe diffusant la terminologie adaptée à l'évolution du réel. Les conventions de lutte contre les pollutions témoignent de cette adaptation juridique en présentant des formes nouvelles qui ne peuvent être appréhendées que par référence au nommé et à l'innommé.

La distinction romaine atteste cette capacité en commandant un processus de catégorisation des accords. Elle offre d'emblée un espace favorable à l'appréhension de ceux-ci : à côté des contrats nommés qui sont en principe ceux énumérés par le Code civil, ceux prévus par la loi que leur nature soit publique ou privée, l'innommé paraît une notion ouverte qui intègre constamment des accords nouveaux.

Cette antique division participe à l'identification des accords et à la reconnaissance de l'originalité de chacun d'eux. Elle respecte les diverses figures de l'outil conventionnel en l'entourant, selon le cas, de deux qualifications génériques, celle du nommé et celle de l'innommé, l'une et l'autre étant porteuses d'effets juridiques. Chaque acte est alors apprécié isolément et revêtu des attributs du droit. Dans le cas où il est un contrat, il devient un élément du nommé et est en tant que tel soumis à la théorie des obligations. Dans le cas où il est une union, il relève de l'innommé et apparaît comme un

---

<sup>762</sup> Il a été procédé à l'identification de ces conventions dans le chapitre II du titre précédent.

<sup>763</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, op. cit., p.313 et s.

accord non encore établi en droit. Son intégration au sein de cette catégorie sert alors à son appréhension juridique et lui assure la reconnaissance de sa spécificité. L'innommé autorise l'attribution aux faits de qualificatifs différents de ceux classiquement retenus par le Code civil et qui paraissent appropriés. Il implique une démarche d'identification grâce à laquelle le nouvel accord est entouré d'un nom précis qui lui donnera "son brevet d'existence"<sup>764</sup>. Il est une catégorie préalable à l'acceptation juridique des données, puisqu'il alimente nécessairement le nommé.

L'innommé participe donc à l'appréhension d'outils divers et originaux en leur assurant le passage au nommé. Il contribue à enrichir le droit d'instruments hétéroclites, surtout visibles avec la prise en compte de l'impératif environnemental. Il participe à l'identification des conventions de lutte contre les pollutions en leur assurant une existence juridique.

## B : L'INNOMME, UNE NOTION SERVANT L'IDENTIFICATION DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Tout objectif de classification implique au préalable un travail d'identification des données, grâce auquel sont analysés et mis en lumière leurs traits caractéristiques.

Les conventions de lutte contre les pollutions sont des techniques complexes dont certaines n'ont pas encore été appréciées en droit. Précisément, il importe de réfléchir au procédé capable de les recouvrir des attributs de la juridicité tout en conservant le bénéfice de leur singularité.

Leur promotion juridique suppose une dénomination particulière qui tend à "une véritable « appropriation » normative du concept appréhendé"<sup>765</sup>. Elle commande une approche pragmatique qui véhicule les éléments dynamiques des accords : elle implique un processus pendulaire par lequel sont retracés les différents états de la vie d'un même acte. Cette démarche traduit les multiples facettes de la réalité en présidant à l'affectation d'un signifiant au signifié. Elle participe à la

<sup>764</sup> D. GRILLET-PONTON, *op. cit.*, p.335.

<sup>765</sup> *Ibid.*, p.335.

crystallisation des éléments factuels en leur attribuant des dénominations fondées en droit, lesquelles deviennent la condition de leur légitimité.

Or, le choix de la sémantique se révèle être d'autant plus difficile que la représentation conceptuelle du concret est complexe. Le nom tente alors de qualifier chaque type d'accord en fonction de ses caractéristiques : il est la marque de la spécificité de l'acte qu'il désigne, et ce en vertu d'un procédé elliptique qui implique la simplification des données, au point de ne retenir que l'essentiel. Il engendre alors l'encadrement formel de la convention en tenant compte de ses principaux traits pour en favoriser l'organisation.

L'innommé s'impose comme une notion clef contribuant à l'identification des conventions environnementales. Il contribue à consolider les caractères évidents des accords et à concevoir leur classification.

#### 1) L'innommé, un concept d'encadrement du réel

Les conventions de lutte contre les pollutions sont d'une étonnante complexité et manifestement désordonnées. Aucune cohérence d'ensemble ne semble guider leur élaboration. Ce constat conduit à imaginer un concept unificateur dans lequel ces accords seraient intégrés ; les uns et les autres seraient alors entourés d'un nom sur lequel ils s'appuieraient pour affirmer leur identité.

Précisément, la notion d'innommé devient le socle sur lequel repose l'appréhension des accords : elle sert à souder la réalité au droit en parvenant à en dévoiler les caractéristiques.

Elle concourt à attribuer à ces actes une qualification unique, et ce au regard de leur traitement juridique. Elle devient un concept d'encadrement des données particulièrement adapté à la mise en lumière de la singularité des accords.

Dans la mesure où la plupart des conventions de lutte contre les pollutions paraissent dépourvues de tout fondement et ne relèvent d'aucune réglementation précise, l'innommé permet de mieux les cerner. Il contribue à clarifier

l'ensemble des éléments en parvenant à distinguer les accords selon leurs particularités. Il occupe donc une place centrale dans l'appréhension des actes : il devient la clef de voûte du processus identitaire. C'est lui en effet qui suscite la démarche de qualification dont il devient le garant. Il suppose nécessairement le recours à une terminologie originale qui marque la singularité des contrats qu'il encadre.

Dans le même temps, il favorise l'éclatement de ceux-ci en incitant à leur appliquer des concepts spécifiques. Il nourrit le droit de subtiles distinctions dont il est à l'origine : il permet de circonscrire l'espace non encore reconnu juridiquement pour en organiser la perception. Les conventions concernées sont donc intégrées à cette catégorie pour être ensuite revêtues d'une appellation conforme aux signes particuliers dont témoigne chacune d'elles.

Ainsi, l'innommé sert l'acception d'éléments empiriques en leur assurant une dénomination précise. Il devient une véritable « machinerie conceptuelle » pour reprendre l'expression de J. Chevallier à propos du service public<sup>766</sup>, qui tend à cerner les accords. Il participe également à l'objectif de classification.

## 2) L'innommé, un concept de structuration du réel

L'émergence de nouveaux instruments contractuels alimente nécessairement un flou qui accentue l'impression d'inorganisation des données de la réalité : les conventions apparaissent dispersées et dépourvues de toute empreinte de rationalité guidant leur élaboration.

La division romaine sert la rigueur juridique en sous-tendant une démarche d'ordonnancement. Elle contribue à apprécier les actes en fonction de leur appréhension par le droit. Elle dicte la structuration de l'ensemble des conventions en incitant à distinguer les accords réglementés de ceux qui ne le sont pas et en favorisant la prise en compte des traits principaux de ces derniers. Elle conduit à cerner le particularisme fondamental de la technique conventionnelle.

---

<sup>766</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public, op. cit.*, p.5.



Elle commande une opération de classification par laquelle se répartissent en toute logique les éléments de fait. Les conventions de lutte contre les pollutions qui s'identifient, pour certaines d'entre elles, à des actes relevant de l'innommé<sup>767</sup>, participent à l'enrichissement de cette catégorie en lui fournissant des exemples inédits. Cette qualification emporte manifestement des conséquences positives : elle favorise l'affirmation de leur identité spécifique et leur reconnaissance comme techniques juridiques à part entière.

L'appartenance à ce type n'est d'ailleurs que transitoire : ses composantes aspirent nécessairement à être revêtues d'adjectifs prenant précisément en compte leurs caractéristiques. L'innommé devient donc un passage obligé pour les données factuelles non encore appréhendées par le droit. Il permet de les regrouper afin d'enclencher le processus identitaire. Il contribue à la reconnaissance de la spécificité des accords en les empêchant d'être banalisés au sein de catégories existantes. Il leur assure une qualification appropriée dont l'effet classificatoire est évident. Ainsi, à côté des contrats déjà appréhendés par le droit, il est une place pour des accords nouveaux.

L'innommé concourt alors à l'aboutissement de la démarche d'ordonnement des conventions de lutte contre les pollutions. Il sert leur agencement en commandant la mise en lumière de leur singularité. Il est donc une notion structurante qui contribue fortement à la consécration du caractère inédit des accords.

---

<sup>767</sup> Il a déjà été fait mention des codes de bonne conduite élaborés par les industriels, les agriculteurs et ceux de lutte contre le bruit, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, notamment.

PARAGRAPHE II : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES  
POLLUTIONS, UNE CATEGORIE INEDITE

Les conventions environnementales s'inscrivent dans une mouvance générale de transformation du concept de contrat, lequel, par une dynamique intrinsèque, devient un instrument "caméléon" pour reprendre l'expression du professeur Prieur à propos de la notion d'environnement<sup>768</sup>, dont les formes variées permettent de mieux répondre aux impératifs de conservation de la nature<sup>769</sup>. Elles sont alors le reflet de la condition humaine qui est prise à partie par les progrès dont l'homme est lui-même à l'origine ; est-il utile de rappeler que ce dernier est à la fois l'instigateur et la victime de l'industrialisation.

Les accords sont censés incarner un renouveau conventionnel qui s'efforce d'intégrer les nécessités de protection de l'individu, du patrimoine naturel et artificiel contre les méfaits de l'activité de l'homme. Ils participent à "l'éclatement de la notion traditionnelle de contrat" qu'évoque le professeur Savatier<sup>770</sup> : ils comportent des caractéristiques qui nourrissent cet instrument de figures diverses et hétéroclites, et qui l'éloignent formellement de la conception issue du Code civil. Ils ne paraissent plus à l'échelle de l'individu comme le prévoit ce dernier. Ils visent une collectivité, un milieu, une nation, voire l'humanité entière. Ils impliquent alors nécessairement une technique nouvelle qui tient compte de ces objectifs.

Ils deviennent des instruments qui intègrent les différents éléments constitutifs des métamorphoses juridiques contemporaines, en les amalgamant pour les mettre au service de la lutte contre les pollutions. Sur le socle de ces mutations, ils se sont forgés une identité spécifique et appropriée aux enjeux qui justifient leur élaboration ; tout en s'accommodant des modifications qu'ont suscité les évolutions économiques et sociales, ils témoignent d'un particularisme évident

---

<sup>768</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Paris, 5<sup>ème</sup> édition, 2004, n°1, p.1.

<sup>769</sup> Cf. supra, titre I, chapitre I.

<sup>770</sup> R. SAVATIER, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui*, *Panorama des mutations*, première série, Paris, Librairie Dalloz, troisième édition, 1964, p.21.

lié à la programmation des opérations environnementales. Ces caractères incitent à les appréhender isolément et à les considérer comme catégorie à part entière.

Précisément, il s'agit de considérer les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions comme un genre juridique qui intègre les contrats et les engagements non encore appréhendés par le droit : les actes relevant du nommé et de l'innommé sont alors regroupés dans une même catégorie. Elles s'apparentent donc à un terme générique dans lequel figure l'ensemble des accords dont l'objet est la réduction des pollutions, des nuisances et la prévention des risques technologiques.

Cette dénomination contribue à la promotion d'un cadre formel type dans lequel s'insèrent les différentes conventions. Elle sert une démarche de classification des actes qui se situe en contrepoint de celle habituellement empruntée par le droit : lesdites conventions forment à elles seules un système qui développe ses propres particularités, et ce en marge de toute référence à la théorie des obligations.

Les conventions se présentent donc comme des actes *hybrides* (A) qui ne s'apparentent ni aux contrats du Code civil, ni aux contrats spéciaux, même s'ils en reprennent quelques traits. Elles forment alors une *catégorie spécifique* (B), qui côtoie également les autres types contractuels.

#### A : DES CONVENTIONS HYBRIDES

S'il est patent que les conventions de lutte contre les pollutions témoignent de caractéristiques qui incitent à les considérer comme des techniques juridiques spécifiques, elles demeurent profondément enracinées dans les modes contractuels existants. Elles s'inspirent à la fois des principes du Code civil et de ceux qui lui sont contemporains. Elles empruntent les traits classiques liés à la conception ancienne du contrat dont certains ont évolué au point de former les piliers d'un droit conventionnel nouveau.

Elles reposent évidemment sur la notion de volonté qui justifie leur raison d'être. Le contrat naît d'une rencontre de volontés "de deux, voire plusieurs individus, ayant pour objet la création, le transfert, ou l'extinction des droits"<sup>771</sup> ; encore faut-il rappeler que "son âme, c'est le consentement des parties", comme le souligne M. Villey<sup>772</sup>.

Pourtant, ce concept a subi quelques inflexions et déformations dont les accords concernés ne manquent pas de tirer parti ; l'idéal contractuel selon lequel l'acte serait la transcription fidèle des souhaits de chacun des contractants, paraît difficilement réalisable dans toutes les circonstances. Force est de reconnaître que, dans bien des cas, le contrat traduit plus ou moins correctement les aspirations communes des protagonistes ; il est le fruit de négociations, lesquelles témoignent des rapports de forces présidant à cette démarche. Le procédé contractuel tend alors à devenir un phénomène juridique aux multiples facettes dont chacune est censée commander le comportement des partenaires en veillant à garantir au mieux leurs intérêts.

Dans ces conditions, le consentement n'est plus le reflet rigoureux de la volonté des parties, il apparaît comme le produit d'une discussion au cours de laquelle ont lieu des concessions mutuelles. Il est alors un concept fondamental capable de s'adapter à l'évolution du réel. Il contribue à l'enrichissement du droit en autorisant l'avènement de divers types contractuels, lesquels permettent de traduire en toute objectivité les éléments de fait. Il sert à subsumer ces derniers en catégorie juridique en les parant des attributs du droit ; il devient la condition de leur légitimité.

Face à cette mouvance, les conventions de lutte contre les pollutions semblent s'approprier les traits des divers genres contractuels, en les amalgamant de façon à s'identifier imparfaitement à chacun d'entre eux. Elles témoignent d'un particularisme qui ne s'apparente à aucune des multiples espèces conventionnelles déjà appréhendées par le droit tout en arborant partiellement les traits de chacune d'elles. Les modes contractuels existants servent alors à l'identification des accords en les recouvrant de vocables précis,

---

<sup>771</sup> H. BATTIFOL, La « crise du contrat » et sa portée, *APD*, tome 13, *Sur les notions du contrat*, *op. cit.*, p.13.

<sup>772</sup> M. VILLEY, Préface historique à l'étude des notions de contrats, *APD*, *op. cit.*, p.1.

lesquels leur confèrent une signification juridique. Du reste, ils paraissent tiraillés par chacun d'entre eux au point d'apparaître une catégorie spécifique.

### 1) Un mode conventionnel aux multiples dénominations

Les conventions de lutte contre les pollutions s'inscrivent dans le processus de mutation du procédé contractuel, puisqu'elles arborent les caractéristiques des nouveaux instruments de droit. Elles se satisfont en effet des appellations récentes qui permettent de qualifier des situations précises : elles sont affectées de particularités qui leur permettent de revêtir alternativement ou cumulativement des noms apparus postérieurement au Code civil. Le droit actuel offre en effet une panoplie de dénominations qui traduisent en partie la diversité des formes conventionnelles.

Certains actes s'identifient à des contrats d'adhésion, par lesquels "la partie isolée ne peut qu'y adhérer ou s'abstenir"<sup>773</sup>. Ces "*contrats forcés*", comme les qualifie R. Savatier<sup>774</sup>, sont "l'œuvre exclusive de l'une des parties qui (les) a soigneusement étudié, cherchant à prévoir toutes les difficultés possibles, (ayant) pour résultat bien connu que le cocontractant signe sans même avoir pris connaissance de l'intégralité"<sup>775</sup> du contenu. Ce type d'accord traduit peu ou prou une atteinte à la liberté contractuelle, comme le souligne le professeur Terré<sup>776</sup> en précisant que "si la volonté de l'un est alors en recul, c'est parce que l'autre tend à obtenir ou obtient une situation de monopole".

Il en est ainsi du contrat d'assurance et de la plupart des relations entre un service public concédé et les particuliers – tels que le contrat de transport ferroviaire et le contrat d'abonnement au gaz ou à l'électricité.

Ce type d'acte devient également très prisé dans le domaine de la lutte contre les pollutions : les contrats d'adhésion à un organisme agréé en matière

<sup>773</sup> H. BATTIFOL, *op. cit.*, p.15.

<sup>774</sup> R. SAVATIER, *op. cit.*, n°21, p.28.

<sup>775</sup> H. BATTIFOL, *ibid.*

<sup>776</sup> F. TERRE, Sur la sociologie du contrat, *APD*, tome 13, *Sur les notions du contrat*, *op. cit.*, p.71, *loc. cit.*, p.80.

d'élimination des déchets d'emballage, les contrats d'application du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole s'identifient ainsi. Les uns et les autres contiennent des clauses types auxquelles les cocontractants doivent se soumettre. Par exemple, en adhérant à Eco-Emballages, l'entreprise contractante ne peut pas discuter de la durée du contrat qui est automatiquement de six ans, ni des modalités des contributions au financement du système visant à l'élimination des déchets d'emballages mis en place par la société. L'évolution des barèmes des cotisations relève d'une décision unilatérale d'Eco-Emballages. De même, l'exploitant agricole signataire du contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, ne peut négocier les termes de l'accord, lequel lui impose notamment d'achever les travaux permettant l'amélioration des pratiques d'épandage dans un délai de 24 mois suivant la signature de l'acte. Du reste, ces conventions témoignent toutes d'un caractère stéréotypé que la présence d'un contrat-type préalable à leur conclusion ne fait que confirmer. Précisément, ce document s'analyse comme "*un modèle de contrat*"<sup>777</sup> qui s'impose aux futurs partenaires. Il traduit l'offre unilatérale d'adhérer aux stipulations ainsi définies, et il révèle une situation d'infériorité du cocontractant par rapport au pollicitant. Il est la condition de l'existence du contrat d'adhésion ; il en est "*le préalable nécessaire*"<sup>778</sup>.

Certains accords s'apparentent à des conventions collectives "où la volonté des participants disparaît devant la volonté des organes d'un groupe"<sup>779</sup> ; elles sont conclues par le syndicat le plus représentatif de la profession qui agit au nom de l'ensemble des entreprises. A l'image du droit du travail qui donne lieu à l'élaboration de conventions, l'environnement est propice à la signature d'accords de branche par les organismes représentant le domaine d'activité concerné. Il convient de citer à cet égard, notamment, les engagements volontaires de réduction des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période 1990-2000 souscrits respectivement par le Syndicat français de l'industrie cimentière le 10 octobre 1996, la Fédération française de l'acier du 19 décembre 1996, la Chambre syndicale nationale des chaux grasses et

---

<sup>777</sup> PH. LE TOURNEAU, Quelques aspects de l'évolution des contrats, *op. cit.*, p.363.

<sup>778</sup> *Ibid.*

<sup>779</sup> R. SAVATIER, *op. cit.*, n°21, p.28.

magnésiennes du 2 juillet 1996, la Chambre syndicale des verreries du 26 février 1997, l'engagement volontaire de l'industrie européenne du PVC (polychlorure de vinyle) de mars 2000.

Au demeurant, la qualification de conventions collectives n'est pas systématique, de sorte que certains accords conservent leur caractère individuel : seules les parties contractantes sont tenues de respecter les clauses de l'accord. Il en est ainsi de certains codes de bonne conduite qui n'engagent que les entreprises signataires : les engagements volontaires de réduction des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période 1990-2000 signés par le groupe Péchiney, le 13 mai 1996 et renouvelé le 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'entreprise les Trois Suisses, le 29 octobre 1996, les engagements individuels établis respectivement par les sociétés cimentières Lafarge Ciments, Vicat et Holcim (France) dans le cadre de l'Association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre (AERES) le 19 février 2003. Les contrats de rivière, les contrats d'agglomération, les contrats d'agriculture durable et les contrats d'application du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, par exemple, comportent également des stipulations qui ne concernent que les contractants, et ce conformément au principe de l'effet relatif des accords.

Par ailleurs, les conventions de lutte contre les pollutions intègrent la notion de durée pour s'apparenter à des actes à exécution successive ; l'accomplissement des prestations qu'elles prévoient s'échelonne alors dans le temps. Ce caractère est en effet fréquent, puisque ces accords programment, pour la plupart, la réalisation d'actions environnementales.

Le contrat de rivière, par exemple, planifie les travaux d'assainissement, de restauration et de mise en valeur des cours d'eau sur cinq ans (Contrat de rivières Joyeuse-Chalon-Savasse du 15 septembre 2003) ou sur dix ans (Contrat de rivière de la Reyssouze du 8 février 1997). Il en est de même des contrats d'agglomération, des contrats agricoles, des contrats de branche, notamment, par lesquels les contractants s'engagent à effectuer des investissements de lutte contre les pollutions et les nuisances, et ce pour plusieurs années.

En outre, les conventions considérées témoignent de particularités tant au moment de leur formation que de celui de leur mise en œuvre, qui tendent à les

recouvrer de dénominations spécifiques couramment utilisées dans la vie des affaires.

Elles arborent les traits des contrats complexes, lesquels "nécessitent souvent une longue phase de préparation au cours de laquelle toutes sortes de documents, d'une valeur inégale, peuvent être rédigés"<sup>780</sup>. Souvent, en effet, leur élaboration s'étale dans le temps, car elle implique de nombreux actes préalables, lesquels illustrent la phase de négociation. Précisément, cette période suppose une série de démarches qui tendent au rapprochement des volontés "par un mouvement plus ou moins continu, jusqu'à la perfection du contrat, signe d'une cristallisation finale"<sup>781</sup>. La préparation du contrat de rivière, par exemple, témoigne de ce contexte particulier. Elle suit les modalités déterminées par la circulaire du 30 janvier 2004<sup>782</sup> aux termes de laquelle le dossier de candidature déposé par les collectivités territoriales doit obtenir l'agrément du Comité de bassin pour l'attribution du label « contrat de rivière », avant que le projet de contrat soit précisé par le Comité de rivière. Durant la phase d'élaboration, cette instance organise la concertation avec les différentes parties intéressées (riverains, usagers, professionnels, associations de protection de la nature...).

L'application de chacun des accords suppose la conclusion d'actes ultérieurs, lesquels interviennent nécessairement dans un délai plus ou moins long ; les conventions s'intègrent en principe dans un "moule dans lequel viendront se fondre les relations contractuelles subséquentes"<sup>783</sup>. Le contrat-cadre s'impose alors comme une notion clef, laquelle devient la condition de la légitimité des actes qu'elle sous-tend ; elle suppose un document "contenant des normes abstraites (ayant) pour but de favoriser des contrats d'application"<sup>784</sup> et se contentant de fixer "*l'objet et les règles générales devant gouverner pendant un long temps les rapports contractuels des parties*"<sup>785</sup>. Ce concept relève, à première vue, de l'évidence : la lecture de l'ensemble des conventions laisse transparaître la trace d'une organisation interne qu'une pratique incohérente tend malheureusement à occulter. Pour lever cet écran, un effort de rationalisation

---

<sup>780</sup> PH. LE TOURNEAU, *op. cit.*, p.352.

<sup>781</sup> F. TERRE, Sur la sociologie juridique du contrat, *op. cit.*, p.83.

<sup>782</sup> *Préc.*

<sup>783</sup> PH. LE TOURNEAU, *op. cit.*, p.360.

<sup>784</sup> *Ibid.*

<sup>785</sup> *Ibid.*



des données du réel s'avère nécessaire. Il est donc hasardeux de s'appesantir sur ce point sans s'adonner préalablement à cet exercice<sup>786</sup>. Il importe toutefois de souligner l'importance de ce type d'acte au point de le considérer comme un principe axiologique qui est censé commander la recherche d'une théorie adaptée à ces accords. Il devient la pièce maîtresse de l'acception juridique de ces derniers en parvenant à les entourer d'une dénomination tout en autorisant l'analyse de leur contenu : il sous-tend un formalisme précis et suppose un contenu rigoureux, puisqu'il comprend obligatoirement des clauses types.

Les conventions de lutte contre les pollutions se présentent alternativement comme des contrats d'adhésion ou de gré à gré, des actes collectifs ou individuels, des accords à exécution instantanée ou successive, et des contrats complexes. Quelle que soit leur particularité, elles deviennent des actes faisant partie intégrante d'un ensemble contractuel plus vaste : elles s'insèrent nécessairement dans un processus juridique ordonné dont elles sont les éléments constitutifs. Le concept de convention-cadre initialement utilisé dans le domaine des affaires<sup>787</sup> révèle une trame systémique jusque là obscure et tend à consolider la réalité en cristallisant les signes distinctifs des accords. L'appui de cette notion est indispensable pour affirmer l'identité de chacun des actes, lesquels sont alors qualifiés de convention-cadre ou de contrat d'application.

Il faut reconnaître la nature singulière des conventions considérées : les multiples dénominations envisageables contribuent à alimenter leur spécificité et incitent à les qualifier de catégorie particulière.

## 2) Un mode conventionnel particulier

Les diverses appellations dont sont susceptibles d'être revêtues les conventions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques ouvrent la voie à une perspective de recherche formaliste

---

<sup>786</sup> Le titre I de la deuxième partie (cf. infra) est consacré à la rationalisation de l'ensemble de ces conventions, précisément au regard de la notion de convention-cadre.

<sup>787</sup> Cf. supra, titre I, chapitre I.

guidée par la raison ; l'objectif de classification ne peut se satisfaire de significations multiples qui tendent à se superposer et à s'entrecroiser, et qui sont chacune des démembrements spécifiques de la technique conventionnelle. Il importe de procéder à un choix rationnel des dénominations afin de révéler le particularisme de ces instruments juridiques et de les considérer comme des modes conventionnels à part entière.

Cette démarche conduit à apprécier les accords *ut singuli* et à leur reconnaître une légitimité en droit. Elle permet de les considérer comme une catégorie intermédiaire qui englobe des modalités très diverses dont certaines sont parfois antinomiques : les accords ne peuvent en effet être qualifiés d'unions et être soumis à la théorie des obligations ; hormis cette distinction, ils ne sauraient être à la fois individuels et collectifs, de gré à gré et d'adhésion, à exécution instantanée et successive.

Il est nécessaire de réfléchir à une appellation générique qui intégrerait l'ensemble desdits actes. La notion de convention-cadre semble convenir à cet objectif, puisqu'elle permet de rassembler des accords au regard de leurs spécificités communes. Elle exclut toute référence aux critères du Code civil et tente de regrouper tant les contrats que les unions, distinction issue de la théorie de Léon Duguit<sup>788</sup>. Elle est un puissant indicateur du particularisme juridique, et elle devient un élément fondamental du processus identitaire. Elle participe du reste à l'appréhension cohérente et rationnelle des accords en incitant à les considérer comme une catégorie spécifique alors appelée "convention-cadre de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques".

Cette dénomination ne s'oppose pas à l'utilisation des critères du Code civil, lesquels sont des qualificatifs auxiliaires qui servent à mieux cerner la nature de l'engagement considéré. Elle témoigne de la singularité des accords tout en reconnaissant leur possible apparentée avec les types contractuels utilisés dans la vie des affaires. Elle sert seulement à coller une identité particulière à des actes dont la finalité est la protection de l'environnement. Autrement dit, elle permet l'appréhension globale desdites conventions et contribue à la

---

<sup>788</sup> Cf. supra, introduction.

reconnaissance d'un type conventionnel supplémentaire réservé à la lutte contre les pollutions.

## B : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, UNE CATEGORIE SPECIFIQUE

La nature hybride des conventions de lutte contre les pollutions incite à leur attribuer la qualité de catégorie juridique. Sans doute est-il tentant de fondre ces actes dans l'un quelconque des types existants et retenus en droit civil, et ce précisément au regard de leurs diverses caractéristiques<sup>789</sup>. Pour autant, l'objectif même des accords s'oppose à leur banalisation et conduit au contraire à l'affirmation de leur identité particulière. Il sert leur acception théorique spécifique et commande l'appréhension des actes en tant que catégorie juridique.

Il tend à structurer les données de la réalité en traçant une ligne séparative entre ces conventions et les autres tout en organisant une interpénétration de chacune d'elles : le domaine de la lutte contre les pollutions et les nuisances et de la prévention des risques technologiques est encerclé par des instruments émergés des différentes branches de droit dont ils sont eux-mêmes à la fois les fruits et les instigateurs de l'évolution juridique. Aussi, ces outils interfèrent entre eux au point de fusionner. Les uns et les autres enrichissent alors le juridique de techniques encore inédites ; ils contribuent à alimenter le réel de modalités renouvelées, et à reléguer au rang secondaire le droit commun issu du Code civil et du droit administratif.

Les conventions de lutte contre les pollutions constituent une catégorie juridique spécifique qui amalgame par ailleurs les multiples caractères des techniques contractuelles existantes. Elles forment un ensemble instrumental hétéroclite qui intègre le particularisme des contrats issus du Code napoléonien.

---

<sup>789</sup> Cf. supra, section I de ce chapitre.

Elles comportent en effet des traits qui s'éloignent du droit civil et du droit administratif, et qui sont réductibles aux mutations du droit contemporain.

En dépit de l'influence des autres branches de droit, elles témoignent d'une singularité, précisément en raison de leur objectif, qui sous-tend leur acception particulière. Elles deviennent des outils innovants en ce domaine au point d'affirmer fortement leur identité et d'apparaître comme un ensemble conceptuel unifié et cohérent. Elles s'imposent donc comme un genre juridique inédit qui intègre les qualités substantielles des autres types contractuels.

Cette promotion juridique participe à la classification des conventions parmi les multiples accords existants au même titre que les contrats spéciaux et ceux issus du Code Napoléon. Tous ces actes concourent à souder la réalité au droit, même si chacun participe au morcellement du procédé conventionnel ; les uns et les autres traduisent la catégorisation de la convention en une série de types juridiques dont la vocation de chacun consiste précisément à régir le comportement des protagonistes en vue de la réalisation d'un objectif déterminé. La lutte contre les pollutions commande un outil conventionnel différent de celui qui s'applique à la vie des affaires, en raison de l'objet en cause. L'environnement n'est pas une chose qui se donne ou se vend comme un bien mobilier ou immobilier. Il est une richesse qui ne se monnaie pas et dont la préservation ressort de l'intérêt de tous les citoyens. Cette particularité appelle nécessairement des techniques juridiques spécifiques au nombre desquelles figurent les conventions de lutte contre les pollutions.

En définitive, la démarche de classification permet d'enclencher le processus d'identification des données de la réalité et incite à les recouvrer de signifiants formels précis. Elle invite à une réflexion sur le choix des qualificatifs à employer, lesquels servent l'acception juridique des éléments de fait. Elle devient donc une opération de rationalisation qui tend à encadrer le réel de dénominations types. Elle parvient du reste à transcender les caractéristiques des conventions de lutte contre les pollutions pour les élever au rang de qualités substantielles. Ainsi tend-elle à subsumer ces accords en catégorie conventionnelle.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

L'approche didactique qui favorise une appréhension claire et cohérente des conventions environnementales au sein de la matière juridique, sous-tend une analyse trop réductrice de la réalité. La référence aux classifications issues du Code civil ou celles qui lui sont postérieures, incite à regrouper des éléments différents, dont la singularité commande au contraire une appréciation au cas par cas.

Sans doute paraît-il logique, en droit, d'inclure des données inédites dans des concepts connus et préexistants, lesquels font alors preuve d'une souplesse qui leur permet d'intégrer des nouvelles composantes. Or, c'est oublier que le nom désigne nécessairement quelque chose de précis et que sa signification s'oppose à la prise en compte de toutes les nouvelles données. L'essor de types conventionnels inédits implique alors une démarche classificatoire qui repose sur la recherche de qualificatifs appropriés au contexte environnemental.

Les conventions de lutte contre les pollutions se situent en contrepoint de la technique contractuelle de droit privé et de droit public au point d'apparaître comme une catégorie conventionnelle. Elles présentent des caractères qui traduisent leur enracinement dans les genres contractuels issus du Code civil et du droit administratif. Mais, elles témoignent d'un ensemble de singularités qu'une telle appartenance ne peut dévoiler qu'imparfaitement : leur intégration au sein de ces types juridiques participe nécessairement à l'anéantissement du particularisme qui les entoure. La mise en lumière de leurs traits distinctifs impose alors la reconnaissance desdits accords en tant que catégorie conventionnelle.

Au demeurant, cette appréhension induit une démarche classificatoire supplémentaire qui contribue à l'ordonnement des éléments inclus dans cet ensemble : elle commande alors une réflexion axée sur la fonction.



## CHAPITRE II : LA CLASSIFICATION FONCTIONNELLE DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Les fonctions que doivent remplir les conventions apparaissent tellement spécifiques qu'elles justifient l'élaboration d'une classification selon des critères *sui generis*. La prise en compte de la nécessité de lutter contre les pollutions et les nuisances et de prévenir les risques technologiques implique le recours à des techniques juridiques particulières qui s'éloignent de celles du droit civil. En toute logique, elles ne tendent pas à opérer une vente ou un louage de biens mobiliers et immobiliers, comme le permettent les contrats de droit privé. Elles n'opèrent pas de transaction commerciale. Leur conclusion se justifie au contraire par la nécessité de protéger l'environnement et de mener des actions qui y participent. Leur finalité est d'une toute autre ampleur ; elle ne consiste pas à satisfaire les intérêts de chacune des parties, mais de favoriser la réduction des pollutions et des nuisances, "de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement", conformément au devoir qui incombe à toute personne, aux termes de l'article 2 de la charte constitutionnelle de l'environnement<sup>790</sup>. Les acteurs environnementaux publics et privés sont alors tentés de définir les termes de l'accord en précisant les actions à réaliser afin de préserver l'environnement, de limiter l'impact négatif de l'activité de chacun sur les écosystèmes et les être vivants, et de promouvoir des interventions conformes au développement durable.

A cet égard, les conventions de lutte contre les pollutions affichent une singularité fondamentale. Elles ne peuvent être assimilées aux contrats de la vie courante qui se contentent de gérer les affaires du quotidien. Elles organisent

---

<sup>790</sup> Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* 2 mars 2005, p.3697

des actions dont les répercussions sont sans commune mesure avec celles des contrats de droit privé. La dimension environnementale des conventions ne peut se satisfaire d'une typologie commune à ce genre contractuel. Elle inspire à transcender l'approche purement civiliste pour impliquer une démarche classificatoire spécifique, ancrée dans le réel et dictée par la fonction environnementale des accords.

Précisément, cette fonction qui est la condition de la légitimité des conventions, sous-tend une typologie dont la singularité ne peut être mise en relief qu'à l'issue de l'analyse de la structure des actes. Elle commande en effet un type conventionnel différent de celui appréhendé par le Code civil qui peut être révélé par les éléments participant à la construction de cet édifice conventionnel. Par un mouvement de ricochet, la fonction témoigne de la spécificité des outils juridiques considérés, laquelle commande une typologie particulière qui repose sur l'analyse structurelle. Cette approche sous forme de syllogisme contribue à déceler les éléments caractéristiques qui sont propres à être qualifiés de critères classificatoires.

Les conventions sont en effet façonnées suivant une *structure* qui paraît adaptée à la fonction environnementale ; en effet, le vocable "structure", considéré comme "un ensemble d'éléments tel qu'on ne puisse définir la fonction de l'un d'entre eux indépendamment de celle des autres" ou "la forme naissant de l'organisation et de la solidité des éléments qui la composent et qui ne prennent une signification que par leur participation à l'ensemble"<sup>791</sup>, invite nécessairement à opérer une dissection des conventions au terme de laquelle émergeront plusieurs éléments caractéristiques de leur construction spécifique.

Le terme "structure" contribue ainsi à mettre en évidence la corrélation et l'organisation logique de variables qui s'analysent comme de véritables critères de classification, et ce en vertu d'une opération de rationalisation.

Dans un tel contexte, il est manifeste que les actes qui suivent des formes particulières appellent une typologie différente et complémentaire de celle habituellement retenue en droit privé. Celle-ci n'apparaît pas satisfaisante au regard des nombreuses particularités que possèdent les conventions visées,

---

<sup>791</sup> L.-M. MORFAUX, *op. cit.*, p.344.



comme il a été souligné précédemment<sup>792</sup>. Elle constitue en effet davantage une démarche préliminaire qui permet de déterminer des repères didactiques auxquels s'ajoutent ceux qui résultent d'une approche manifestement opératoire.

Il importe donc de se pencher sur leur aspect structurel afin de dévoiler les différents éléments qui en constituent les variables. Il sera alors permis de les ériger en critères au terme d'une démarche de théorisation, lesquels vont servir de fondement à la classification fonctionnelle dont celle-ci tire sa légitimité.

Par ailleurs, l'élaboration d'une telle typologie à partir de l'analyse de la fonction des actes visés, conduit nécessairement à évoquer les relations que ceux-ci entretiennent entre eux. En effet, elle implique non seulement la prise en compte de la structure propre à chacun des accords, mais également de considérer et de mettre en lumière les liens et les interconnexions.

La démarche systémique devient alors un guide servant la recherche d'une typologie opératoire. Elle concourt à démontrer l'existence d'un ensemble conventionnel où les engagements sont étroitement unis par des liens d'interdépendance. Il apparaît que la plupart des accords ne sont pas passés "au coup par coup", qu'ils ne sont pas des actes isolés, mais qu'ils s'intègrent dans un processus de production du droit au sein duquel règne une interconnexion manifeste : chaque accord constitue le maillon d'une vaste chaîne conventionnelle. Ainsi, l'aspect relationnel n'exprime-t-il que la deuxième facette de l'analyse "fonctionnelle" des conventions qui contribue sans aucun doute à la recherche d'une classification de l'ensemble des accords.

Il convient par conséquent d'évoquer largement ce point qui permettra d'ailleurs de révéler précisément l'existence d'un ordonnancement conventionnel singulier.

La réflexion sur une typologie spécifique empreinte d'empirisme qui vise à systématiser l'ensemble des techniques conventionnelles. Cette démarche implique une double direction, l'une intrinsèque, l'autre extrinsèque s'impose donc. La première est dictée par la recherche d'éléments classificatoires au

---

<sup>792</sup> Cf. supra, chapitre I.

regard de la structure interne des actes. Elle implique une analyse de chacun d'entre eux pour en déceler les éléments caractéristiques. La seconde implique de mettre en relief les aspects relationnels des conventions. Elle s'appuie sur les liens qui unissent ces dernières pour en préciser les traits de rationalité.

Conformément à cette démarche, il s'agit, d'une part, de procéder à la présentation des critères de classification qui résultent de la structure même des accords, et, d'autre part, de révéler précisément l'existence d'un ordonnancement conventionnel issu de la pratique. Il convient donc d'aborder successivement *l'analyse de la structure des conventions, méthode de détermination des critères de classification* (Section I), et *l'interdépendance des conventions, vecteur d'une approche systémique* (Section II).

## **SECTION I : L'ANALYSE DE LA STRUCTURE DES CONVENTIONS, METHODE DE DETERMINATION DES CRITERES DE CLASSIFICATION**

L'élaboration d'une classification fonctionnelle implique nécessairement la recherche de critères rationnels qui reflètent parfaitement la structure des conventions concernées. Pour cela, il convient de procéder méthodiquement, en décomposant chacun des actes afin d'en dévoiler les éléments constitutifs.

Malgré la complexité de cette démarche analytique, trois variables cohérentes et complémentaires se distinguent très largement et contribuent à ce titre à l'aboutissement de la présente recherche.

L'une d'elle apparaît comme un critère principal auquel s'ajoutent deux corollaires. Elles concourent ainsi les unes et les autres à une édification pertinente ; leur rôle n'est pas d'opposer les divers contrats entre eux, mais, au contraire, de révéler les fonctions dominantes qui leur sont assignées. La distinction entre le critère principal et ses corollaires résulte donc de

l'appréciation subjective du degré d'importance de chacun d'entre eux au sein même de ces actes.

Le critère dit principal fait référence à l'objet des conventions en tant que "chose qu'une partie s'oblige à donner, ou qu'une partie s'oblige à faire ou à ne pas faire"<sup>793</sup>. Il vise donc "ce à quoi le contractant s'est engagé"<sup>794</sup> dans son acception la plus générale<sup>795</sup>. En l'espèce, dans la majorité des cas, la personne publique partie à l'acte, s'engage à financer une opération environnementale ou à dispenser des aides techniques. Elle apporte un soutien financier ou logistique à la réalisation d'actions de lutte contre les pollutions. Cela se traduit pour les pouvoirs publics par l'octroi de subventions au partenaire à qui il revient d'effectuer les investissements prévus, ou par la mission de conseil et de guide auprès de l'autre partie.

Les conventions ont donc pour objet une prestation de service ou une prestation financière. Dans l'un ou l'autre cas, elles confèrent à la personne publique partenaire un rôle déterminant qui conditionne l'élaboration des accords. C'est précisément la volonté d'aider les acteurs environnementaux de quelque manière qu'il soit qui justifie la participation de la collectivité aux actions environnementales. Le partenaire s'engage à donner soit une somme d'argent soit des renseignements techniques favorisant la lutte contre les pollutions. La prestation apparaît donc comme le critère de référence caractéristique des accords.

Toutefois, la prise en compte d'un unique critère se révèle insatisfaisante pour élaborer une classification rigoureuse. Il importe donc de poursuivre l'analyse de la structure afin d'en rechercher d'autres révélateurs des fonctions que sont appelées à remplir les conventions.

De toute évidence, trois indicateurs qui sont significatifs de la singularité de ces dernières méritent d'être retenus comme critères complémentaires de

---

<sup>793</sup> Article 1126 du Code civil.

<sup>794</sup> J. FLOUR et J.-L. AUBERT, E. SAVAUX, *Droit civil, Les obligations, volume I : L'acte juridique*, Collection U, Armand COLIN, Paris, 10<sup>ème</sup> éd., 2002, p.163, n°234.

<sup>795</sup> Comme J. FLOUR, J.-L. AUBERT et E. SAVAUX (*op. cit.*, n°235, p.164) le soulignent, il existe des variétés d'objets qui sont, par exemple, une vente, un louage, un dépôt, une prestation ou une abstention.

classification ; le premier d'entre eux a trait au fondement juridique des actes, le deuxième concerne l'objectif que ceux-ci poursuivent, et le troisième se réfère à la nature juridique des parties contractantes. Ces trois indicateurs constituent manifestement des repères théoriques vecteurs d'une typologie rigoureuse.

L'appréhension de cette classification fonctionnelle doit suivre une démarche empirique afin de dégager les éléments fondamentaux de la structure des conventions et de les ériger en critères rationnels. Il convient donc de les évoquer et d'envisager successivement *la prestation financière et technique, critère principal de la classification fonctionnelle* (Paragraphe I), puis *les critères secondaires, vecteur d'une classification rigoureuse* (Paragraphe II).

#### PARAGRAPHE I : LA PRESTATION FINANCIERE ET TECHNIQUE, CRITERE PRINCIPAL DE LA CLASSIFICATION FONCTIONNELLE

La participation des personnes publiques à la conclusion des conventions de lutte contre les pollutions se traduit la plupart du temps par une aide financière et technique. Il s'agit d'apporter aux partenaires un soutien pécuniaire ou pragmatique à la réalisation d'actions spécifiques de réduction des impacts des activités humaines sur l'environnement.

La prestation financière et technique s'affirme comme l'objet des accords. Elle indique ce sur quoi portent les conventions. Elle consiste à donner une somme d'argent ou à apporter un support logistique et scientifique à des opérations de réduction des pollutions. Précisément, l'objet d'un acte se définit au regard de la prestation qu'il implique. Aux termes de l'article 1126 du Code civil, "tout contrat a pour objet une chose qu'une partie s'oblige à donner, à faire, ou à ne pas faire"<sup>796</sup>. C'est reconnaître que l'accord repose sur l'action de fournir

---

<sup>796</sup> Pour une définition des obligations de donner, de faire ou de ne pas faire, cf. infra, deuxième partie, titre I.

quelque chose ; il implique une prestation. Conformément à cette remarque, les conventions environnementales sous-tendent une charge incombant aux personnes publiques qui se concrétise par le versement d'une somme d'argent et par un soutien matériel.

Il en résulte que la prestation financière et technique est la cause d'un partenariat où les acteurs économiques entendent agir ensemble et mettre en synergie leurs moyens et leur savoir-faire pour favoriser des opérations bénéfiques pour l'homme, la nature, la faune et la flore. C'est elle qui justifie l'élaboration des accords et commande les obligations des participants publics.

Il importe de préciser distinctement les différents types de prestations, et d'aborder dans un premier temps, *l'objet financier* (A), et, dans un second temps, *l'objet technique des conventions* (B).

#### A : L'OBJET FINANCIER DES CONVENTIONS

Toute convention est dotée d'un objet qu'elle énonce suivant des formulations plus ou moins explicites.

La dimension pécuniaire de l'objet des conventions de lutte contre les pollutions s'impose comme une référence pragmatique. Elle reflète parfaitement le particularisme structurel dont témoignent inmanquablement les actes.

Elle évoque le cadre axiologique et pratique sur lequel les contractants entendent s'engager. Elle préfigure à ce titre le comportement de chacune des parties qui est plus amplement précisé par la norme juridique elle-même.

En effet, les acteurs environnementaux, qu'ils soient de droit public ou de droit privé, ne s'engagent généralement pas dans des actions de dépollution sans en attendre une contrepartie financière. Les gains escomptés doivent s'avérer égaux ou supérieurs aux coûts de leur mise en œuvre.

Il en est ainsi des entreprises qui bénéficient, de par leurs initiatives environnementales, soit de subventions publiques, soit de gains directs ou indirects.

Les collectivités locales, quant à elles, espèrent percevoir de la réalisation de leurs actions une contrepartie financière, et ce à double titre. Certaines d'entre

elles sont parfois bénéficiaires de subventions provenant soit de l'Etat, soit de la collectivité territorialement plus vaste qu'elles. Les unes et les autres bénéficient par ailleurs de gains indirects qui sont étroitement liés à la relation électeurs / élus.

Il convient dès lors d'explicitier l'aspect financier de l'objet des conventions en cause en envisageant successivement les différents types de gains escomptés par les intervenants environnementaux qu'ils soient publics ou privés. Il s'agit d'évoquer les subventions publiques au bénéfice des acteurs environnementaux, puis l'attrait des gains directs et indirects à leur profit.

#### 1) Les subventions publiques au bénéfice des acteurs environnementaux

Les pouvoirs publics pèsent de plus en plus dans les décisions des industriels, au point de les influencer directement. Le rôle de financeur que tend à jouer l'Etat auprès des acteurs environnementaux, favorise les investissements de réduction des pollutions. Il est même le vecteur d'actions en ce sens, puisqu'il contribue à donner aux partenaires les moyens pécuniaires qu'ils n'ont pas pour entreprendre de telles opérations.

Ces aides financières conditionnent parfois l'acceptation des cocontractants, à s'engager contractuellement dans la lutte contre les pollutions. La procédure d'attribution des subventions aux agriculteurs telle que prévue par le PMPOA<sup>797</sup> dont l'objet est d'établir un programme d'aide au profit d'agriculteurs volontaires pour effectuer des travaux de mise aux normes de leurs installations et d'amélioration de leurs pratiques d'épandage des effluents d'élevage, a permis aux agriculteurs de rénover les bâtiments agricoles à moindre coût (Le taux de la subvention peut atteindre suivant les cas 40 à 60 % du montant total des

---

<sup>797</sup> Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole résulte d'un accord-cadre signé le 8 octobre 1993 par les ministres chargés de l'agriculture, de la pêche et de l'environnement en concertation avec quatre organisations professionnelles agricoles et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

investissements<sup>798</sup>), de les rendre conformes à la réglementation applicable aux installations classées<sup>799</sup> trop souvent inappliquée, et de réduire de ce fait les pollutions liées à leur activité d'élevage. Les subventions qui ont été ainsi accordées ont été déterminantes pour les agriculteurs qui, sans elles, n'auraient pas effectué de tels travaux.

Il en est de même des collectivités territoriales qui s'engagent volontiers dans des opérations environnementales dès lors que l'Etat et d'autres personnes publiques en subventionnent une partie, comme c'est le cas des contrats d'agglomération, des conventions de réseau, des contrats de développement régional, des chartes pour l'environnement, des contrats de milieux, et des contrats de pays. Ces derniers, en plein essor, sont à ce jour au nombre de 270. Parmi eux, 209 sont signés conjointement par l'Etat et les Régions, 46 par les Régions seules et 15 par l'Etat seul<sup>800</sup>. L'aide financière qui peut dépasser 50 % du coût total, devient un élément déterminant pour mener des opérations ambitieuses. L'implication de plusieurs personnes publiques contribue par ailleurs à la mutualisation des financements et à l'engagement d'actions diverses favorisant une dynamique environnementale.

Ainsi, le Contrat de développement de pays de Rhône-Alpes « Ardèche méridionale » du 28 avril 2005, constitue un espace de projets à la réalisation desquels participent l'Etat, la Région Rhône-Alpes et le Département de l'Ardèche. Il organise un cumul d'aides financières au profit d'opérations environnementales. Il programme de multiples actions dans le domaine de l'environnement, qui visent notamment à rechercher l'excellence naturelle (objectif n°13), à encourager l'exploitation et la valorisation des bois locaux (objectif n°10). Sa mise en œuvre implique une forte participation régionale, qui s'élève à 214 000 euros pour les opérations de protection et de gestion des espaces naturels (objectif n°13, ligne 73), et représente 60 % du montant affecté au développement d'un réseau d'expertise-conseil et de promotion du bois (objectif n°10, ligne 48).

---

<sup>798</sup> Cf. décret n°2002-26 du 4 janvier 2002 relatif aux aides pour la maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage, *JORF* 6 janvier 2002, p.417),

<sup>799</sup> loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement codifiée aux articles L 110-1 du Code de l'environnement

<sup>800</sup> [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr).

Le mécanisme d'aide financier révèle, certes, l'absence d'intérêt spontané des protagonistes pour les objectifs de dépollution, mais également le caractère *nécessaire* de la subvention publique sans laquelle les travaux de dépollution ne seraient sans doute pas réalisés. L'Etat, les collectivités territoriales et les agences de l'eau recourent fréquemment à ce système qui est pour eux le moyen d'asseoir leur autorité sur des acteurs environnementaux trop souvent contraints de se satisfaire d'une aide pécuniaire précieuse leur permettant de surmonter les difficultés liées à une réelle concurrence tant nationale qu'internationale. Doivent être précisées les modalités d'intervention de chacune des personnes publiques, en évoquant, tout d'abord, l'Etat, les collectivités territoriales (a), puis l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (b), et enfin les agences de l'eau (c).

a- Les collectivités publiques financent une large partie des travaux de lutte contre la pollution. L'Etat, les régions et les départements sont les financeurs principaux de ces opérations auxquels ils consacrent des sommes considérables. La subvention qu'ils octroient profite à plusieurs acteurs environnementaux à qui il revient de réaliser effectivement lesdites actions : les entreprises, les collectivités territoriales telles que les communes, les entreprises publiques et les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) qui apparaissent de plus en plus comme des structures porteuses de projets environnementaux, reçoivent une manne qui diminue d'autant le montant de leur charge financière. Ce contexte met en évidence deux types d'intervenants, à savoir les financeurs et les bénéficiaires. Les premiers accordent un soutien matériel aux actions effectuées par les deuxièmes.

Cette aide pécuniaire se concrétise par la signature de conventions dont la dénomination est différente suivant la nature des partenaires exécutants.

Il convient de prendre la mesure de la participation financière de l'Etat, des régions et des départements en tenant compte de la qualité des bénéficiaires.



- L'Etat, en tant qu'institution "assujettie au droit et mise au service des citoyens"<sup>801</sup>, est appelé à intervenir activement dans la gestion du social. Il se présente ainsi comme "le gestionnaire d'activités sociales concrètes"<sup>802</sup> qui se charge d'offrir aux usagers des prestations uniques qu'il est seul à pouvoir proposer.

L'aide financière s'apparente à ce type de prestation symbole à la fois de l'Etat "administrateur du quotidien"<sup>803</sup> et de l'Etat puissance publique en raison du caractère unique de sa prestation<sup>804</sup>. Ces deux caractéristiques de la subvention sont évidemment indissociables : la gestion du social conduit à la vision d'un Etat purement instrumental et la notion de puissance publique implique la soumission au droit objectif. La conjonction de ces deux aspects montre que l'Etat est capable de concilier ses anciennes attributions régaliennes avec ses missions sociales ou sociétales, et qu'il apparaît "immanent et non plus transcendant à la société"<sup>805</sup>.

L'Etat intervient pour aider aussi bien les entreprises que les collectivités publiques dans la lutte contre les pollutions.

Les contrats de branches et de programmes de branche des années 1970 s'inscrivent dans cette logique politique et administrative. L'Etat, en octroyant aux industriels une subvention en contrepartie d'actions de réduction des pollutions, est bien décidé à devenir un acteur environnemental. Il incite les entreprises à réduire les rejets dans la nature et l'air en leur faisant profiter d'un avantage financier certain. Grâce au versement de cette subvention, les partenaires privés ont pu ainsi effectuer à moindre coût des investissements anti-pollution<sup>806</sup>.

Les contrats de branche qui sont des accords négociés entre le ministre de l'Environnement et les organismes représentatifs du secteur industriel considéré, "visent à atteindre, dans un certain délai, des niveaux de réduction de la

---

<sup>801</sup> J. Chevallier, *Le service public, op. cit.*, p.20.

<sup>802</sup> *Op. cit.*, p.22.

<sup>803</sup> *Ibid.*

<sup>804</sup> Sur le rôle de l'Etat, cf. infra, partie deuxième, titre II.

<sup>805</sup> J. Chevallier, *op. cit.*, p.22.

<sup>806</sup> Il convient d'ores et déjà de relever que, malgré l'aide financière étatique, certains de ces contrats n'ont pas été respectés. Ce fait témoigne manifestement du caractère faiblement obligatoire de leurs clauses. La deuxième partie apportera plus de précisions à cet égard.

pollution en tenant compte des charges financières supplémentaires pour chaque entreprise, et en distinguant entre établissements existants qu'il faut amener aux normes, et établissements nouveaux qui doivent respecter des contraintes connues *a priori*<sup>807</sup>. Les professionnels bénéficient du versement par l'Etat d'une aide exceptionnelle, en contrepartie de la réalisation d'opérations de lutte contre la pollution, et ce "dans la mesure où ils ratifient individuellement l'accord au niveau national pour bénéficier de ces aides"<sup>808</sup>. C'est ainsi que l'Etat a pu financer à hauteur de 10 % les investissements anti-pollution engagés par les industries des pâtes à papier, papier et carton (contrat du 12 juillet 1972), de la production du sucre de betterave (contrat du 29 août 1973), de la production de levure (contrat du 4 mars 1975), des féculeries de pomme de terre (contrat du 4 mars 1975), des distilleries d'alcool, de mélasse et viticoles (contrat du 5 mars 1975), de l'équarrissage (contrat du 29 juin 1977), du lavage et du peignage de la laine (contrat du 8 septembre 1977), et de la mégisserie (contrat du 13 décembre 1977).

Les programmes de branche apparus dès 1975, sont conclus directement par les groupes industriels avec le ministre de l'Environnement, "sans subventions spécifiques, mais avec une priorité pour les subventions générales", comme le souligne le professeur Sestier<sup>809</sup>. L'auteur précise qu'"ils n'exigent donc pas de ratification, mais peuvent être complétés par des conventions d'entreprises, qui lient le groupe à une de ses sociétés définie, dans des conditions qui lui sont particulières"<sup>810</sup>. Il en est ainsi de l'accord-cadre signé par le groupe Pêchiney-Ugine-Kuhlman le 23 juillet 1975 pour toutes les branches et toutes les filiales aux termes duquel 250 millions de francs d'investissements sont prévus pour limiter les pollutions. Il a donné lieu à la conclusion de trois conventions d'entreprises le 9 novembre 1976 pour les secteurs de la chimie, de l'aluminium et du cuivre.

D'autres programmes de branche ont été signés par des entreprises de plus petite taille. L'accord de l'industrie de l'amiante-ciment du 28 octobre 1980 a été

---

<sup>807</sup> J.-F. SESTIER, Le développement des techniques administratives conventionnelles, Thèse, Lyon III, 1988, p.436.

<sup>808</sup> *Op. cit.*, p.437.

<sup>809</sup> *Ibid.*

<sup>810</sup> *Ibid.*

accepté par seulement onze usines, excluant *de facto* un certain nombre d'entreprises de la branche. Dans certains cas, les entreprises mandatent le syndicat de la branche pour les représenter et signer l'acte, comme dans l'hypothèse de l'accord du 29 juin 1977 conclu entre le ministre de l'Environnement et le Syndicat national de récupération des industries animales. Cette aide étatique qui était conséquente dans les années 1970, apparaît reléguée au rang secondaire derrière les subventions de l'agence de l'eau et des collectivités territoriales. Ainsi, dans le cadre du contrat pour la réduction des pollutions générées par les ateliers de fromageries de Haute-Savoie du 12 août 1998, la participation financière de l'Etat se réduit à une contribution de 80 % de l'opération de diagnostic des moyens à mettre en place pour réduire à la source les pollutions, dans la limite d'un plafond de subvention fixé à 100 000 francs par atelier.

L'Etat apporte aussi un soutien financier aux actions environnementales réalisées par les entreprises publiques. Il s'affiche comme un partenaire qui collabore avec d'autres intervenants à des opérations de réduction des pollutions.

En signant, par exemple, la convention de financement le 3 mai 2004 avec la Région Rhône-Alpes, le Département de la Savoie, la ville d'Aix-les-Bains et Réseau Ferré de France, l'Etat s'engage à financer 25 % de l'investissement total s'élevant à plus de 40 millions d'euros en écrans acoustiques et de protections acoustiques de façades qui diminueront l'impact sonore du trafic ferroviaire en centre ville d'Aix-les-Bains. Il apporte un soutien financier à Réseau Ferré de France, maître d'ouvrage.

En outre, l'Etat ne se contente pas d'aider les seules entreprises, il apporte également son soutien financier aux collectivités publiques, surtout aux communes et aux EPCI qui sont des intervenants directs dans la mise en œuvre d'actions de lutte contre les pollutions.

La circulaire du 7 juin 2001<sup>811</sup> explicitant le régime du contrat d'agglomération prévu par la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et

---

<sup>811</sup> [www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)

le développement durable du territoire et le décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération<sup>812</sup>, précise que cet accord "par l'effort financier que l'Etat lui consacre, doit être l'occasion de favoriser la pertinence et la cohérence des périmètres d'intervention".

Le contrat de pays fait de l'Etat un partenaire financier important. Ainsi, le Contrat de pays des Combrailles du 22 décembre 2004 prévoit en effet une intervention étatique à hauteur de 2,2 millions d'euros pour un total de 7,2 millions d'euros. Le Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles qui est la structure intercommunale cosignataire de l'accord, reçoit cette subvention pour mener à bien notamment les objectifs de valorisation des productions et filières agricoles et agroalimentaires, et de développement de la filière bois.

- Les régions et les départements participent largement aux actions de lutte contre les pollutions qui sont entreprises tant par les industriels que par les communes et les EPCI.

Cette compétence prévue par les articles L 3211-1 et L 4221-1 du Code général des collectivités territoriales, permet aux collectivités de gérer les affaires locales, et d'agir en toute matière pour la satisfaction des besoins de la population dans le cadre de leur territoire, dès lors que la loi ne l'interdit pas. L'article L 3211-1 autorise en effet le conseil général à statuer "sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi". La région peut collaborer avec le département, la commune et l'Etat pour promouvoir le développement économique, social et culturel de la région, aux termes de l'article L 4211-1. C'est lui reconnaître une compétence indirecte en matière environnementale, conformément à l'article 6 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement<sup>813</sup>, selon lequel "les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable", en

---

<sup>812</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*JORF* 29 juin 1999, p.9515) et décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomérations (*JORF* 22 décembre 2000, p.20391).

<sup>813</sup> *Préc.*

conciliant "la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social".

Il en résulte que le département et la région sont compétents pour accorder des aides sous forme de subventions<sup>814</sup>. L'un et l'autre interviennent activement aux côtés de l'Etat et de l'agence de l'eau en signant diverses conventions dans lesquelles ils s'engagent à aider pécuniairement certaines opérations de lutte contre les pollutions. Ils sont des partenaires financiers qui aident les entreprises privées et publiques, les communes et les EPCI à exécuter des travaux de lutte contre les pollutions.

La subvention publique est également fréquente dans le cas des contrats de branche, où elle bénéficie directement aux industriels. Parfois, seule la région est l'autorité publique partenaire : par exemple, les contrats d'objectifs de maîtrise des déchets industriels Plasturgie d'Oyonnax et de la branche chimie, conclus respectivement les 16 et 20 mai 1994, par la Chambre syndicale des plasturgies d'Oyonnax et la Chambre syndicale de la chimie en Rhône-Alpes avec la Région Rhône-Alpes. La collectivité s'y engage notamment à promouvoir les actions de réduction des flux de déchets produits par les industries et à la valorisation de la partie valorisable.

La région et le département apparaissent toutefois souvent comme les deux collectivités participant financièrement aux investissements anti-pollution menés par les industriels. L'un et l'autre accordent des subventions afin que les entreprises respectent mieux les impératifs environnementaux. Ils interviennent à côté de l'Etat et de l'agence de l'eau pour subventionner les mesures anti-pollution. Tel est le cas du contrat pour la réduction des pollutions générées par les établissements viti-vinicoles de l'Ardèche du 28 mai 1998, la Région Rhône-Alpes et le Département du Rhône associés à l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse s'engagent à financer une partie des travaux de dépollution engagés par les professionnels<sup>815</sup>. Les opérations tendant au traitement des rejets vitivinicoles dans une station d'épuration collective y

---

<sup>814</sup> L'article L 1511-2 du CGCT dispose que "les aides directes revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêt ou de prêts et avances remboursables ...".

<sup>815</sup> Il en est de même du contrat pour la réduction des pollutions générées par les ateliers de fromagerie de Haute-Savoie du 12 août 1998 et du contrat industriel relatif aux déchets du décolletage du bassin versant de l'Arve - Haute-Savoie du 23 mai 1997.

impliquent une participation du département à hauteur de 40 %, le département et la région financent quant à eux chacun 7 % du montant des travaux.

Dans certains cas, les entreprises publiques sont les bénéficiaires des aides financières accordées par les personnes publiques, et notamment des régions et des départements. Ces collectivités territoriales contribuent au même titre que l'Etat et les communes aux actions anti-pollutions. Elles accordent une aide pécuniaire accompagnant et complétant les autres subventions.

Dans le cadre de la convention de financement de la réalisation d'écrans acoustiques et de protections acoustiques de façades qui diminueront l'impact sonore du trafic ferroviaire en centre ville d'Aix-les-Bains signée le 3 mai 2004 par l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Département de la Savoie, la ville d'Aix-les-Bains et Réseau Ferré de France, chaque partenaire prend à sa charge une partie des investissements. D'un coût global de 40.036.000 euros, le projet est financé à hauteur de 25 % par l'Etat et Réseau Ferré de France, de 12,5 % par la Région Rhône-Alpes, de 5 % par le Département de la Savoie et de 32,5 % par la commune d'Aix-Les-Bains. En tant que maître d'ouvrage des écrans, Réseau Ferré de France est le bénéficiaire des aides octroyées par les autres participants.

Les collectivités territoriales peuvent également s'entraider et conjuguer leurs efforts pour lutter plus efficacement contre les pollutions. Les régions et les départements financent alors des travaux qui sont exécutés par les communes. Tel est le cas des contrats de milieux où l'un et l'autre figurent parmi les partenaires financiers au nombre desquels apparaissent l'Etat et l'agence de l'eau. Leur contribution est précisée au moyen d'un échancier reprenant pour chacune des opérations le montant de l'aide accordée.

Il en est ainsi du Contrat de vallée inondable du Val de Saône du 1<sup>er</sup> septembre 2004 qui concerne 170 communes du Val de Saône et six départements (les Vosges, la Haute-Saône, la Côte d'Or, la Saône-et-Loire, l'Ain et le Rhône). Il comporte un programme d'actions qui vise à la préservation de la ressource en eau, à l'assainissement, à la gestion de l'inondabilité, à la restauration des milieux naturels et aquatiques, à l'entretien de la rivière et à sa valorisation. La

réalisation des opérations qui incombent aux communes est estimée à 115 millions d'euros.

Les établissements publics de coopération intercommunale perçoivent des régions et des départements des subventions qui leur permettent de réaliser des actions de lutte contre les pollutions. Cette aide s'inscrit dans un cadre conventionnel qui peut prendre la forme d'un contrat de milieux ou d'un contrat de pays, notamment.

L'exemple du Contrat pour la protection des eaux du Lac du Bourget du 27 septembre 1991 et reconduit en juin 2002, qui prévoit une participation financière de la Région Rhône-Alpes et du Département de la Savoie à hauteur respectivement de 11 % et 31 % est significatif. Ces apports financiers contribuent à la réalisation de travaux d'assainissement visant à la construction de stations d'épuration, d'un tunnel de dérivation des effluents épurés vers le Rhône, et à la réduction des apports azotés et phosphorés. Il est destiné au Syndicat intercommunal du Lac du Bourget et au Syndicat intercommunal de l'agglomération chambérienne qui sont les partenaires signataires de l'accord et exécutant les travaux ainsi prévus.

De nombreux contrats de rivière sont conclus au bénéfice d'un EPCI qui est la structure porteuse du projet environnemental, comme le Contrat de rivière du Chéran signé le 11 octobre 1997 pour une durée de dix ans qui engage les collectivités territoriales dans le financement des différentes actions de protection du cours d'eau qui sont exécutées par le Syndicat mixte interdépartemental d'aménagement du Chéran, partie à l'acte et bénéficiaire des aides. La Région Rhône-Alpes intervient au taux de 15 % au titre de l'amélioration de la qualité des eaux (volet A), et au taux de 20 % au titre de la restauration physique et mise en valeur des cours d'eau (volet B) et au titre de la coordination, gestion et communication (volet C). La participation des départements de la Savoie et de la Haute-Savoie est déterminée en fonction des règles que chacun d'entre eux applique.

Dans le cadre du Contrat de rivière de l'Arve conclu le 19 juin 1995 et valable pour dix ans, la Région Rhône-Alpes finance 6,5 % du montant des travaux d'assainissement s'élevant à 82,78 millions d'euros, et subventionne 50 % des opérations relevant de la restauration des terrains en montagne. La participation

du Département de la Haute-Savoie est différente suivant la commune, elle est déterminée au prorata de la population. Elle n'est pas déterminée préalablement dans ledit contrat, de sorte qu'elle est adaptée suivant les circonstances. Le Syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses abords est le bénéficiaire des subventions. Il est l'EPCI assurant l'exécution des travaux d'assainissement, de dépollution et de création d'une plate-forme de récupération des déchets de décolletage.

Le Contrat de développement de pays de Rhône-Alpes « Ardèche Méridionale » du 28 avril 2005 organise, quant à lui, le concours financier des partenaires publics au nombre desquels figurent la Région Rhône-Alpes et le Département de l'Ardèche. Le soutien de la première d'entre elles peut atteindre 60 % pour la réalisation d'études préalables à la protection et à la gestion des espaces naturels. Il est de l'ordre de 50 % pour lutter contre les risques d'incendie et de crues, pour mener des opérations innovantes de prévention de la production et du recyclage des déchets ménagers.. Le département s'associe à la région pour financer des actions visant à encourager et à valoriser les bois locaux. L'un et l'autre subventionnent, par exemple, à hauteur de 40 % le lancement d'une étude de repérage des territoires forestiers à potentiel économique, les neuf études « ingénierie bois », l'étude sur la mobilisation des bois locaux dans le cadre des marchés publics, et l'aide à l'émergence de réseaux urbains de chaleur structurant au bois énergie.

b- L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est un organisme qui participe activement aux actions environnementales, en octroyant aux partenaires avec qui elle contracte d'importantes aides financières. Elle signe des accords tant avec les entreprises publiques ou privées qu'avec d'autres organismes publics. Elle mène une politique partenariale qui se concrétise par la signature d'un nombre important de conventions au nombre desquelles peuvent être cités l'Accord-cadre du 2 décembre 2003 signé avec la SNCF, la Convention de partenariat du 12 décembre 2003 avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah), les accords-cadres signés avec respectivement l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (Afsse) fin décembre 2004, le réseau des centres techniques industriels (CTI) le



2 février 2005, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (AFCI) le 7 février 2005, Eco-Emballages le 2 mars 2005 et Adelphe le 2 mars 2005.

A la différence de l'Etat et des collectivités territoriales, elle apparaît souvent comme le seul contractant à financer les opérations. Elle est l'unique partenaire qui s'engage conventionnellement à aider l'agent économique dans sa démarche anti-pollution. Les conventions signées sont donc la plupart du temps bipartites. Elles sont conclues entre le financeur et le bénéficiaire.

Ainsi, dans le cadre de la Convention de partenariat du 23 avril 2004, l'ADEME entend collaborer avec EDF, pour trois ans, dans la maîtrise de l'énergie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le développement des énergies renouvelables. Elle contribue à hauteur de 72 millions d'euros au financement d'actions visant à promouvoir les transports propres - notamment les transports collectifs urbains et la livraison de marchandises en ville par des véhicules électriques ou hybrides -, les énergies renouvelables photovoltaïques, géothermiques, les technologies marines et les piles à combustion.

c- La participation financière de ces collectivités publiques apparaît parfois proportionnellement minime au regard de celle de l'agence de l'eau. En effet, cette dernière prend une part significative dans l'attribution des subventions dont le taux peut atteindre près de la moitié du total de l'aide accordée par l'ensemble des personnes publiques. Par exemple, le Contrat de rivières de la Véore et de la Barberolle d'octobre 2004 prévoit, au volet C, une proportion de participation financière moins importante pour les collectivités publiques. Le taux d'aide s'élève en effet à 22 % pour la région, 9 % pour le département, à 23 % pour les autres collectivités locales concernées, et à 46 % pour l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse.

Cette contribution paraît d'autant plus importante que cet établissement est signataire d'un grand nombre de conventions tels que les contrats de milieux, les contrats de branche actuels, les conventions conclues dans le cadre du PMPOA<sup>816</sup> notamment, et qu'elle s'engage parfois seule dans la démarche conventionnelle

---

<sup>816</sup> Cf. supra, les exemples cités pour illustrer la participation financière du département et de la région.

pour accorder au cocontractant des subventions. Dans le cadre exemplaire du Contrat d'établissement conclu avec la société Sanofi chimie (établissement d'Aramon) le 9 décembre 1997, l'Agence de l'eau RMC s'engage à financer les travaux de construction d'une nouvelle station d'épuration, de recyclage des eaux thermiques, de mise en place de technologies « propres » constituées par l'emploi de pompes à vides dites « sèches » et par l'installation d'un monofluide caloporteur, et la réutilisation de l'eau traitée. Sur la totalité des travaux dont le coût est évalué à 42 172 KF, elle apporte une aide financière comprise entre 20 et 30 %, et attribue une subvention complémentaire de 10 % au titre de la mise en œuvre de technologies innovantes.

Cette aide pécuniaire se justifie au regard du statut de l'agence de l'eau qui, en tant qu'établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, doit "faciliter les actions d'intérêt commun au bassin et pour cela collecte les redevances et les redistribue"<sup>817</sup>.

La mission relative à la gestion patrimoniale et durable de l'eau dont elle est investie, explique l'importance des subventions qu'elle accorde tant au bénéfice des collectivités locales que des industriels et des agriculteurs qui envisagent d'effectuer des travaux de réduction des pollutions.

Il en est ainsi du 8<sup>ème</sup> programme d'intervention de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse portant sur les années 2003 à 2006 incluse, au terme duquel est fixé un taux d'aide de base spécifique à chaque domaine d'intervention comme pouvant être de l'ordre de 60 %<sup>818</sup>. Plus encore, celui de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse prévoit même un taux de 80 % pour les études menées par les collectivités territoriales en matière de dépollution des eaux domestiques. Ces exemples sont révélateurs du rôle déterminant que joue cet organisme dans la lutte contre les pollutions et les nuisances.

Le montant de sa participation financière prévue contractuellement, éventuellement cumulée avec celle d'autres collectivités publiques – Etat, région, département, par exemple -, atteint des niveaux très attractifs pour les industriels, les agriculteurs et certaines collectivités locales bénéficiaires, telles

---

<sup>817</sup> M. Prieur, *Droit de l'environnement, op. cit.*, n°390, p.282.

<sup>818</sup> Le taux d'aide de cette agence varie de 20 % à 60 % en fonction des priorités d'action, et peut même être bonifié suivant l'importance de l'effort de dépollution projetée.

que les communes, qu'ils ont tout intérêt à réaliser les travaux de lutte contre les pollutions et les nuisances.

La subvention publique ne constitue toutefois pas le seul avantage que les protagonistes tirent de leur action environnementale. Ils en espèrent par ailleurs des gains qui peuvent résulter directement ou indirectement de leur activité.

## 2) L'attrait des gains directs et indirects pour les acteurs environnementaux

En principe, une entreprise qui décide conventionnellement d'effectuer des investissements destinés à réduire sensiblement les pollutions et les nuisances engendrées par son activité, espère bénéficier de retombées économiques positives qui se manifesteront alors par des gains qui peuvent être directement et / ou indirectement liés à son action environnementale. Aussi, parfois, engage-t-elle spontanément des investissements pour exclure la menace d'une réglementation plus sévère dont l'application lui coûterait plus cher.

La détermination du caractère direct ou indirect de ces gains dépend principalement de leurs propres caractéristiques qui sont étroitement liées au facteur temps. Il s'agit donc pour l'essentiel de situer au sein de cette échelle les fruits des investissements engagés par l'entreprise et de décider, à partir de là, de leur classement dans l'une ou l'autre des deux catégories de gains.

Ces dernières apparaissent complémentaires et non exclusives, de sorte que les gains issus d'une même opération financière peuvent être à la fois directs et indirects ; l'industriel peut en effet espérer retirer d'une seule action environnementale des bénéfices qui sont ou non immédiatement quantifiables en argent.

## a) Les gains directs

Ce type de gains, que P. Börkey et M. Glachant qualifient d'investissements "*sans regret*"<sup>819</sup>, se retrouve dans l'hypothèse où un industriel décide de s'engager seul, c'est-à-dire sans qu'une autre partie contractante signe l'acte<sup>820</sup>, ou de conclure une convention avec, notamment, les instances étatiques avec lesquelles il envisage de réaliser des travaux ayant pour objectif principal la réduction des pollutions que son activité génère. Ces investissements envisagés sont alors supposés engendrer une optimisation des procédés de production ou de distribution qui permettront des économies d'énergie ou de matière première.

L'accord permet de formaliser des investissements qui sont prévus en raison de leurs bénéfices économiques. Il semble que l'engagement volontaire du groupe Pechiney du 13 mai 1996 ait programmé des mesures de réductions d'émissions qui profitent directement à l'entreprise. Les objectifs de réduction des émissions de gaz carbonique et de tétrafluorure de carbone ont été largement respectés. La diminution des émissions spécifiques de CO<sub>2</sub> va même au-delà des 34 % initialement prévus, puisqu'elle est de l'ordre de 41 %. L'infléchissement de 63 % des émissions de CF<sub>4</sub> a été atteint dès 1997. Pendant la même période, la production d'aluminium du groupe en France augmentait de 30 %. Il va sans dire que cet engagement a été élaboré dans un but économique. Le gain qu'a retiré l'entreprise de la mise en œuvre de cet accord est manifeste, même s'il est possible de penser que, même sans ce dernier, les investissements auraient sans doute été effectués, eu égard aux bénéfices qu'ils ont générés. Finalement, le seul changement de comportement qu'ait permis ce dernier concerne le calcul et la diffusion des chiffres d'émissions de CO<sub>2</sub>.

---

<sup>819</sup> P. BÖRKEY et M. GLACHANT, *Les engagements volontaires de l'industrie dans le domaine de l'environnement : avantages et inconvénients*, Rapport final, Etude commandée par le Ministre de l'Environnement, juin 1997, CERNA, Paris, p.14.

<sup>820</sup> Il s'agit des plans internes aux entreprises. Par exemple, le plan environnement d'EDF, les plans Elf-Atochem.

D'autres exemples démontrent explicitement le caractère direct des gains que retire l'industriel d'opérations de réduction des pollutions.

La société les Trois Suisses a souscrit le 29 octobre 1996 un engagement volontaire de maîtrise des gaz à effet de serre aux termes duquel elle envisage, au nom des transporteurs sous-traitants qui assurent la distribution vers les clients, d'utiliser majoritairement des véhicules fonctionnant au gaz de pétrole liquéfié (GPL), ainsi que d'améliorer le taux de remplissage moyen des camions et des camionnettes afin de réduire le kilométrage moyen parcouru par colis transporté. Ces deux dispositions permettent certes une réduction sensible des émissions de gaz à effet de serre, mais elles ont également pour conséquence de diminuer le coût des transports ; diminution dont profitera directement la société des Trois Suisses lorsqu'elle négociera les tarifs de ses entreprises sous-traitantes.

Le protocole d'accord conclu entre le ministre de l'Environnement et la Fédération nationale du bâtiment le 28 février 1996 qui comporte des dispositions qui visent à améliorer l'isolation thermique, a pour objectif la réduction des pollutions aériennes générées par les installations de chauffage et de climatisation. Bien que ces stipulations tendent à augmenter le coût de la construction, elles génèrent à terme d'importantes économies dans l'utilisation des installations de régulation thermique.

Dans le même ordre d'idées, le Groupe Carrefour en signant avec l'ADEME le 6 décembre 2004 un accord-cadre pour l'amélioration continue des performances environnementales d'une durée de trois ans, met en œuvre une stratégie de développement qui implique des actions concrètes de préservation des ressources naturelles. Il s'engage à s'investir davantage dans l'amélioration de la gestion des déchets et des économies d'énergie, dans le développement de modes de distribution et de consommation plus respectueux de l'environnement, dans la lutte contre la réduction des gaz à effet de serre et des émissions polluantes dans l'atmosphère. Conformément à ces objectifs, le distributeur envisage d'organiser les déplacements grâce à la mise en place d'un « plan de déplacement entreprise » et d'expérimenter les véhicules propres roulant au gaz naturel. Outre l'aspect environnemental qui n'est pas négligeable, ces actions ont des retentissements économiques en participant à limiter les dépenses énergétiques et donc à diminuer les coûts de transport des marchandises. Le groupe s'engage

par ailleurs à tester l'efficacité énergétique des constructions de façon à éviter des gaspillages qui sont à l'origine de frais supplémentaires. Il veille à favoriser les énergies renouvelables dont l'installation est très vite amortie par les économies d'énergie qu'elle génère.

Les mesures environnementales peuvent profiter directement à la branche agricole. Dans le cadre de la Convention de partenariat signée par la communauté d'agglomération de La Rochelle et la chambre d'agriculture de Charente-Maritime en décembre 2003, une trentaine d'exploitants reçoit chaque année 10 000 tonnes de boues d'épuration et de déchets verts produits par les habitants de l'agglomération rochelaise qu'ils épandent sur 2 300 hectares de terres. Tout en permettant d'écouler des déchets qu'il est difficile de stocker de par leur ampleur, cet accord profite directement aux agriculteurs qui font l'économie de l'achat d'engrais. La présence notamment d'azote et de potasse dans les boues d'épuration favorise la culture et évite l'utilisation de substances chimiques.

L'emploi de pesticides et d'herbicides devient par ailleurs largement contrôlé dès lors que l'exploitant agricole adhère au Code des bonnes pratiques agricoles<sup>821</sup>. Il entend respecter des règles précisant les conditions d'utilisation de fertilisants sur les sols et contribuant à limiter les rejets de produits azotés. Les conseils ainsi donnés tendent à limiter les traitements parasitaires de façon à mieux protéger l'environnement. Ils évitent dans le même temps le gaspillage de fertilisants qui favorise la réduction du coût de l'épandage.

Dans ces conditions, les gains directs s'apparentent à des mesures de protection intégrée<sup>822</sup> ; les objectifs environnementaux et économiques se côtoient. Les mesures ainsi décidées ont d'évidentes répercussions en faveur de la protection de l'environnement et permettent dans le même temps de contribuer au développement économique de l'entreprise à court terme. Les conventions contribuent ainsi à promouvoir un développement durable qui concilie "la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement

---

<sup>821</sup> Arrêté du 22 novembre 1993 relatif au code des bonnes pratiques agricoles, *JORF* 5 janvier 1993, p.287.

<sup>822</sup> Voir supra titre I en ce qui concerne la définition de la notion de protection intégrée.

économique et le progrès social”, aux termes de l’article 6 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l’environnement<sup>823</sup>.

b) Les gains indirects

Ce type de gains se réalise lorsqu'un industriel envisage de s'engager seul ou de conclure une convention avec l'Etat, pour créer une situation qui lui est bénéfique à moyen ou long terme. La convention se présente comme le moyen de modifier un état de fait que l'entreprise subit en une situation qui lui est profitable.

L'acte contractuel permet alors de contrer l'évolution éventuelle de la réglementation qui aurait des conséquences préjudiciables sur l'activité économique de l'industrie concernée, et d'éviter à cette dernière d'être considérée comme négligente au regard de l'environnement par les acteurs sociaux qui sont aujourd'hui grandement sensibilisés aux atteintes qui lui sont portées.

- C'est ainsi que pour enrayer le projet d'élaboration d'une réglementation plus stricte qui aurait pour conséquence de les contraindre à effectuer très rapidement des investissements sous peine de sanction, les entreprises préfèrent s'engager contractuellement avec les pouvoirs publics afin de déterminer ensemble les mesures dont elles maîtrisent l'accessibilité.

Elles en retirent un avantage certain dans la mesure où la convention fixe des objectifs de dépollution qui sont techniquement et financièrement réalisables pour elles ; le coût de leur mise en œuvre s'avère en fait manifestement inférieur à celui que l'application du projet réglementaire aurait induit.

D'un point de vue pragmatique, deux types de situations propices à la conclusion de tels actes sont envisageables.

---

<sup>823</sup> *Préc.*

Il s'agit tout d'abord, pour l'entreprise de s'engager contractuellement par anticipation, c'est-à-dire avant même que le projet réglementaire soit formulé, afin de contrecarrer la réflexion des pouvoirs publics. Dans ce cas, la menace de réglementation est à ce moment précis nécessairement vague. Tel est le cas de l'"Engagement de Progrès" élaboré par l'Union des industries chimiques dès 1990, par lequel les sociétés membres se sont engagées à poursuivre leur activité en veillant à améliorer la sécurité, la protection de la santé et de l'environnement. L'Etat n'a pas jugé ainsi utile d'intervenir par la voie réglementaire pour leur imposer des mesures supplémentaires. Leur effort environnemental a semblé alors satisfaisant.

Il est en outre possible pour l'industriel de conclure une convention dont le principal objectif consiste à formuler une réponse rationnelle à une menace de réglementation crédible. Face à un projet de texte déjà formalisé par les pouvoirs publics, il importe donc pour lui d'agir vite afin de couper court aux débats parlementaires qui en permettraient le vote et l'application. Il s'agit d'évoquer dans ce cas la réponse des différents industriels au projet d'institution par la Communauté européenne d'une *éco-taxe*<sup>824</sup> qui consisterait à créer une mesure fiscale à laquelle ils seraient soumis en fonction de leurs émissions de dioxyde de carbone et de leur consommation d'énergie. Pour empêcher l'aboutissement de la proposition de directive, ils ont recouru à la technique conventionnelle. C'est dans cette optique que doivent être compris les engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et de consommation d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 du groupe Pétrochimie du 13 mai 1996, de la société les Trois Suisses du 29 octobre 1996 et de la Fédération française de l'acier du 19 décembre 1996, ainsi que l'engagement de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre et de consommation d'énergie de l'industrie cimentière française pour la période 1990-2000 du 10 octobre 1996. Finalement, cette démarche a coupé court au projet européen. Mais, elle n'a pas empêché l'instauration au 1<sup>er</sup> janvier 1999 de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui se présente comme "une éco-taxe nouvelle"<sup>825</sup>, qui, tout en reprenant

---

<sup>824</sup> Proposition de directive instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie, COM (92), 22 final, JOCE N°196/1 du 3 août 1992.

<sup>825</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, op. cit., n° 170, p.149.



cinq taxes préexistantes dont elle augmente le taux<sup>826</sup>, s'applique à trois domaines nouveaux et s'étend à la consommation d'énergie : les préparations pour lessives en fonction de leur teneur en phosphate, les granulats liés à l'exploitation des carrières, les produits phytosanitaires à usage agricole<sup>827</sup>.

Malgré la taxation des pollutions industrielles, la démarche conventionnelle se poursuit. Les entreprises reconduisent les engagements et prévoient des objectifs plus ambitieux tenant compte de la spécificité technique et économique de leur activité. Le groupe Péciney s'est engagé à nouveau le 1<sup>er</sup> janvier 2001 dans la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. Il entend parvenir à une diminution des émissions globales de CO<sub>2</sub> de 15 % d'ici 2012, alors que l'engagement du 13 mai 1996 était moins performant, puisqu'il n'a permis finalement qu'une régression de 2,7 %. Les sociétés cimentières Holcim (France), Lafarge Ciments et Vicat se sont engagées individuellement le 19 février 2003 dans la réduction des émissions de gaz carbonique. Dans ce cadre, Lafarge ciments prévoit un investissement de 80 millions d'euros pour atteindre une diminution de 30,8 % d'ici 2010 par rapport à 1990 de production de CO<sub>2</sub> provenant de sa consommation de combustibles fossiles. L'engagement de l'industrie cimentière du 10 octobre 1996 affichait un objectif de 25 % à l'échéance de 2000.

Les retombées économiques d'un accord volontaire par rapport à la réglementation ne sont évidemment pas quantifiables en argent, puisqu'il n'est pas concevable de comparer des règles qui sont encore à l'état fœtal et dont les répercussions économiques ne sont pas évaluables, avec des dispositions contractuelles précises.

En revanche, l'entreprise connaît parfaitement les implications pécuniaires qui résultent de la mise en œuvre de l'accord qu'elle a conclu. Elle maîtrise ainsi les investissements qu'elle s'engage à effectuer en fonction de sa propre capacité financière.

---

<sup>826</sup> Il s'agit de la taxe sur les déchets industriels spéciaux, la taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés, la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique, la taxe parafiscale sur les huiles de base, la taxe d'atténuation des nuisances sonores au voisinage des aérodromes.

<sup>827</sup> Cf. M. PRIEUR, *ibid.*

Qui plus est, l'engagement lui procure une certitude quant à la bonne image que sa nouvelle attitude favorable à la réduction des pollutions et des nuisances véhiculera ; une image de protecteur de l'environnement auprès des acteurs sociaux qui lui témoigneront nécessairement leur reconnaissance.

- Dans bien des cas, les entreprises choisissent la voie conventionnelle afin de prendre en compte une demande sociale pour l'environnement.

En effet, les groupes sociaux, tels que les consommateurs, les riverains et les membres du personnel d'une industrie dite polluante, ont la faculté d'exercer des pressions qui peuvent avoir des répercussions tant sur le profit des entreprises, que sur la mise en jeu des responsabilités. Ils contraignent les acteurs économiques à prendre des mesures de réduction des pollutions et des nuisances.

Les entreprises qui sont en principe soucieuses de leur bonne image agissent de plus en plus fréquemment en recourant à la convention dont les dispositions à valeur environnementale invitent les tiers à plus de considération à l'égard de leur activité.

C'est ainsi que les clauses peuvent s'appliquer directement au voisinage des industries lorsqu'elles prévoient notamment la mise en place d'un dispositif de diminution des odeurs, des fumées et d'amélioration de la qualité esthétique des sites. A cet effet, elles invitent fréquemment les contractants à organiser régulièrement des sondages afin de déterminer l'impact positif de ce dispositif sur la population avoisinante.

Il ne fait alors aucun doute que de telles mesures ont des répercussions directes sur le comportement des riverains, puisqu'elles permettent de contenir les actions de protestation des voisins immédiats qui peuvent parfois dégénérer en action juridictionnelle. Tel a été le cas des agriculteurs qui, dans les années 1960, exercèrent des recours contentieux pour obtenir l'indemnisation des dommages causés par les cimenteries. En réponse à cette situation, les industriels s'engagèrent, dans le cadre du contrat de branche du 28 octobre 1980, à diminuer leurs rejets polluants. Cette action environnementale s'est poursuivie avec les deux engagements du 10 octobre 1996, l'un relatif à la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre et des consommations d'énergie pour la période 1990-2000, l'autre concernant la réduction des émissions de poussières des fours

de cimenteries incinérant des déchets industriels spéciaux. Elle est reconduite avec les engagements individuels des sociétés Lafarge ciments, Vicat et Holcim (France) conclus dans le cadre de l'AERES (Association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre) le 19 février 2003.

Mais, la portée des conventions est bien plus grande, dès lors que les accords influent également sur les consommateurs qui sont désormais grandement sensibilisés aux problèmes environnementaux. Dans ce cas, la pression de l'acheteur est perçue de manière positive par l'entreprise concernée qui en espère des gains de marchés importants.

Le groupe Carrefour, en s'engageant volontairement dans la maîtrise des gaz à effet de serre en concluant un accord avec l'ADEME le 6 décembre 2004, perçoit l'environnement comme une stratégie concurrentielle à moyen et long terme dans ses relations avec le client. Il attend des actions de communication qui sensibilisent l'acheteur à la qualité écologique des produits, une augmentation des ventes. L'impact des opérations d'information en faveur de l'éco-conception ne peut avoir que des retombées positives, dans la mesure où elle touche un public qui entend être un citoyen responsable incitant à une prise de conscience de la part des agents économiques de la nécessité de réduire les pollutions. Dans ce contexte, la démarche biologique tend à être préférée. L'initiative environnementale du distributeur est le moyen pour lui d'attirer le client et de l'inciter à acheter des produits plus respectueux de l'environnement, mais également plus chers. L'écologie devient alors un argument de vente et contribue au développement économique de l'entreprise.

- Dans un tout autre registre qui a trait au binôme *électeurs / élus*, la même observation peut être formulée. Les relations qu'entretiennent entre eux les uns et les autres conditionnent à cet égard la mise en œuvre réussie de la politique de lutte contre les pollutions prônée par le candidat à l'élection considérée.

En effet, la défense de l'environnement est, de nos jours, largement perçue comme un argument électoral pesant sur la décision de vote des citoyens, étant donné que ceux-ci qui sont sensibilisés à ce problème exercent souvent une pression forte sur les élus tant locaux, nationaux qu'europeens. L'élection de tel

candidat dépend donc désormais de son programme politique en matière de lutte contre les pollutions.

Le procédé conventionnel traduit la prise en compte par l'élu de l'écologie. Il constitue un indicateur puissant du degré de sensibilisation à l'environnement.

Il est évident qu'une équipe municipale qui, par exemple, au cours de son mandat aura protégé les cours d'eau qui se trouvent sur le territoire communal grâce à l'élaboration de multiples accords tels qu'un contrat de rivière, un contrat d'agglomération, une charte d'écologie urbaine, par exemple, montrera son intérêt pour les questions environnementales.

Le choix des actions que le candidat envisage de mener dans l'hypothèse où il est élu ou réélu, demeure alors crucial, puisque de ce choix dépendra sa victoire électorale.

La sanction de l'électeur est alors imparable ; s'il juge le programme du candidat inopportun et peu rigoureux, son vote s'effectuera en faveur de l'adversaire politique.

Néanmoins, la question de l'environnement n'est malheureusement pas assez fondamentale dans le débat électoral actuel. D'autres sujets sont d'ordinaire plus importants tant au regard du candidat que de celui des électeurs. Le thème de l'environnement demeure une préoccupation grandissante des citoyens qui pèsera sans doute davantage dans les débats politiques et dans les décisions des élus d'ici quelques années. Son impact électoral sera alors réel.

Au demeurant, la mise en œuvre de telles décisions politiques entraîne nécessairement des incidences financières qui ne sont pas anodines pour la collectivité locale concernée. Les travaux qui seront réalisés conformément aux clauses conventionnelles portent en effet d'ordinaire sur des sommes conséquentes qui grèveront le budget de la collectivité pendant plusieurs années consécutives.

La plupart du temps d'ailleurs, les conventions se contentent de programmer une action déterminée et d'envisager de façon pluriannuelle son impact financier pour les collectivités territoriales partenaires.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de gains indirects au sens où on l'entendait précédemment dans le cas des entreprises, la collectivité locale

contractante entend faire bénéficier l'environnement des actions de lutte contre les pollutions qu'elle réalise.

Le binôme *électeurs / élus* conditionne, en partie, la mise en œuvre de la politique environnementale. Il contribue également, au même titre d'ailleurs que les autres types de gains dont espèrent bénéficier les entreprises, à déterminer les principes de base de la classification fonctionnelle : c'est lui qui permet d'appréhender rationnellement la structure des conventions de lutte contre les pollutions en incitant à conceptualiser des données d'origine pragmatique.

L'objet financier se présente ainsi comme le critère principal de la classification fonctionnelle. Il constitue une donnée fondamentale et constante de l'ensemble des conventions environnementales. Il en est le trait significatif et permet de mieux les cerner.

Il apparaît comme le pilier de la présente démarche classificatoire en concourant à l'identification des accords considérés : il parvient à les regrouper et à les séparer des autres types conventionnels.

Il est la trame de la recherche de l'ordonnancement des actes. Grâce à lui, ceux-ci sont appréhendés en tant que catégorie juridique unifiée et cohérente.

Pour autant, il n'exclut pas la reconnaissance des spécificités dont témoignent lesdites conventions. Il est un signe principal d'identification qui ne suffit pas à organiser les éléments : nombreux sont en effet les actes qui reposent sur le paiement de sommes d'argent ; à savoir la vente, le louage. La recherche d'autres critères est alors nécessaire. La notion d'aide technique tend à caractériser davantage les conventions environnementales, et à marquer leur singularité.

## B : L'OBJET TECHNIQUE DES CONVENTIONS

Les conventions environnementales tendent, dans de nombreux cas, à organiser une prestation technique. Elles prévoient un partenariat dans lequel les pouvoirs publics assurent une collaboration effective aux opérations de lutte contre les pollutions effectuées par les entreprises et autres acteurs

économiques. Il s'agit pour les uns et les autres de mener ensemble des actions concrètes et de mettre en synergie leurs connaissances, leur savoir-faire et leurs moyens en matériel et en personnel pour renforcer les performances environnementales de chaque intervenant.

La prestation technique apparaît dès lors comme un élément expliquant l'élaboration des accords. Elle est la traduction de la volonté des acteurs de mener des actions conjointes. Les partenaires entendent signer l'acte dans la mesure où ils envisagent de participer activement à la réalisation d'un projet commun. Ils ne se contentent pas de donner une somme d'argent, comme dans les hypothèses précédentes<sup>828</sup>. Ils s'impliquent concrètement dans les opérations environnementales.

La prestation technique devient la raison d'être des conventions. Elle permet d'en justifier la conclusion, à tel point qu'elle oriente le contenu de la norme juridique. Elle insuffle le programme de lutte contre les pollutions et les modalités d'intervention de chacun des signataires.

Elle tend dès lors à s'identifier à un critère de classification des accords en permettant de regrouper ceux qui visent à l'organisation d'une coopération scientifique et à la mise en commun des moyens en matériel et en personnel.

Certains acteurs environnementaux suivent particulièrement une démarche partenariale orientée vers la collaboration technique. L'ADEME fournit volontiers une aide aux acteurs économiques qui envisagent d'améliorer leurs performances environnementales. A cet effet, elle leur apporte un soutien logistique, et leur transmet son savoir-faire. Elle met à leur disposition ses capacités d'expertise, de conseil, ses outils méthodologiques, ses systèmes d'aide à la décision, à l'investissement et à la recherche. Les conditions de son intervention sont précisées dans les conventions ad hoc conclues pour trois ans.

C'est ainsi que l'ADEME a signé le 6 décembre 2004 avec le groupe Carrefour un accord-cadre pour l'amélioration continue des performances environnementales des activités du groupe de distribution. Ce dernier s'engage davantage dans des actions concrètes pour la préservation des ressources

---

<sup>828</sup> Cf. supra, A de ce paragraphe..

naturelles. Il envisage d'améliorer la gestion des déchets, d'accroître les économies d'énergie, de développer des modes de distribution et de consommation plus respectueux de l'environnement. En contrepartie, l'ADEME va faire bénéficier le groupe de son expertise dans ses domaines d'intervention. Elle est, à cet effet, associée aux actions tests sur les technologies nouvelles, les opérations pilotes et les méthodologies. Concrètement, l'agence participe au club « Demeter Environnement et Logistique » initié par Carrefour, à la mise en place de « Plans de déplacements entreprise ». Elle s'associe à l'expérimentation de véhicules propres roulant notamment au gaz naturel. Elle favorise l'efficacité énergétique en incitant à la prise en compte de l'environnement dans la construction et la maintenance des sites, et à l'utilisation des énergies renouvelables. Elle mène, en collaboration avec le distributeur, des réflexions pour accroître la valorisation des déchets, développer les outils d'information sur les caractéristiques écologiques des produits, et mettre en place des indicateurs d'évaluation de l'évolution de l'offre auprès des acheteurs et des vendeurs. Elle met par ailleurs à la disposition du groupe une méthode particulière dite du « bilan Carbone » pour expérimenter l'efficacité énergétique des bâtiments, et évaluer l'impact de la prise en compte de l'environnement dans la conception des produits sur les fournisseurs.

En signant également le 2 février 2005 avec le réseau des Centres techniques industriels (CTI) un accord-cadre pour une durée de trois ans, l'ADEME entend contribuer au renforcement et à l'extension des initiatives d'amélioration environnementales liées aux activités du cocontractant. Le réseau CTI couvre 17 Centres techniques industriels représentant 26 secteurs, 126 métiers et 4 500 ingénieurs, techniciens et chercheurs dans les industries majoritairement manufacturières. Il est le partenaire privilégié des industriels en contribuant à la prise en charge et à la résolution des questions énergétiques et environnementales auxquelles sont confrontées les entreprises. De fait, son influence est considérable auprès des acteurs économiques adhérents.

Par cet acte, l'ADEME soutient et renforce l'aide apportée par le réseau CTI au développement par les PME d'une démarche de lutte contre les pollutions. A cet effet, elle sensibilisera le personnel des CTI aux actions en faveur de la maîtrise de l'énergie afin qu'il devienne le relais d'information en la matière auprès de

ses membres. Elle invitera le réseau CTI à encourager la recherche et le développement dans les entreprises.

L'accord-cadre prévoit par ailleurs la collaboration des deux partenaires en matière de formation au bénéfice de l'un ou de l'autre. Ainsi, l'ADEME pourra mener des actions de formation en matière environnementale auprès des membres du réseau CTI. Les CTI qui ont une forte compétence technique, apporteront à leur tour leur concours aux actions de formation des ingénieurs de l'ADEME afin de les sensibiliser aux préoccupations particulières des différents secteurs industriels.

L'ADEME a aussi conclu le 7 février 2005 avec l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie un accord-cadre permettant de renforcer leur collaboration en faveur de la sensibilisation et l'accompagnement des entreprises dans les démarches de management environnemental, de favoriser le développement durable, l'éco-conception et la maîtrise de l'énergie. Les deux partenaires entendent agir suivant plusieurs modes d'intervention. Il s'agit pour eux de mener des actions d'information auprès des entreprises, en créant des postes de chargés de mission qui ont pour rôles de sensibiliser les industries et de leur apporter un conseil personnalisé. Il leur revient également d'élaborer en commun et de diffuser des outils d'aide tels que des guides, et de mener des campagnes de valorisation des actions et des entreprises exemplaires avec, par exemple, la remise du prix « Entreprises et Environnement » ou du trophée « Technologies Economes et Propres ».

Par ces accords, l'ADEME cherche à s'impliquer dans les démarches environnementales menées par les entreprises, et à apporter des réponses concrètes en matière de lutte contre les pollutions. Elle fixe un cadre partenarial dans lequel sont déterminées les modalités de son intervention et de son soutien scientifique et technique. Même si parfois elle est bénéficiaire de l'aide, comme le montre l'accord-cadre conclu le 2 février 2005 avec le réseau CTI, elle est, dans la plupart des cas, le signataire à qui il revient de mettre à disposition du partenaire son savoir-faire et ses connaissances.



La prestation technique apparaît comme un critère de classification, au même titre que l'objet financier. L'un et l'autre permettent d'identifier les conventions et de les distinguer des autres types d'actes. Ils révèlent les traits significatifs desdits accords et contribuent à les regrouper en un groupe homogène et cohérent. Ils en sont les caractéristiques principales et constantes qui sont ponctuées de données complémentaires apparaissant parfois alternativement. Ils sous-tendent d'autres variables qui viennent les entourer et les préciser. Ils commandent donc des critères supplémentaires qui servent à individualiser les conventions et à mettre en lumière leurs caractéristiques.

## PARAGRAPHE II : LES CRITERES SECONDAIRES, VECTEUR D'UNE CLASSIFICATION RIGOUREUSE

Le critère de l'objet financier et technique occupe indiscutablement une place centrale dans la recherche d'une classification fonctionnelle. Il en constitue le socle autour duquel gravitent plusieurs autres signes caractéristiques propres aux conventions de lutte contre les pollutions et qui lui sont étroitement liés. Or, dans la mesure où les critères sont indissociables des faits, ces derniers deviennent des termes génériques qui désignent des situations diverses. Ils s'apparentent alors à des variables qui témoignent tant de la spécificité de l'ensemble des accords, que de la singularité de chacun d'eux pris isolément.

Ils permettent à la fois d'appréhender la structure des actes et de réaliser un cadre axiologique et pratique de référence sur lequel l'analyse de ceux-ci peut se fonder. Leur détermination résulte donc d'une démarche rationnelle par laquelle sont traduites juridiquement des données empiriques. C'est ainsi que plusieurs variables qui entourent le critère principal de précisions utiles et rigoureuses se présentent comme de véritables critères complémentaires ; ils renseignent sur l'objectif des conventions, leur fondement juridique et la nature juridique des parties contractantes.

Or, ces trois caractères tendent à désigner des situations variées, si bien qu'ils constituent des signes génériques qui impliquent eux-mêmes des *sous-critères*, visant chacun des contextes spécifiques.

Le terme d'objectif désigne la manière d'appréhender la réalité du point de vue scientifique. Il s'exprime nécessairement par référence à des valeurs quantitatives ou qualitatives.

Le fondement juridique permet de prendre en compte le support de droit sur lequel reposent les conventions. Il s'agit de se reporter aux textes référents qui donnent une assise théorique aux actes concernés. Outre le fait qu'ils sont bien souvent inexistants, leur nature est diverse, disparate et peut relever d'une loi, d'un décret ou d'une circulaire. Si bien que le fondement des accords apparaît multiple et se révèle être hétérogène.

La nature juridique des contractants est variée. Qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités locales, des industriels, des agriculteurs, les uns et les autres sont des contractants potentiels. Les partenaires publics et privés relèvent de statuts évidemment différents.

Les critères ainsi retenus participent chacun à l'analyse des traits fondamentaux des accords, et contribuent, à ce titre, à la formation d'un ensemble conceptuel unifié et cohérent qui permet également l'élaboration d'une classification fonctionnelle.

Il importe dès lors d'aborder successivement ces trois critères afin de déterminer en quoi ils concourent ensemble et séparément à l'élaboration de cette typologie. Il s'agit donc d'envisager tout d'abord *les fondements juridiques des conventions* (A), puis *la nature juridique des parties contractantes, une référence aux multiples facettes* (B), et enfin *l'objectif quantitatif ou qualitatif des conventions, une donnée technique* (C).

## A : LES FONDEMENTS JURIDIQUES DES CONVENTIONS

A la multitude des conventions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques et à la diversité de leurs

intitulés<sup>829</sup> correspond un fondement juridique manifestement hétérogène. Il importe d'emblée de préciser la notion de "fondement juridique" pour déterminer toute sa portée et n'occulter aucune autre signification qui aurait une quelconque importance dans l'aboutissement de la présente recherche.

Ce concept est constitué de deux vocables qu'il convient de présenter. D'une part, le mot "fondement" qui provient du latin *fundamentum*, fondation, support, et de *fundare* c'est-à-dire fonder, asseoir solidement<sup>830</sup>, signifie, en philosophie, "ce qui donne à quelque chose sa raison d'être ou son existence, ou ce qui confère à un ordre de connaissances une garantie de valeur ; terme philosophique de base, puisque le problème du fondement de toute existence ou de toute connaissance qui cherche à établir si elles peuvent ou non être justifiées rationnellement est le problème central de la philosophie, aussi bien en ce qui concerne la logique et la science, la morale et le droit ou même l'art que la valeur de la philosophie elle-même et de la raison"<sup>831</sup>.

D'autre part, le mot "juridique", adjectif issu du latin *juridicus*, est relatif à ce "qui a rapport au droit"<sup>832</sup>.

Cette expression exprime la nécessité pour un écrit de se référer à un texte reconnu en droit, dont il tire son existence. A défaut, il serait dépourvu de toute valeur dont pourrait éventuellement se prévaloir le destinataire devant les juridictions. L'acte serait alors considéré comme inexistant<sup>833</sup>.

---

<sup>829</sup> Voir supra, titre I, chapitre II pour l'inventaire de ces conventions ; voici une liste non exhaustive mais topique à cet égard : les contrats de plan ; les marchés publics ; les contrats de délégation de service public ; le bail emphytéotique ; le marché d'entreprise de travaux publics ; le contrat d'assurance ; le contrat de branche ; la charte pour l'environnement ; la convention de réseau ; le contrat d'agglomération ; le contrat de pays ; le contrat de rivière ; le contrat de bassin ; le contrat de nappe ; le contrat de baie ; le contrat de vallée ; l'éco-audit et la certification ; les codes de bonne conduite ; le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole ; la convention d'application relative au PMPOA ; le contrat départemental relatif à la maîtrise des pollutions issues des élevages ; la convention d'application du contrat départemental relative à la maîtrise des pollutions issues des élevages ; le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage ; le contrat Eco-Emballages avec les industriels et les collectivités locales ; le contrat d'agriculture durable, la convention de prévention des risques technologiques, notamment.

<sup>830</sup> L.-M. Morfaux, *Vocabulaire de la philosophie et des sciences humaines, op. cit.*, p. 130.

<sup>831</sup> *Ibid.*

<sup>832</sup> Dictionnaire Le grand Robert de la langue française, 6 volumes, 2<sup>ème</sup> éd. augmentée, 2001.

<sup>833</sup> L'acte est en principe frappé d'inexistence juridique au terme d'une procédure dite de recours en déclaration d'inexistence ou d'un recours pour excès de pouvoir, en raison de la

Cette définition se réfère au postulat selon lequel seules les conventions prévues en droit ont une existence juridique.

En effet, seules la norme et la règle qui sont, selon le professeur Amselek<sup>834</sup>, "de purs synonymes interchangeables"<sup>835</sup>, sont susceptibles de servir de support à la rédaction d'un autre acte de valeur juridique inférieure ; les normes générales qui regroupent hiérarchiquement la constitution, la loi, la coutume et le règlement, s'imposent alors nécessairement aux normes d'application formées quant à elles de normes individuelles issues de décisions judiciaires et administratives<sup>836</sup>.

Le contrat, quant à lui, s'affiche comme l'acte juridique "*infra-législatif*" qui désigne aussi bien "les actes créateurs de normes que les normes créées par ces actes"<sup>837</sup>. Comme le souligne Kelsen, il stipule "tantôt des normes individuelles, tantôt des normes générales"<sup>838</sup>, de sorte qu'il apparaît comme un "fait créateur de droit"<sup>839</sup> ou un acte d'application du droit. Dans le premier cas, il prévoit impérativement l'application d'une sanction en cas de non-respect de ses prescriptions par les parties contractantes, alors que dans le deuxième, il se contente de régler les relations réciproques des sujets de droit, dans le cadre de normes générales créées par la législation ou par la coutume. Il participe ainsi à la formation de l'ordre juridique auquel il appartient qui se définit comme le "système de normes générales et de normes individuelles qui sont unies les unes

---

gravité des vices qui l'entachent. Il est alors considéré comme "nul et non avenue". Sont ainsi reconnus inexistants juridiquement, par exemple, les décisions qui émanent d'organismes "dépourvus d'existence légale" (CE 9 novembre 1983, *Saerens, Leb.* 453, en l'espèce, étaient en cause des décisions prises par un "conseil d'administration" d'une commune, composé du maire et des adjoints), celles qui sont manifestement insusceptibles de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'administration et sont ainsi à l'origine d'une voie de fait (TC 27 juin 1966, *Guigon, Leb.* 830 ; *AJ* 1966, p.547, note A. de Laubadère ; *D* 1968, p.7, note J.-C. Douence ; *JCP* 1967, n° 15135, concl. R. Lindon. Dans cette affaire, le Tribunal des Conflits reconnaît l'égale compétence du juge administratif et du juge judiciaire pour déclarer l'acte nul et de nul effet).

<sup>834</sup> Paul AMSELEK, *Norme et loi, op. cit.* p.4.

<sup>835</sup> Sur la définition de la norme, cf. *supra*, titre I.

<sup>836</sup> Voir la pyramide des normes telle que prônée par H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. Ch. Eisenmann, Dalloz, Institut Kelsen, 1962, Bruylant-LGDJ, 1999, p.224 et s. Il en ressort que la constitution se situe au sommet de l'ordre juridique interne, les normes juridiques générales créées par voie de législation ou par voie de coutume forment le degré immédiatement inférieur, puis le règlement, et enfin les décisions émanant d'organes d'application du droit, c'est-à-dire l'autorité judiciaire ou l'autorité administrative.

<sup>837</sup> *Op. cit.*, p.255.

<sup>838</sup> *Op. cit.*, p.258.

<sup>839</sup> *Op. cit.*, p.254.

aux autres par le fait que la création de chacune des normes qui appartient à ce système est réglée par une autre norme du système, et, en dernière analyse par sa norme fondamentale"<sup>840</sup>.

De ce fait, "tout acte juridique est à la fois application d'une norme supérieure et création, réglée par cette norme, d'une norme inférieure"<sup>841</sup>. Il doit donc "toujours être un acte d'application du droit, c'est-à-dire doit être l'application d'une norme juridique qui précède l'acte"<sup>842</sup>.

Dès lors, le contrat en tant qu'acte créateur de normes individuelles ne peut qu'être élaboré conformément aux prescriptions édictées par la règle qui lui est immédiatement supérieure "pour constituer un contrat juridiquement obligatoire, c'est-à-dire pour créer des normes qui obligent et habilitent les individus qui concluent le contrat"<sup>843</sup>.

En tant qu'acte créateur de normes générales, il se présente comme un accord élaboré de manière autonome par les parties, et contenant des règles dont le non-respect est assorti d'une sanction.

Il en résulte que les conventions de lutte contre les pollutions apparaissent dans la plupart des cas comme des actes créateurs de normes individuelles établis conformément aux règles générales.

En revanche, certaines d'entre elles incitent à s'interroger sur le caractère des normes<sup>844</sup> qu'elles énoncent, étant donné leur spécificité, car elles ne peuvent en aucun cas être considérées comme des normes générales en raison de leur *insuffisance*, par opposition à l'*autosuffisance* qui caractérise la norme générale selon Kelsen<sup>845</sup>, et ne sont pas non plus des actes qui font directement application du droit positif, de sorte que leur existence n'est *a priori* fondée sur aucun texte.

---

<sup>840</sup> *Op. cit.*, p.235.

<sup>841</sup> *Ibid.*

<sup>842</sup> *Op. cit.*, p.263.

<sup>843</sup> *Op. cit.*, p.256.

<sup>844</sup> Il faut d'ores et déjà préciser que le caractère normatif des prescriptions des conventions ressort davantage de l'approche matérielle, laquelle fait l'objet du titre I de la deuxième partie. Présentement, la référence à la norme permet seulement de situer les accords dans l'ordre juridique.

<sup>845</sup> H. KELSEN (*op. cit.*, p.255) se réfère à la notion d'autosuffisance comme condition à la qualification de norme juridique générale.

Faut-il pour autant les exclure de l'ordre juridique ? Relèveraient-elles, alors, du *non-droit* en tant que "désert juridique, lacune"<sup>846</sup>, qui correspondrait à des hypothèses "d'autolimitation du droit" ou "d'auto-neutralisation du droit", selon les expressions du professeur Carbonnier<sup>847</sup>, et qui viseraient tous les cas où il y a une "baisse plus ou moins considérable de la pression juridique"<sup>848</sup> pour diverses raisons ? Aux termes de cette définition, le *non-droit* sert à désigner "les atteintes à la structure du droit"<sup>849</sup>. Il ne serait alors possible que parce qu'il est sous-tendu par le droit.

Or, l'une des conséquences principales de cette distinction réside dans l'application d'une sanction éventuelle en cas de violation de la règle de droit. Le doyen Carbonnier relève à juste titre "qu'entre la règle juridique et sa violation (l'infraction pénale, le contrat nul) se forme un couple conceptuel, qui est tout entier du droit"<sup>850</sup>. Il faut reconnaître dans ces conditions, l'utilité de la qualification juridique de l'acte : sa force contraignante qui en minimise le non-respect.

Au demeurant, dans la mesure où la règle de droit est "une réalité aux contours indécis, irrésolus"<sup>851</sup> en raison d'une part, des diverses interprétations qu'elle suscite, et, d'autre part, de ses insuffisances liées à l'utilisation de notions floues et à ses lacunes, elle ne peut être un concept restrictif excluant de ce fait tout acte qu'elle ne retient pas explicitement et le reléguant dans la catégorie de *non-droit*.

Elle autorise la présence d'actes qui sans être véritablement du droit, car ils ne sont pas expressément prévus par la règle, ne relèvent cependant pas du non-droit, puisque leurs caractéristiques formelles les apparentent à un contrat. Les contrats de branche, les codes de bonne conduite signés par les industriels, les chartes des bonnes pratiques agricoles, par exemple, ressemblent aux contrats de droit privé dans la mesure où ils paraissent des actes consensuels qui reposent

---

<sup>846</sup> Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit (dir. A.-J. Arnaud), *op. cit.*

<sup>847</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, *op. cit.*, p.28 et s.

<sup>848</sup> *Op. cit.*, p.26.

<sup>849</sup> A.-J. ARNAUD, *Critique de la raison juridique, I – Où va la sociologie du droit ?*, Paris LGDJ, 1981, p.372.

<sup>850</sup> J. CARBONNIER, *op. cit.*, p.32. Et l'auteur de citer à cet égard A. HOEBEL, *The Law of Primitive Man*, 1954, p.37.

<sup>851</sup> P. AMSELEK, *La teneur indécisive du droit*, *op. cit.*, p.1201.

sur le libre accord des parties. Ils sont donc des actes créateurs de normes individuelles au même titre que la vente ou le louage.

Dans ces conditions, l'intégration au sein de l'ordre juridique des conventions qui sont *a priori* dépourvues de support textuel ne fait pas de doute.

Cela étant admis, il est permis d'envisager une classification de l'ensemble des accords par référence au degré de contrainte lié à la nature juridique de l'acte qui leur sert de fondement. C'est ainsi que deux catégories s'imposent au regard de cette caractéristique : les conventions dont le fondement juridique est contraignant et celles dont le fondement juridique est peu contraignant.

Apparues d'abord en dehors de tout cadre juridique préexistant, certaines conventions parmi celles qui font l'objet de notre recherche ont depuis été assujetties à des dispositions écrites tentant ainsi d'harmoniser leur procédure d'élaboration et leur contenu.

Nombreuses sont celles qui relèvent d'une circulaire ou d'une recommandation européenne. Or, la force juridique de tels actes est très faible de sorte que peu d'effet contraignant leur est conféré. Dans ces conditions, l'objectif d'uniformisation qui justifie leur raison d'être est loin d'être atteint.

Face à ce constat, il paraît utile de recourir à des règles plus contraignantes. Il est aisé de constater à cet égard un engouement actuel pour l'élaboration d'actes normatifs, tels que la loi et le décret, pour servir de support juridique aux conventions environnementales.

Il convient dès lors d'exposer successivement les deux caractères du fondement juridique des accords.

#### 1) Les conventions au fondement juridique peu contraignant

L'essor de la technique conventionnelle en matière de lutte contre les pollutions s'accompagne corrélativement d'une amplification du droit en tant que réponse rationnelle à un développement anarchique de cet instrument.

Rédigés à l'origine en fonction de données empiriques et selon le bon vouloir de chacune des parties contractantes, en raison de l'absence de tout support juridique préalablement établi et indiquant la procédure à suivre, bon nombre d'accords laissent transparaître une impression d'hétérogénéité et de confusion quant à leurs modalités d'élaboration, à leur contenu et à leur nature incertaine<sup>852</sup>.

Ainsi, les contrats de branche des années 1970 ont suscité de nombreuses réflexions et interrogations en ce qui concerne leur nature et leur régime juridique<sup>853</sup>. Le Conseil d'Etat lui-même a annulé la décision du Ministre de passer de telles conventions pour défaut de base légale dans l'arrêt du 8 mars 1985, *Association Les Amis de La Terre*<sup>854</sup>. En refusant de reconnaître une valeur juridique aux contrats de programme passés le 9 novembre 1976 entre l'Etat et les filiales de la Société Péchiney-Ugine-Kuhlmann dont l'objet exclusif est de prévoir le programme échelonné des mesures que lesdites sociétés s'engagent à prendre pour leurs établissements classés en vue de satisfaire aux préoccupations visées par la législation en vigueur, il s'obstine à s'opposer à une réalité patente et incontournable.

Or, il ne fait pas de doute que ces conventions sont de nature particulière et qu'elles nécessitent de ce fait un régime spécifique.

Les pouvoirs publics ont recours à des actes ayant une faible portée juridique. La recommandation européenne se définit comme "un acte dépourvu d'effets obligatoires. Le sens juridique du mot coïncide avec son sens courant. Ses destinataires ne sont pas obligés de s'y soumettre et ne commettent pas

---

<sup>852</sup> Peuvent être cités à cet égard, les contrats de branche, les codes de bonne conduite signés par les industriels et les agriculteurs, les chartes en matière de lutte contre le bruit, les conventions de réseau, les contrats d'agglomération antérieurs au décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatifs aux projets d'agglomération (*JORF* 22 décembre 2000, p.20391) et à la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*JORF* 29 juin 1999, p.9515) desquels ils sont issus.

<sup>853</sup> Voir à ce propos, J.-F. SESTIER, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, Thèse, Lyon III, 1988, p.440 et s. ; P. LASCOUMES et J. VALLUY, Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel, *Sociologie du travail*, 1996, 4, p.551 ; P. LASCOUMES, Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branches et d'entreprise, *Revue Politiques et Management public*, Volume 11, n°4, 1993, p.47.

<sup>854</sup> C.E. 8 mars 1985, *Association Les Amis de La Terre*, *Leb.*73 ; *RFDA* 1985/3, p.363, concl. M. Jeanneney ; *AJDA* 1985, p.382, note J. Moreau.



d'infractions en ne la respectant pas"<sup>855</sup>. Elle a une valeur permissive et crée une situation juridique nouvelle "lorsque les principes posés par la recommandation ne coïncident pas avec les normes qui régissent jusque-là les rapports étatiques"<sup>856</sup>. La recommandation de la Commission européenne du 9 décembre 1996 concernant les accords environnementaux mettant en œuvre des directives communautaires<sup>857</sup> constitue un cadre juridique non obligatoire aux conventions permettant l'application des directives européennes.

La circulaire est largement utilisée pour pallier très rapidement l'absence de règle. En tant qu'instrument de droit privilégié de l'administration, cette technique juridique joue un rôle irremplaçable dans les services administratifs de l'Etat et des collectivités locales, soit pour interpréter et préciser la réglementation, soit pour déterminer les règles d'une procédure quelconque. Dans le premier cas, elle apparaît comme un acte complémentaire à la réglementation, et un outil de travail destiné à l'administration. Dans le deuxième, elle se positionne en tant que norme supplétive comblant le vide juridique existant.

Elle a engendré une uniformisation de la technique conventionnelle malgré les faiblesses notoires qui lui sont attribuées et qui sont essentiellement liées à sa fragile portée juridique – la violation de ses dispositions ne donne en principe lieu à aucun recours en justice. Selon l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 29 janvier 1954 *Institution Notre-Dame du Kreisker*<sup>858</sup>, la circulaire interprétative qui est celle qui commente un texte existant, ne peut faire l'objet d'un recours contentieux. Seule la circulaire réglementaire qui crée une règle de droit, peut donner lieu à un recours pour excès de pouvoir et être annulée si le ministre n'a pas le pouvoir réglementaire. Dans ces conditions, la portée juridique d'une circulaire est réduite. La circulaire interprétative étant insusceptible de recours en annulation, ne peut être invocable par les citoyens et ne peut être opposable par l'administration aux administrés. La circulaire

---

<sup>855</sup> P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 7<sup>ème</sup> édition, 2002, n°247, p.378.

<sup>856</sup> *Op. cit.*, n°248, p.380.

<sup>857</sup> Recommandation de la Commission du 9 décembre 1996, 96/733/CE, concernant les accords environnementaux mettant en œuvre des directives communautaires, *JOCE* N° L 333/59 du 21 décembre 1996.

<sup>858</sup> CE Ass. 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame de Kreisker*, *Leb.* 64 ; *RDPA* 1954.50, concl. Tricot ; *AJ* 1954.II bis. 5 chron. Gazier et Long ; *RDPA* 1955.175, note M. Waline.

réglementaire qui est illégale en tant qu'elle a été élaborée par une autorité incompétente, ne peut fonder un recours contentieux. La violation des dispositions des circulaires ne sera pas sanctionnée.

Précisément, cette solution est remise en cause par la jurisprudence *Mme Duvignères*<sup>859</sup> qui confère à la circulaire une force juridique dont elle était dépourvue auparavant. En confirmant la distinction entre la circulaire impérative et la circulaire non impérative établie auparavant par les arrêts *IFOP*<sup>860</sup> et *Villemain*<sup>861</sup>, elle parvient à reconnaître à la première, de par son effet obligatoire et en raison des dispositions de caractère général qu'elle contient, une portée juridique s'apparentant au règlement. Elle doit en effet être regardée comme un acte faisant grief qui, en tant que tel est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La seconde qui, en revanche, est dénuée de caractère impératif, ne saurait faire grief et engendrer un recours contentieux.

Cette distinction qui revient sur celle des circulaires interprétatives et réglementaires issue de la jurisprudence précitée *Institution Notre-Dame du Kreisker*, ne la contredit pas pour autant. Sans aucun doute, les dispositions impératives à caractère général sont en réalité des circulaires réglementaires. En revanche, les circulaires interprétatives peuvent être des circulaires impératives ou non impératives suivant la nature de leurs dispositions. Elles sont impératives si elles contiennent des prescriptions. Elles sont des circulaires non impératives si elles s'attachent à donner une opinion sur un acte.

De nombreuses circulaires ont été édictées en matière de lutte contre les pollutions, soit pour préciser le contenu d'un texte existant, soit pour déterminer la procédure à suivre dans l'élaboration de telle convention, ou encore pour recommander un certain comportement aux services de l'Etat ou des collectivités territoriales. Les unes et les autres s'analysent comme des circulaires impératives. Elles contiennent "des dispositions impératives de caractère

---

<sup>859</sup> C.E. Sect. 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*, *RFDA* 2003, p.274, concl. Fombeur, p.510, note Petit ; *AJDA* 2003, p.487, chron. Donnat et Casas ; *JCP A* 2003, n°5, comm. J. Moreau ; *LPA* 23 juin 2003, note Combeau ; *GAJA*, *op. cit.*, n°118, p.902.

<sup>860</sup> C.E. 18 juin 1993, *IFOP*, *Leb.*178 ; *RA* 1993, p.322, concl. Scanvic.

<sup>861</sup> C.E. Ass. 28 juin 2002, *Villemain*, *RFDA* 2002, p.723, concl. Boissard ; *AJDA* 2002, p.586, chron. Donnat et Casas ; *RDP* 2003, p.447, note Guettier.

général” qui, selon la jurisprudence *Mme Duvignères* précitée, constituent le critère de distinction entre la circulaire impérative et non impérative. Quelles donnent une interprétation des lois et règlements ou qu’elles créent une règle de droit opposable aux intéressés, elles s’imposent comme des circulaires impératives, dans la mesure où elles comportent des dispositions à caractère général.

Plusieurs exemples peuvent être évoqués.

La circulaire interministérielle du 8 janvier 2004 permettant l’application du Code des marchés publics<sup>862</sup> s’analyse comme une circulaire impérative qui interprète le nouveau Code des marchés publics, issu du décret n°2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics<sup>863</sup>, au moyen de dispositions impératives de caractère général. Elle est un document commentant ou interprétant le texte réglementaire en édictant des prescriptions à caractère général et obligatoire<sup>864</sup>. Elle est un “manuel d’application” du code des marchés publics rappelant “les grands principes qui fondent l’achat public en France”, aux termes de l’introduction dudit acte.

La circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes<sup>865</sup> s’apparente à une circulaire impérative. En précisant, d’une part, “le caractère spécifique de la contribution des réseaux de villes à la politique contractuelle d’aménagement et de développement durable du territoire, (en aménageant, d’autre part), dans le sens d’une plus grande souplesse et d’une déconcentration accrue, la procédure déterminant le soutien de l’Etat, elle est obligatoire dans

---

<sup>862</sup> Circulaire interministérielle du 8 janvier 2004 d’application du code des marchés publics, *MTP* 9 janvier 2004, p.29.

<sup>863</sup> Décret n°2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics, *JORF* 8 janvier 2004, p.37003.

<sup>864</sup> D’autres circulaires s’apparentent à des circulaires impératives qui interprètent un texte existant. Peuvent être citées notamment : la circulaire du 21 octobre 1981 sur le traitement et l’élimination des déchets (*JORF*, N.C, 7 janvier 1982, p.194) ; la circulaire du 25 septembre 1991 sur la détermination de l’offre la plus intéressante dans les procédures de dévolution des marchés publics (*MTP* 4 octobre 1991, textes officiels – 4584 –VIII, p.330) ; la circulaire du 28 février 1997 relative au développement des démarches environnementales des entreprises (*Droit de l’environnement*, avril 1997, n°47, p.5) ; la circulaire du 25 avril 1997 relative à la maîtrise des pollutions d’origine agricole (*Droit de l’environnement*, juillet-août 1997, n°50, p.4) ; la circulaire n° 98-93 du 9 octobre 1998 relative à l’élaboration des diagnostics en vue de la définition des enjeux de l’Etat sur les territoires urbains ; préparation du volet territorial des contrats de plan Etat-région (*BOMETT* n°863-98/20, 10 novembre 1998).

<sup>865</sup> Circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes, *JORF* 7 juin 2000, p.8571.

ses effets. Elle impose aux intéressés, dans des termes généraux, une ligne de conduite à laquelle ils doivent se soumettre. Le fait que son objet ne soit plus l'interprétation de la réglementation, mais la création d'une règle de droit, confirme le caractère impératif de la circulaire. Dès lors que cette dernière comporte des dispositions impératives à caractère général, elle est nécessairement réglementaire, et vice versa<sup>866</sup>. Elle fixe à ce titre un cadre juridique nouveau aux accords à venir.

La circulaire impérative peut faire l'objet d'un recours contentieux, et être annulée. Si elle crée une règle nouvelle, son illégalité peut résulter de l'incompétence de son auteur et "d'autres motifs", selon les termes de l'arrêt *Mme Duvignères*, qui consistent en l'erreur de droit et en la violation de la règle de droit. Si elle réitère une illégalité, elle est annulée depuis cette jurisprudence. Le juge peut prononcer l'annulation d'une circulaire interprétative qui, au moyen de dispositions à caractère général, reprend les dispositions d'un texte réglementaire ayant été illégalement fixées. Avec la jurisprudence *Institution Notre-Dame de Kreisker* une telle solution était impossible. La circulaire réglementaire continuait à s'appliquer malgré l'illégalité de l'acte qu'elle interprétait.

Il ressort de la jurisprudence *Mme Duvignères*, que les circulaires impératives peuvent être le support juridique des techniques conventionnelles

---

<sup>866</sup> Plusieurs autres circulaires peuvent être qualifiées de circulaires impératives qui sont réglementaires :

- les cinq circulaires instituant les contrats de rivière et de baie : circulaire du 5 février 1981 relative aux contrats de rivière (Code permanent Environnement, Rubrique Eau) ; circulaire du 12 novembre 1985 relative aux contrats de rivière (Code permanent Environnement, Rubrique Eau) ; circulaire du 13 mai 1991 sur le contrat de baie (Code permanent, Rubrique Eau) ; circulaire n° 93-36 du 22 mars 1993 relative à l'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 ou de baie (*BOMETT* 93/11, 30 avril 1993, p.12) ; circulaire n° 94-81 du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières, appel aux contrats de rivière (*BOMETT* 94/33, 10 décembre 1994, p.35) ; circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, *Bulletin officiel du ministère de l'Ecologie et du Développement durable* n°5 du 15 mars 2004.
- la circulaire n° 94-48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable des territoires) (*BOMETT* 94/17, 30 juin 1994, p.41 ; *Droit de l'environnement*, octobre-novembre 1994, n°27, p.77) se substitue à la circulaire du 7 janvier 1993 relative aux chartes d'écologie urbaine et de la qualité de la vie (non publiée) remplaçant elle-même la circulaire n° 91-67 du 24 juin 1991 relative aux plans municipaux et départementaux d'environnement (*Droit de l'environnement*, décembre 1991, n°10 et 11, p.78).

soit en interprétant le texte réglementaire qui les prévoit, soit en édictant une règle nouvelle qui les crée. Leur annulation n'étant obtenue qu'en cas d'illégalité, aucune raison ne laisse penser qu'elles ne peuvent être le fondement juridique des conventions. Dans ces conditions, les circulaires impératives s'imposent aux intéressés. Elles sont susceptibles de leur faire grief. Dès lors, leur violation peut être sanctionnée.

En somme, les circulaires impératives constituent le fondement juridique de certaines conventions. Elles sont soit le seul acte qui les prévoit, soit un acte intermédiaire qui ne fait que confirmer leur existence. Dans ce cas, elles interprètent l'acte réglementaire fixant le cadre juridique des accords.

## 2) Les conventions au fondement juridique contraignant

Sont visés dans cette catégorie les types d'accords qui sont directement issus d'un acte normatif, que celui-ci soit général ou individuel, selon la distinction opérée par Kelsen<sup>867</sup> et précédemment exposée.

Au terme de l'examen de l'ensemble des conventions, il apparaît que la majorité d'entre elles ont pour fondement juridique tant la jurisprudence que la réglementation qui ne pèchent pas, l'une et l'autre, par leur insuffisance quantitative.

a- La jurisprudence contribue largement à la construction d'un édifice normatif autour duquel se rallient les conventions.

Outre les hypothèses où les juridictions se prononcent sur l'application de sanctions qui sont prévues par un texte de loi – elles font dans ce cas référence à une norme générale –, elles font parfois office de législateur, "exactement comme l'organe investi par la Constitution du pouvoir de légiférer" comme le

---

<sup>867</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 224 et s.

relève Kelsen<sup>868</sup>, ou plus précisément de "jurislatureur", selon l'expression du professeur Chapus<sup>869</sup>.

Les décisions qui interviennent dans cette hypothèse deviennent alors obligatoires pour l'administration, les administrés et les juridictions qui auront à connaître de cas concrets semblables "par le fait que la norme individuelle qu'elle représente s'est généralisée"<sup>870</sup>. Car leur portée sinon impérative lorsqu'on ne peut y déroger sans commettre d'illégalité, sauf disposition législative contraire, est à tout le moins supplétive – les normes ne s'appliquent qu'à défaut d'une disposition réglementaire contraire ; un décret, *a fortiori* une loi, peuvent alors leur faire échec.

Elles participent activement à "la continuation du processus de création du droit, et non son commencement"<sup>871</sup>, concomitamment aux autres organes détenteurs du pouvoir de créer les normes générales en vertu de la Constitution<sup>872</sup>, particulièrement lorsqu'elles en conçoivent les principes et les principes généraux du droit.

La contribution du juge est en effet fondamentale dans la construction du droit administratif notamment en raison de l'absence de lois à l'origine définissant ses notions et ses principes, et de code analogue au Code civil, de sorte que ce droit est devenu un "droit fondamentalement jurisprudentiel"<sup>873</sup>. On évoque d'ailleurs à juste titre la "production normative jurisprudentielle"<sup>874</sup>.

L'intervention croissante du législateur en ce domaine pour tenter d'apporter une pierre solide à l'édifice n'a pas modifié la situation. Ce droit continue à être essentiellement jurisprudentiel tant il est vrai que l'importance du travail accompli par les juges depuis le 19<sup>ème</sup> siècle ne saurait être anéantie en quelques décennies par le parlement.

---

<sup>868</sup> *Op. cit.*, p.249.

<sup>869</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, Domat, droit public, 15<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, 2001, n°116, p.93.

<sup>870</sup> *Ibid.*

<sup>871</sup> H. KELSEN, *op. cit.*, p.254.

<sup>872</sup> Articles 21, 34 et 37 de la Constitution de 1958.

<sup>873</sup> R. CHAPUS, *op. cit.*, n°11, p.6.

<sup>874</sup> *Op. cit.*, n°118, p.93.

Depuis l'arrêt Blanco<sup>875</sup> le juge n'a pas cessé d'enrichir le droit administratif de principes généraux du droit.

Nombreux sont en effet les arrêts qui dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle ont ainsi encadré et précisé la procédure d'élaboration des contrats administratifs en confirmant les règles générales qui leurs sont applicables<sup>876</sup>.

Force est de reconnaître par ailleurs le rôle prééminent du juge dans la détermination de la notion de principe général du droit. Depuis les arrêts *Aramu et autres* du 26 octobre 1945<sup>877</sup> <sup>878</sup>, grâce auxquels l'expression "principes généraux du droit" a été expressément utilisée, de très nombreux principes ont été consacrés par la jurisprudence administrative concernant notamment la liberté<sup>879</sup>,

<sup>875</sup> T.C. 8 février 1873, *Blanco*, *Leb.* 61, 1<sup>er</sup> supplément, concl. David ; *D.* 1873.3.20, concl. David ; *S.* 1873.3.153, concl. David ; *GAJA*, *op. cit.*, n°1, p.1.

<sup>876</sup> C'est ainsi par exemple, que le juge a reconnu que la cause absente (C.E. 12 novembre 1948, *Compagnie des Messageries Maritimes*, *Leb.* 48) ou illicite (C.E. 25 novembre 1921, *Savonneries Olive*, *RDP* 1921, p.107, concl. Rivet) engendre la nullité du contrat ou de l'une de ses clauses.

Il a également consacré l'existence d'un pouvoir de modification unilatérale des clauses financières du contrat administratif : C.E. 21 mars 1910, *Compagnie Générale des Tramways* (*Leb.* 216, concl. Blum ; *S.* 1911.3.1, concl. Blum, note Hauriou ; *D.* 1912.3.49, concl. Blum ; *RDP* 1910, p.270, note Jèze ; *GAJA*, *op. cit.*, n°23, p.135). C'est par l'arrêt *Paul Dupont* (C.E. 17 mars 1864, *D.* 1864.3.87) que le pouvoir de résiliation unilatérale du contrat a été reconnu à l'administration et par l'arrêt *Distillerie de Magnac-Laval* (C.E. 2 mai 1958, *Leb.* 246 ; *AJ* 1958,II, p.282, concl. Kahn ; *D.* 1958, p.730, note de Laubadère).

Le juge a par ailleurs précisé les conditions du prononcé de la résiliation : pour motif d'intérêt général, pour faute (C.E. 25 mars 1991, *Copel*, *CJCE* 1993, p.238 ; la résiliation est fondée sur des manquements à des obligations financières) ou pour exécution non fautive (C.E. 10 janvier 1902, *Compagnie Nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen*, *Leb.* 5 ; *S.* 1902.3.17, note Hauriou ; *GAJA*, *op. cit.*, n°9, p.57).

Il a également indiqué que la théorie de l'imprévision (C.E. 30 mars 1916, *Compagnie Générale d'Eclairage de Bordeaux*, *Leb.* 125, concl. Chardenet ; *S.* 1916.3.17, concl. Chardenet, note Hauriou ; *D.* 1916.3.25, concl. Chardenet ; *RDP* 1916, p.206 et 388, concl. Chardenet, note Jèze ; *GAJA*, *op. cit.*, n°32, p.188), la force majeure (C.E. Ass. 9 décembre 1932, *Compagnie des Tramways de Cherbourg*, *Leb.* 1050, concl. Josse ; *S.* 1933.3.9, concl. Josse, note P. Laroque ; *D.* 1933.3.17, concl. Josse, note Pelloux ; *RDP* 1933, p.117, concl. Josse, note Jèze) et la théorie du fait du prince (C.E. 15 juillet 1949, *Ville d'Elbeuf*, *Leb.* 359 ; *D.* 1950, p.60, note Blaevoet ; *S.* 1950.3, p.61, note Mestre) ne s'appliquaient que si l'économie du contrat se trouvait bouleversée.

<sup>877</sup> C.E. Ass. 26 octobre 1945, *Aramu et autres* (*Leb.* 213 ; *D.* 1946, p.158, note G. Morange ; *EDCE* 1947, n°1, p.48, concl. R. Odent ; *S.* 1946.3.1, concl. R. Odent).

<sup>878</sup> Le principe général du respect des droits de la défense avait été retenu implicitement, sans être nommé, par le Conseil d'Etat peu de temps auparavant avec l'arrêt de Section du 5 mai 1944 *Dame Veuve Trompier-Gravier* (*Leb.* 133 ; *D.* 1945, p.110, concl. B. Chenot, note J. de Soto ; *RDP* 1944, p.256, concl. B. Chenot, note G. Jèze ; *GAJA*, *op. cit.*, n°57, p.352).

<sup>879</sup> Voir par exemple, C.E. Sect. 14 février 1958, *Abisset*, *Leb.* 98, concl. M. Long ; *AJ* 1958, 2, p.220, chron. J. Fournier et M. Combarrous.

la sécurité<sup>880</sup>, l'égalité<sup>881</sup>, le statut de la fonction publique<sup>882</sup>, celui des juridictions<sup>883</sup>, le droit de l'extradition<sup>884</sup> et le droit applicable aux réfugiés<sup>885</sup>.

b- Le législateur s'est empressé d'user de son pouvoir pour légiférer, sans pour autant entrer en concurrence avec le juge, de sorte qu'il ressort de cette situation une impression d'éclosion parallèle de règles de droit, les unes issues des juridictions, les autres émanant des autorités constitutionnellement investies du pouvoir de créer des normes.

Le thème de la production juridique<sup>886</sup> a d'ailleurs été largement abordé par la doctrine<sup>887</sup> et les juridictions<sup>888</sup> en raison des enjeux administratifs qu'il implique. Certains d'entre eux dénoncent à cet égard "la surproduction normative, l'inflation des principes et des règles"<sup>889</sup>, et prônent une "rationalisation"<sup>890</sup> comme vecteur d'une simplification du droit.

<sup>880</sup> Voir notamment en ce qui concerne le principe en vertu duquel toutes les décisions administratives sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, l'arrêt C.E. Ass. 17 février 1950, *Dame Lamotte* (*Leb.* 110 ; *RDP* 1951, p.478, concl. J. Delvolvé, note M. Waline).

<sup>881</sup> Voir par exemple, C.E. Ass. 7 février 1958, *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges* (*Leb.* 74 ; *AJ* 1958, 2, p.130, concl. F. Grévisse et p.220, chron. J. Fournier et M. Combarrous).

<sup>882</sup> Voir par exemple le principe interdisant à l'administration de licencier une salariée en état de grossesse (C.E. Ass. 8 juin 1973, *Dame Peynet* (*Leb.* 406, concl. S. Grévisse ; *AJ* 1973, p.587, chron. D. Léger et M. Boyon ; *JCP* 1975, n°17957, note Y. Saint-Jours).

<sup>883</sup> Il s'agit par exemple du principe imposant le caractère contradictoire de la procédure : C.E. Ass. 12 octobre 1979, *Rassemblement des nouveaux avocats de France* (*Leb.* 371 ; *AJ* 1980, p.248, note C. Debouy ; *JCP* 1980, n°19288, concl. M. Franc).

<sup>884</sup> Voir notamment le principe du respect des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine : C.E. Ass. 25 novembre 1984, *Lujambo Galdeano* (*Leb.* 307 ; *AJ* 1984, p.669, chron. J.-E. Schoettl et S. Hubac ; *JCP* 1984, n°20346, concl. B. Genevois, note W. Jeandidier ; *RFDA* 1985, p.183, note H. Labayle ; *Rev. sc. crim.* 1984, note C. Lombois).

<sup>885</sup> Voir par exemple le principe selon lequel la qualité de réfugié reconnue à un étranger soit étendue aux membres de sa famille immédiate (conjoint et enfants mineurs) : C.E. Ass. 1<sup>er</sup> avril 1988, *Bereciartua-Echarri* (*Leb.* 135 ; *AJ* 1988, p.322, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre ; *D.* 1988, p.413, note H. Labayle ; *JCP* 1988, n°21071, concl. C. Vigouroux ; *RFDA* 1988, p.499, note B. Genevois) ; C.E. Ass. 2 décembre 1994, *Mme Agyepong* (*Leb.* 523, concl. M. Denis-Linton ; *AJ* 1994, p.878, chron. L. Touvet et J.-H. Stahl ; *D.* 1995, SC, p.171, obs. F. Julien-Laferrière ; *RFDA* 1995, p.86, concl. M. Denis-Linton).

<sup>886</sup> Cf. supra, titre I.

<sup>887</sup> Voir à ce sujet, par exemple : J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *op. cit.*, p.673 ; J. CHEVALLIER, Les enjeux de la déréglementation, *op. cit.*, p.281 ; La rationalisation de la production juridique, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, *op. cit.*, p.11 ; M. PRIEUR, La déréglementation en matière d'environnement, *RJE* 1987-3 p.319 ; J. UNTERMAIER, Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, *Etudes en hommage à Alexandre Kiss*, *op. cit.*, p.499.

<sup>888</sup> Conseil d'Etat, *Rapport public 1991*, Etudes et documents, n° 43, *op. cit.*, p.15.

<sup>889</sup> *Ibid.*

<sup>890</sup> J. CHEVALLIER, La rationalisation de la production juridique, *op. cit.*, p.11.



Le droit de l'environnement en général et la lutte contre les pollutions et les nuisances et la prévention des risques technologiques en particulier apparaissent dans une large mesure comme des contre-exemples de cette "recherche effrénée de la simplification"<sup>891</sup>. Il est en effet aisé d'observer en ce domaine une multitude de textes hétérogènes qui tendent au contraire à conforter l'impression de "complexité du droit"<sup>892</sup> si souvent observée.

Il est à peine exagéré de considérer qu'à chaque type d'accord correspond une règle particulière, tant le nombre de textes servant de fondement juridique à l'ensemble des actes est important, qu'il s'agisse aussi bien de lois, d'ordonnances, de décrets que de règlements et de directives européens<sup>893</sup>.

Cette inflation est perçue comme le moyen d'encadrer l'élaboration des conventions afin de permettre une harmonisation formelle de leur présentation et

---

<sup>891</sup> J. UNTERMAIER, Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, *op. cit.*, p.499.

<sup>892</sup> *Ibid.*

<sup>893</sup> Il est possible de donner des exemples de cette diversité réglementaire qui est révélatrice du nombre important de textes : les contrats de plan, sous leur forme actuelle, sont issus de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (*préc.*) ; le régime juridique des contrats de droit privé relève du Code civil ; les contrats de marchés publics sont régis par le nouveau Code des marchés publics issu de la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (*JORF* 12 décembre 2001, p.19703) et modifiée par le décret n°2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics (*JORF* 8 janvier 2004, p.37003) ; les conventions conclues par Eco-Emballages notamment, ont comme cadre juridique les différents textes relatifs aux déchets, à savoir la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (*JORF* 16 juillet 1975, p.7279, modifiée par la loi n°88-1261 du 30 décembre 1988, *JORF* 4 janvier 1989, p.113), les directives européennes du 15 juillet 1975 sur les déchets, du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, le décret n°92-377 du 1<sup>er</sup> avril 1992 portant application pour les déchets résultant de l'abandon des emballages de la loi du 15 juillet 1975 (*JORF* 3 avril 1992, p.5003) ; les conventions agricoles ont pour fondement juridique des règles européennes [le règlement du 15 juillet 1991 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (règlement (CEE) N° 2328/91 du Conseil, *JOCE* N°L 218/1 du 6 août 1991), la directive du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (directive du Conseil 91/676/CEE, *JOCE*, N°L 375/1 du 3 décembre 1991)] et de droit interne [par exemple, le contrat d'agriculture durable a été créé par le décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural (*JORF* 25 juillet 2003, p.12594)] ; les contrats d'agglomération résultent désormais de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*JORF* 29 juin 1999, p.9515) et du décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomérations (*JORF* 22 décembre 2000, p.20391) ; les contrats de pays qui sont issus de la même loi relèvent en revanche du décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays (*JORF* 20 septembre 2000, p.14722) ; les conventions de prévention des risques technologiques sont prévues par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (*JORF* 31 juillet 2003, p.13021).

de leurs implications juridiques. Elle se présente comme une réponse au foisonnement anarchique d'accords conclus par les acteurs environnementaux tant publics que privés qui a pu être constaté préalablement à toute intervention normative. Elle témoigne de surcroît du respect d'une donnée fondamentale inhérente à l'ensemble des actes qui est liée à la diversité de la qualité des parties contractantes.

## B : LA NATURE JURIDIQUE DES PARTIES CONTRACTANTES, UNE REFERENCE AUX MULTIPLES FACETTES

La référence à la nature des contractants révèle la diversité des conventions de lutte contre les pollutions, et contribue à procéder à une classification rigoureuse à partir de données empiriques. Car il est patent de constater qu'à chaque type d'actes participent des personnes dotées d'un statut juridique différent, même si certaines d'entre elles sont présentes de manière transversale et transcendent les délimitations catégorielles des accords. Il est en effet fréquent de rencontrer l'Etat et les agences de l'eau comme partenaires financiers, et ce quel que soit le type d'acte conclu<sup>894</sup> et l'objectif poursuivi par ce dernier<sup>895</sup>. Ils s'engagent la plupart du temps contractuellement pour aider pécuniairement tant des personnes privées que des personnes publiques, à savoir

---

<sup>894</sup> La participation de l'Etat et des agences de l'eau est constante qu'il s'agisse des contrats de milieux, des contrats d'agglomération, des conventions de mise en œuvre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (convention d'application relative au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage), des chartes pour l'environnement ou des contrats de branche.

<sup>895</sup> La participation de l'Etat et des agences de l'eau dans bon nombre de conventions en matière de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques comme il vient d'être souligné (cf. note précédente), renvoie nécessairement à des objectifs différents et spécifiques bien qu'ils aient un objet commun ; celui du financement des travaux à effectuer.

Les contrats de rivière, portent en effet sur l'assainissement, la restauration et la mise en valeur des milieux, l'entretien et la gestion des rivières.

Les contrats d'agriculture durable tentent de concilier plusieurs objectifs qui ont trait à l'économie, à l'emploi, à l'aménagement et au développement de l'espace rural et de l'environnement.

Les contrats d'agglomération intègrent les dimensions économiques et sociales dans l'appréhension du développement durable de l'agglomération. Il en est de même des chartes de pays "qui expriment le projet commun de développement durable du territoire" (art. 4 du décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays, *préc.*).

les collectivités territoriales notamment, à réaliser des investissements de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques.

La participation régulière de ces personnes publiques s'agrège du concours ponctuel d'autres contractants dont la qualité varie en fonction de l'acte considéré. Cette situation s'apparente dès lors à une fonction qui implique nécessairement la présence de deux termes, dont l'un constitue une donnée constante et l'autre la variable. Si le premier se réfère aux parties contractantes qui octroient les subventions, le deuxième renvoie à celles qui en sont les bénéficiaires. Et la nature juridique de ces derniers peut être multiple aussi bien publique que privée.

Or, ces deux composantes influencent et orientent nécessairement la recherche d'une classification rationnelle.

Elles incitent à emprunter une dialectique qui intègre les contradictions liées à la nature juridique tant de l'ensemble des contractants que d'une certaine catégorie d'entre eux, à savoir celle du bénéficiaire de l'aide prévue par l'accord. Elles permettent ainsi de tenir compte de la mission qui est dévolue aux différents signataires, à savoir octroyer une aide ou en bénéficier. Elles incitent également à réfléchir plus amplement à une systématisation de ceux-ci par référence à leur statut.

Il peut être constaté que certaines personnes publiques se présentent fréquemment comme les détentrices de fonds et d'autres s'affichent plus largement comme les subventionnées, alors que les personnes privées, entreprises ou particuliers, sont principalement celles qui perçoivent les sommes d'argent.

#### 1) La nature juridique publique des parties contractantes

S'il est reconnu que les collectivités publiques se présentent principalement comme les financeurs de travaux de lutte contre les pollutions,

certaines d'entre elles en revanche sont essentiellement les bénéficiaires des aides ainsi octroyées.

Il est fréquent de constater que ce rôle est détenu la plupart du temps par les communes en tant que collectivités territoriales détentrices du pouvoir de mettre en œuvre les politiques publiques décidées tant par l'Etat que par la région et le département. Etant au cœur des problèmes de société et à l'écoute des revendications des citoyens, elles sont plus à même de promouvoir une harmonisation et une coordination des stratégies voulues par les pouvoirs publics qui intègrent les enjeux économiques et sociaux ainsi que les nécessités du développement durable du territoire. Elles permettent de ce fait une cohérence des niveaux d'action en reprenant à leur profit les choix politiques de l'Etat.

Leurs compétences sont en passe d'être communautarisées au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) issus de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>896</sup> et auparavant de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République<sup>897</sup>. En dehors de celles qui sont obligatoirement transférées en vertu de cette législation – tel est le cas de celles qui sont relatives à l'économie et à l'aménagement de l'espace -, les compétences qui présentent un intérêt communautaire<sup>898</sup> sont alors censées être confiées à ces groupements.

Malgré les difficultés d'application de ces dispositions qui sont liées, semble-t-il, à l'absence de lisibilité du critère de répartition des compétences, cette législation poursuit manifestement un objectif politique conforme aux idées d'une planification territoriale stratégique et d'un développement urbain durable. Tout en prenant en compte de l'urbanisation croissante qui s'identifie comme un phénomène grave de la société actuelle auquel il faut apporter une réponse décisive pour l'endiguer, elle comporte des moyens juridiques que les

---

<sup>896</sup> *JORF* 13 juillet 1999, p.10361.

<sup>897</sup> *JORF* 8 février 1992, p.2064.

<sup>898</sup> L'article 48 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JORF* 28 février 2002, p.3808) substitue à l'"intérêt commun" prévu par la loi du 12 juillet 1999 précitée la notion d'"utilité qui dépasse manifestement l'intérêt communal".

communes pourront utiliser pour coordonner leurs actions dont les répercussions géographiques dépassent largement les limites territoriales de chacune d'entre elles.

Cette loi leur offre la réelle opportunité d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire au sein d'un espace de solidarité<sup>899</sup> que concrétise l'EPCI. A cet effet, elle organise un processus décisionnel spécifique qui gravite autour de la notion de "projet" et auquel participe l'ensemble des collectivités locales concernées.

L'outil juridique d'application de cette démarche est de nature conventionnelle.

Le contrat d'agglomération dont il résulte de la réglementation<sup>900</sup> qu'il constitue "l'instrument essentiel de mise en cohérence des périmètres"<sup>901</sup>, évolue habilement dans ce cadre territorial et intègre parfaitement les impératifs de "stratégie de coordination"<sup>902</sup> qui justifient vraisemblablement sa création.

Il exprime et révèle clairement la volonté de l'Etat et celle des collectivités territoriales d'inciter à un rapprochement des échelles territoriales, du quartier à la communauté d'agglomération en passant par la commune. Cette dernière, même si elle n'apparaît plus comme le lieu géographique stratégique sur lequel s'appliquent la plupart des décisions qui émanent de son exécutif, n'en demeure pas moins l'organe vital, l'épicentre de la définition et de la mise en œuvre de toute politique locale. Le rôle fondamental qu'elle joue dans la vie des administrés en régulant leur quotidien est évident, et tend d'ailleurs à ce titre à l'ériger à la hauteur d'un véritable *mythe* institutionnel, "c'est-à-dire une de ces images fondatrices, polarisant les croyances et condensant les affects, sur lesquelles prend appui l'identité collective"<sup>903</sup>.

---

<sup>899</sup> Cf. art. L.5216-1 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>900</sup> Cf. la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*préc.*) et le décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération (*préc.*).

<sup>901</sup> G. MARCOU, La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, *AJDA* avril 2002, p. 305, *loc. cit.*, p.316.

<sup>902</sup> *Ibid.*

<sup>903</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, PUF, Que sais-je ?, *op. cit.*, p.3.

Il n'est point exagéré de qualifier ainsi la commune tant il est vrai qu'à bien des égards elle participe étroitement au bien commun en tenant compte des attentes de ses contribuables tant des individus que des groupes, en veillant à répondre à l'ensemble de leurs demandes et à satisfaire leurs besoins de tous ordres. Elle contribue ainsi au maintien de la solidarité et de la cohésion sociales.

L'image que tend à reproduire la commune lui confère une légitimité d'action même au-delà de son territoire géographique. Cette situation aboutit nécessairement à estomper la ligne de séparation entre les affaires qui relèvent de sa compétence et celles qui ressortissent d'une entité juridique différente tel que l'établissement public de coopération intercommunale, et à agir en association avec plusieurs autres communes.

A cet égard, la recherche aujourd'hui fréquente par les communes de se positionner en réseaux conformément aux dispositions de la circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes<sup>904</sup> témoigne de leur volonté de mener ensemble des actions communes dans les domaines économique, social et environnemental. Loin de constituer une union de plusieurs collectivités voisines à l'image de l'agglomération, cette structure envisage l'établissement d'une coopération de certaines d'entre elles réparties sur une zone géographique beaucoup plus vaste<sup>905</sup>. Elle apporte ainsi "une contribution efficace à l'effort de recomposition et de maillage du territoire national"<sup>906</sup>.

Les communes s'affirment comme les bénéficiaires des subventions des autres collectivités publiques, qu'il s'agisse de l'Etat, de la région ou du département, pour mener à bien leurs actions, et ce quels que soient les liens qu'elles tissent entre elles ou avec leurs démembrements.

Indépendamment des considérations d'ordre technique liées à leurs modalités d'action, elles s'affranchissent des contraintes pécuniaires en faisant largement appel à la générosité de certains organismes publics pour financer en partie leurs investissements.

---

<sup>904</sup> Circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes, *JORF* 7 juin 2000, p.8571.

<sup>905</sup> L'exemple du réseau des villes centres des grandes agglomérations de Rhône-Alpes regroupant Annecy, Bourg-en-Bresse, Chambéry, Grenoble, Lyon, Roanne, Saint-Etienne et Valence, peut être cité à cet égard.

<sup>906</sup> *Ibid.*

Ainsi, les régions et les départements concluent avec les agences de l'eau des contrats de rivière par exemple, pour subventionner des opérations de protection du milieu. Les uns et les autres s'entendent pour fournir conjointement une aide pécuniaire aux communes, lesquelles décident des actions à effectuer.

Ces collectivités territoriales apparaissent alors à la fois comme les bénéficiaires des subventions et comme les intervenants directs sur le terrain. C'est à elles en effet qu'il revient de lancer la procédure des marchés publics au terme de laquelle les travaux envisagés seront réalisés.

Elles affirment dans ces conditions leurs prérogatives en décidant en toute liberté de l'opportunité des travaux ainsi subventionnés.

Finalement, et nonobstant la qualité de financeur des collectivités publiques, certaines d'entre elles, notamment les communes et leurs regroupements, jouissent d'un apport monétaire parfois conséquent pour leur permettre de réaliser les travaux de lutte contre les pollutions, et ce grâce au procédé conventionnel.

## 2) La nature juridique privée de l'une au moins des parties contractantes

Il est fréquent de remarquer que dans les domaines agricole et industriel, la nature juridique de l'un au moins des contractants est privée : l'entrepreneur et l'agriculteur apparaissent alors nécessairement comme les deux catégories de personnes généralement signataires de l'accord considéré. Cette participation se double parfois de celle de personnes publiques, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités territoriales ou des entreprises publiques.

Il est particulièrement intéressant de relever que là encore se retrouvent les deux termes d'une fonction, à savoir la constante et les variables, qui transcendent l'analyse purement pragmatique de chaque convention pour une recherche scientifique de la structure fondamentale de l'ensemble des actes.

Précisément, en logique, ces mots impliquent la prise en compte de données quantitatives : la notion de valeur fait partie intégrante de leur définition et est inhérente à leur application<sup>907</sup>.

Dans ces conditions, la donnée mathématique constitue un indice propice à la détermination de sous-critères de classification. Elle est perçue comme une référence tentant légitimement de systématiser une réalité peu rationnelle.

L'investigation s'organise autour de la recherche de paramètres pertinents. Elle s'oriente aisément vers la formulation de deux sous-critères ; l'un lié au nombre de contractants de droit privé, et l'autre au degré d'implication de l'autorité publique à l'acte.

Leur amalgame révèle quatre cas de figure<sup>908</sup> qu'il convient d'exposer selon un ordre déterminé précisément en fonction de la part croissante en nombre des participants tant publics que privés. Lorsque l'entreprise est l'unique signataire, l'acte est qualifié d'individuel, tandis qu'il est dit collectif lorsque plusieurs industriels s'engagent directement ou par l'intermédiaire de leur syndicat. Dans l'hypothèse où l'accord fait intervenir des personnes publiques et privées, il est dit bilatéral. Dans le cas contraire, il est unilatéral : l'entreprise est seule à signer l'engagement. Par conséquent, il est permis de distinguer "l'engagement unilatéral individuel", "l'engagement unilatéral collectif", "l'engagement bilatéral individuel" et "l'engagement bilatéral collectif".

Ces différentes hypothèses invitent à s'interroger sur l'emploi approprié du mot "convention" au regard de la pratique. Le caractère unilatéral de certaines d'entre elles, notamment celles que l'on nomme présentement "engagements unilatéraux individuels" ou "engagements unilatéraux collectifs", suppose

---

<sup>907</sup> L.-M. MORFAUX (*op. cit.*, p.381) énonce de la manière suivante le mot "fonction" en mathématique : "Une variable  $y$  est dite fonction d'une variable  $x$  quand à toute valeur déterminée de  $x$  correspondent une ou plusieurs valeurs déterminées de  $y$ , ce qui s'écrit :  $y = f(x)$  (p.129). Il définit par ailleurs le terme variable comme un "terme ou (une) quantité qui dans une fonction mathématique peut prendre différentes valeurs".

<sup>908</sup> Il faut noter que la présente réflexion est largement influencée par la typologie élaborée par P. BÖRKEY et M. GLACHANT (*Les engagements volontaires de l'industrie dans le domaine de l'environnement : avantages et inconvénients, op. cit.*, p.13 et s.) qui concerne les engagements des industriels. Néanmoins, elle s'en distingue tant par les actes qu'elle concerne (elle vise les accords internationaux et de droit interne) que par la finalité qu'elle poursuit (elle s'intègre dans une démarche téléologique beaucoup plus vaste qu'est la recherche des critères de classification des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques).



l'absence de toute réciprocité qui est pourtant un élément fondamental de la définition de ce vocable. Il est utile de rappeler à cet égard la théorie de Léon Duguit<sup>909</sup> au terme de laquelle la convention s'apparente à la fois à un *contrat* lorsqu'elle implique une réciprocité d'obligations, et à une *union* lorsqu'elle a pour objet de mettre en rapport au moins deux personnes entre elles qui s'accordent sur un point déterminé.

Or, cette condition d'unilatéralité apparaît suffisante pour justifier une approche différente de la situation et au besoin l'utilisation d'un terme moins rigoureux en théorie du droit que celui de convention.

Il convient de s'affranchir de la définition duguiste de ce vocable pour emprunter une terminologie moins restrictive comme celle d'engagement qui jointe au mot "unilatéral" incite alors à se référer à l'expression "*engagement par volonté unilatérale*" dont le *Lexique des termes juridiques*<sup>910</sup> donne la définition suivante : "Théorie selon laquelle la volonté d'une seule personne suffit à faire naître une obligation à la charge de cette personne". Concise et rigoureuse à la fois, elle laisse au juriste une grande latitude de son appréhension *in concreto*, car elle n'indique pas de quelle manière et sous quelle forme est constitué cet engagement - il peut donc s'agir d'un écrit ou d'un oral – et ne précise pas non plus la nature de cette obligation – à cet égard il est permis de reprendre les classifications du Code civil<sup>911</sup>. Cette liberté d'interprétation incite à procéder à une typologie qui tend vers l'exhaustivité. Elle permet de tenir compte de l'ensemble des techniques conventionnelles environnementales.

Du point de vue sémantique, il est patent que le terme "engagement" ne peut être assimilé à celui de "convention" au regard des précédentes définitions ; l'un et l'autre se distinguent sans pour autant s'éloigner franchement, de sorte qu'ils se recoupent partiellement.

Ainsi, l'engagement paraît une notion large qui va au-delà de la convention pour inclure l'acte élaboré par une personne. Il s'applique non seulement aux actes

---

<sup>909</sup> Pour la définition de la convention, du contrat et de l'union, il convient de se référer à la théorie de Léon Duguit déjà évoquée en introduction. Cf. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, tome 1, p.409, §40.

<sup>910</sup> G. MONTAGNIER, S. GUINCHARD (sous la dir.), *Lexique des termes juridiques, op. cit.*

<sup>911</sup> Aux termes de l'article 1101 du Code civil, les différentes obligations sont celles de donner, de faire et de ne pas faire quelque chose.

conventionnels conclus par deux personnes au moins et qui sont dénommés "engagement bilatéral individuel", et "engagement bilatéral collectif", mais également aux accords où un seul signataire est présent, à savoir "l'engagement unilatéral individuel" et "l'engagement unilatéral collectif".

Le terme d'engagement contribue à effectuer une classification rigoureuse des accords, alors que le mot convention autorise une acception théorique de procédés empiriques. Les deux servent également la recherche d'une rationalisation des conventions, sans toutefois se fondre totalement l'un dans l'autre ni se différencier totalement l'un de l'autre.

Précisément, l'objectif d'une classification incite à rechercher une terminologie polyvalente et homogène capable de regrouper les divers accords tout en exprimant leurs caractéristiques. Dans cette perspective, l'emploi du vocable "engagement" qui autorise l'appréhension pragmatique des actes considérés sera alors préférée.

Conçue en fonction de cette approche terminologique, le tableau 2 relatif à la typologie des engagements industriels ci-après illustre, à travers quelques exemples, les différentes situations qui peuvent se rencontrer. Il indique les quatre hypothèses d'accords – unilatéral, bilatéral, collectif, individuel -, et les interconnexions qui existent entre chacune d'entre elles. Si bien qu'un acte peut recouvrir deux qualificatifs : il est unilatéral – individuel, unilatéral – collectif, bilatéral – individuel, ou bilatéral – collectif.

**TABLEAU 2** : Typologie des engagements industriels

| <b><u>Types d'engagement</u></b>    | Engagement bilatéral<br>Signataires : personne(s) publique(s)/privée(s), industriels  | Engagement unilatéral<br>Signataires : industriels  |
|-------------------------------------|---|---|
| <b><u>Engagement individuel</u></b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 : Trois Suisses, 29 octobre 1996, Groupe Péchiney, 13 mai 1996. Engagement du Groupe Péchiney du 1<sup>er</sup> janvier 2001.</li> <li>- Contrat d'entreprise Etat/EDF 1997-2000 (8 avril 1997).</li> <li>- Contrat de groupe Etat/EDF 2001-2003 (14 mars 2001).</li> <li>- Différents accords ADEME/EDF relatifs à la recherche et au développement, au bâtiment et à l'économie d'énergie, au développement des énergies renouvelables (14 octobre 1996), à la maîtrise de l'énergie (23 avril 2004).</li> <li>- Accord-cadre ADEME/SNCF pour le développement durable (2 décembre 2003), ADEME/Anah (12 décembre 2003), ADEME/AFSSE (décembre 2004), ADEME/réseau CTI (2 février 2005), ADEME/ACFCI (7 février 2005).</li> <li>- Engagement de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de Lafarge/WWF (6 novembre 2001), Total/AERES (2001), Rhodia chimie/AERES (17 décembre 2002), Lafarge Ciments/AERES, Holcim (France)/AERES, Vicat /AERES (19 février 2003), EDF/AERES (juin 2003), GDF/AERES (10 juillet 2003).</li> <li>- Accord-cadre ADEME/Carrefour, 6 décembre 2004.</li> </ul>  | <p>Plan environnement : ELF-Atochem, Saint-Gobain, Péchiney, EDF (Plan stratégique de l'entreprise), GDF (plan d'actions en faveur du développement durable, 2004-2006).</p>  |
| <b><u>Engagement collectif</u></b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convention-cadre ADEME/Association française des entreprises pour l'environnement (30 mars 1992).</li> <li>- Engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie 1990 à 2000 : Fédération française de l'acier (9 décembre 1996), Chambre syndicale nationale des fabricants de chaux grasses et magnésiennes (2 juillet 1996).</li> <li>- Engagements de réduction des émissions de poussière et de maîtrise de CO<sub>2</sub> de l'industrie cimentière française, 10 octobre 1996.</li> <li>- Engagement volontaire de l'industrie française du verre d'emballage, 26 février 1997.</li> <li>- Accords – cadres de coopération ADEME/Federec, 2 juillet 1997, ADEME/FNB, 22 décembre 1992.</li> <li>- Protocoles d'accords FNB/Direction de l'habitat et de la construction, 1993, FNB/Ministère de l'environnement, 28 février 1996.</li> <li>- Contrats de branche : Contrats d'objectif de maîtrise des déchets industriels Plasturgie d'Yonnax, Chimie et Région Rhône-Alpes, 6 et 20 mai 1994 ; Contrat industriel relatif aux déchets de décolletage du bassin versant de l'Arve – Haute-Savoie, Etat, Région Rhône-Alpes, Agence de l'Eau, SNDEC, 23 mai 1997 ; Protocole d'accord relatif à la réduction des émissions des gaz à effet de serre, Etat/Plasturgie, juillet 2003 ; Charte minière pour le progrès de l'activité d'extraction aurifère de Guyane, FEDOM-G/Etat, août 2004.</li> <li>- Charte départementale de gestion des déchets de chantier du bâtiment et des travaux publics, novembre 2003 (département de l'Allier, Etat, ADEME, organismes professionnels).</li> <li>- Protocole d'accord relatif à la réduction des émissions de gaz à effet de serre 2003-2006 Etat/Plasturgie (juillet 2003).</li> <li>- Accord-cadre Etat/Adivalor pour la collecte des déchets phytosanitaire (1<sup>er</sup> octobre 2003).</li> <li>- Protocole d'accord pour le développement des énergies renouvelables, Caisse nationale des caisses d'Epargne/ FNTP (19 avril 2005).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Charte des entreprises pour un développement durable, ICC 1990.</li> <li>- Position paper on sustainable development and the chemical industry, ICCA janvier 1996.</li> <li>- Product stewardship responsible care for business, CEFIC 17 juin 1998.</li> <li>- Engagement de progrès branche chimie, 1990.</li> <li>- Code de bonne conduite de l'industrie minière ICME.</li> <li>- Charte de la Federec.</li> <li>- Charte des entreprises publiques pour le développement durable, 19 octobre 1999.</li> <li>- Engagement volontaire de l'industrie du PVC (mars 2000).</li> </ul> |

**Légende :**

- Engagement unilatéral : un industriel, une ou plusieurs branches signent l'engagement.
- Engagement bilatéral : pouvoirs publics et/ou industriels signent l'engagement.
- Engagement individuel : une entreprise se fixe à elle-même des règles de comportement.
- Engagement collectif : une branche industrielle ou un syndicat professionnel fixe les règles de conduite pour l'ensemble des membres.

Il est nécessaire de préciser chacun de ces cas de figure à la lumière des exemples contenus dans ce tableau.

a- Les engagements "unilatéraux individuels"

Il est fréquent de constater que certains documents sont élaborés et signés unilatéralement par une seule entreprise, en général une grande société, qu'elle soit d'ailleurs de droit public ou privé<sup>912</sup>. EDF et Elf-Atochem, par exemple, élaborent en interne des plans stratégiques qui contiennent des mesures de réduction des pollutions.

GDF, par son Plan d'actions en faveur du développement durable, 2004-2006, réaffirme son engagement en se mobilisant autour de cinq grands défis : "répondre aux enjeux énergétiques par l'innovation et la dynamisation de ses offres, exercer pleinement la responsabilité sociétale et environnementale du Groupe, assurer la croissance de Gaz de France sur le marché européen, construire un socle ressources humaines et social de Groupe pour relever les enjeux industriels et prendre une part active au développement des territoires"<sup>913</sup>. Par ailleurs, GDF "maintient son investissement dans la recherche et développement, notamment dans les programmes prospectifs sur les énergies respectueuses de l'environnement dans le futur, par exemple la pile à combustible et l'hydrogène"<sup>914</sup>.

Par cet engagement, l'industriel *s'auto-discipline* en dictant pour lui-même des règles de comportement qu'il se contraint volontairement à respecter. Il adopte

---

<sup>912</sup> Voir les exemples donnés dans le tableau 2 précité.

<sup>913</sup> Gaz de France, Rapport annuel 2004, [www.gazdefrance.com](http://www.gazdefrance.com).

<sup>914</sup> *Ibid.*

en somme en toute autonomie un *code de bonne conduite* de façon à appliquer les impératifs qu'implique une gestion responsable de l'environnement.

b- Les engagements "unilatéraux collectifs"

La ressemblance de ce cas de figure avec le précédent est grande, puisqu'il s'agit là encore d'un acte tendant à une forme d'*auto-discipline* auquel participent cette fois uniquement des personnes de droit privé.

Au demeurant, la différence principale entre eux réside dans le nombre de parties concernées par le document. Dans cette hypothèse, l'engagement émane soit de l'équipe dirigeante du groupe d'entreprises qui impose à l'ensemble de ses filiales un certain comportement plus protecteur de l'environnement, soit de l'organisme représentatif de plusieurs branches industrielles ou de l'une d'entre elles qui invite alors ses membres à prendre des mesures de lutte contre les pollutions.

- La convention peut avoir vocation à concerner toutes les entreprises quel que soit leur pays. Dans ce cas, son élaboration implique les plus hautes instances internationales compétentes. La Chambre de commerce internationale (CCI) a chargé un Comité de représentants du commerce et de l'industrie de rédiger une "Charte des entreprises pour un développement durable". Adoptée par la 64<sup>ème</sup> session du Comité Directeur de la CCI le 27 novembre 1990 et publiée en avril 1991, cette charte est destinée à aider les entreprises à respecter pleinement leurs engagements en matière de gestion de l'environnement. Elle contient seize principes à cet effet, qui visent à améliorer les résultats des industries vis-à-vis de l'environnement, à mettre en place des pratiques de gestion orientées vers cette amélioration, à mesurer les progrès et à en rendre compte, au niveau interne ou externe. Elle fournit un cadre de référence pour l'action individuelle du plus grand nombre d'entreprises quelles que soient leur nationalité et leur branche d'activité. Plusieurs centaines d'industries des différents pays ont souscrit à cet engagement. Son universalité ne peut être contestée.

- Dans une moindre mesure, l'engagement peut se limiter à une branche, mais s'appliquer à toutes les entreprises quel que soit leur pays d'origine, tout en reprenant les principes énoncés par la précédente charte.

Ainsi en est-il du code de bonne conduite dénommé "Charte environnementale de l'ICME (International Council on Metals and the Environment)" élaboré par cet organisme en 1991 et applicable à l'industrie minière. Les firmes prennent des mesures limitant l'impact de leur activité sur l'environnement, lié à l'exploration, l'extraction, le raffinage et la fonderie et qui engendre la déforestation et l'excavation de grandes surfaces, la construction de routes d'accès, des pollutions des eaux par le cyanure et le dépôt de déchets toxiques, des émissions sulfureuses dans l'atmosphère. La Charte vise à faire de la gestion environnementale une priorité. Elle invite les entreprises à se conformer aux lois et règlements, à optimiser l'utilisation des ressources tout en réduisant les effets sur l'environnement, à effectuer des évaluations régulières, à développer et à tester les procédures d'urgence, à aider à la recherche et au développement des technologies plus propres. Les sociétés doivent par ailleurs promouvoir les systèmes et technologies métallurgiques minimisant les risques d'accidents environnementaux, et encourager la conception de produits recyclables.

Il en est de même des conventions de la branche chimie, à savoir la "Position paper on sustainable development and the chemical industry" de janvier 1996, conclue sous l'égide de l'International Council of Chemical Associations (ICCA), et le "Product stewardship responsible care for business", en date du 17 juin 1998 et élaboré par le CEFIC (European Chemical Industry Council).

La première à laquelle participent les associations représentant les industries chimiques du monde dont le CEFIC, s'applique aux industries chimiques quel que soit leur pays d'appartenance. Elle les invite à contribuer au développement durable, en faisant de l'environnement un objectif guidant la politique économique de l'entreprise, la recherche, l'innovation et la formation.

La seconde est le "Product stewardship responsible care for business" qui s'inscrit dans le cadre de l'accord précédent, a vocation à déterminer pour les

entreprises européennes de la branche chimie les éléments essentiels de l'Engagement de progrès conforme à une gestion responsable. Il participe à la mise en place par l'industrie d'une démarche environnementale pour chacun des produits fabriqués, depuis sa conception jusqu'à son devenir après usage. A cet effet, les ingénieurs doivent développer des produits ne présentant pas de danger inacceptable pour l'usage prévu. Ils doivent concevoir des technologies minimisant les risques. La fabrication doit tenir compte de toutes les règles d'hygiène, de sécurité et d'environnement. Le transport et la distribution doivent être organisés dans des conditions optimales de sécurité pour les personnels et l'environnement. Les services Marketing et Ventes qui mettent un produit sur le marché doivent s'assurer qu'ils fournissent une information appropriée sur le produit et en particulier son bon emploi. L'utilisateur doit être formé à son bon usage. Enfin, le devenir après usage doit être prévu ainsi que des mesures pour réduire les risques liés au produit et à son emballage, après utilisation.

L'engagement volontaire de l'industrie du PVC (polychlorure de vinyle) adopté en mars 2000, s'intègre dans la démarche retenue par l'accord précédent. Il détermine pour ce secteur d'activité, une politique volontariste conforme aux principes du développement durable énoncés par le Product stewardship Responsible care. Dans ce cadre, l'industrie du PVC vise à améliorer l'exploitation optimale des ressources naturelles consommées par la production. Elle favorise la valorisation du PVC avant d'envisager la mise en décharge, en organisant des projets de recyclage mécanique des tubes, des éléments de carrosserie automobile, des profilés de fenêtres, par exemple, et en développant des méthodes adéquates pour le traitement des résidus d'incinération des ordures ménagères.

- Tout en ne concernant qu'une branche d'activité, la convention peut se limiter géographiquement au territoire national.

L'"Engagement de progrès de l'industrie chimique pour l'amélioration de la sécurité, la protection de la santé et celle de l'environnement", a été élaboré par l'Union des Industries Chimiques (UIC) dès 1990. Il énonce en neuf principes les modalités d'action permettant d'améliorer la sécurité, la protection de la santé et de l'environnement. Il invite les entreprises à s'assurer que sa politique est conforme aux principes qu'il énonce, à veiller à sa mise en application, à

respecter les dispositions réglementaires et les recommandations professionnelles de façon à améliorer ses performances dans les domaines de la sécurité, de la protection de la santé et de l'environnement. L'entreprise informe son personnel sur la nature et les caractéristiques de ses installations et sur les effets éventuels de ses produits. Elle conseille ses clients sur les conditions d'utilisation des produits. Elle s'efforce de réduire la production des déchets et s'assure que leur élimination respecte la santé, la sécurité et l'environnement. Elle contribue à la recherche dans ces différents domaines, et assure la promotion des principes de cet Engagement.

Pareillement, la Charte de la Fédération française de la récupération pour la gestion industrielle de l'environnement et du recyclage (Federec)<sup>915</sup> oblige l'entreprise à respecter les lois et règlements en matière d'environnement, à appliquer la convention collective de la profession.

Dans le cadre de la Charte des entreprises publiques pour le développement durable du 19 octobre 1999, Aéroport de Paris, la Caisse des dépôts et consignations, EDF, GDF, l'Office national des forêts, la Régie autonome des transports parisiens, la SNCF et Voies navigables de France s'engagent à intégrer le développement durable au sein de leurs organisations et de leurs stratégies. Conscientes de leur responsabilité dans la promotion et la mise en œuvre concrète des valeurs économiques et sociales, les signataires entendent intégrer la dimension du développement durable dans les programmes de formation, mener des actions de sensibilisation et d'information auprès du personnel, favoriser la recherche et l'innovation et renforcer la coopération entre les services territoriaux et les intervenants locaux, à savoir les collectivités territoriales, les structures déconcentrées de l'Etat et les acteurs du développement économique.

Ce contexte témoigne manifestement de la sensibilité qu'ont acquis les entrepreneurs, quelle que soit leur branche, à l'égard des répercussions néfastes de leur activité pour la nature, la santé des citoyens d'une part, et des enjeux économiques des efforts de protection de l'environnement, d'autre part. Il sera utilement rappelé qu'ils espèrent retirer des gains directs ou indirects des

---

<sup>915</sup> Cf. le tableau 2 : Typologie des engagements industriels, *préc.*



investissements qu'ils effectuent en ce domaine, comme il a été précisé précédemment<sup>916</sup>.

c- Les engagements "bilatéraux individuels"

La caractéristique principale de ce type d'engagement réside essentiellement dans son aspect bilatéral qui se manifeste par la participation à la fois d'une entreprise et des pouvoirs publics ou d'une structure associative. Bien que le rôle de ces derniers soit limité, puisqu'ils ne s'engagent généralement pas personnellement à faire ou à fournir quelque chose, ils interviennent comme des figurants qui attestent des efforts que les premiers sont déterminés à fournir pour réduire les pollutions et les nuisances engendrées par leur activité. Dans certains leur participation est plus importante, même si l'effort environnemental est en réalité fourni par l'entreprise. Dans ce cas, le partenaire apporte un soutien financier ou logistique à la réalisation d'actions de lutte contre les pollutions<sup>917</sup>.

- Les industriels se sentent en effet plus contraints de respecter à la lettre les dispositions contenues dans l'acte qu'ils ont signé en présence de l'autorité publique ou de la structure associative.

L'Etat intervient la plupart du temps pour attester l'effort environnemental des industriels. Ainsi en est-il de nombreux accords, parmi lesquels il convient de citer les engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 signés par le groupe Pechiney, le 13 mai 1996 et par la société les Trois Suisses, le 29 octobre 1996, avec le ministre de l'Environnement. Le premier qui a été reconduit le 1<sup>er</sup> janvier 2001, a pour objectif la maîtrise des gaz à effet de serre en réduisant les émissions de gaz carbonique provenant des sites industriels situés sur le territoire français et qui sont directement générées par les activités

---

<sup>916</sup> Cf. supra §1, A, 2 : L'attrait des gains directs et indirects pour les acteurs environnementaux.

<sup>917</sup> Cf. tableau 2 : Typologie des engagements industriels, *préc.*

de production d'aluminium de première et de seconde fusion. Le deuxième vise la maîtrise des émissions de ce gaz par la réduction de la consommation spécifique de l'énergie liée au transport des marchandises et favorise l'utilisation du gaz de pétrole liquéfié ainsi que les moyens de transport par train et par bateau.

De même, le contrat de groupe conclu par l'Etat et EDF le 14 mars 2001 précise les principales orientations que ce dernier donnera à son action à moyen terme en tenant compte de la logique du développement durable.

Des structures associatives nationales ou internationales favorisent la signature d'engagements par les industriels en s'affichant comme des partenaires contribuant à la validation des opérations de lutte contre les pollutions.

Le WWF, organisation indépendante de protection de la nature et de l'environnement créée en 1961, élabore des programmes internationaux de conservation dont le programme "Climate Savers" qui inclut les engagements volontaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce cadre, la société cimentière Lafarge a, le 6 novembre 2001, signé l'accord WWF/Lafarge "Conservation Partner" par lequel elle s'engage à renforcer ses actions menées depuis plus d'une dizaine d'années pour réduire de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre à la tonne de ciment produite sur la période 1990-2010. Elle envisage d'améliorer l'efficacité énergétique, d'utiliser des combustibles de substitution, d'ajouter au ciment des composants minéraux, tels que des laitiers de sidérurgie et des cendres volantes de centrales thermiques au charbon. Cet engagement ressemble à une déclaration d'intention faite par l'industriel auprès de WWF, lequel ne s'engage en rien en contrepartie, si ce n'est de poursuivre les études techniques menées par ailleurs.

Depuis la création de l'Association des entreprises pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (AERES) en septembre 2002 par les entreprises françaises dans le but de coordonner et de valider les engagements quantifiés de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, les engagements volontaires sont désormais entérinés par son conseil d'administration. Cette acceptation fait de l'accord un acte bilatéral même si l'industriel est seul à mener des actions environnementales.

D'où la dénomination "engagement bilatéral individuel".

De nombreux accords peuvent être cités, parmi lesquels l'engagement du groupe français de chimie Rhodia du 17 décembre 2002. Cette entreprise envisage ainsi de réduire de 30 % ses émissions de gaz carbonique et de protoxyde d'azote sur la période 1990-2010 par la mise en place d'un système de co-génération sur ses principaux sites. Seule l'industriel s'engage à mener des opérations environnementales.

Les engagements individuels des sociétés cimentières Holcim (France), Lafarge Ciments et Vicat ont été acceptés par l'AERES le 19 février 2003. Une réduction de 30,8 % des émissions nettes de CO<sub>2</sub> est ainsi envisagée par les entreprises à l'échéance 2010 par rapport à 1990.

GDF s'est également engagé dans cette voie le 10 juillet 2003. Elle s'est fixée pour objectif de réduire de 10 % ses émissions de gaz à effet de serre liées à son activité de transport et de distribution entre 2003 et 2007 par rapport à leur niveau de 1990. Elle envisage de développer les technologies et les matériels performants, l'efficacité énergétique des bâtiments, les piles à combustibles, le stockage souterrain, le biogaz et les énergies renouvelables.

- Parfois, la personne publique signe un accord avec une entreprise pour l'aider à mener ses actions environnementales. Elle est plus qu'un simple figurant, dans la mesure où elle contribue à la réalisation du programme contenu dans la convention. Mais, cette participation se limite à l'apport d'un soutien logistique ou financier, de sorte qu'il revient à l'entreprise d'effectuer les opérations ainsi planifiées. L'ADEME apparaît souvent comme un participant actif qui incite le partenaire à mener des actions environnementales.

EDF a signé par ailleurs plusieurs accords avec l'ADEME le 14 octobre 1996, grâce auxquels s'organise leur coopération et leur étroite collaboration, et ce afin de développer les énergies renouvelables (accord sur le développement des énergies renouvelables), d'augmenter les économies d'énergie dans le bâtiment (accord sur le bâtiment et les économies d'énergie), et de mener des actions concertées en matière de recherche et de développement (accord dans le domaine de la recherche et du développement).

EDF a conclu à nouveau avec l'ADEME une convention de partenariat pour la maîtrise de l'énergie dans le cadre de l'ouverture des marchés, le 23 avril 2004.

Les partenaires s'engagent à renforcer leur collaboration et à financer à hauteur de 72 millions d'euros chacun les opérations de promotion de l'efficacité énergétique, de développement de l'utilisation des énergies renouvelables. L'ADEME de par sa participation financière, joue un rôle important, même s'il revient à EDF d'exécuter concrètement les actions prévues.

Le groupe Carrefour a signé un accord-cadre avec l'ADEME le 6 décembre 2004 afin de renforcer et d'étendre les initiatives environnementales liées aux activités du distributeur. Il souhaite s'investir davantage dans l'amélioration de la gestion des déchets et des économies d'énergie, dans le développement de modes de distribution et de consommation plus respectueux de l'environnement, dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants dans l'atmosphère. L'ADEME va faire bénéficier le groupe de distribution de son expertise notamment dans le domaine de la prévention des déchets et des pollutions. Elle proposera des opérations pilotes et des tests qui porteront sur des technologies nouvelles.

L'ADEME met à la disposition des entreprises, ses capacités d'expertise et de conseil, ses outils méthodologiques et ses systèmes d'aide à la décision. L'industriel s'engage, quant à lui, à exécuter concrètement les opérations environnementales.

#### d- Les engagements "bilatéraux collectifs"

Il s'agit de l'hypothèse où la liste des participants est la plus hétéroclite quantitativement et qualitativement, puisque sont en principe signataires les pouvoirs publics ou les sociétés privées, et un "collectif de firmes"<sup>918</sup>, c'est-à-dire un groupe d'entreprises ou plusieurs organismes représentatifs de la branche industrielle donnée.

Il en est ainsi des contrats de branche et des accords conclus par les fédérations de professionnels qui prévoient un ensemble d'actions destinées à réduire les

---

<sup>918</sup> P. BÖRKEY et M. GLACHANT, *Les engagements volontaires de l'industrie dans le domaine de l'environnement : avantages et inconvénients*, op. cit., p.14.

pollutions et les nuisances ou à prévenir les risques technologiques liés à l'activité exercée par les différentes entreprises.

- Les collectivités publiques sont, dans la majorité des cas, cocontractants d'accords dans lesquels les groupements professionnels s'engagent à effectuer des investissements de lutte contre les pollutions.

Il est intéressant de retenir l'exemple du contrat cadre d'objectifs de maîtrise des déchets industriels en Rhône-Alpes signé par la Chambre régionale du commerce et de l'industrie Rhône-Alpes, l'Union patronale Rhône-Alpes et la Région Rhône-Alpes le 14 janvier 1993, car l'objectif est d'obtenir des entreprises l'engagement de mettre tout en œuvre pour minimiser, recycler, valoriser ou traiter les déchets industriels qu'elles produisent. Les industries doivent veiller à utiliser des technologies moins polluantes et permettant la valorisation des déchets. Elles favorisent la formation du personnel à la bonne gestion des déchets et à la protection de l'environnement.

Pour en permettre l'application, des contrats d'objectifs de maîtrise des déchets industriels ont été signés par la Région Rhône-Alpes et, d'une part, la Chambre syndicale de la chimie en Rhône-Alpes le 20 mai 1994, d'autre part, la Chambre syndicale des Plastiques d'Oyonnax le 6 mai 1994. L'un et l'autre reprennent les termes du contrat cadre d'objectifs en insistant sur la nécessité de valoriser les déchets, et de réduire au minimum les fractions de déchets envoyés au centre de traitement ou à l'incinération. La collectivité partenaire s'engage notamment à créer le Fonds régional d'aide au conseil (FRAC) qui apportera un soutien financier aux actions de protection de l'environnement menées par les entreprises dans le cadre de ces accords.

Egalement, le Contrat industriel relatif aux déchets du décolletage du bassin versant de l'Arve – Haute-Savoie du 23 mai 1997 est significatif à cet égard. Conclu par l'Etat, la Région Rhône-Alpes, l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse et le SNDEC (Syndicat national du décolletage), il a pour objet d'inciter les entreprises de ce secteur à réaliser des efforts pour installer du matériel permettant d'augmenter la durée de vie des produits utilisés, de piéger

le maximum de polluants, de stocker les déchets de production et de les éliminer dans de bonnes conditions.

La branche aurifère, dont l'activité est source de pollutions et de nuisances, s'engage aussi à réduire les conséquences de leur activité sur l'environnement, conformément aux propositions de la Charte minière pour le progrès de l'activité d'extraction aurifère en Guyane conclue en août 2004 entre l'Etat et la Fédération des exploitants miniers de Guyane (FEDOM-G). Dans cet accord, l'Etat est un cosignataire qui n'a pas à effectuer d'actions concrètes. En revanche, il revient aux exploitants membres de l'organisation professionnelle de mettre en application les dispositions de l'accord en matière d'environnement et de gestion technique des sites. Il s'agit pour eux de mener une étude d'impact pour tout nouveau site d'exploitation, d'effectuer des prospections complètes et cartographiées de la zone considérée. Ils doivent par ailleurs limiter les nuisances en utilisant les meilleures technologies disponibles, mettre en place un circuit fermé de décantation, supprimer le mercure dans la chaîne de production, organiser un circuit régulier pour le rapatriement de tous les déchets spéciaux, respecter la faune, la flore et réaménager progressivement le site afin d'en permettre la valorisation future.

- Les "engagements bilatéraux collectifs" sont parfois conclus entre personnes privées. Ils traduisent le consentement donné par des sociétés privées et des fédérations professionnelles à la réalisation par ces dernières d'opérations environnementales. Les premières apparaissent comme les financeurs des actions qui seront menées par les secondes.

Dans le cadre du protocole d'accord conclu le 19 avril 2005 entre la Caisse nationale des caisses d'Epargne (société anonyme) et la Fédération nationale des travaux publics FNTP), la banque propose des produits de financements spécifiques et consent à ouvrir une enveloppe globale de 300 millions d'euros de prêts pour la construction d'ouvrages respectant les critères environnementaux. La FNTP s'engage au nom de ses membres et les incite à effectuer les opérations dans le respect des préoccupations environnementales. A cet égard, les entreprises de travaux publics devront veiller à minimiser le bruit, à mettre en

place des équipements de recyclage de matériaux et de déchets de chantier et à effectuer des aménagements paysagers<sup>919</sup>.

La référence à la nature juridique des parties contractantes contribue amplement à la classification des conventions, malgré parfois une impression de complexité. Elle parvient à clarifier le réel en organisant la répartition des données selon des distinctions empiriques qui s'imposent en toute logique.

### C : L'OBJECTIF QUANTITATIF OU QUALITATIF DES CONVENTIONS, UNE DONNÉE TECHNIQUE

Les conventions de lutte contre les pollutions comportent de multiples objectifs environnementaux. Ce sont eux qui président, notamment, à la réalisation de travaux de diminution des rejets toxiques dans les cours d'eau (contrats de rivière), et d'investissements destinés à réduire les émissions de gaz à effet de serre (codes de bonne conduite). Ils s'apprécient en fonction de données techniques<sup>920</sup> qui ne laissent de ce fait aucune part à la subjectivité. De telles propositions ont une origine scientifique et relèvent par conséquent d'une démonstration rationnelle et d'une vérification expérimentale. Concrètement, elles peuvent être formulées sous forme algébrique.

Généralement, tout objectif implique de tenir compte de la réalité des choses qui sont hors de notre esprit et qui "relève(nt) de l'expérience externe (observation et expérimentation)"<sup>921</sup>. Il désigne en outre "la visée d'un résultat précis et positif"<sup>922</sup>. Il peut donc être variable d'un acte à l'autre et s'énoncer différemment suivant les cas.

Il importe de prendre la mesure de l'implication pratique du mot "objectif" en le déterminant et en le qualifiant en fonction du contenu des conventions.

---

<sup>919</sup> Pour d'autres exemples, voir le tableau 2, précité.

<sup>920</sup> La définition du mot "technique" qui est contenu dans le libellé même du sujet de la présente thèse, a été donnée en introduction (cf. supra, p.10).

<sup>921</sup> L.-M. MORFAUX, *op. cit.*, p.244, sur la définition en épistémologie du mot "objectif".

<sup>922</sup> *Ibid.*

Ce terme prend un sens essentiellement scientifique et ne peut s'exprimer autrement que par référence à des *valeurs*. Celles-ci se traduisent principalement par une numérisation et prennent un sens différent suivant qu'elles ont trait à la notion de quantité ou à celle de qualité.

Il est donc envisageable de proposer de retenir deux types d'objectifs, l'un quantitatif et l'autre qualitatif.

Le tableau 3 relatif à la typologie des objectifs des conventions ci-dessous permet de donner un éclairage sur le contenu des accords en ordonnant les objectifs environnementaux dont ils sont porteurs en fonction de leur caractère qualitatif ou quantitatif. Il permet la classification des données techniques selon leur efficacité environnementale.



**TABLEAU 3** : Typologie des objectifs des conventions

| Objectifs qualitatifs   | Objectifs quantitatifs   |  |
|---|--|--|
|   | En termes relatifs en %<br>(par unité produite)  | En termes absolus  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Charte des entreprises pour un développement durable, ICC janvier 1991.</li> <li>- Position paper on sustainable development and the chemical industry, ICCA janvier 1996.</li> <li>- Product stewardship responsible care for business, CEFIC 17 juin 1998.</li> <li>- Engagement de progrès branche Chimie, 1990.</li> <li>- Charte de la Federec.</li> <li>- Charte environnementale de l'ICME, 1991.</li> <li>- Charte des entreprises publiques pour le développement durable, 19 octobre 1999.</li> <li>- Accord-cadre ADEME/FNB, 22 décembre 1992.</li> <li>- Accord-cadre ADEME/SNCF (2 décembre 2003), ADEME/AFSSE (décembre 2004), ADEME/réseau CTI (2 février 2005), ADEME/ACFCI (7 février 2005).</li> <li>- Protocole d'accord FNB/Direction de l'Habitat et de la Construction, 1993, Ministère de l'environnement/FNB, 28 février 1996.</li> <li>- Contrat de plan 2000-2006 Etat/ADEME, 19 juin 2001.</li> <li>- Contrat d'entreprise Etat/EDF, 1997-2000, 8 avril 1997, Contrat de groupe Etat/EDF, 2001-2003, 14 mars 2001.</li> <li>- Accord-cadre EDF/Federec, 20 décembre 1996.</li> <li>- Accords ADEME/EDF relatifs à la recherche et au développement, au bâtiment et à l'économie d'énergie (14 octobre 1996), à la maîtrise de l'énergie (23 avril 2004)</li> <li>- Accord-cadre de coopération ADEME/Federec, 2 juillet 1997.</li> <li>- Contrat d'objectif cadre et contrats d'objectif de maîtrise des déchets industriels Plasturgie d'Oyonnax/Chimie et Région Rhône-Alpes.</li> <li>- Charte minière pour le progrès de l'activité d'extraction aurifère de Guyane, FEDOM-G/Etat, août 2004.</li> <li>- Contrat de Plan Etat-Région.</li> <li>- Contrats départementaux de l'agence de l'eau.</li> <li>- Contrats de rivière, contrats de baie, contrats de nappe, contrats de lac et contrats de vallée.</li> <li>- Contrats d'établissements.</li> <li>- Chartes pour l'environnement.</li> <li>- Conventions conclues dans le cadre du PMPOA.</li> <li>- Conventions internationales.</li> <li>- Contrats d'agglomération.</li> <li>- Contrats de pays.</li> <li>- Conventions de réseau.</li> <li>- Contrat de développement régional.</li> <li>- Contrat d'agriculture durable.</li> <li>- Chartes de lutte contre le bruit.</li> <li>- Contrat de Qualité de la lagune de Thau (en cours de signature)</li> <li>- Chartes permettant l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagement volontaire de l'industrie française du verre d'emballage, 26 février 1997.</li> <li>- Engagement volontaire de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie : Trois Suisses, 29 octobre 1996 ; Groupe Péchiney, 13 mai 1996 et 1<sup>er</sup> janvier 2001 ; Fédération Française de l'Acier, 19 décembre 1996 ; Chambre Syndicale Nationale des Fabricants de Chaux Grasses et Magnésiennes, 26 février 1997 ; Lafarge/WWF, 6 novembre 2001 ; groupe Rhodia, 17 novembre 2002 ; Lafarge/AERES, Holcim /AERES, Vicat/AERES du 19 février 2003 ; GDF/AERES, 10 juillet 2003.</li> <li>- Engagement de maîtrise des émissions CO<sub>2</sub> et des consommations d'énergie de l'industrie cimentière française pour la période 1990-2000, 10 octobre 1996.</li> <li>- Contrat pour la réduction des pollutions générées par les ateliers de fromageries – Haute-Savoie, 12 août 1998.</li> <li>- Contrat pour la réduction des pollutions générées par les Ets Viticoles-Vinicoles de l'Ardèche, 28 mai 1998.</li> <li>- Contrat industriel relatif aux déchets du décolletage du bassin versant de l'Arve – Haute-Savoie du 23 mai 1997.</li> <li>- Contrat de rivière : volet A assainissement (contrat de rivière de la Reyssouze, 8 février 1997).</li> </ul> | <p>Objectifs convertis en termes absolus</p> <p>Engagement de réduction des émissions de poussières des fours de cimenteries incinérant des déchets industriels spéciaux, 10 octobre 1996.</p> <p>Accord-cadre ADEME/Anah, 12 décembre 2003.</p> |

**Légende :**

- Objectif quantitatif : l'objectif de dépollution est formulé en unités de mesure.
- Objectif qualitatif : l'objectif n'exprime aucune valeur algébrique. Il traduit un sens de variation de la pollution.
- Termes relatifs : l'objectif de dépollution s'exprime en termes de niveau ou de pourcentage ramené à l'unité de produit.
- Termes absolus : l'objectif de dépollution est défini par un nombre d'unités de mesure, comme la tonne.

Quelques explications doivent être apportées au soutien de la lecture de ce tableau.

### 1) L'objectif quantitatif

Cet objectif, fréquent, vise généralement un résultat formulé en unités de mesure, c'est-à-dire soit en valeur relative - dans ce cas, il s'exprime en termes de niveau ou de pourcentage ramené à l'unité de produit -, soit en valeur absolue - dans ce cas, il est défini par un nombre d'unités de mesure.

Plusieurs accords formulent l'objectif quantitatif en valeur relative. Il en est ainsi de l'engagement de maîtrise des émissions de gaz carbonique et des consommations d'énergie de l'industrie cimentière française pour la période 1990-2000 du 10 octobre 1996, lequel prévoit la réduction de 25 % entre 1990 et 2000 des émissions de gaz carbonique provenant de la consommation de combustibles fossiles. Dans le cadre du partenariat WWF/Lafarge du 6 novembre 2001, la société cimentière s'engage à réduire de 20 % ses émissions de CO<sub>2</sub> à la tonne de ciment produite sur la période 1990-2010.

Les engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 souscrits par la société les Trois Suisses le 29 octobre 1996, le groupe Péchiney le 13 mai 1996, et la Fédération française de l'acier le 19 décembre 1996, stipulent une réduction des émissions de gaz carbonique respectivement, à hauteur de 25 %, 19 % et 15%.

Le groupe industriel Rhodia, en vertu de l'engagement du 17 novembre 2002, envisage de réduire de 30 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2010.

Gaz de France s'est engagé à les diminuer de 10 % en 2003-2007 par rapport à 1990, en élaborant un programme volontaire dans le cadre de l'AERES le 10 juillet 2003.

Les contrats pour la réduction des pollutions générées d'une part par les établissements viti-vinicoles de l'Ardèche du 28 mai 1998 et d'autre part, par les ateliers de fromagerie de Haute-Savoie du 12 août 1998, prévoient une réduction de 80 % de la pollution qui résulte de ces activités.

Les contrats de rivière énoncent généralement des objectifs de baisse des taux de phosphore et d'azote contenus dans les rivières sous forme de pourcentages. Le contrat de rivière de la Reyssouze du 8 février 1997, dans son volet A, programme une réduction de 57 % du taux d'azote et de 66 % du taux de phosphore, après réalisation des travaux d'assainissement, d'aménagement et d'entretien du cours d'eau.

Dans certains cas, l'objectif quantitatif s'exprime en valeur absolue. L'exemple significatif à cet égard est celui de l'engagement de réduction des émissions de poussières des fours de cimenteries incinérant des déchets industriels spéciaux du 10 octobre 1996 qui prévoit le respect de la valeur limite en poussières des émissions gazeuses en provenance du four de 35 mg/Nm<sup>3</sup><sup>923</sup>.

La société Rhodia, dans son engagement du 17 décembre 2002, précise en valeur absolue les quantités que représente la réduction des gaz à effet de serre. Les émissions devront passer de 18 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> en 1990 à 12,4 millions de tonnes en 2010.

L'ADEME et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) par leur accord du 12 décembre 2003, s'engagent à développer les conseils pour accroître la performance énergétique des logements subventionnés et atteindre une consommation de l'ordre de 90 kWh/m<sup>2</sup>/an, et à plus long terme de descendre à 50 kWh/m<sup>2</sup>/an.

---

<sup>923</sup> Nm<sup>3</sup> : normaux mètre cube. Indicateur de concentration en poussières.

Il est important de remarquer, au regard des exemples susmentionnés et du tableau 3 : Typologie des objectifs des conventions<sup>924</sup>, que la plupart des accords énoncent délibérément l'objectif en termes relatifs.

De multiples raisons peuvent être invoquées à cet égard ; les unes qui sont manifestement externes aux parties ont trait notamment à la conjoncture économique, aux procédés technologiques exploitables, et les autres qui sont davantage liées à des considérations internes aux contractants et font donc référence au principe d'autonomie de la volonté qui gouverne l'élaboration des contrats<sup>925</sup>.

Les industriels sont parfois confrontés à des limites technologiques qui constituent alors un frein à leur élan environnementaliste. Mais, à bien des égards, l'explication de ce choix s'oriente machinalement vers des raisons propres à l'entreprise : seule la volonté des parties semble à l'origine de cette préférence pour cette unité de mesure.

Il convient de s'interroger sur la justification du choix par l'industriel à exprimer en termes relatifs les objectifs de réduction des pollutions.

Il est manifeste que suivant la formule utilisée pour exprimer en valeur l'objectif poursuivi, l'impact économique sur l'entreprise des mesures de réduction des pollutions et des nuisances stipulées dans la convention s'avère différent.

La valeur relative minorerait alors l'effort environnemental décidé par les protagonistes par rapport à la valeur absolue. Pour preuve, l'engagement du groupe Pechiney<sup>926</sup>, tout en prévoyant une baisse de 2 % de la consommation spécifique d'électricité, de 7 % de la consommation spécifique d'énergie thermique et de 19 % de l'émission spécifique de gaz carbonique, affirme qu'"avec les mêmes hypothèses de production, l'émission globale de CO<sub>2</sub> en l'an 2000 ne sera que de 2 % supérieure à celle de 1990". Or, ces prévisions pour

---

<sup>924</sup> Cf. tableau 3 : Typologie des objectifs des conventions, *préc.*

<sup>925</sup> La formation du contrat repose entièrement sur le principe de l'autonomie de la volonté. Les parties ont ainsi la possibilité de fixer à leur gré le contenu de l'acte, c'est-à-dire "de déterminer elles-mêmes, et librement, leurs droits et obligations" (J. FLOUR et J.-L. AUBERT, E. SAVAUX, *Droit civil, Les obligations, volume I : L'acte juridique, op. cit.*, p.67, n°101).

<sup>926</sup> L'engagement volontaire de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 a été souscrit par le groupe Pechiney le 13 mai 1996, précité.

cette année décisive se traduisent non pas par une diminution même faible de la pollution, mais par une augmentation de 30 000 tonnes environ des rejets de gaz carbonique.

Les objectifs programmés par l'engagement paraissent peu performants. Ils traduisent en réalité une orientation de la politique de l'industriel vers la prise en compte de l'environnement pour des raisons économiques : les mesures de réduction des consommations d'énergie ont permis au groupe d'augmenter la rentabilité de l'activité. Ce contexte explique qu'ils aient été atteints aisément en 2000. Pourtant, la diminution des émissions de gaz à effet de serre semble bien faible, à comparer avec l'augmentation de la production d'aluminium pendant la même période. Les émissions globales de CO<sub>2</sub> n'ont été réduites que de 2,7 % entre 1997 et 2000.

L'engagement du 1<sup>er</sup> janvier 2001 signé par Péchiney et l'Etat semble être plus performant. Il prévoit, d'ici à 2012, une baisse de 15 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990.

Evidemment, l'engagement de l'industriel en faveur de la réduction des pollutions est en principe irréversible, mais il laisse souvent planer des illusions sur ses bienfaits, et il engendre parfois même des déceptions de la part des citoyens qui sont finalement les victimes d'un leurre dont le bien fondé les dépasse. Car si cette tromperie peut s'expliquer par des motifs économiques, elle ne se justifie d'aucune façon. C'est souvent oublier que la protection de l'environnement est l'affaire de tous.

## 2) L'objectif qualitatif

A la différence du précédent, ce type d'objectif n'est assorti d'aucune indication de valeur exprimée en terme algébrique. Il se contente de renseigner sur l'engagement des parties de mettre en œuvre des mesures qui permettront de réduire les pollutions et les nuisances et de prévenir les risques technologiques<sup>927</sup>. Il porte uniquement sur l'obligation pour les contractants

---

<sup>927</sup> Pour des exemples de conventions contenant un objectif qualitatif, voir le tableau 3 précité.

d'agir dans un "sens de variation de la pollution"<sup>928</sup>, de sorte qu'il confère à ces derniers une grande latitude d'action : soit ils envisagent de suivre un comportement qui leur permet de satisfaire un objectif de protection de l'environnement *a minima*, soit ils sont déterminés à prendre des décisions qui traduisent leur volonté de réduire de manière significative telle pollution ou telle nuisance, voire d'aboutir à son éradication totale.

Ce type d'objectif génère bien souvent peu de contraintes pour les contractants, puisqu'il n'implique aucune obligation quant au résultat à atteindre. Finalement, il se satisfait d'un changement de comportement même minime en faveur de l'environnement, et néglige toute référence à une transcription algébrique de la notion de "valeur" qui caractérise l'objectif quantitatif.

Certains accords énoncent un objectif environnemental minimum qui se traduit par le recours à des formules vagues et globales. Il en est ainsi, par exemple, de la "Charte des entreprises pour un développement durable" de la Chambre de commerce internationale (1990) et de la "Charte environnementale" de l'ICME (International council on metals and the environment) de 1991. L'une et l'autre n'indiquent que des principes généraux relatifs à la bonne gestion de l'environnement.

L'"Engagement de progrès" de l'Union des industries chimiques de 1990 est également vecteur d'une démarche qualitative *a minima*. Il stipule *in fine* que les entreprises devront utiliser au mieux les ressources, réduire la production de déchets et s'assurer que leur élimination respecte la santé, la sécurité et l'environnement.

Dans le même ordre d'idées, la Charte des entreprises publiques pour le développement durable du 19 octobre 1999, s'appuie sur la notion de développement durable pour déterminer l'orientation de la politique des entreprises. Elle affirme que ce concept doit être intégré aux programmes de formation et de mobilisation du personnel, qu'il justifie le progrès technologique, la recherche et l'innovation. Par ces termes, l'accord tente de contraindre l'entreprise à suivre une démarche environnementale. Aucun objectif

---

<sup>928</sup> P. BÖRKEY et M. GLACHANT, *op. cit.*, p.16.

quantitatif n'apparaît de manière lisible. Seule la recherche d'une qualité environnementale transparaît de la charte.

Dans certains cas, les conventions suivent une démarche qualitative plus performante, dans la mesure où elles visent la diminution conséquente de l'atteinte à l'environnement. Par exemple, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole stipule en son article 4-1, que les conventions conclues entre les partenaires financiers et les agriculteurs, ont pour objectif de contraindre ces derniers à s'engager vers "une réduction significative du risque pour les eaux" dans les domaines des bâtiments d'élevage et d'amélioration des pratiques d'épandage.

Sans vouloir se référer à des formules manifestement tautologiques, il est permis de retenir des expressions permettant de distinguer ces deux objectifs et de les opposer précisément au regard du concept "objectif". Car l'objectif quantitatif se réfère évidemment à des données objectives, puisqu'elles sont numériques, alors que l'objectif qualitatif suscite davantage de subjectivité, dans la mesure où il engendre une appréciation personnelle, propre à chaque acteur environnemental de l'objectif à atteindre.

Sans doute semble-t-il opportun de qualifier ainsi l'objectif quantitatif d'"*objectif objectif*" et l'objectif qualitatif d'"*objectif subjectif*".

Au terme de la présentation didactique d'une situation manifestement confuse, l'impression se confirme que la recherche d'une classification fonctionnelle suppose une analyse de la structure des conventions selon une méthode téléologique. Les critères ainsi dégagés expliquent autant qu'ils justifient l'élaboration des conventions, tout en révélant avec force la poursuite par les contractants d'une démarche fondamentalement rationnelle et indissociable de la lutte contre les pollutions. Aussi est-il patent de reconnaître qu'ils contribuent à la formation d'un ensemble cohérent d'actes au sein duquel s'organise un jeu d'échanges incessants.

## SECTION II : L'INTERDEPENDANCE DES CONVENTIONS, VECTEUR D'UNE APPROCHE SYSTEMIQUE

Il est évident que les conventions de lutte contre les pollutions ne s'affichent pas comme des instruments juridiques indépendants les uns des autres et qui répondent chacun de leur côté à une attente environnementale bien précise. Elles ne sont pas des catégories fermées sur elles-mêmes et entre lesquelles aucun rapport n'est possible.

Au contraire, les relations entre ces différents actes sont marquées par de nombreux liens réguliers et constants qui suscitent la curiosité. Faut-il en effet y voir une connexion temporaire justifiée uniquement par des circonstances momentanément favorables ? Serait-il possible d'identifier la trace d'un maillage conventionnel encore obscur ?

Il paraît judicieux d'appréhender cette floraison d'actes par référence à la notion de "système", car il est patent que le contexte conventionnel ne se résume pas à un simple empilage où chaque norme végète séparément loin de toute interaction. Au terme de la lecture de l'ensemble des accords, il se dégage en effet une forte impression de rationalité dans l'établissement de ces relations, même si, *a priori*, les interconnexions s'effectuent de manière empirique.

Contrairement aux apparences donc, une logique semble guider leur conclusion et sous-tend l'émergence d'un ensemble conventionnel organisé conforme à l'idée de "système". Cette notion que D. de Béchillon<sup>929</sup> définit comme un "*ensemble organisé*, présentant par-là une unité et une cohérence perceptibles de l'«extérieur» ; (dont la) composition fait intervenir une pluralité d'éléments plus ou moins hétérogènes ; (dont) (l')existence et (l') organisation supposent la mise en relation de ces divers éléments", permet de procéder à un diagnostic pertinent d'une situation manifestement confuse.

---

<sup>929</sup> D. DE BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Editions Odile Jacob, Paris, 1997, p.245.



Au regard de ses trois caractères généraux qui sont, selon F. Ost et M. Van de Kerchove, "la réunion d'un ensemble d'éléments"<sup>930</sup>, "l'existence de relations spécifiques entre ces éléments et non leur simple juxtaposition (...), et enfin une certaine unité et non pas seulement un jeu d'interactions entre différents éléments"<sup>931</sup>, le système incite à une présentation claire de l'univers conventionnel et à percevoir celui-ci "comme un ensemble cohérent, intégré, monolithique, dont tous les éléments se tiennent et s'emboîtent harmonieusement"<sup>932</sup>, à l'image d'un véritable système juridique.

Ce dernier apparaît plus vaste, puisque ses éléments constitutifs sont nettement plus nombreux et disparates. Mais, il intègre nécessairement celui qui est essentiellement composé des présentes conventions, car celles-ci tendent à leur tour à former un système spécifique qui peut alors être qualifié de système des conventions de lutte contre les pollutions .

Il importe alors de s'interroger sur la texture de cette notion et d'explicitier la méthode qu'elle induit selon une démarche analytique précisément fondée sur l'observation.

Pour ce faire, il convient de prendre chaque convention qui a vocation à intégrer le système défini et de visualiser les éventuelles connexions qui y sont expressément stipulées ou qui résultent de la pratique. Deux sortes de liens apparaissent dès lors clairement : le premier type de liens vise les accords de même catégorie<sup>933</sup> qui s'inscrivent dans un processus prédéterminé qu'ils prévoient eux-mêmes où le premier d'entre eux conditionne la conclusion du deuxième et ainsi de suite, de façon à constituer un enchaînement prédéfini et ordonné ; le second type de liens concerne les actes de catégorie différente<sup>934</sup> qui ne rentrent pas systématiquement dans un schéma préétabli à l'image du précédent cas, de sorte que les relations surviennent souvent spontanément, et ce pour une durée limitée.

---

<sup>930</sup> F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Les voies du droit, Paris, PUF, 1988, p.24.

<sup>931</sup> *Op. cit.*, p.25.

<sup>932</sup> J. CHEVALLIER, L'ordre juridique, in *Le droit en procès*, ouvrage collectif, Paris, PUF-CURAPP, 1983, p.7, *loc. cit.*, p.11.

<sup>933</sup> Le nombre de catégories d'accords est important au regard des divers intitulés utilisés. Voir supra, titre I, chapitre II, consacré à l'inventaire des techniques conventionnelles.

<sup>934</sup> Voir également supra, titre I, chapitre II.

Concrètement, l'enchaînement conventionnel initié par le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole s'identifie à la première hypothèse de liens. La mise en œuvre de l'accord-cadre du 8 octobre 1993 suppose nécessairement la conclusion de plusieurs actes successifs, à savoir la convention d'application relative au PMPOA, le contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages, la convention particulière d'application du contrat départemental relative à la maîtrise des pollutions issues des élevages, et le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage.

Le programme d'opérations coordonnées s'intègre en revanche dans un processus différent et non systématique qui apparaît en contrepoint de la trame conventionnelle précédente. Bien qu'il contribue à la réalisation d'investissements visant l'amélioration des infrastructures agricoles, il se présente comme un outil juridique distinct du PMPOA qui concerne les exploitations n'entrant pas dans le champ d'application de ce dernier. Il est donc un accord indépendant même s'il entretient des relations avec d'autres actes de catégories différentes : le contrat de rivière, en l'occurrence, se réfère en principe expressément au programme d'opérations coordonnées s'appliquant sur le milieu concerné.

Ces deux sortes de relations empruntent le même postulat qui est relatif à l'établissement d'un système d'interdépendance des conventions au terme duquel se réalisent des renvois incessants et des croisements subtils, et qui peut s'énoncer différemment suivant les types d'accords ainsi unis. Certains actes entretiennent des rapports manifestement hiérarchisés, dans la mesure où ils se réfèrent à un autre énoncé qu'ils ont pour objet d'appliquer. En revanche, d'autres conventions ne font apparaître aucune hiérarchie, de sorte qu'elles ne sont pas justifiées les unes par rapport aux autres.

Pour reprendre les exemples précédents, les conventions conclues dans le cadre du PMPOA suivent un cheminement conventionnel ordonné et fondé sur un lien de subordination. En revanche, le programme d'opérations coordonnées ne témoigne d'aucune dépendance qui traduirait un rapport hiérarchique quelconque avec le contrat de rivière : l'un et l'autre relèvent de processus conventionnels distincts liés, dans le premier cas, à la lutte contre les pollutions agricoles, et, dans le deuxième cas, à la protection du milieu.

Il convient de qualifier respectivement ces relations de *verticales* et d'*horizontales*, pour paraphraser M. Troper qui suggère une telle distinction lors de sa recherche d'une définition du système juridique<sup>935</sup>.

La référence à des notions cartésiennes s'impose dès lors qu'il s'agit de visualiser scientifiquement une donnée d'origine empirique. A cet effet, il peut être procédé à une représentation géométrique du maillage conventionnel ; les actes fondés sur des relations hiérarchiques figurant en ordonnée, et ceux dont les interconnexions ne traduisent pas de liens de subordination figurant en abscisse.

Le système qui désigne "à la fois le principe logique qui commande les relations entre les divers éléments constitutifs et l'ensemble articulé qu'ils forment"<sup>936</sup>, sous-tend deux sortes de connexions que mettent en lumière les conventions environnementales. Il permet une représentation graphique de la réalité et contribue à déceler le processus conventionnel que suivent les accords. Autrement dit, le système préside à une démarche de rationalisation des données en autorisant leur appréhension au regard du jeu d'interactions qui existe entre elles.

Il convient donc d'appréhender de manière rationnelle une situation fondamentalement empirique en considérant inévitablement les deux hypothèses d'interférences ainsi définies, et d'envisager tout d'abord *la relation symbiotique verticale des conventions de même catégorie* (Paragraphe I), puis *l'enchevêtrement horizontal des conventions de catégories différentes* (Paragraphe II).

---

<sup>935</sup> M. TROPER, *Système juridique et Etat*, APD, tome 31, *Le système juridique*, Paris, Sirey, 1986, p.29, *loc. cit.*, p.41.

<sup>936</sup> J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p.7.

## PARAGRAPHE I : LA RELATION SYMBIOTIQUE VERTICALE DES CONVENTIONS DE MEME CATEGORIE

Il est manifeste que les conventions qui relèvent d'une même catégorie sont façonnées suivant une approche systémique qui suppose "l'existence d'un tout ordonné ou organisé"<sup>937</sup> selon une structure précise. Concrètement, elles se développent de façon à entretenir des "liens d'interdépendance, d'interaction, de solidarité"<sup>938</sup> tout en maintenant une réelle cohésion d'ensemble. Elles suivent à cet effet un schéma d'élaboration précis qui émane de la règle de droit dont elles sont issues.

Ce processus permet d'apprécier l'existence d'une authentique symbiose entre les accords dont l'association est indispensable au moins à l'un d'eux, utile ou indifférente à l'autre. Certains d'entre eux conditionnent en effet l'élaboration d'autres actes, et n'ont d'effectivité que par la conclusion de ceux-ci. Force est alors de reconnaître la nécessité de l'élaboration des uns et des autres. Le premier accord intégrant ce cheminement conventionnel se présente comme le support juridique indispensable et préalable à tout acte ultérieur, lequel en garantit la mise en application.

Dans ces conditions, cet enchaînement devra nécessairement se réaliser rationnellement, c'est-à-dire selon un ordre défini préalablement.

Il en est ainsi du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole. L'accord-cadre du 8 octobre 1993 contribue à la mise en place d'un processus conventionnel précis en imposant la détermination des modalités d'intervention des partenaires financiers et des opérations à subventionner par contrat. Sa mise en œuvre repose alors sur la conclusion d'autres actes, lesquels sont élaborés selon un ordre précis : la convention d'application relative au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole conclue entre l'Etat et le département concerné sera suivie de la convention particulière d'application du contrat précédent signée par les mêmes parties et l'agence de l'eau compétente, laquelle

---

<sup>937</sup> F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*, p.25.

<sup>938</sup> *Ibid.*

permettra l'élaboration par les partenaires financiers et l'exploitant agricole du contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage.

Encore faut-il préciser que cet agencement fait apparaître nécessairement une certaine hiérarchisation des accords. La logique qui guide l'élaboration de ceux-ci suppose le respect d'un ordre précis sans lequel le système ne peut être constitué : la convention qui suscite la conclusion d'autres actes s'affiche comme celle ayant le rang le plus élevé dans le système ainsi hiérarchisé, alors que celle qui en assure l'application se situe à un rang inférieur.

Toujours selon l'exemple précité des conventions agricoles, l'accord-cadre du 8 octobre 1993 relatif au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole devient l'acte de rang supérieur, puisqu'il est celui qui conditionne le processus conventionnel. Le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage apparaît comme l'acte de rang inférieur, étant donné qu'il se situe au bout de la chaîne conventionnelle et qu'il permet la concrétisation des mesures prévues par les accords antérieurs.

Il convient d'exposer cette relation symbiotique en insistant sur *la juxtaposition des conventions* (A), et l'existence d'un *ordonnement conventionnel hiérarchisé* (B).

#### A : LA JUXTAPOSITION DES CONVENTIONS

L'approche systémique tend à clarifier le réel en mettant en lumière les traits d'une organisation discrète et cohérente des éléments. Elle permet de donner une nouvelle figure de la réalité en impliquant la réunion des entités au sein d'un ensemble.

Elle parvient à révéler les traits caractéristiques des interrelations en proposant des principes explicatifs du processus conventionnel. Elle déduit de la réalité des propositions qui justifient l'organisation des actes, lesquels se superposent de manière cohérente et témoignent de liens d'interdépendance.

L'exemple précité du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, l'accord-cadre du 8 octobre 1993, la convention d'application relative au PMPOA, le contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages, la convention particulière d'application du contrat départemental et le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, forment un système conventionnel dans lequel les uns et les autres se superposent nécessairement selon un ordre déterminé et entretiennent entre eux des liens d'interdépendance.

Il en est de même du contrat de rivière dont la mise en œuvre dépend de l'élaboration d'actes ultérieurs. Ainsi, le contrat de rivière Joyeuse-Chalon-Chavasse signé le 7 mai 2004, par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, la Communauté de Communes du Pays de Romans, les départements de la Drôme et de l'Isère, la région Rhône-Alpes et l'Etat prévoit l'amélioration de la qualité des eaux des rivières d'ici 2008, la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques. Il envisage expressément la conclusion de conventions de déversement des déchets avec les industriels de manière à optimiser le fonctionnement des ouvrages d'épuration.

Il importe de prendre la mesure de cette juxtaposition et d'envisager successivement la superposition cohérente des conventions et leur dépendance systématique.

#### 1) La superposition cohérente des conventions

Les conventions bien qu'étant dispersées se trouvent intégrées dans un système qui les dépasse et les transcende. Elles n'apparaissent plus comme des pièces isolées et disparates mais comme les parties d'une totalité au sein de laquelle elles jouent un rôle très précis. Elles en sont les éléments constitutifs porteurs de relations réciproques d'échanges, sans pour autant remettre en cause la cohésion de l'ensemble.

Leur agencement semble gouverné par une rationalité spécifique qui commande une articulation logique et dynamique. Or, celle-ci ne saurait trop souligner

l'organisation spécifique des actes qui témoigne de l'existence de l'enchaînement linéaire et de la réelle superposition des accords.

Le mot "système" implique en effet de s'interroger d'emblée sur la façon dont s'articulent les conventions et d'en exprimer rationnellement les traits caractéristiques. Si, comme il a déjà été précisé, cette notion requiert notamment "la réunion d'un ensemble d'éléments"<sup>939</sup> dont la nature peut être très différente au sein d'un même système, "il est par ailleurs parfaitement possible que ces éléments constituent eux-mêmes des sous-systèmes réunissant à leur tour des entités plus élémentaires"<sup>940</sup>.

Précisément, les conventions considérées se présentent de manière spécifique en constituant des groupes qui sont déterminés essentiellement en fonction de la nature de la pollution ou de la nuisance concernée, pour former ainsi des "sous-systèmes", au sein desquels se rattachent inéluctablement plusieurs d'entre eux qui se superposent. Il est en effet fréquent de remarquer que chacun des actes relevant d'un sous-ensemble contribue à la formation de ce dernier de par son caractère irremplaçable et devient ainsi la composante d'un processus conventionnel.

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole organise une superposition d'accords pour permettre à l'éleveur de bénéficier de subventions de l'Etat, des collectivités locales et de l'agence de l'eau concernés. Ainsi, sont élaborés successivement plusieurs accords. Tout d'abord, la convention d'application relative au PMPOA qui est conclue par l'Etat et le département. Elle constitue une décision de principe sur la participation financière du département aux investissements agricoles. Le contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages qui est conclu entre les mêmes partenaires et l'agence de l'eau compétente, permet de préciser les modalités d'attribution des aides par chacun d'eux et leur montant. Puis, la convention d'application du contrat départemental précédent précise et définit les politiques d'intervention. Enfin, le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, est signé par les mêmes personnes publiques et l'éleveur

---

<sup>939</sup> F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Le système juridique entre ordre et désordre*, op. cit., p.24.

<sup>940</sup> *Ibid.*

bénéficiaire de la subvention. A ce schéma type s'agrège le programme d'opérations coordonnées pour la maîtrise de la pollution des élevages qui s'applique aux exploitations agricoles dont l'importance les situe en dessous des seuils d'application du PMPOA. Il permet ainsi aux agriculteurs concernés d'obtenir un soutien financier des mêmes personnes publiques sur des bases équivalentes à celles prévues par le PMPOA.

Les conventions conclues par les industriels se regroupent, elles aussi, pour constituer des sous-systèmes au sein desquels elles s'organisent de manière superposée. Une convention internationale qui énonce des mesures d'application générale à toutes les industries quel que soit leur domaine d'activité, conditionne nécessairement le contenu des accords conclus au niveau international par chaque branche, lesquels s'imposent à ceux qui sont élaborés au niveau européen dans la branche considérée, lesquels doivent être pris en compte par ceux qui sont rédigés au niveau national. C'est ainsi que la Charte des entreprises pour un développement durable élaboré en 1990 par la Chambre de Commerce Internationale, qui s'impose à chaque domaine industriel a conditionné, dans la branche chimie, le contenu de la "Position paper on sustainable development and the chemical industry" élaborée en janvier 1996 par l'International Council of Chemical Associations. Son contenu a influencé les mesures du "Product stewardship responsible care of business", conclu au niveau européen par le CEFIC (European Chemical Industry Council) le 17 juin 1998. Il a fixé les principes du développement durable qui ont été repris par l'engagement volontaire de l'industrie européenne du PVC (polychlorure de vinyle) élaboré en mars 2000. L'"Engagement de progrès pour l'amélioration de la sécurité, la protection de la santé et celle de l'environnement" élaboré au niveau national par l'Union des industries chimiques, reprend les principes directeurs contenus dans le programme "Responsible care".

Ces exemples montrent que les conventions se superposent au point de former des groupes s'apparentant à des systèmes. Les accords sont conditionnés par l'élaboration préalable d'une convention, de sorte que la conclusion de l'un dépend de l'existence de l'autre. Les uns et les autres forment un tout indissociable.



Par la constance des liens qu'elles entretiennent, les conventions incitent à considérer la *superposition* comme une donnée intrinsèque et comme une qualité substantielle du système conventionnel. Elles s'inscrivent alors au cœur d'un véritable phénomène juridique indissociable de toute dimension systémique et fondé sur un enchaînement rigoureux des entités conventionnelles.

## 2) La dépendance systématique des conventions

L'appréhension systémique des conventions de lutte contre les pollutions conduit à mettre en évidence l'existence de liens systématiques entre celles appartenant à un même groupe.

Les conventions conclues dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole témoignent toutes d'un lien de dépendance par lequel l'existence des unes est subordonnée à la présence préalable des autres. La signature du contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage par l'éleveur et les partenaires financiers est conditionnée par celle de la convention particulière d'application du contrat départemental entre les personnes publiques, elle-même dépend de l'élaboration du contrat départemental et de la convention d'application relative au contrat départemental précédent. La conclusion des actes est rendue possible grâce à l'accord-cadre du 8 octobre 1993 relatif au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

Il en est de même des conventions conclues par les branches industrielles au niveau international et national, lesquelles sont dépendantes les unes des autres. L'"Engagement de progrès pour l'amélioration de la sécurité, la protection de la santé et celle de l'environnement" de l'Union des industries chimiques et l'Engagement volontaire de l'industrie européenne du PVC dépendent du "Product stewardship responsible care of business" conclu au niveau européen par le CEFIC (European Chemical Industry Council), lui-même étant conditionné par la "Position paper on sustainable development and the chemical industry" élaboré au sein de l'International Council of Chemical Associations.

Ces engagements sont d'ailleurs encadrés par la Charte des entreprises pour un développement durable issu de la Chambre de Commerce Internationale.

L'intensité des échanges au sein du maillage conventionnel est susceptible de variations, selon des circonstances le plus souvent extérieures et qui sont liées à la médiation des acteurs environnementaux. Le comportement de ceux-ci conditionne largement le déclenchement du processus conventionnel préalablement défini par la règle de droit.

Dans la mesure où, en effet, ces accords sont organisés en système en tant qu'"artefact, dont les mouvements sont commandés du dehors"<sup>941</sup>, ils se doivent d'être "réceptifs aux sollicitations du milieu"<sup>942</sup> sans pour autant en dépendre entièrement.

Ils se situent au demeurant en retrait par rapport à la distinction qui ressort de la théorie générale des systèmes et qui est parfois jugée insatisfaisante au regard de notre ordre juridique<sup>943</sup>, entre les systèmes dits *ouverts* et les systèmes dits *fermés*<sup>944</sup> : ils la dépassent et la transcendent pour être finalement à la fois suffisamment ouverts afin d'éviter "la mort par asphyxie et entropie", et suffisamment fermés pour échapper à "la mort par dissolution ou éclatement"<sup>945</sup>. Précisément, les conventions s'organisent en un *système autopoïétique* qui, selon F. Ost, se définit comme "une machine organisée selon un réseau de processus de production de composants qui, du fait de leurs interactions et transformations permanentes, régénèrent sans arrêt le réseau de processus de production des composants et qui, dans cette mesure, confèrent à la machine une unité spatiale déterminée. La machine autopoïétique est donc un réseau de processus enchevêtrés ou « bouclés » qui s'assure une régénération constante et une unité

---

<sup>941</sup> J. CHEVALLIER, L'ordre juridique, *op. cit.*, p.21.

<sup>942</sup> *Ibid.*, p.19.

<sup>943</sup> Pour une appréciation critique de cette distinction, voir, G. TIMSIT, *Thèmes et systèmes de droit*, Les voies du droit, Paris, PUF, 1<sup>ère</sup> éd., 1986, p.86 et s.

<sup>944</sup> Voir à ce sujet R. DAVID, C. JAUFFRET-SPINOSI, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Précis Dalloz, Paris, 10<sup>ème</sup> éd., 1992, p.293-294.

<sup>945</sup> J. CHEVALLIER, L'ordre juridique, *op. cit.*, p.19. L'auteur précise la signification de la distinction traditionnelle entre "les systèmes dits fermés, repliés sur eux-mêmes et insensibles aux pressions du dehors, et les systèmes dits ouverts, tournés vers l'extérieur et réceptifs aux sollicitations du milieu". Or, tout système est "à la fois nécessairement ouvert, dans la mesure où il s'insère dans un environnement, et fermé, dans la mesure où il s'en détache par la constitution d'une identité spécifique".

spécifique dans l'espace"<sup>946</sup>. Elle "naît d'une jonction particulière des divers mécanismes de l'auto-référentialité"<sup>947</sup> qui "implique une forme organisationnelle close, caractérisée par l'auto-reproduction récursive de ses processus systémiques"<sup>948</sup>. Ces derniers sont en effet porteurs d'une dynamique qui favorise leur modification, et ce en toute autonomie : ils développent leur "propre potentiel évolutif"<sup>949</sup>, puisqu'ils sont censés contenir des mécanismes internes leur permettant d'adopter les innovations. Pour autant, ces dernières ne sont acceptées par eux qu'à l'issue d'un processus de sélection doté de ses propres critères.

Au demeurant, un système n'est viable que s'il entretient des relations avec d'autres ; leur connexion réciproque devient alors la condition de leur survie. Cette interdépendance participe à la coordination de l'évolution de chacun, de sorte que l'un d'eux reçoit de l'autre des variations qu'il lui revient de valider en fonction de sa capacité d'accueil. Elle suppose donc une structuration complexe des échanges, lesquels sont essentiellement contextuels : ils sont modélés suivant les circonstances et la propension de chaque système à recevoir cet événement en son sein. G. Teubner explique d'ailleurs que "les structures juridiques filtrent (les développements externes) d'après les critères d'une sélectivité spécifique et les adaptent à la logique interne de l'évolution normative"<sup>950</sup>. En ce sens, les transformations du dispositif paraissent être orientées par des éléments que les circonstances du moment imposent. Ce guidage procède par élimination et permet ainsi de ne retenir que les éléments possibles, étant donné qu'"il tire partie de cette richesse de variations et pousse légèrement vers tel sens de l'évolution en mettant des obstacles à tel autre voie", souligne H. Willke<sup>951</sup>.

Guidé par les autres et par lui-même, le système évolue donc nécessairement de manière récursive en combinant les variables qui lui sont internes et celles qui

---

<sup>946</sup> F. OST, *Entre ordre et désordre : le jeu du droit. Discussion du paradigme autopoïétique appliqué au droit*, APD, tome 31, *Le système juridique*, Paris, Sirey, 1986, p.134, *loc. cit.*, p.135.

<sup>947</sup> G. TEUBNER, *Le droit, un système autopoïétique*, Les voies du droit, Paris, PUF, 1993, p.39.

<sup>948</sup> *Op. cit.*, p.29.

<sup>949</sup> H. WILLKE, *Diriger la société par le droit ?*, APD, tome 31, *Le système juridique*, Paris, Sirey, 1986, p.190.

<sup>950</sup> G. TEUBNER, *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, traduit de l'allemand par N. Boucquoy avec la collaboration de G. Maier, *La pensée juridique moderne*, Bruylant, LGDJ, 1996, p.11.

<sup>951</sup> H. WILLKE, *op. cit.*, p.203.

lui sont externes. Il n'est donc pas un système complètement fermé ni totalement ouvert, mais il est les deux à la fois. Comme le soutient N. Luhmann<sup>952</sup>, la société a "sa propre unité en tant qu'elle est auto-crédation et seulement en tant que telle. Elle est en ce sens un « système fermé », d'une clédture réeursive, qui ne peut ni faire d'pendre de l'environnement ses propres op'ations ni non plus les faire passer dans l'environnement. Elle est en m'eme temps, et sur la seule base de cette fermeture, un « système ouvert ». Elle ne peut pas avoir de communication avec l'environnement, mais elle peut et doit n'ecessairement en avoir à propos de lui".

Le système d'veloppe à ce titre certaines caract'ristiques qui ont trait notamment à son *auto-crédation*, et son *auto-organisation*.

Pareillement, le système compos' des conventions de lutte contre les pollutions se pr'sente comme un système comportant de nombreuses similitudes avec celui de *l'autopo'ese*.

Il est perçu comme un système "*d'auto-crédation*" qui combine simultan'ement "la clédture de l'auto-reproduction et l'ouverture de leur relation à l'environnement"<sup>953</sup>, puisque le droit appara'it comme "un système « de clédture normative », « d'ouverture cognitive »", selon N. Luhmann<sup>954</sup>. L'auteur pr'cise que le système "est ferm' en face de l'environnement", ce qui signifie "qu'aucun 'v'nement relevant du droit ne peut faire d'couler sa normativit' de l'environnement du syst'eme"<sup>955</sup>. Il est en m'eme temps ouvert, dans la mesure où il d'pend des faits et peut 'tre modifi' si ceux-ci l'imposent.

C'est ainsi que les conventions qui se pr'sentent comme des normes souples et adaptables<sup>956</sup>, entretiennent n'ecessairement avec "leur environnement des relations 'troites et r'versibles : irrigu'ees par un flux continu d'information en provenance du milieu, (elles) ajustent leur strat'egie et infl'echissent leur organisation en fonction de son 'volution", comme le souligne le professeur Chevallier<sup>957</sup>.

---

<sup>952</sup> N. LUHMANN, L'unit' du syst'eme juridique, *APD*, *op. cit.*, p.163, *loc. cit.*, p.171.

<sup>953</sup> *Op. cit.*, p.173.

<sup>954</sup> *Ibid.*

<sup>955</sup> *Ibid.*

<sup>956</sup> Pour une analyse du caract're souple et adaptable des normes, cf. *infra*, deuxi'eme partie, titre I, chapitre I, section II.

<sup>957</sup> J. CHEVALLIER, L'ordre juridique, *op. cit.*, p.20.

Cette flexibilité qui caractérise le système auquel les accords appartiennent, commande logiquement leur articulation et leur agencement. Elle conditionne toute modification apportée au processus relationnel originellement défini par la règle de droit. D'où la notion d'*auto-organisation*.

L'accord-cadre du 8 octobre 1993 relatif au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole établit un mécanisme spécifique où se superposent plusieurs types d'actes. Il est l'acte créateur du système conventionnel propre au domaine agricole, puisqu'il organise un réseau dans lequel s'enchevêtrent et s'articulent différents accords. Parallèlement, il tient compte des données qui lui sont extérieures et dont les répercussions sur le système sont inévitables. La persistance des problèmes de pollutions malgré la mise en œuvre du dispositif du PMPOA, a contraint en effet les autorités nationales à le réformer de façon à en garantir l'efficacité. Le nouveau programme applicable depuis 2002, vise tous les élevages situés dans les zones d'action prioritaire, en dehors de ces zones, seuls ceux qui ont plus de 90 unités de gros bétail sont éligibles. Il renforce par ailleurs le dispositif d'aides en prévoyant une enveloppe totale de 1,3 milliards d'euros jusqu'en 2006, répartie entre l'Etat, les collectivités locales et les agences de l'eau.

Il entretient des liens avec d'autres actes, de façon à rechercher la synergie des actions entreprises. Les contrats d'agriculture durable et les programmes d'opérations coordonnées viennent compléter le PMPOA en planifiant des travaux d'amélioration des pratiques agricoles et de réduction des pollutions. Les uns et les autres tendent également à renforcer les mesures de protection de la ressource en eau prévues par les contrats de rivière.

Ces exemples révèlent l'organisation en système des conventions de lutte contre les pollutions et du regroupement de certaines d'entre elles en sous-systèmes. Ils témoignent des interactions qui commandent le processus conventionnel et confirment les liens de dépendance systématique de chacun d'eux. Du reste, ils s'organisent souvent selon un ordre hiérarchique.

## B : UN ORDONNANCEMENT CONVENTIONNEL HIERARCHISE

Le système ainsi conçu *s'auto-organise* en veillant à instituer un enchaînement rigoureux des conventions entre lesquelles des liens logiques s'établissent de façon à assurer une articulation cohérente. Il engendre de ce fait une présentation précise des actes qui tend à inculquer à ce dispositif apparemment confus un agencement ordonné et homogène ; la position de chaque élément constitutif qui est préalablement fixée de manière irréversible par l'acte qui le crée, induit nécessairement une certaine hiérarchisation.

Or, cette notion de hiérarchie signifie que les composantes de ce système n'ont pas toutes la même portée et la même puissance, et qu'elles sont subordonnées les unes aux autres. Elle implique donc qu'une "norme se situant à un niveau donné n'est valide que dans la mesure où elle satisfait, par son émission et dans son contenu, aux déterminations inscrites dans d'autres normes de niveau supérieur. Des mécanismes de régulation spécialisés sont institués pour vérifier cette conformité et retirer éventuellement de l'ordonnancement juridique les normes indûment posées"<sup>958</sup>.

Encore faut-il préciser que cette hiérarchisation procède de manière *circulaire* et qu'elle évoque ainsi l'idée de "hiérarchie enchevêtrée" selon laquelle "le supérieur commande l'inférieur tout en étant, de quelque façon, commandé par lui", selon la formule retenue par F. Ost<sup>959</sup>.

Est-il utile de rappeler que là encore, cette conception qui tend d'ailleurs à généraliser le modèle de H.L.A. Hart<sup>960</sup> de validité de la norme, s'apparente à la théorie de *l'auto-organisation* et qu'elle semble ainsi contredire la théorie kelsénienne au terme de laquelle chaque norme trouve le fondement de sa validité dans une autre norme du système qui lui est immédiatement supérieure

---

<sup>958</sup> *Op. cit.*, p.16.

<sup>959</sup> F. OST, *Entre ordre et désordre : le jeu du droit. Discussion du paradigme autopoïétique appliqué au droit*, *op. cit.*, p.160.

<sup>960</sup> H.L.A. HART, *Le concept de droit*, trad. par M. van de Kerchove, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, 1994, p.127-138. Il retient que la validité d'une norme dépend de celle qui lui est supérieure et de celle qui lui est inférieure.

et, dans ce cas, la norme fondamentale est considérée comme celle qui enclenche le processus de création du droit<sup>961</sup> ?

C'est donc conformément à cette analyse systémique que se présentent les conventions. Elles relèvent d'un système ordonné au sein duquel elles s'enchaînent successivement en procession, en prenant appui les unes sur les autres. Elles s'organisent hiérarchiquement suivant une forme visuelle pyramidale : au sommet, se trouve celle qui est supérieure à toutes les autres et qui détermine leurs conditions d'élaboration ; à la base celles qui sont strictement encadrées par les normes qui leur sont immédiatement supérieures, et entre les deux se situent les accords dont le contenu est fixé par ceux de niveau supérieur, et qui en même temps précise celui des actes de niveau inférieur.

La présente proposition suppose de réfléchir davantage à la façon dont s'opère l'agencement hiérarchique. Ce dernier apparaît gouverné par deux critères : le premier relatif à la matière que concerne l'acte, le second à la zone territoriale entrant dans le champ d'application de l'accord. L'un et l'autre sont confortés par deux paramètres complémentaires qui contribuent à définir des degrés, et ce par référence à la notion de "général" à laquelle s'oppose nécessairement celle de "spécial".

Précisément, les termes de "général" et de "spécial" permettent d'appréhender l'ordonnement en fonction de l'extension matérielle ou territoriale desdites conventions : au sommet se trouve l'acte dont le champ d'application est le plus large ; à la base les accords dont le champ d'application est le plus restreint. Entre les deux, se situent ceux dont le degré de généralité est intermédiaire et qui varie de l'un à l'autre. L'importance quantitative des conventions diminue plus le degré de généralité augmente, de sorte que la convention générale fédère un certain nombre d'accords suivant les cas.

Le contrat de plan Etat-région, l'accord-cadre du 8 octobre 1993 relatif au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, la Charte des entreprises pour un développement durable élaborée par la Chambre de

---

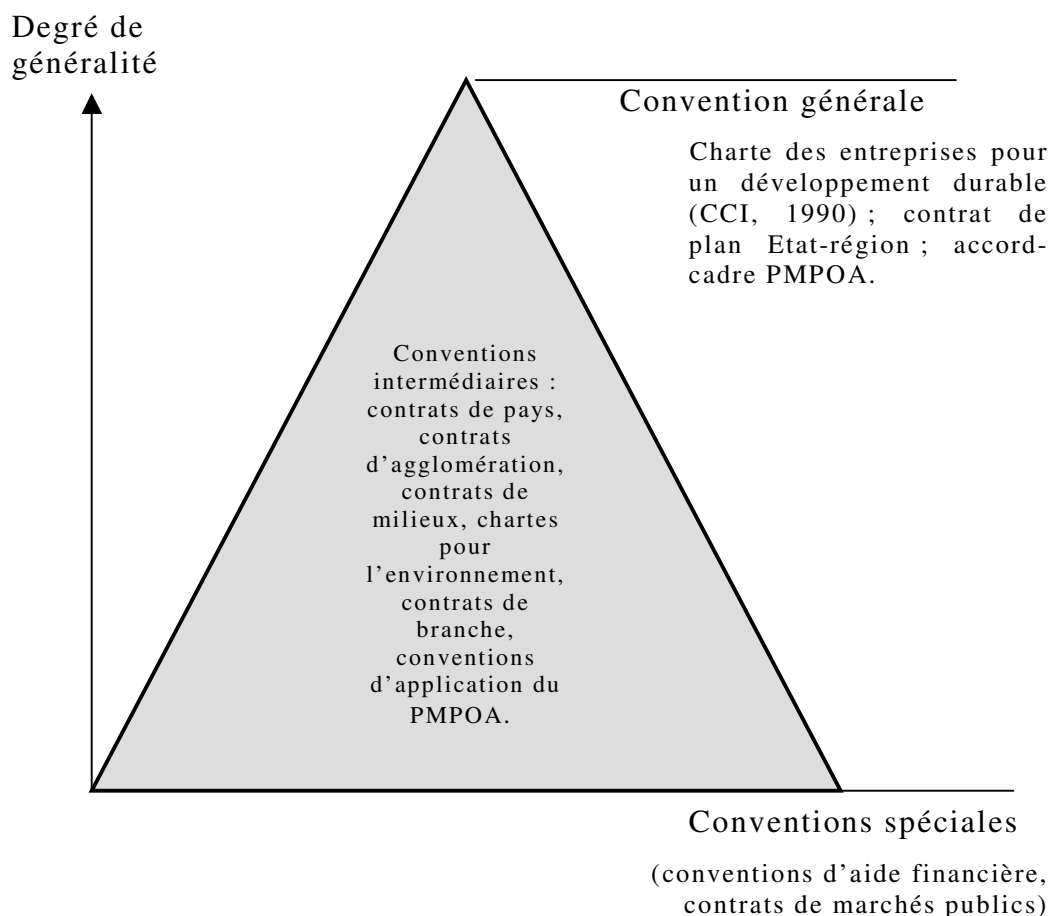
<sup>961</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, op. cit., p.193 et s.

Commerce Internationale se présentent comme les conventions dont le degré de généralité est le plus haut, par opposition aux conventions d'aide financière et aux contrats de marchés publics qui s'appliquent à un cas particulier. Entre les deux, se situent les contrats de milieux, les contrats d'agglomération, les chartes pour l'environnement, les contrats de pays, les conventions d'application du PMPOA, les contrats de branche, notamment.

Les premières couvrent une zone géographique vaste. Elles ont vocation à traiter les problèmes écologiques dans leur globalité et à prendre en compte les aspects économiques et sociaux ; elles témoignent de la conception intégrative de la protection de l'environnement. En revanche, les deuxièmes permettent d'encadrer juridiquement la réalisation d'une action précise sur un lieu déterminé. Les dernières qui paraissent des intermédiaires, sont élaborées spécifiquement en vue de mener des actions ciblées sur une zone territoriale limitée.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces données implique le respect d'une méthode rigoureuse qui repose sur un schéma cartésien que révèle le tableau 4 relatif à l'agencement pyramidal des conventions ci-après, où sont regroupés distinctement les actes hiérarchisés en raison, d'une part, de la matière et, d'autre part, de la territorialité. Chaque ensemble se visualise alors conformément à la forme pyramidale précédemment évoquée. Ces critères mettent en lumière la réalité en parvenant à organiser les données.



**TABLEAU 4** : Agencement pyramidal des conventions**Légende :**

- Convention générale : convention dont le champ d'application matériel et territorial est le plus large. Leur vocation est d'encadrer un grand nombre d'actes.
- Convention spéciale : convention dont le champ d'application matériel et territorial est le plus restreint. Elle est subordonnée à l'élaboration d'une convention générale et en permet l'application. Elle s'applique à un cas particulier.
- Degré de généralité : il exprime la variation de l'étendue du champ d'application matériel et territorial des conventions. La flèche s'oriente du degré 0 à + l'infini.
- La pyramide représente l'importance quantitative des conventions. Elle montre que plus le nombre de conventions diminue, plus le degré de généralité augmente.

Ce tableau montre que la convention générale a vocation à s'appliquer à une échelle territoriale vaste qui peut être internationale, nationale ou régionale. Sa mise en œuvre implique l'élaboration d'un certain nombre d'accords qualifiés d'intermédiaires. L'application concrète de ces derniers nécessite la conclusion

de conventions spéciales qui mettent en relation deux contractants pour déterminer les conditions de la réalisation des travaux de lutte contre les pollutions.

Le contrat de plan Etat-région, par exemple, qui est une convention générale, correspond au degré de généralité le plus grand et au nombre d'accord le moins important quantitativement. Il s'applique sur l'espace territorial de la région. Il implique la conclusion de plusieurs conventions intermédiaires parmi lesquelles peuvent être cités les contrats de rivière, les contrats de pays, les contrats d'agglomération. Etant donné que leur champ d'application matériel et territorial est plus réduit que celui du contrat de plan, puisqu'ils s'appliquent respectivement au milieu, au pays et à l'agglomération, ces accords sont nombreux au sein de la région. Les conventions spéciales sont alors conclues pour permettre la réalisation des travaux prévus par les actes précédents. Les conventions d'aide financière, les contrats de marchés publics permettent de confier à la personne contractante avec les pouvoirs publics le soin de réaliser une ou plusieurs des actions de lutte contre les pollutions envisagées par les conventions intermédiaires.

#### 1) Une hiérarchisation *ratione materiae*

La matière désigne en chimie la substance des choses, des objets, c'est-à-dire les composants des éléments aussi bien des végétaux et des animaux que des minéraux eux-mêmes<sup>962</sup>. Par extension, en droit, ce terme vise les domaines auxquels s'applique l'accord, et qui correspondent soit aux secteurs d'activités économiques, soit au milieu écologique concerné, de sorte qu'ils peuvent tout aussi bien être multiples ou uniques.

Les conventions de lutte contre les pollutions ont trait à des matières variées qui concernent dans certains cas un secteur économique précis, telles qu'une branche industrielle ou une activité agricole, et dans d'autres un milieu naturel comme la rivière ou un bassin, par exemple.

---

<sup>962</sup> L.-M. MORFAUX, *op. cit.*, p.208.

En lui agrégeant le concept "général" et évidemment celui de "spécial", ce critère acquiert une signification rationnelle singulière qui tend à révéler l'existence d'une hiérarchie jusque-là supposée. Il permet d'organiser les conventions selon leur champ d'application matérielle et de qualifier de "générales" celles dont la couverture est la plus étendue.

Les accords s'agencent avec discipline conformément à cette analyse, et occupent les divers paliers de cette pyramide en fonction de leur degré de généralité.

Le contrat de plan Etat-région apparaît comme le document général, puisqu'il regroupe les actions qui seront menées dans plusieurs secteurs, tel celui du développement économique et de l'emploi, celui des transports et des communications, et celui de l'environnement. C'est ainsi qu'il renvoie à d'autres conventions le soin de préciser les mesures qui seront prises en matière de lutte contre les pollutions. Il se réfère alors expressément aux contrats de rivière et aux multiples accords qui permettent de mettre en œuvre le PMPOA, aux programmes d'opérations coordonnées, aux contrats de développement régional, aux contrats d'agglomération, aux contrats de pays, notamment. Il est un document qui fédère une multitude d'actes dont le degré de généralité lui est inférieur : les conventions qu'il cite, tendent à la programmation d'actions précises qui se limitent à un cours d'eau, dans le cas du contrat de rivière, aux exploitations agricoles situées dans le département, dans le cas des conventions d'application du PMPOA, par exemple.

Dans ce contexte, les conventions d'aide financière se situent au niveau de généralité le plus faible, puisqu'elles permettent d'individualiser l'aide financière accordée par les agences de l'eau et de déterminer les travaux à effectuer. Elles précisent les modalités de versement de la subvention au bénéficiaire qui peut être la collectivité locale ou l'exploitant agricole, selon les cas, et ce pour une opération précise.

Les contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage s'affichent également comme des actes spéciaux, dans la mesure où ils fixent le montant de la subvention à octroyer en contrepartie de la réalisation par l'agriculteur des travaux d'amélioration des conditions d'épandage.

## 2) Une hiérarchisation *ratione loci*

L'aspect territorial de l'accord met également en lumière la présence d'un ordonnancement fondamentalement hiérarchique, et ce parallèlement à toute référence à la matière et complémentirement à celle-ci. Là encore, il est frappant de remarquer que les conventions s'organisent suivant l'extension de la zone géographique couverte par chacune d'elles. La notion de généralité y est omniprésente, car c'est elle qui préside à la constitution de la pyramide par la détermination du degré du champ d'application territoriale. Elle conduit inévitablement à procéder par comparaison afin d'attribuer à chaque accord une place précise au sein de ce système.

L'exemple des accords conclus dans le cadre du PMPOA révèle l'existence d'une telle hiérarchisation. L'accord-cadre du 8 octobre 1993 signé par l'Etat et les représentants des agriculteurs a une portée nationale. Il s'impose aux actes dont le champ d'application territoriale se limite au département, à savoir la convention d'application relative au PMPOA conclue entre l'Etat et le département compétent et le contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages à l'élaboration de laquelle participent les mêmes partenaires et l'agence de l'eau concernée. Le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage signé par les mêmes partenaires et l'agriculteur se limite au terrain agricole sur lequel seront réalisés les travaux prévus.

Les conventions dans le domaine de l'industrie reflètent également une organisation hiérarchique. La Charte des entreprises pour un développement durable de 1991 issue de la Chambre de Commerce Internationale et la "Position paper on sustainable development and the chemical industry" de janvier 1996, conclue sous l'égide de l'International Council of Chemical Associations (ICCA), sont hiérarchiquement supérieures aux conventions européennes, tel que le "Product stewardship responsible care for business", en date du 17 juin 1998 et élaboré par le CEFIC (European Chemical Industry Council). L'Engagement volontaire de l'industrie européenne du PVC (polychlorure de vinyle) de mars 2000 fait application à ce secteur spécifique des principes contenus dans l'accord précédent. L'"Engagement de progrès" élaboré dès 1990 par l'Union des

Industries Chimiques (UIC) est subordonné aux engagements du CEFIC et conditionne lui-même l'élaboration par chaque entreprise de plans environnementaux.

Au total, la hiérarchisation contribue à rationaliser l'agencement des composantes du système et à en atténuer la complexité. Elle constitue une notion fondamentale pour mener à bien la recherche d'une systématisation des conventions et apporte une justification à l'interdépendance de ces dernières.

Elle permet ainsi de déterminer les strates successives d'accords suivant leurs caractéristiques et de les visualiser sous une forme pyramidale.

Au demeurant, toutes les conventions ne sont pas disposées de cette façon, car leurs relations n'impliquent pas nécessairement de subordination.

## PARAGRAPHE II : L'ENCHEVETREMENT HORIZONTAL DES CONVENTIONS DE CATEGORIES DIFFERENTES

S'il est clair que tout système est composé de plusieurs sous-systèmes qui se connectent entre eux de façon à maintenir l'unité et la cohésion de l'ensemble, il s'avère en revanche plus difficile de cerner ce type d'interférences et d'en préciser les modalités. Les relations apparaissent, dans ce cas, débarrassées de tout contexte hiérarchique, contrairement à celles qui concernent les éléments constitutifs d'un même groupe. Elles s'effectuent sans rapport de subordination, de sorte que les actes se trouvent tous au même niveau. Evidemment, elles contribuent à tisser un maillage complexe où les liens se croisent et s'entrecroisent.

Or, s'il est certain qu'elles sont un facteur de complexité, les relations constituent une donnée intrinsèque au système, qui relève de son essence même. Ces interférences dont l'intensité varie suivant les engagements, commandent la position respective de chacun d'eux. Sans pour autant former des groupes hiérarchiquement organisés, certaines conventions multiplient les connexions

avec bon nombre d'entre elles. Elles jouent alors un rôle déterminant au sein du système et apparaissent de ce fait comme les actes centraux autour desquels gravitent des accords satellites qui se lient entre eux beaucoup plus incidemment.

Au demeurant, cette configuration laisse une impression d'inachevé en raison de la redondance des mesures contenues dans chacune des conventions. Elle accroît alors nécessairement la complexité du système, si bien que l'on constate une multiplication des aides financières au profit d'une même personne.

Les conventions entretiennent souvent des relations qui sont dénuées de tout rapport hiérarchique. Elles font référence les unes et les autres au contenu de chacune d'elles, de sorte qu'elles forment un réseau d'interconnexion où les interférences et les renvois alimentent la complexité du système. Ces interrelations s'assortissent d'une redondance normative qui profite directement au cocontractant. Les mesures d'aide financière prévues par plusieurs accords se cumulent au point de faire bénéficier le partenaire d'une manne conséquente pour l'exécution des travaux de lutte contre les pollutions. Autrement dit, cet enchevêtrement révèle toute sa complexité au regard de l'imbrication conventionnelle qu'il implique (A) et des artifices financiers qu'il sous-tend (B).

#### A : UNE IMBRICATION CONVENTIONNELLE COMPLEXE

Les conventions regroupées au sein de sous-systèmes distincts entretiennent entre elles des relations à la fois très fortes et systématiques qui contribuent manifestement à un maillage complexe.

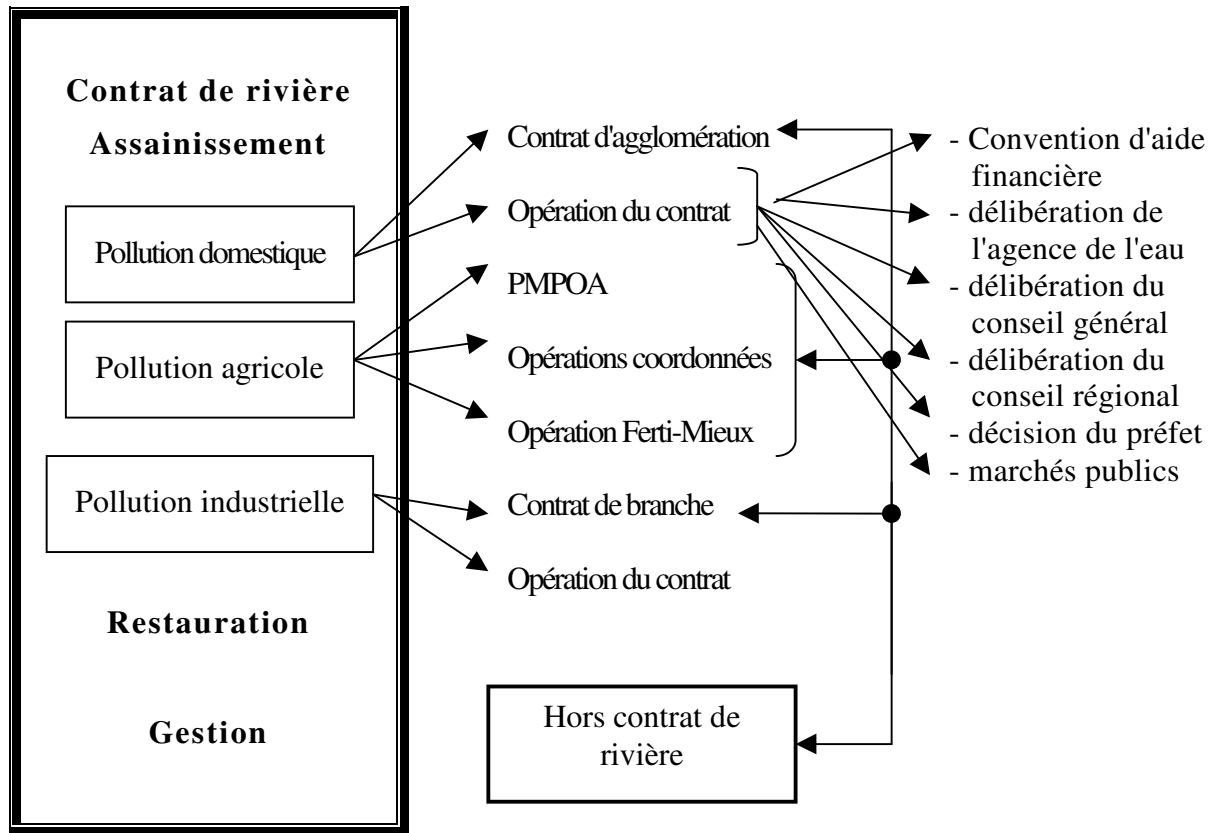
Sans doute est-il vrai que de telles interférences sont inhérentes à une perception systémique qui commande l'articulation de ces composantes propre à garantir la cohésion de l'ensemble, sans toutefois faire disparaître l'hétérogénéité des divers accords ; bien que ceux-ci s'unissent en partie pour former des groupes, ils n'en demeurent pas moins des actes distincts et autonomes.

Ces relations n'engendrent donc en aucun cas une fusion. Au contraire, elles tendent à cristalliser l'identité spécifique de chaque acte tout en respectant les impératifs liés au système auquel elles s'appliquent.

Elles modèlent une structure d'ensemble chargée d'assurer un quadrillage intense des conventions environnementales tout en préservant à celles-ci une marge d'autonomie ; certaines d'entre elles se démarquent spontanément en entretenant des liens particulièrement étroits et importants avec les autres.

Le tableau 5 relatif à la représentation schématique de l'enchevêtrement conventionnel ci-dessous illustre le système d'interconnexions qui résulte de l'élaboration des accords environnementaux. Il révèle l'existence de liens entre des actes appartenant à des sous-systèmes distincts.

Le contrat de rivière apparaît comme l'exemple type montrant les multiples relations existant entre les conventions. Il est à ce titre le pilier du processus conventionnel : il répertorie les différentes conventions conclues en matière de lutte contre la pollution de l'eau, d'une part, et, en suscite l'élaboration de certains actes en ce même domaine – il joue dans ce cas un rôle d'instigateur -, d'autre part.

**TABLEAU 5** : Présentation schématique de l'enchevêtrement conventionnel**Légende :**

Le contrat de rivière contient plusieurs volets : volet A (assainissement), volet B (travaux de restauration et de mise en valeur des milieux), volet C (entretien et gestion de la rivière). Pour chacune des opérations qu'il prévoit dans le volet A, le contrat de rivière se réfère aux conventions prises pour réduire la pollution domestique (contrat d'agglomération), la pollution agricole (programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, programme d'opérations coordonnées, opérations Ferti-Mieux), la pollution industrielle (contrat de branche). Il ne fait que reprendre les dispositions contenues dans ces accords. Il ne prévoit rien de plus.

En ce qui concerne ses propres opérations, la mise en œuvre du contrat de rivière implique les délibérations des partenaires financiers (conseil général, conseil régional, agence de l'eau) et une décision du préfet. Elle nécessite également la conclusion d'une convention d'aide financière entre la collectivité locale bénéficiaire et l'agence de l'eau.

L'exécution des travaux commande la passation des marchés publics.

Ce tableau montre que le contrat de rivière se réfère à d'autres accords qui sont conclus par les pouvoirs publics et les entreprises. Il programme ainsi des travaux qui sont parfois déjà prévus par d'autres conventions applicables sur la



zone territoriale qu'il couvre. Dans son volet A relatif à l'assainissement, il se réfère alors aux contrats d'agglomération qui précisent les opérations qui seront effectuées pour améliorer l'assainissement domestique. Pour diminuer la pollution agricole, il renvoie aux mesures contenues dans les conventions d'application du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, celles prévues par le programme d'opérations coordonnées, et celles résultant de l'opération Ferti-Mieux, notamment. La réduction des pollutions industrielles donne lieu à la conclusion de contrats de branche auxquels fait explicitement référence le contrat de rivière.

La mise en œuvre de cet accord commande parallèlement l'élaboration d'actes unilatéraux et synallagmatiques. Le versement des aides est subordonné à une décision préalable de chacun des partenaires financiers. Le préfet est compétent pour engager l'Etat. La région et le département considérés se prononcent par délibération de leur conseil. La commission des aides de l'agence de l'eau concernée décide de l'octroi de la subvention. Souvent, cette institution conclut par ailleurs une convention d'aide financière avec le bénéficiaire, à savoir la collectivité locale ou l'industriel effectuant les travaux de dépollution. Cet accord constitue un engagement sur le principe du subventionnement.

De manière générale, la réalisation des opérations de dépollution planifiées par le contrat de rivière implique la passation de marchés publics, par lesquels les collectivités locales concernées confient à des personnes publiques ou privées l'exécution de travaux, de fournitures ou de services<sup>963</sup>.

Le contrat de rivière se présente alors comme la pièce maîtresse de l'organisation des interactions conventionnelles, celle qui contribue à alimenter et à consolider les différentes connexions. Du même coup, il révèle son emprise sur les autres éléments du système : sans pour autant tisser des liens hiérarchiques avec ceux-ci, puisque sont présentement visées les interférences entre sous-ensembles, il exerce une influence évidente et considérable sur chacun des autres actes, dans la mesure où il en commande parfois l'élaboration. Il tend à organiser un système singulier au sein duquel il s'affiche comme la force agissante qui participe au maintien d'un ensemble unifié et cohérent. A ce

---

<sup>963</sup> Article 1<sup>er</sup> du nouveau Code des marchés publics.

titre, il active une démarche logique qui vise à clarifier une situation manifestement complexe ; il agrège cet ordonnancement conventionnel d'une dimension rationnelle indissociable de toute approche systémique. Ces interférences traduisent la volonté des acteurs environnementaux de participer à la constitution d'un ensemble conventionnel homogène, qui préside du reste à quelques artifices financiers.

## B : DES INTERCONNEXIONS PROPICES AUX ARTIFICES FINANCIERS

La perception systémique, en impliquant une situation d'interdépendance, favorise la résorption des distorsions et des contradictions, et contribue à remédier aux dysfonctions de chacun des actes pris isolément.

Mais, elle ne fait que nourrir une apparente clarification sans pour autant permettre une véritable unification des normes et empêcher des redondances. Les dispositions prévues par les engagements apparaissent en effet dispersées et disparates, et tendent en se cumulant à créer pour certains contractants un avantage, un contexte qui leur est largement favorable. Ainsi en est-il des subventions publiques qui ne sont pas exclusives les unes des autres, de sorte que lorsqu'un soutien financier au profit d'une personne publique ou privée est prévu par un acte, il s'additionne avec celui qui est contenu au sein d'un autre contrat.

Souvent, la multiplication des aides résulte de la pratique. Par exemple, lorsqu'une commune conclut simultanément un contrat de rivière et un contrat d'agglomération, aux termes desquels une subvention lui est octroyée par les différents partenaires financiers cocontractants. L'aide de l'agence de l'eau compétente, prévue par le contrat de rivière se cumule avec celle de l'Etat, de la région et du département déterminée dans le cadre du contrat d'agglomération, et ce pour la même action de dépollution de l'eau.

Ce cumul est parfois prévu par la réglementation. L'arrêté du 8 novembre 1999 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats territoriaux d'exploitation

par le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation<sup>964</sup>, dispose expressément en son article 1<sup>er</sup> alinéa 4, que "les aides ne sont pas exclusives des autres soutiens publics accordés aux exploitants agricoles". L'arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable<sup>965</sup> modifié par l'arrêté du 17 juin 2005<sup>966</sup> autorise le cumul des aides agro-environnementales, aux termes de l'article 2-1 alinéa 2, tout en prévoyant, en son article 7, un montant total ne devant pas dépasser 15 000 euros, pour la durée du contrat.

Cette situation aboutit inévitablement à une multiplication des aides et participe en même temps à une fragmentation de l'effort public. Quoi de plus normal, car "toute politique publique engendre un croisement des interventions financières publiques et même privées", comme le souligne M. Hecquard-Théron<sup>967</sup>.

Dans ces conditions, la convention qui est habituellement perçue comme un "vecteur d'harmonisation et d'intégration des interventions publiques dispersées"<sup>968</sup>, ne distille pas nécessairement un ordre parfait et idéal. Elle constitue seulement un élément du système avec ses atouts et ses inconvénients, sans pour autant prétendre effacer toutes les imperfections qui résultent de la pratique.

Finalement, l'approche systémique traduit tout autant qu'elle révèle la complexité de l'ordre conventionnel qu'elle tente de rationaliser. Elle contribue manifestement à expliquer et à justifier les liens d'interdépendance qui caractérisent les relations entre les différents actes. Elle dévoile l'existence d'un processus de production harmonieux et cohérent au sein duquel les conventions apparaissent en situation d'osmose.

---

<sup>964</sup> Arrêté du 8 novembre 1999 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats territoriaux d'exploitation par le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation, *JORF* 9 novembre 1999, p.16684.

<sup>965</sup> Arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable, *JORF* 7 novembre 2003, p.19043.

<sup>966</sup> Arrêté du 17 juin 2005 modifiant l'arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable, *JORF* 12 juillet 2005, p.11410.

<sup>967</sup> M. HECQUARD-THERON, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *AJDA* 1993, p.451, *loc. cit.*, p.460.

<sup>968</sup> *Op. cit.*, p.451.

Au demeurant, cette démarche ne satisfait pas entièrement les velléités cartésiennes aux termes desquelles le système apparaîtrait empreint d'une logique impérieuse. Elle parvient seulement à déceler un processus conventionnel ordonné et cohérent, tout en laissant subsister une impression de confusion doublée d'une profonde complexité. Elle contribue à clarifier le réel en favorisant l'organisation des conventions en fonction des liens d'interdépendance et d'interaction.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

Au terme de cette recherche de classification, il apparaît que les conventions environnementales détonnent à la fois par leur singularité, qui justifie une démarche fonctionnelle spécifique au regard de l'analyse de leur structure, et par leur assimilation au système qui est le propre du droit. Malgré leur apparente dispersion, elles s'organisent rationnellement de façon à réaliser des interrelations ordonnées et cohérentes. Ainsi participent-elles activement à éclairer l'existence jusque-là discrète d'un processus de production du droit conventionnel type. Si elles s'intègrent évidemment à l'ordre juridique, les conventions de lutte contre les pollutions demeurent des actes formellement distincts des autres qui suscitent nécessairement une démarche différente.

## CONCLUSION DU TITRE II

La notion de lutte contre les pollutions guide la réflexion vers une approche classificatoire spécifique. Elle impose une démarche singulière, où les données habituellement retenues en droit sont reléguées au rang secondaire pour faire place à des critères conformes au particularisme des conventions environnementales. Les deux types de typologie, didactique et fonctionnelle, tendent à révéler et à démontrer l'originalité de ces dernières. Ils deviennent un puissant moteur de classification des éléments du concret : ils concourent à entourer de termes précis des signes distinctifs jusque là occultés par la complexité des données.

Sans doute commandent-ils une analyse rigoureuse des accords en suscitant l'application d'une multitude de critères dont chacun participe plus ou moins à révéler leur typicité : ceux du Code civil tendent à l'assimilation des actes aux catégories de contrats déjà appréhendées par le droit ; ceux qui lui sont antérieurs et postérieurs permettent leur identification en tant que catégorie conventionnelle hybride ; ceux, enfin, dictés par l'étude de leur fonctionnement nourrissent la recherche d'une typologie transcendantale qui sert la mise en lumière des qualités intrinsèques des conventions considérées ainsi que leur justification. Cette exploration favorise l'aboutissement du processus identitaire et contribue à propager l'idée d'un ordonnancement encore obscur de l'ensemble des actes.



## CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Les impératifs de protection de l'environnement incitent les acteurs économiques à développer un partenariat fondé sur la mise en synergie des moyens de chacun et la reconnaissance de la responsabilité des participants publics et privés dans la détérioration de la nature. Ils conditionnent l'émergence de techniques juridiques particulières qui reprennent les principes du droit de l'environnement, notamment celui de développement durable, et qui s'éloignent du classicisme contractuel.

Les conventions de lutte contre les pollutions témoignent de ce contexte. Elles reprennent les traits caractéristiques des contrats pour les dépasser et paraître des instruments empreints d'originalité. Elles englobent et condensent ce qui caractérise le procédé contractuel pour présenter, en contrepoint, des particularités propres à les faire accéder au rang de catégorie juridique. Elles enrichissent ainsi le droit de formes nouvelles qui traduisent leur singularité et leur complexité.

L'appréhension systémique des conventions s'impose avec force afin de déceler l'agencement des diverses parties en vue de constituer un tout. Il s'agit de considérer ce tout dans son unité et d'en préciser l'organisation interne. Cette démarche tend ainsi à concevoir les techniques conventionnelles comme les composantes d'une catégorie juridique émergente qui pénètrent les sphères du droit pour affirmer fortement leur identité. Elle permet de dévoiler la diversité des éléments au regard de leur objet, de leur fondement juridique, de leur objectif et de la nature des partenaires. Mais, par delà cette diversité, les composantes se coordonnent en un tout homogène et cohérent pour former un ensemble systémique appelé "conventions de lutte contre les pollutions".

Conçues pour répondre aux défis écologiques en impliquant tous les acteurs économiques et en couvrant les secteurs fragilisés par l'activité humaine, elles tissent un réseau d'interconnexions bénéfiques à l'environnement. Par le jeu

d'interactions qu'elles mettent en scène, elles visent à préserver l'ensemble du milieu naturel des sources de pollutions tant domestique, qu'industrielle et agricole. Elles s'appliquent suivant les cas à l'eau, l'air, la faune et la flore, pour inciter les industriels, les agriculteurs et, de manière générale, l'homme à modifier leurs comportements.

Les conventions constituent des instruments symbolisant l'implication des acteurs économiques dans la protection de l'environnement. Elles forment un système spécifique destiné à favoriser les enjeux écologiques. Elles semblent témoigner d'une unité qui exprime sa singularité en droit. Leurs spécificités formelles les distinguent des autres types conventionnels. L'analyse des énoncés confirme leur particularisme.



**DEUXIEME PARTIE :**

**L'APPREHENSION DES CONVENTIONS DE  
LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS FONDEE  
SUR LE CRITERE MATERIEL.**

**La recherche d'une rationalité conventionnelle**



L'augmentation du niveau des pollutions, et la prise de conscience qui en résulte incitent tous les partenaires économiques, à participer à l'effort environnemental. La convention, par la recherche du consensus qu'elle soutient, tend à rassembler les pouvoirs publics (Etat, collectivités territoriales et établissements publics) et les personnes privées (industriels, agriculteurs) autour d'un objectif commun. Elle témoigne de l'engagement de chacun des participants à lutter contre les pollutions. Elle n'est cependant pas un acte purement environnemental éloigné de la réalité. Ses stipulations ne sont pas déterminées en marge de toutes considérations économiques et techniques. Au contraire, elles sont conditionnées par des données pragmatiques qui font de la convention un instrument ancré dans le réel. Les impératifs économiques et techniques sont en effet de puissants indicateurs environnementaux. Ils participent à la détermination des actions de réduction des pollutions, en fixant des limites financières, scientifiques et technologiques. Les opérations sont donc décidées en fonction des capacités d'investissement des contractants et des possibilités techniques. Or, dans la mesure où ces paramètres sont fondamentalement évolutifs, les mesures environnementales doivent pouvoir s'adapter en permanence. Il importe alors que les clauses conventionnelles soient suffisamment flexibles pour suivre l'évolution du réel. Ce contexte favorise l'émergence de mesures destinées à orienter les partenaires dans la démarche environnementale, ainsi qu'à fixer des objectifs.

La convention n'est alors plus élaborée pour imposer impérativement une ligne de conduite, mais pour suggérer un certain comportement environnemental. Son contenu est nécessairement différent de celui des contrats qui obligent à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose, aux termes de l'article 1101 du Code civil.

Ce particularisme conventionnel se traduit par la nature singulière des clauses impliquant un régime juridique spécifique différent de celui des contrats administratifs et de droit privé. Les conventions ne sont plus fondées seulement sur la contrainte. Elles s'éloignent "du registre du commandement" comme le relève le professeur Auby à propos du droit en général<sup>969</sup>, pour énoncer davantage des recommandations. Elles ne stipulent plus en effet nécessairement

---

<sup>969</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *RDP* 1988, p.673.

des prescriptions qui contraignent les contractants à un certain comportement et qui constituent "des mesures à suivre, à reproduire, *obligatoirement, impérativement*"<sup>970</sup>. Elles confèrent aux parties une marge d'appréciation pour se conformer aux normes, de sorte qu'elles sont des mesures incitatives et d'orientation de l'action environnementale. Elles établissent un programme d'actions de lutte contre les pollutions qu'il revient aux signataires de mettre en œuvre. Le code des bonnes pratiques agricoles issu de l'arrêté du 22 novembre 1993<sup>971</sup>, par exemple, énonce sous forme de conseils, les principes généraux de l'utilisation maîtrisée des fertilisants, sans pour autant contraindre l'agriculteur à s'y soumettre obligatoirement. Il précise notamment les modes d'épandage, les types de fertilisants organiques suivant leur vitesse de minéralisation et de dégradation, les périodes inappropriées à l'épandage, les conditions d'épandage sur les sols en forte pente, détremés, inondés, gelés ou couverts de neige, et près des eaux de surface.

Dans ces conditions, l'engagement des partenaires n'est exprimé que par la volonté de ne pas violer l'accord. Le non-respect des stipulations ne donne donc lieu à aucune sanction. Le partenaire, par décision unilatérale peut remettre en cause le contenu de l'acte au point d'en engendrer la révision. Le comportement de l'un des contractants qui serait contraire à la convention n'entraînerait pas la mise en jeu de sa responsabilité contractuelle, mais engendrerait une modification des termes de l'accord. Les conventions de lutte contre les pollutions n'ont pas de portée juridique contractuelle au sens de l'article 1101 du Code civil<sup>972</sup>, puisque leur mise en œuvre "reste subordonnée à des normes unilatérales de chacun des cocontractants", comme le souligne le professeur Mescheriakoff à propos du contrat de plan Rhône-Alpes<sup>973</sup>.

Il est de ce fait peu probable que lesdits accords relèvent du régime juridique applicable aux contrats administratifs et de droit privé. Il est difficilement

---

<sup>970</sup> P. AMSELEK, Norme et loi, *APD* 1980, n°25, p.89.

<sup>971</sup> Arrêté du 22 novembre 1993 relatif au code des bonnes pratiques agricoles, *JORF* 5 janvier 1994, p.287.

<sup>972</sup> Article 1101 du Code civil : Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose.

<sup>973</sup> A.S. MESCHERIAKOFF, La planification française entre centralisation et décentralisation, *RFDA* 11 septembre-octobre 1995, p.999, *loc. cit.*, p.1000.

concevable, en effet, de soumettre des normes qui n'obligent pas ou peu aux règles contractuelles.

Or, reconnaître qu'un accord peut ne pas contenir de stipulations contraignantes, c'est remettre en cause le fondement consensuel de la convention. En signant l'accord, les partenaires en acceptent librement les termes et s'engagent à les respecter. Ils se contraignent, peu ou prou, à suivre un certain comportement et à mener des actions environnementales. Exclure tout caractère contraignant reviendrait alors à dénuer la convention de sa légitimité. Sa force obligatoire est sa raison d'être. C'est elle qui en justifie l'élaboration.

Les conventions environnementales ont nécessairement un caractère obligatoire, que celui-ci soit étendu à l'ensemble des stipulations ou qu'il concerne seulement quelques clauses. C'est alors reconnaître l'éventualité de degrés de contraintes qui peut s'énoncer sous forme de syllogisme : la norme s'impose avec plus ou moins de force suivant qu'est visé un commandement ou une recommandation, la sanction, qui s'applique en cas de non-respect de la norme, comporte également différents degrés de contrainte.

La démarche de rationalisation, qui permet le passage de l'ordre expérimental à la raison et à la théorie, apporte les arguments de vérification et de démonstration de cette problématique. Elle tend, à partir des données concrètes que sont les conventions environnementales, à analyser et à qualifier en droit le contenu des accords. Elle contribue dans le même temps à déterminer le régime juridique qui leur est applicable. Elle incite ainsi à dépasser largement une approche strictement formelle qui a d'ailleurs dicté la recherche de la classification de ceux-ci<sup>974</sup>, pour permettre d'évoluer vers une appréciation matérielle grâce à laquelle il sera permis d'effectuer une analyse méticuleuse des dispositions des mêmes actes. Il ne s'agit donc plus de se focaliser sur leur aspect extérieur mais de tourner le regard vers l'intérieur pour déterminer la nature juridique de leurs stipulations.

La démarche de rationalisation contribue à clarifier une situation jusque là confuse en permettant de préciser la nature des clauses conventionnelles. Elle favorise la progression de l'analyse des accords vers la détermination du régime

---

<sup>974</sup> Cf. supra, première partie.

juridique qu'il sera désormais possible d'appliquer. Elle joue alors un rôle considérable dans le processus d'élaboration d'une théorie juridique qui leur est propre.

La rationalisation autorise donc à cerner juridiquement les conventions de lutte contre les pollutions, et concourt à la qualification de leurs clauses. Elle tend, de surcroît, à révéler les incidences desdits accords sur le droit en général et sur les modalités d'action de l'Etat. Les conventions environnementales accompagnent l'émergence du post-modernisme traduisant l'avènement d'un droit nouveau, "qui serait radicalement différent du droit « classique »"<sup>975</sup>. Dans un tel contexte, la technique juridique s'avère profondément transformée ; elle revêt systématiquement les attributs de la convention, à savoir la souplesse et l'adaptabilité. Les conventions environnementales qui s'intègrent dans cette mouvance juridique, affirment le particularisme de la post-modernité : la nature de leurs clauses et le régime qui leur est applicable témoignent de leur faculté d'adaptation au réel. Elles illustrent "l'entrée des sociétés contemporaines dans une ère nouvelle, celle de la « post-modernité »"<sup>976</sup> et témoignent "de mutations sociales plus globales"<sup>977</sup>.

Elles accompagnent en effet un contexte particulier qui dissimule en trompe l'œil un objectif de restructuration de la politique étatique liée à la métamorphose patente du rôle des pouvoirs publics au sein de la société actuelle. C'est ainsi qu'en marge de la constatation de l'existence d'un nombre croissant de conventions de lutte contre les pollutions, se dessine la figure renouvelée de l'Etat ; tout en apparaissant épuré de toute référence à la puissance publique, ce dernier contribue à faire de tels actes une catégorie juridique à part entière et omniprésente au sein de la société contemporaine. Désormais, il "ne se pose plus en acteur mais en *arbitre* du jeu social"<sup>978</sup>, à qui il revient d'établir certaines règles et de résoudre les conflits. Il devient un partenaire qui négocie les accords au même titre qu'une personne privée.

---

<sup>975</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *RDP* mai-juin 1998, n°3, p.659, *loc. cit.*, p.660.

<sup>976</sup> *Ibid.*

<sup>977</sup> *Op. cit.*, p.690.

<sup>978</sup> J. CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, *Revue administrative*, janvier-février 1998, n°301, p.43, *loc. cit.*, p.45.

Il convient dès lors de suivre une démarche de rationalisation des accords et de réfléchir à une théorie au regard des traits qui caractérisent leur aspect matériel. Ce n'est qu'au terme de cette approche qu'il sera permis de situer les conventions de lutte contre les pollutions dans la post-modernité juridique et d'apprécier leur légitimité dans le cadre d'une société en pleine mutation où l'Etat, dépouillé de son autoritarisme régalien, devient un partenaire singulier doté d'une fonction renouvelée. Les conventions qui témoignent d'une grande souplesse grâce à laquelle elles ont vocation à coller au réel, traduisent l'évolution du rôle de l'Etat. Elles sont le fruit d'une concertation et d'une négociation auxquelles participent de manière équilibrée les personnes privées et les pouvoirs publics. Elles sont la traduction d'une évolution relationnelle qui repose sur l'égalité des participants et non plus sur une hiérarchisation systématique liée à la supériorité de l'Etat.

Il importe donc de prendre la mesure de l'existence des accords au regard de la théorie juridique et de la science administrative, et d'envisager d'une part, la *contribution à la rationalisation des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions* (titre I), et d'autre part, *les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions, illustration d'une mutation fonctionnelle de l'Etat* (titre II).





**TITRE I :**

**CONTRIBUTION A LA RATIONALISATION  
DES TECHNIQUES CONVENTIONNELLES DE  
LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS**



Les conventions environnementales manquent de lisibilité. Leurs clauses témoignent d'une nature complexe qui s'apparente en partie seulement à celle des contrats. A côté des commandements, elles énoncent des lignes de conduite non obligatoires qui tiennent plus de considérations stratégiques. L'idée d'objectif, de programmation ou de planification, qui préside à leur élaboration, semble impliquer des mesures non prescriptives reposant sur la recommandation. Cette dernière s'analyse comme une "norme éthique dont l'observance est conçue comme souhaitable mais non pas obligatoire et est donc laissée à l'appréciation discrétionnaire des intéressés"<sup>979</sup>. Elle indique la ligne de conduite qu'il est opportun de suivre sans l'imposer de manière impérative, comme dans le cas du commandement. Les partenaires détiennent alors une marge d'initiative pour mettre en œuvre les stipulations des accords.

Les conventions d'aide financière, les conventions de prévention des risques technologiques, les marchés publics et d'entreprises de travaux publics conclus en matière environnementale<sup>980</sup>, s'apparentent à des actes à exécution instantanée qui obligent les contractants à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose, aux termes de l'article 1101 du Code civil. Ils prévoient des actions de lutte contre les pollutions à réaliser impérativement.

En revanche, les autres conventions de lutte contre les pollutions s'identifient à des accords à exécution successive qui s'échelonnent dans le temps (le contrat d'assurance, le contrat de délégation de service public, le bail emphytéotique et le contrat de partenariat). Certaines impliquent par ailleurs l'élaboration d'actes d'application : les codes de bonne conduite, les contrats et programmes de branche, le PMPOA, les contrats de milieux, les chartes pour l'environnement, les contrats d'agglomération se présentent sous la forme de "documents programmatoires qui décrivent une situation à atteindre, et prétendent encadrer les pratiques publiques ou privées pour l'atteindre, sans pour autant que l'on puisse y déceler des contraintes bien précises", comme le relève le professeur Auby<sup>981</sup> pour caractériser les normes juridiques non prescriptives. Ces accords

---

<sup>979</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *RDJ* 1982, p.275, *loc. cit.*, p.286.

<sup>980</sup> Pour une présentation détaillée des conventions conclues en matière environnementale, cf. *supra*, première partie, titre I, chapitre II.

<sup>981</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *op. cit.*, p.675.

planifient des actions de lutte contre les pollutions dont l'exécution implique la conclusion ultérieure de contrats. Les accords d'application sont des contrats administratifs ou de droit privé suivant les cas. La réalisation des travaux d'assainissement prévus par le contrat de rivière, par exemple, est confiée à des entreprises en vertu de marchés publics.

Dans ces conditions, les conventions environnementales témoignent d'une complexité liée à la présence tant de mesures prescriptives que non prescriptives. Il importe de rendre plus lisible la nature des clauses et de permettre l'appréhension en droit des accords.

La référence à un support juridique capable d'identifier et de qualifier les stipulations est opportune à cet égard. Le concept de convention-cadre semble s'imposer. Les conventions de lutte contre les pollutions s'apparentent en effet à des conventions-cadres, qui, selon le professeur Letourneau<sup>982</sup>, ont "pour but de favoriser des contrats d'application, dont elle(s) défini(ssent) partiellement le contenu et qui vont, progressivement et concrètement, remplir, en quelque sorte, ce cadre". Conformément à cette définition, elles établissent un programme d'action dont l'application nécessite l'élaboration d'accords futurs. Elles ne permettent pas directement la réalisation des opérations environnementales. Elles encadrent les contrats ultérieurs en fixant les objectifs environnementaux à atteindre. La notion de convention-cadre apparaît alors comme le support juridique des conventions de lutte contre les pollutions. Elle permet de prendre la mesure de la nature particulière des clauses qui se contentent de programmer des actions et de recommander leur réalisation.

Etant donné que la convention-cadre sous-tend l'élaboration d'autres actes, elle devient un concept illustrant et nourrissant à la fois la complexité du processus conventionnel. Elle explique les interrelations et tend à mettre en lumière les traits principaux des accords et la cohésion de l'ensemble des

---

<sup>982</sup> PH. LETOURNEAU, Quelques aspects de l'évolution des contrats, *Mélanges offerts à Pierre Raynaud*, Paris, Dalloz-Sirey, 1985, p.349, *loc. cit.*, p.360.

éléments, lesquels ne seront formalisés qu'à l'issue d'un exercice de modélisation.

L'élaboration du modèle est l'aboutissement de la démarche de rationalisation dont la finalité consiste précisément à déterminer des principes à partir de l'expérience. Elle postule une dialectique complexe qui repose à la fois sur l'analyse des faits et leur évocation conceptuelle, et par laquelle s'énoncent des propositions qui relatent les caractères des conventions de lutte contre les pollutions. Elle commande la mise en œuvre d'une méthode expérimentale spécifique qui repose sur trois étapes, à savoir "*l'observation* des faits, la formation d'une *hypothèse* et sa *vérification*"<sup>983</sup>. La première d'entre elles sert à dégager les relations de simultanéité ou de succession des données de l'expérience qui permettront la formulation de la deuxième. Celle-ci, qui constitue le point de départ de la démonstration, va permettre d'évoluer vers la dernière d'entre elles afin d'établir, après expérimentation seulement, un modèle. Le concept de convention-cadre apparaît alors comme l'hypothèse reproduisant la réalité et révélant la structuration des conventions. Le modèle permet la vérification de l'hypothèse en démontrant de manière schématique le fonctionnement et l'organisation des accords et en en donnant une projection idéale propre à en accroître l'efficacité environnementale. Concrètement, il suit un objectif à la fois scientifique, moral et juridique qui sert à donner une représentation simplifiée et parfaite de la réalité tout en précisant le régime de droit applicable aux conventions de lutte contre les pollutions.

Cette démarche contribue à clarifier le processus conventionnel en renforçant l'homogénéité des conventions et en entourant celles-ci des attributs de la juridicité. Elle permet de contenir les répercussions d'une inflation conventionnelle éventuelle qui serait susceptible d'ébranler le dispositif ainsi formalisé. Elle tend à s'opposer à toute prolifération anarchique des actes qui perturberait la clarté et la pertinence de cet édifice ; elle commande des mécanismes d'encadrement des accords et les entoure de qualifications juridiques. Elle s'inscrit précisément dans la recherche d'une rationalité conventionnelle.

---

<sup>983</sup> L.-M. MORFAUX, *Vocabulaire de la philosophie et des sciences humaines*, op. cit., p.216.

Il importe alors de préciser la nature des clauses et de représenter sous forme schématique le fonctionnement et l'organisation des techniques conventionnelles. Si, du point de vue formel, ces instruments témoignent d'une structure éclatée en appartenant à des catégories distinctes<sup>984</sup>, leurs stipulations tendent assurément à s'unifier autour d'un concept juridique unique et fondamental, celui de convention-cadre. Celui-ci constitue le support juridique hypothétique en vue de l'édification d'un modèle grâce auquel seront déterminés à la fois le contenu-type des accords et le régime juridique référent. Conformément à cette méthode, il convient d'envisager *la convention-cadre, comme le support juridique des conventions de lutte contre les pollutions* (chapitre I), avant de procéder à *l'essai de modélisation des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions* (chapitre II).

---

<sup>984</sup> La première partie (cf. supra) a montré l'appartenance de ces conventions à de nombreuses catégories distinctes du point de vue formel.

## **CHAPITRE I : LA CONVENTION-CADRE, SUPPORT JURIDIQUE DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS**

Entre complexité et hétérogénéité, les conventions de lutte contre les pollutions dissimulent largement leur nature juridique. Pourtant, leur structure interne est comparable à celle des conventions-cadres. Elles comportent à la fois des commandements et des recommandations, si bien qu'elles ne s'identifient pas à des contrats qui sont par essence des actes qui obligent les parties, aux termes de l'article 1101 du Code civil. La convention-cadre est le concept juridique capable de qualifier les accords en tenant compte de la disparité des énoncés. Elle apparaît comme le support permettant d'appréhender en droit les conventions et d'intégrer le caractère spécifique des clauses. Elle rend compte de la juridicité des conventions de lutte contre les pollutions.

La prise en compte des impératifs environnementaux favorise la disparité des stipulations et renforce l'impression de flou juridique qui traduit une "réalité aux contours indécis, irrésolus", pour reprendre l'expression du professeur Amselek au sujet de la réglementation juridique<sup>985</sup>. Le fait pour un accord de se contenter de programmer sur plusieurs années des opérations de protection de la nature laisse transparaître l'idée d'un "droit mou ou doux"<sup>986</sup> qui s'éloigne de la conception classique du contrat. Les termes employés expriment des objectifs

---

<sup>985</sup> P. AMSELEK, La teneur indécise du droit, *op. cit.*, p.1201.

<sup>986</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.678.

qui sont dépourvus de la dimension contraignante. Les accords n'imposent pas ou peu : quelques articles seulement sont semblables à ceux que l'on trouve dans les contrats et ont trait aux modalités de révision ou de résiliation. La plupart des clauses orientent et suggèrent un comportement plus respectueux de l'environnement. Ainsi, la Charte des bonnes pratiques en élevage bovin indique à l'éleveur les méthodes de travail qu'il est souhaitable de suivre pour assurer le suivi sanitaire des bêtes, donner une alimentation saine et équilibrée, garantir l'hygiène de la traite et la conservation du lait.

Dans ces conditions, peut-on encore parler de droit ? Si la juridicité des conventions environnementales est acquise au regard la notion d'acte, elle est plus discutable du fait du caractère non prescriptif des clauses.

Les accords sont en effet des actes juridiques en tant qu'ils correspondent à une manifestation de volonté destinée à produire des effets de droit. Ils sont élaborés pour produire des conséquences juridiques déterminées. L'accord-cadre signé entre l'ADEME et le groupe Carrefour le 6 décembre 2004, par exemple, organise la collaboration scientifique et technique des partenaires. Il confère à chacun des participants le droit de mener des actions qui permettront d'améliorer l'efficacité environnementale de l'activité du distributeur, dans le domaine des transports, du bâtiment, des déchets et de l'éco-conception des produits.

L'absence de caractère impératif des clauses confirme la juridicité des conventions plus qu'elle ne l'anéantit. Elle ne signifie pas que les accords sont dépourvus d'effets juridiques. Le caractère non prescriptif n'exclut pas l'obligation. Une mesure qui oriente et fixe des objectifs, a une force d'autant plus importante qu'elle est énoncée par un partenaire faisant autorité et qu'elle est perçue par les parties comme un devoir. Un énoncé planifiant des travaux d'assainissement comme le prévoit le contrat de rivière dans son volet A, est perçu comme contraignant étant donné que l'accord est signé par les autorités nationales et locales. La force de la mesure dépend en effet davantage de la qualité de l'intervenant et du sens que lui attribuent les parties que de l'énoncé même. Comme le souligne D. de Béchillon<sup>987</sup>, "la force de cette norme est

---

<sup>987</sup> D. DE BECHILLON, *Qu'est ce qu'une règle de droit ?*, Editions Odile Jacob, Paris, 1997, p.170.



exactement proportionnelle à la quantité de pouvoir que le système juridique confère à son auteur”.

Les conventions produisent nécessairement des effets quelle que soit la nature de leurs clauses, dès lors que les partenaires entendent conférer au contenu conventionnel une valeur juridique. Leur juridicité est alors admise.

Le concept de convention-cadre permet d’appréhender en droit les conventions de lutte contre les pollutions en tenant compte de la présence de mesures de commandements ou de recommandations. Il confirme leur acception juridique tout en témoignant de leur singularité. Il invite à mener une réflexion approfondie sur le contenu même de chaque accord pris isolément pour lui attribuer une qualification au regard du caractère contraignant des énoncés.

Il est préféré à l’expression de "contrat-cadre"<sup>988</sup> et à celle "d'accord-cadre"<sup>989</sup> qui s’appliquent de manière restrictive aux contrats en excluant les unions au sens duguiste<sup>990</sup> ; la première vise les contrats des affaires de droit interne, tels que les contrats de concessions commerciales, de franchise, de référencement, de distribution sélective ou encore de distribution agréée, et la seconde est largement utilisée dans le commerce international. Les uns et les autres présentent pourtant des similitudes de contenu comme il sera démontré ultérieurement<sup>991</sup>, si bien que la distinction terminologique s’explique au regard du domaine visé. La convention-cadre concerne les techniques conventionnelles qui ont pour objectif de lutter contre les pollutions.

Il importe alors de montrer dans quelle mesure ces actes, du point de vue matériel, s’apparentent à des conventions-cadres. Il s’agit de justifier l’analogie entre le concept et les éléments concrets en examinant le contenu de chaque accord et en déterminant la nature des énoncés. La convention-cadre en présentant une structuration interne semblable à celle des conventions environnementales tend à s’affirmer comme leur support juridique.

---

<sup>988</sup> M.S. ZAKI, Le formalisme conventionnel, illustration de la notion de contrat-cadre, *RIDC* p.1043 ; J. GATSI, *Le contrat-cadre*, Paris, LGDJ, 1996.

<sup>989</sup> D. LAMETHE, L'accord-cadre, *GP* 1978, doct., p.365.

<sup>990</sup> Sur la théorie de Léon Duguit, Cf. supra, introduction.

<sup>991</sup> Cf. infra, section I.

Cette démarche s'inscrit dans la recherche des aspects épistémologiques tendant à poser le problème du fondement, de la valeur et de la portée du référent.

Elle sous-tend la mise en application de cette démonstration en vérifiant concrètement en droit les implications de cette analogie. Il s'agit d'étudier *a posteriori* les conséquences pratiques et les effets juridiques de l'appréhension des conventions environnementales en tant que conventions-cadres.

Les conventions environnementales reposent sur une structuration interne comparable à celle de la convention-cadre. Cette dernière, en rendant compte de la singularité de leurs clauses, apparaît comme le support juridique desdits accords. Elle est une référence qui tend à renforcer la juridicité des actes considérés et à conférer aux clauses des effets juridiques.

Il convient donc d'envisager, d'une part, *l'analogie matérielle des conventions environnementales à la convention-cadre ou les aspects épistémologiques* (section I), et de s'attarder, d'autre part, sur *les implications juridiques de l'analogie ou la portée juridique de la référence à la notion de convention-cadre* (section II).

## **SECTION I : L'ANALOGIE MATÉRIELLE DES CONVENTIONS ENVIRONNEMENTALES A LA CONVENTION-CADRE.**

### **LES ASPECTS EPISTEMOLOGIQUES**

Les conventions de lutte contre les pollutions paraissent constituer des conventions-cadres dans la mesure où elles contiennent des clauses de même nature. Elles se rattachent ainsi à un support type qui tend à promouvoir une représentation structurée du contenu des accords. Elles se dotent d'une assise juridique qui leur faisait défaut jusqu'à présent en entourant les stipulations de significations qui entendent constituer en permanence la substance même des actes.

Dans ces conditions, la convention-cadre paraît un instrument contribuant à garantir l'acceptation juridique des accords en question. Elle s'inscrit dans la démarche de rationalisation de ces derniers en mettant en lumière l'ordonnancement interne de chacun d'eux "de façon à en faire une présentation systématique et en éclairer toutes les virtualités d'application"<sup>992</sup>. Les énoncés, suivant leurs caractéristiques, sont appréhendés en catégories juridiques, lesquelles deviennent les éléments types des conventions environnementales.

Pour justifier et expliquer l'analogie matérielle qui existe entre le type juridique référent et les accords considérés, il convient de s'attacher à déterminer le concept de convention-cadre avant d'analyser les stipulations des accords. Par cette démarche, l'agencement interne de la catégorie conventionnelle prise comme référence sera identifié et la nature des clauses des conventions environnementales pourra être précisée.

Il s'agit alors, de définir en droit, dans un premier temps, la convention-cadre (paragraphe I), et de procéder, ensuite, à l'analyse des clauses des conventions (paragraphe II).

## PARAGRAPHE I : LA CONVENTION-CADRE, UN CONCEPT DEFINI EN DROIT

Le concept de convention-cadre tend à conférer aux conventions de lutte contre les pollutions une dénomination théorique grâce à laquelle les données sont appréhendées en droit. Il contribue à éloigner toute confusion en ce qui concerne la structure interne des accords : son contenu, largement explicité et détaillé par la doctrine, met en relief les différentes catégories de clauses qui constituent les conventions environnementales. Il reflète les caractéristiques des

---

<sup>992</sup> P. AMSELEK, Propos introductifs, in P. AMSELEK (dir.), *Théorie du droit et science*, Paris, PUF-Léviathan, 1994, p.7, *loc. cit.*, p.10.

clauses desdits actes. En commandant un agencement polyvalent, il tend à intégrer les spécificités de chacune des dispositions pour les entourer d'un qualificatif juridique. Il procède donc en déterminant des groupes d'énoncés qui vont permettre de cristalliser la réalité et d'ôter l'impression de confusion ressentie à la lecture des accords. Il permet ainsi à ces derniers d'être délivrés de la gangue de l'irrationnel en contribuant à leur acception en droit.

Reprendre la définition donnée par la doctrine de la notion de convention-cadre s'impose afin de prendre la mesure de sa mise en œuvre dans le domaine de l'environnement. Cette démarche vise à cerner en droit la convention-cadre afin de mettre en relief ses caractéristiques, avant de la considérer comme le concept largement utilisé en matière de lutte contre les pollutions.

Il importe alors de préciser la *définition doctrinale de la convention-cadre* (A), puis de montrer qu'elle est *un concept caractéristique de la lutte contre les pollutions* (B).

#### A : LA DEFINITION DOCTRINALE DE LA CONVENTION-CADRE

La convention-cadre se distingue des "contrats de la vie courante se concluant et s'exécutant en un instant de raison et sans y penser", selon les termes du professeur Le Tourneau<sup>993</sup>. Elle est un acte complexe qui nécessite un long temps de préparation et implique la conclusion d'autres actes pour sa mise en œuvre.

Elle est définie incidemment par analogie au contrat-cadre et à l'accord-cadre qui présentent les mêmes caractéristiques. Les uns et les autres suivent des modalités d'élaboration et d'application similaires. Ils ne peuvent néanmoins être confondus. Les conventions environnementales concernent tant les contrats que les unions, tandis que les contrats-cadres et les accords-cadres s'appliquent

---

<sup>993</sup> PH. LE TOURNEAU qualifie ce type d'acte de contrat complexe distinct du contrat de la vie courante (Quelques aspects de l'évolution des contrats, *Mélanges offerts à Pierre Raynaud*, Paris, Dalloz-Sirey, 1985, p.352).

strictement aux contrats selon la distinction duguiste<sup>994</sup>. Par ailleurs, leur domaine d'application est distinct.

Le contrat-cadre concerne en effet la vie des affaires. Ainsi, en matière commerciale, l'essor de la grande distribution a favorisé l'apparition de "contrats-cadres de distribution"<sup>995</sup> qui prennent des dénominations multiples tels que les contrats de concessions commerciales, de franchise, de référencement, de distribution sélective ou encore de distribution agréée<sup>996</sup>. L'accord-cadre s'applique au commerce international<sup>997</sup>.

En revanche, la convention-cadre s'éloigne du domaine des affaires pour permettre l'appréhension d'accords s'appliquant à un secteur qui est par essence opposé au commerce, à savoir l'environnement. Précisément, les conventions de lutte contre les pollutions n'entendent pas organiser l'échange d'un bien comme le font les contrats-cadres et les accords-cadres. Elles prévoient des actions de protection de la nature, du cadre de vie et de la qualité de vie. A ce titre, elles sont des actes différents.

Pour autant, la convention-cadre affiche des traits identiques à ceux du contrat-cadre et de l'accord-cadre, de sorte qu'il est permis de lui appliquer la même définition.

La doctrine est alors unanime pour la présenter comme "le moule dans lequel viendront se fondre les relations contractuelles subséquentes"<sup>998</sup>. Elle poursuit son investigation au-delà des limites formelles pour pénétrer cette entité de son analyse scientifique. Bien qu'elle reconnaisse que l'objectif principal de ce type d'accord consiste à fixer l'objet et les règles qui devront gouverner pendant une longue durée les relations entre les parties<sup>999</sup>, elle se focalise toutefois sur la substance même de cet acte sans prêter plus d'attention à son aspect extérieur. La qualification de contrat-cadre dépend précisément de son contenu : les prescriptions influencent fondamentalement la dénomination de leur support

---

<sup>994</sup> Sur la distinction, cf. *supra*, introduction.

<sup>995</sup> Pour plus de précisions à ce propos, cf. *supra*, première partie, titre I, chapitre I, section I.

<sup>996</sup> Voir à ce propos les développements de J. GATSI, *Les contrats spéciaux*, Paris, Coursus, Armand Colin, 1998, p.79 et s.

<sup>997</sup> D. LAMETHE, L'accord-cadre, *op. cit.*

<sup>998</sup> PH. LETOURNEAU, *op. cit.*, p.360.

<sup>999</sup> Voir la définition qui a été donnée du concept de contrat-cadre dans la première partie, titre I, chapitre I.

juridique, de sorte qu'une interférence permanente s'opère entre elles où les premières alimentent nécessairement la deuxième.

Par cette analyse, la doctrine contribue ainsi à stigmatiser les différents types de clauses et à fixer les principes axiologiques sur lesquels repose la théorie de la convention-cadre.

Il sera relevé à cet égard la définition métaphorique à laquelle s'est livré M.S. Zaki, au terme de laquelle ce type d'accord n'est pas "un simple contenant, une coquille vide, un peu comme un bois sec entourant une toile de maître, ni une matrice réduite à un rôle génétique d'où se détacherait une descendance qui peut ne plus connaître ses racines, ni une dénomination commune du groupe contractuel, tel le troupeau comparé aux brebis qui le composent. C'est plutôt le modèle dont s'inspire le peintre pour faire ses toiles, le tronc commun d'arbres qui continue à irriguer de sa sève les branches qui y poussent, le berger conduisant le troupeau à la source nourricière"<sup>1000</sup>.

S'il est certain que le contenu conditionne l'appellation formelle de l'acte, il n'en demeure pas moins une notion "éclatée" qui se sature d'éléments aux significations multiples. Ces stipulations se distinguent en effet les unes des autres par leur nature, leur valeur et leur portée ; elles n'ont de commun que ce vers quoi elles tendent. Cette diversité est paradoxalement porteuse d'une unité qui se révèle à travers son intégration au sein d'un même support juridique, lequel se nomme convention-cadre.

Ce concept recouvre inéluctablement un ensemble de clauses dont chacune apparaît comme un élément constitutif de ce type d'acte. Cette présence systématique de reflète l'essence même de celui-ci, lequel s'affiche comme un accord qui se satisfait d'un engagement des parties à coopérer dans un domaine particulier et qui expose à cet effet les actions à entreprendre ; ces dernières étant précisées dans des actes ultérieurs dits contrats d'application. En somme, cette expression concerne, selon D. Lamèthe, "un accord général de base fixant les objectifs prioritaires d'une situation complexe, sans nécessairement établir les moyens pour réaliser les objectifs"<sup>1001</sup>.

---

<sup>1000</sup> M.S. ZAKI *Op. cit.*, p.1066.

<sup>1001</sup> D. LAMETHE, *op. cit.*, p.366.

Or, ce particularisme lié à son objet qui se résume à la "prescription du contenu, des modalités et de la forme des futurs actes juridiques"<sup>1002</sup>, appelle nécessairement une structure singulière. La convention-cadre peut certes se réduire à une clause unique, "telle une clause sur la forme des futurs actes juridiques", comme le souligne M. S. Zaki<sup>1003</sup>, mais elle comporte généralement cinq catégories qui sont successivement relatives au *préambule*, au *pactum de modo contrahendo*, à *l'organisation des rapports entre les futurs actes juridiques*, au *pactum de tractando* et aux *clauses d'apurement de conflit*<sup>1004</sup>.

Ainsi, le *préambule* consiste en "une déclaration de bonnes intentions désignant l'objectif à atteindre, les avantages escomptés, l'esprit de coopération qui anime les partenaires. (Il) est en quelque sorte un protocole d'accord destiné à « fixer les idées »".

Le *pactum de modo contrahendo* détermine les conditions des futurs actes juridiques, c'est-à-dire les "conditions de fond où sont tracées les limites, l'étendue, les contours de ces actes, tels la ligne de crédit à octroyer, l'exclusivité, le quota souhaité", et les conditions de forme "destinées à filtrer parmi les éventuels accords de volonté, ceux qui pourront venir à l'existence juridique, permettant ainsi le passage de l'inconnu, de l'infini, de l'indéterminé, de l'embryon vers le connu, le défini, le déterminé et la vie". Il est "un accord partiel pour « faire le point », la clause de forme assurant singulièrement l'ultime vérification des points restant encore en suspens".

*L'organisation des rapports entre les futurs actes juridiques*. Ces derniers sont en principe indépendants, sauf clause contraire d'indivisibilité ou de connexité.

Le *pactum de tractando*, les clauses de renégociation, clauses de *hardship* sont "destinées à adapter les contrats au changement de circonstances". Elles s'identifient plus généralement aux "clauses de sauvegarde y compris celles mettant l'équilibre contractuel à l'abri de bouleversements du fait de l'un des partenaires, telle la clause de stabilité de la législation par laquelle l'Etat dans les accords d'investissements conclus avec des entreprises privées (*State contract*) s'interdit de modifier unilatéralement ses lois (notamment fiscales,

---

<sup>1002</sup> M.S. ZAKI, *op. cit.*, p.1065.

<sup>1003</sup> *Op. cit.*, p.1074.

<sup>1004</sup> *Ibid.*

douanières) au risque de spolier son cocontractant". Le *pactum de tractando* fait "le pont entre la réalité économique et la réalité juridique".

Enfin, les *clauses d'apurement de conflit* sont les clauses d'arbitrage et fixent éventuellement dans les contrats internationaux, les règles de droit applicables.

Au demeurant, une telle structuration ne s'oppose pas nécessairement à la subsistance d'une liberté d'action pour les contractants qui conservent en l'occurrence délibérément la maîtrise du jeu. La convention-cadre se caractérise fondamentalement par sa flexibilité, sous-tendue par la satisfaction et le respect de la volonté des parties : elle arbore les traits de la souplesse et de l'adaptabilité.

Elle apparaît comme un "accord sur la forme"<sup>1005</sup> destiné à régir les futurs contrats : elle est donc un acte *stricto sensu* qui détermine un cadre jugé idéal pour les parties, puisqu'il répond strictement à leur volonté. Encore faut-il rappeler que seule cette dernière est le "moteur de l'acte juridique"<sup>1006</sup> ; elle est une donnée naturelle qui est l'essence même de la convention. C'est elle qui recouvre le consentement de toute légitimité pour que celui-ci, promu en vertu de l'article 1108 du Code civil au rang d'élément de fond, confère sa validité au contrat<sup>1007</sup>.

La notion de convention-cadre s'apparente à un acte fondamentalement respectueux de la volonté des parties et qui est susceptible de "s'adapter à l'évolution du réel"<sup>1008</sup>. Elle illustre pleinement l'avènement d'un droit de recommandation qui repose essentiellement sur le libre accord des parties "au point d'apparaître emblématique de la post-modernité juridique"<sup>1009</sup>. Celle-ci se caractérise par un "droit mou ou doux"<sup>1010</sup> appelé aussi "droit flou"<sup>1011</sup> : les stipulations ne sont désormais plus formulées sous la forme impérative comme

---

<sup>1005</sup> *Op. cit.*, p.1064 et s.

<sup>1006</sup> *Op. cit.*, p.1063.

<sup>1007</sup> L'article 1108 du Code civil dispose : "quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention : le consentement de la partie qui s'oblige ; sa capacité de contracter ; un objet certain qui forme la matière de l'engagement ; une cause licite dans l'obligation."

<sup>1008</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.679.

<sup>1009</sup> *Op. cit.*, p.678.

<sup>1010</sup> *Ibid.*

<sup>1011</sup> M. DELMAS-MARTY, *Le flou du droit*, coll. Les voies du droit, Paris, PUF, 1986.



doit l'être d'ordinaire toute norme juridique<sup>1012</sup>, et qui commande un comportement contraignant. Elles s'analysent au contraire comme des normes conditionnelles qui incitent à un certain comportement<sup>1013</sup>.

Ce concept traduit bien "la tendance du droit à glisser de l'emploi du commandement à celui de la recommandation"<sup>1014</sup>. Il s'apparente davantage à une "technique de direction souple de la conduite humaine"<sup>1015</sup> qui transcende les divers foyers de droit de ses attributs "herculéens"<sup>1016</sup> pour s'imposer comme l'instrument de prédilection de ce droit nouveau éminemment pragmatique. Il se présente alors comme l'incarnation même de cette postmodernité juridique qui repose sur la négociation et la flexibilité, et dont la vocation est de traduire l'évolution du droit. Le domaine de la lutte contre les pollutions témoigne ainsi de cette mutation juridique en recourant largement à la convention-cadre.

## B : UN CONCEPT CARACTERISTIQUE DE LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Ce concept aspire à entrer en lice avec les autres techniques juridiques pour marquer de son empreinte le droit de l'environnement. En raison de ses caractéristiques, il apparaît aisément comme l'outil type que sous-tend l'impératif de lutte contre les pollutions. Il s'impose tant en droit international qu'en droit interne comme la référence juridique, le procédé privilégié qui sert l'objectif écologique. Il est au service d'une société exigeante où les rapports sociaux sont gérés de plus en plus par le droit de l'environnement. Dans un tel contexte, ce dernier se doit d'être efficace. Autrement dit, il devient l'instrument

<sup>1012</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p.78 et s. Voir aussi D. de BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit*, Ed. Odile Jacob, Paris, 1997.

<sup>1013</sup> Voir infra, paragraphe II sur la définition de la notion de norme et sur la distinction entre la norme impérative et la norme conditionnelle.

<sup>1014</sup> J.-B. AUBY, *Prescription juridique et production juridique*, *op. cit.*, p.681.

<sup>1015</sup> P. AMSELEK, *L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales*, *op. cit.*, p.285.

<sup>1016</sup> F. OST, Jupiter, Hercule, Hermès : trois modèles du juge, in P. BOURETZ (dir.), *La force du droit. Panorama des débats contemporains*, Paris, éd. Esprit, 1991, p.241 et s. ; Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée, in G. TIMSIT, A. CLAISSE et N. BELLOUBET-FRIER, *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Paris, PUF, 1996 p.73 et s.

de celui-ci en lui assurant en échange une légitimité *ab initio*, "liée à ses attributs intrinsèques"<sup>1017</sup>.

La convention-cadre semble être une réponse satisfaisante aux impératifs écologiques qui sont une préoccupation grandissante des acteurs économiques et sociaux. La protection de l'environnement implique une dimension temporelle que seule la convention-cadre est à même de prendre en compte, conformément à la notion de *développement durable*<sup>1018</sup> selon laquelle "le développement doit répondre au besoin du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs", aux termes du Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement présidée par Madame Bruntland et publié en 1987 sous le titre "Notre avenir à tous"<sup>1019</sup>. L'homme doit désormais tenir compte des répercussions futures de ses activités actuelles, d'un point de vue social, économique et écologique. Les acteurs économiques ne peuvent rester indifférents aux pollutions qu'ils provoquent. Ils doivent prendre conscience de l'intérêt, pour le bien-être présent et futur de la population, d'agir en réduisant les pollutions.

L'effort environnemental qui leur est ainsi demandé s'inscrit nécessairement dans la durée. Les actions effectuées à cet effet ne peuvent être exécutées en l'espace d'un instant.

Elles s'échelonnent dans le temps dans la mesure où elles impliquent plusieurs opérations. Ainsi, les travaux d'assainissement prévus dans le volet A du contrat de vallée inondable du 1<sup>er</sup> septembre 2004 commandent, notamment, l'extension des réseaux d'assainissement, et la construction d'une nouvelle station de traitement des eaux usées.

Parfois, l'objectif de lutte contre les pollutions suppose des investissements considérables qui ne seront réalisés que sur une longue période. La réduction des émissions de gaz à effet de serre s'inscrit dans cette logique à long terme. Le

---

<sup>1017</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.680.

<sup>1018</sup> Pour une définition de la notion de développement durable, cf. supra, première partie, titre I, chapitre I, section I.

<sup>1019</sup> *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, éditions du Fleuve, Montréal, 1988.

groupe Péchiney, par exemple, s'est engagé le 1<sup>er</sup> janvier 2001 à poursuivre l'effort environnemental initialement prévu dans l'engagement du 13 mai 1996, en décidant de réduire, d'ici à 2012, ses émissions mondiales directes de gaz à effet de serre de 15 % par rapport à 1990.

Dans ces conditions, l'accord est le support juridique du programme environnemental. Il définit sur plusieurs années les opérations et les investissements qui permettront l'amélioration visible de l'activité considérée. Il s'apparente alors à un acte à exécution successive et non à un contrat à exécution instantanée dont les prestations sont accomplies en un trait de temps. La convention-cadre affiche ces particularités. Elle a pour objet de fixer les objectifs environnementaux, d'organiser l'élaboration des futurs actes et de laisser aux intervenants le soin de préciser, dans les accords futurs, les modalités d'accomplissement des actions de lutte contre les pollutions. Elle paraît ainsi réellement adaptée à la planification pluriannuelle des travaux.

A ce titre, elle devient un mode privilégié d'encadrement de telles opérations. Elle se présente "comme une « alternative » originale aux instruments dits « classiques » (réglementaires, économiques et financiers, organisationnels, etc....)"<sup>1020</sup>. Elle traduit en effet un procédé décisionnel dominé par la collaboration des acteurs publics et privés à l'effort environnemental. Elle s'oppose de ce fait à l'acte unilatéral qui est élaboré par les autorités administratives. Elle participe ainsi à l'instauration d'un partenariat "public-privé"<sup>1021</sup> qui favorise la négociation des énoncés afin d'opérer la conciliation des intérêts de chacun. Elle repose donc sur le consensualisme.

Elle permet d'attribuer une qualification juridique aux conventions de lutte contre les pollutions et de donner une assise formelle à des stipulations disparates. Elle symbolise par-là la dimension rationnelle de la production juridique en cette matière en contribuant à l'appréhension desdites conventions. Elle apparaît donc comme une référence tant en droit international qu'en droit interne.

---

<sup>1020</sup> P. LASCOUMES et J. VALLUY, Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel, *op. cit.*, p.551.

<sup>1021</sup> Sur la notion, cf. *supra*, première partie, titre I, chapitre I, section II.

### 1) Le traité-cadre, une référence internationale de mise en œuvre du concept

La technique du traité-cadre est largement utilisée dans le domaine de l'environnement au point d'en devenir "une technique juridique caractéristique"<sup>1022</sup>. De nombreuses conventions traitent des problèmes écologiques soit à l'échelle planétaire soit au niveau régional. Il importe de les présenter avant de démontrer leur appartenance à la catégorie de la convention-cadre.

a- Les traités internationaux prévoient des actions ciblées de protection de l'environnement. Ils envisagent notamment de préserver certaines espèces et de lutter contre les pollutions. Leur portée peut être mondiale ou réduite à un secteur géographique précis. Dans le premier cas, ils invitent les Etats signataires à appliquer des mesures visant à remédier à un problème environnemental touchant l'ensemble de la planète. Dans le deuxième cas, ils tendent généralement à protéger un milieu comme une mer régionale, ou une zone terrestre délimitée.

- Les conventions ont une portée mondiale dès lors que leur champ d'application n'est pas limité géographiquement. Il en est ainsi, par exemple, de la Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'Ozone<sup>1023</sup> et du Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone<sup>1024</sup> amendé le 29 juin 1990, le 25 novembre 1992 et le 3 décembre 1999<sup>1025</sup>, de la Convention-cadre des Nations Unies

---

<sup>1022</sup> A. KISS, Les traités-cadres, une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement, *AFDI*, 1993, p.792.

<sup>1023</sup> *Op. cit.*, p.549.

<sup>1024</sup> *Op. cit.*, p.558.

<sup>1025</sup> L'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté à Pékin le 3 décembre 1999, a été approuvé par la loi n°2003-378 du 24 avril 2003 (*JORF* 25 avril 2003, p.7385) et publié par le décret n°2003-956 du 30 septembre 2003 (*JORF* 7 octobre 2003, p.17094).

sur les changements climatiques du 9 mai 1992<sup>1026</sup> et le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997<sup>1027</sup>.

La Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'Ozone est consacrée à la pollution de l'air à l'échelle planétaire. Le constat de la diminution de l'ozone stratosphérique est inquiétant, puisqu'elle est une source d'énergie climatique et sa forte concentration en altitude permet de filtrer une partie des rayons ultraviolets qui sont nocifs pour la vie sur terre. Pour éviter l'aggravation du phénomène, la convention organise une coopération interétatique pour la recherche, dans les domaines juridique, scientifique et technique (articles 3 et 4), afin que les parties "prennent des mesures appropriées (...) pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs résultant ou pouvant résulter d'activités humaines modifiant ou susceptibles de modifier la couche d'ozone" (article 2).

Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone du 16 juillet 1987 et ses amendements concerne le contrôle des chlorofluorocarbones 11, 12, 113, 114, 115 et les halons 1211, 1301 et 2402. Il prévoit le gel de la production de ces substances au niveau de 1986 (article 2-1), et une réduction de 50 % de la consommation et de la production de CFC d'ici 1999 (article 2-4).

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 a pour objectif de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un seuil limitant les perturbations anthropiques dangereuses<sup>1028</sup> du système climatique. Ce niveau doit être atteint dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et

---

<sup>1026</sup> La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été signée par la France le 13 juin 1992 et ratifiée par la loi n°94-106 du 5 février 1994 (*JORF* 8 février 1994, p.2156) et publiée par le décret n°94-501 du 20 juin 1994 (*JORF* 22 juin 1994, p.8960).

<sup>1027</sup> Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été approuvé par la France par la loi n°2000-645 du 10 juillet 2000 (*JORF* 11 juillet 2000, p.10483) et publié par le décret n°2005-295 du 22 mars 2005 (*JORF* 31 mars 2005, p.5813).

<sup>1028</sup> A. KISS, S. DOUMBE-BILLE, La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio-de-Janeiro, 3-14 juin 1992), *AFDI* 1992, 823, *loc. cit.*, p.835.

que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable (article 2). Cinq séries de principes directeurs sont prévus à cet effet, aux termes de l'article 3. Il revient ainsi aux pays développés "d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes", "de tenir compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement parties à la convention" et "d'œuvrer pour un développement durable". Il importe qu'ils prennent "des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes", et qu'ils travaillent "de concert à un système économique international qui soit porteur et ouvert et qui mène à une croissance économique et à un développement durable de toutes les Parties"<sup>1029</sup>.

Le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 propose un calendrier de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui ne sont pas réglementés par le Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Aux termes de son article 3-1, les parties s'engagent à réduire le total de leurs émissions d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012. Elles doivent mettre en place un système national d'évaluation des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (article 5-1), et apporter la preuve de la diminution de ces rejets en transmettant à la Conférence des Parties un inventaire des émissions anthropiques qu'elles établissent annuellement (article 7). En signant le protocole, les Etats reconnaissent leur responsabilité dans le changement climatique.

- Les conventions ont une portée restreinte si elles ont vocation à protéger un site terrestre, un milieu, telle une mer régionale, ou un territoire limité au continent. Elles couvrent alors une zone territoriale restreinte.

---

<sup>1029</sup> Voir, dans le même ordre d'idées, la Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage du 23 juin 1979 (L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNE, C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement*, Editions Pedone, Paris, 1998, p.190) et la Convention sur la diversité biologique qui a été ratifiée par la France par la loi n°94-477 du 10 juin 1994 (*JORF* 11 juin 1994, p.8450) et publiée par le décret n°95-140 du 6 février 1995 (*JORF* 11 février 1995, p.2312).

Leur objectif peut être de préserver la nature, telle que le prévoit la Convention de Salzbourg sur la protection des Alpes du 7 novembre 1991<sup>1030</sup>. Par ce traité, les parties, conformément aux principes pollueur-payeur, de prévention et de coopération, appliquent "une politique globale de préservation et de protection des Alpes en prenant en considération de façon équitable les intérêts de tous les Etats alpins, de leurs régions alpines" (article 2-1). Elles prennent des mesures appropriées en matière de population, de culture, d'aménagement du territoire, de qualité de l'air, de protection du sol, du régime des eaux, de la protection de la nature, de l'entretien des paysages, de l'agriculture de montagne, des forêts, du tourisme, des loisirs, des transports, de l'énergie et des déchets (article 2-2).

Le Protocole d'application de la convention alpine dans le domaine de l'agriculture de montagne conclu à Chambéry le 20 décembre 1994<sup>1031</sup> a pour objectif de conserver et d'encourager une agriculture de montagne adaptée aux sites et compatible avec l'environnement. Il "vise à reconnaître et assurer dans la durée sa contribution essentielle au maintien de la population et à la sauvegarde d'activités économiques durables, notamment à travers la production de produits typiques de qualité, à la sauvegarde du cadre de vie naturel, à la prévention des risques naturels, à la conservation de la beauté et de la valeur récréative du paysage naturel et rural ainsi qu'à la vie culturelle de l'espace alpin" (article 1<sup>er</sup>). Il souligne le rôle essentiel des agriculteurs dans la conservation du paysage naturel et rural, et la nécessité de les associer aux décisions et aux mesures qui concernent les régions de montagne (article 4). Il organise une coopération entre les Etats signataires pour, notamment, encourager une agriculture de montagne respectueuse de l'environnement (article 7), favoriser l'activité d'élevage (article 10), promouvoir la commercialisation des produits de l'agriculture de montagne (article 11). Il incite les parties à collaborer dans les domaines de la recherche agricole (article 17), de la formation initiale et continue en matière agricole, et de l'information

---

<sup>1030</sup> L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNE, C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement*, op. cit., p.221.

<sup>1031</sup> Le Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'agriculture de montagne (« protocole agriculture de montagne ») conclu à Chambéry le 20 décembre 1994, a été publié par le décret n°2003-471 du 26 mai 2003 (*JORF* 3 juin 2003, p.9435).

du public "pour lui faire connaître les fonctions de l'agriculture de montagne et pour susciter son intérêt" (article 16-2).

Le Protocole de Lucerne du 31 octobre 2000 sur le règlement des différends<sup>1032</sup> prévoit les modalités de solution non contentieuse en cas de conflit entre les parties signataires relatif à l'interprétation ou à l'application de la convention sur la protection des Alpes et de l'un de ses protocoles. Il prévoit le recours à l'arbitrage si la consultation demandée par écrit par l'une des parties est restée infructueuse à l'échéance de six mois. Le tribunal arbitral est composé de trois membres nommés par chacune des parties, aux termes de l'article 3. Il rend une sentence conformément au droit international et aux dispositions de la convention alpine et de ses protocoles (article 9), dans les six mois suivant sa création "à moins qu'il estime nécessaire de prolonger ce délai pour une période qui ne devrait pas excéder six mois supplémentaires" (article 11).

L'objectif du traité peut, dans certains cas, consister en la protection d'une mer régionale. Il en est ainsi de la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution du 16 février 1976<sup>1033</sup> et ses trois accords additionnels : le Protocole de Barcelone relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique du 16 février 1976, le Protocole d'Athènes relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique du 17 mai 1980 amendé par le Protocole de Syracuse du 7 mars 1996 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et d'activités situées à terre<sup>1034</sup>, le Protocole de Genève relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée du 3 avril 1982 amendé par le Protocole de Barcelone du 10 juin

---

<sup>1032</sup> Le Protocole dans le cadre de la convention sur la protection des Alpes (convention alpine) sur le règlement des différends signé à Lucerne le 31 octobre 2000, a été publié par le décret n°2003-472 du 26 mai 2003, *JORF* 3 juin 2003, p.9439.

<sup>1033</sup> M. PRIEUR, S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Universités francophones, AUPELF-UREF, Bruylant, Bruxelles, 1998, p.348.

<sup>1034</sup> Les amendements ont été approuvés par la loi n° n°2001-80 du 30 janvier 2001 (*JORF* 31 janvier 2001, p.1651). Le protocole de Syracuse n'est pas encore entré en vigueur.



1995 relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée<sup>1035</sup>.

La Convention de Barcelone engage les parties à mettre en œuvre "toutes mesures appropriées (...) pour prévenir, réduire et combattre la pollution dans la zone de la mer Méditerranée et pour protéger et améliorer le milieu marin dans cette zone" (article 4-1), que cette pollution résulte des opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs (article 5), des rejets des navires (article 6), de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol (article 7), ou qu'elle soit d'origine tellurique (article 8). Elle organise la coopération des Etats "pour prendre les dispositions nécessaires en cas de situation critique génératrice de pollution, quelles que soient les causes de cette situation critique, et pour réduire ou éliminer les dommages qui en résultent" (article 9).

Le Protocole de Barcelone du 16 février 1976 relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique oblige les parties à "s'efforcer de maintenir et de promouvoir, soit individuellement, soit en coopération bilatérale ou multilatérale, leurs plans d'urgence et leurs moyens de lutte contre la pollution de la mer par les hydrocarbures et autres substances nuisibles" (article 3), à mettre en œuvre dans les mêmes conditions que précédemment, une surveillance active de la zone de la mer Méditerranée afin d'avoir une connaissance aussi précise que possible des faits de pollution (article 4). Les Etats s'engagent à récupérer les substances nuisibles (colis, conteneurs, citernes, camions-citernes ou wagons citernes) qui auraient été jetés dans la mer (article 5).

Le Protocole d'Athènes relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique du 17 mai 1980 amendé le 7 mars 1996 par le Protocole de Syracuse relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et d'activités situées à terre, oblige les Etats à prendre les mesures permettant "de prévenir, réduire, combattre et éliminer dans

---

<sup>1035</sup> Le Protocole a été approuvé par la loi n°2001-81 du 30 janvier 2001 (*JORF* 31 janvier 2001, p.1651), et publié par le décret n°2002-1454 du 9 décembre 2002 (*JORF* 15 décembre 2002, p.20786).

toute la mesure du possible la pollution de la zone de la mer Méditerranée due aux déversements par les fleuves, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source et activité terrestre situé sur leur territoire, priorité étant accordée à l'élimination progressive des apports de substances toxiques, persistantes et susceptibles de bioaccumulation" (article 1<sup>er</sup>). Afin d'éliminer ces formes de pollution, les parties élaborent et mettent en œuvre, individuellement ou conjointement selon les cas, des plans d'action et des programmes, nationaux et régionaux, contenant des mesures et des calendriers d'application qui sont adoptés par les parties (article 5).

Le Protocole de Genève relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée du 3 avril 1982 modifié par le Protocole de Barcelone du 10 juin 1995 relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, organise une étroite collaboration entre les Etats afin que chaque partie prenne les mesures nécessaires pour "protéger, préserver et gérer de manière durable et respectueuse de l'environnement les espaces ayant une valeur naturelle ou culturelle particulière, les espèces animales et végétales en danger ou menacées (article 3-1). Il revient à chaque partie de créer des aires spécialement protégées dans les zones marines et côtières soumises à sa souveraineté ou à sa juridiction (article 5-1) afin de sauvegarder "les types d'écosystèmes marins et côtiers représentatifs de taille suffisante pour assurer leur viabilité à long terme et maintenir leur biodiversité biologique, les habitats qui sont en danger de disparition (...), les habitats nécessaires à la survie, la reproduction et la restauration des espèces animales et végétales en danger, menacées ou endémiques, les sites présentant une importance particulière en raison de leur intérêt scientifique, esthétique, culturel ou éducatif" (article 4). L'Etat pourra alors prendre des mesures de protection visant, notamment, à interdire le déversement des déchets, et à réglementer le passage des navires et toute activité d'exploration et de recherche scientifique (article 6).

Les traités peuvent par ailleurs se limiter géographiquement à un continent, et prévoir, par exemple, des mesures de protection de l'environnement applicables au territoire européen.

A cet égard, il est possible de citer la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance du 13 novembre 1979<sup>1036</sup> et la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux<sup>1037</sup> dont le champ d'application se limite à l'Europe<sup>1038</sup>.

La Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance du 13 novembre 1979 tente de protéger l'homme et son environnement contre la pollution atmosphérique, de limiter, de réduire et de prévenir cette forme de pollution, y compris celle à longue distance (article 2) qui désigne, aux termes de l'article 1 alinéa b, "la pollution atmosphérique dont la source physique est comprise totalement ou en partie dans une zone soumise à la juridiction nationale d'un Etat et qui exerce des effets dommageables dans une zone soumise à la juridiction d'un autre Etat à une distance telle qu'il n'est généralement pas possible de distinguer les apports des sources individuelles ou groupes de sources d'émission". La convention "est surtout consacrée à la coopération et son caractère est essentiellement programmatoire", selon les termes de A. Kiss<sup>1039</sup>. Sans fixer de niveau de pollution à ne pas dépasser, elle se contente de citer les principes sur lesquels repose la collaboration interétatique et d'en préciser les modalités. Elle fait ainsi référence au principe de consultation. Les parties contractantes doivent élaborer, "au moyen d'échanges d'informations, de consultations et d'activités de recherche et de surveillance, des politiques et stratégies qui leur serviront à combattre les rejets de polluants atmosphériques, compte tenu des efforts déjà entrepris aux niveaux national et

---

<sup>1036</sup> M. PRIEUR, S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, op. cit., p.379.

<sup>1037</sup> L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNE, C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement*, op. cit., p.439.

<sup>1038</sup> D'autres exemples peuvent être cités : le traité de coopération amazonienne signé à Brasilia le 3 juillet 1978 (*ILM* 1978, p.1045) ; la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux du 13 mars 1961 (M. PRIEUR, S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, op. cit., p.674) dans le cadre de laquelle ont été élaborés le 26 avril 1994 l'accord concernant la protection de l'Escaut (op. cit., p.689) et celui relatif à la protection de la Meuse (op. cit., p.693) ; la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination du 22 mars 1982 amendé le 22 septembre 1995 (op. cit., p.438) ; la Convention internationale de Londres pour la prévention de la pollution par les navires du 2 novembre 1973 (MARPOL) suivie de deux protocoles non entrés en vigueur (op. cit., p.335).

<sup>1039</sup> A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 2<sup>ème</sup> édition, 2000, p.206.

international" (article 3). Aux termes de l'article 5, "des consultations seront tenues à bref délai, sur demande, entre, d'une part, la ou les Parties contractantes effectivement affectées par la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ou qui sont exposées à un risque significatif d'une telle pollution et, d'autre part, la ou les Parties contractantes sur le territoire desquelles un apport substantiel à la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance est créé ou pourrait être créé du fait d'activités qui y sont menées ou envisagées". La Convention prévoit de manière plus systématique la coopération des partenaires en les invitant à mener des activités concertées de recherche et de développement (article 7), et en mettant en œuvre un programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (article 9).

Parmi les protocoles additionnels à la Convention de Genève, le premier d'entre eux, en date du 28 septembre 1984, est relatif au financement à long terme du programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP)<sup>1040</sup>. Il permet l'exécution des activités qui sont retenues par la Convention de Genève et assure la mise en application des articles 8 et 9 dudit traité. Il prévoit ainsi le financement de l'EMEP au moyen de contributions obligatoires complétées par des contributions volontaires (article 3) réparties entre les Etats signataires conformément à un barème exposé en annexe.

Le Protocole signé à Helsinki le 8 juillet 1985 est relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 pour cent<sup>1041</sup>. Il est le "premier traité international comportant des objectifs précis et vérifiables dans la lutte contre la pollution de l'air", comme le rappelle A. Kiss<sup>1042</sup>. Il oblige les Etats à réduire de 30 % leurs émissions de soufre d'ici 1993, par rapport à leur niveau de 1980.

Le Protocole signé à Sofia le 31 octobre 1988 est relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou de leurs flux transfrontières<sup>1043</sup>. Il contraint les parties à prendre des mesures efficaces pour maîtriser et/ou réduire leurs

<sup>1040</sup> M. PRIEUR, S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, op. cit., p.386.

<sup>1041</sup> Op. cit., p.391.

<sup>1042</sup> A. KISS, *Droit international de l'environnement*, op. cit., p.207.

<sup>1043</sup> M. PRIEUR, S. DOUMBE-BILLE (dir.), op. cit., p.394.

émissions annuelles nationales d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières de façon à ce que le niveau de 1994 ne soit pas supérieur à celui de 1987 (article 2). Les parties doivent par ailleurs faire en sorte que le carburant sans plomb soit suffisamment disponible dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord.

Le Protocole relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre a été signé à Oslo le 14 juin 1994<sup>1044</sup>. Il fixe des valeurs limites que les Etats s'engagent à ne pas excéder. Il vise ainsi à atteindre une réduction progressive des émissions de SO<sub>2</sub> passant de 868 kt (kilotonnes) en 2000, à 770 kt en 2005 et 737 kt en 2010.

Le Protocole d'Aarhus du 24 juin 1998 sur les polluants organiques persistants interdit la fabrication et l'utilisation de certaines substances.

Le Protocole d'Aarhus du 24 juin 1998 sur les métaux lourds tend à limiter les émissions de cadmium, de plomb et le mercure qui sont particulièrement nocifs pour la santé et l'environnement, à des niveaux inférieurs à ceux de 1990.

La Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux se limite elle aussi à l'Europe. Elle invite les parties à prendre les mesures appropriées, notamment, "pour prévenir, maîtriser et réduire la pollution des eaux qui a ou risque d'avoir un impact transfrontière, pour veiller à ce que les eaux transfrontières soient utilisées dans le but d'assurer une gestion de l'eau respectueuse de l'environnement et rationnelle, la conservation des ressources en eau et la protection de l'environnement" (article 2-2). Elle contraint les parties à agir conformément aux principes de précaution et pollueur-payeur (article 2-5 a et b). Elle se réfère implicitement au principe de développement durable en imposant aux Etats de gérer la ressource en eau "de manière à répondre aux besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins", en son article 2-5 c).

Les deux accords d'application du 26 avril 1994 qui concernent respectivement la protection de la Meuse et la protection de l'Escaut<sup>1045</sup>, organisent la

---

<sup>1044</sup> *Op. cit.*, p.415.

<sup>1045</sup> Les lois n°97-1099 et 97-1100 ont autorisé l'approbation des accords concernant respectivement la protection de la Meuse et de l'Escaut, *JORF* 29 novembre 1997, p.17284.

coopération internationale en conformité avec les principes de précaution, de prévention, de maîtrise et de réduction par priorité à la source de la pollution et pollueur-payeur (article 3-2). Les parties doivent, notamment, s'efforcer de mettre en place une gestion intégrée du bassin et de lui assurer les conditions d'un développement durable (article 3-4 et 5).

b- Les conventions internationales s'identifient à des traités-cadres. Elles ont "pour but, non pas de fixer des règles de fond, mais d'établir un cadre institutionnel produisant de telles règles", comme le souligne A. Kiss<sup>1046</sup>. A ce titre, elles expriment la volonté des parties de se soumettre aux dispositions qu'elles contiennent et de s'engager dans la lutte contre les pollutions. La recherche de cette adhésion explique leur contenu particulier qui se limite à l'énoncé de "principes qui servent de fondement à la coopération entre les Etats"<sup>1047</sup> dans le domaine de l'environnement, "tout en laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet". Pour répondre à cette finalité, les traités suivent une structure interne semblable à celle de la convention-cadre.

Il convient d'exposer les caractéristiques du traité-cadre en précisant les objectifs poursuivis avant d'en envisager le contenu.

- Les conventions internationales sont des actes qui suivent plusieurs objectifs. Elles expriment clairement l'intention des contractants d'accepter des obligations qui seront exposées dans des protocoles futurs. Elles énoncent des principes et guide les actions environnementales des parties. Elles prévoient en général les institutions qui seront compétentes pour élaborer les règles destinées à assurer la mise en œuvre du traité.

Les conventions expriment clairement l'intention de l'Etat signataire d'agir dans le sens d'une limitation de la pollution conformément au dispositif

---

<sup>1046</sup> A. KISS, Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement, *op. cit.*, p.793.

<sup>1047</sup> *Ibid.*

conventionnel auquel il adhère. Elles confirment son engagement à suivre les lignes directrices de l'accord et à se soumettre aux règles qui seront élaborées dans les protocoles ultérieurs.

Il peut être utilement cité la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992<sup>1048</sup> engage en effet les parties à adopter des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour préserver le système climatique (article 2) qui doivent être guidées notamment par les principes de précaution et de développement durable énoncés à l'article 3. Elle fixe ainsi aux Etats une ligne de conduite dont les modalités sont développées à l'article 4. Il revient notamment aux Etats d'établir des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les gaz à effet de serre, d'élaborer des programmes nationaux et régionaux visant à atténuer les changements climatiques, de coopérer en appliquant et en diffusant les technologies qui permettent de maîtriser, de réduire ou de prévenir ses émissions, d'encourager la recherche et l'échange de données scientifiques, technologiques, techniques, socio-économiques et juridiques sur le système climatique. La mise en œuvre de la convention nécessite l'élaboration de protocoles suivant les modalités de l'article 17.

En application de ce cadre conventionnel, le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 tend à mettre en œuvre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre énoncé à l'article 2 de la convention précitée, et ce conformément aux principes de précaution et de développement durable. Il prévoit à cet effet, en son article 5, l'élaboration par les parties d'un système national d'évaluation des émissions anthropiques. L'article 10 réaffirme les engagements contenus dans l'article 4 de la convention, en imposant aux parties l'élaboration de programmes nationaux et régionaux destinés à atténuer les changements climatiques, en prévoyant la coopération interétatique dans le domaine de la recherche technique et scientifique.

Le traité-cadre énonce seulement des principes d'action qui seront précisés dans les actes ultérieurs. La Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance expose les

---

<sup>1048</sup> *Préc.*

principes fondamentaux qui seront repris sous forme d'obligations dans les protocoles. En application de l'article 2 de ladite convention qui expose le principe selon lequel les parties "s'efforceront de limiter et, autant que possible, de réduire graduellement et de prévenir la pollution atmosphérique, y compris la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance", le Protocole de Sofia du 31 octobre 1980 relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou de leurs flux transfrontières oblige les parties à prendre "des mesures efficaces pour maîtriser et/ou réduire leurs émissions annuelles nationales d'oxyde d'azotes ou leurs flux transfrontières afin que ceux-ci, le 31 décembre 1994 au plus tard, ne soient pas supérieurs à leurs émissions annuelles nationales d'oxydes d'azote ou aux flux transfrontières de ces émissions pendant l'année de 1987". Conformément aux stipulations de l'article 4 de la Convention de Genève qui retient comme principe l'échange d'informations en matière scientifique et technique "ayant pour objet de combattre dans la mesure du possible les rejets de polluants atmosphériques qui peuvent avoir des effets dommageables", le même protocole impose aux Etats, en son article 3, d'organiser entre eux un échange de technologies en vue de réduire les émissions d'oxydes d'azote. Les parties doivent à cet effet, encourager "l'échange commercial des techniques disponibles, les contacts directs et la coopération dans le secteur industriel (...), l'échange de données d'information et d'expérience, et l'octroi d'une assistance technique".

Le traité reste ainsi par essence un acte organiciste et prospectif qui fixe globalement les orientations que les parties s'engagent à respecter pour l'avenir tant en ce qui concerne les objectifs que les moyens techniques et financiers.

La Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution transfrontière à longue distance en affirmant, à l'article 9, la nécessité pour les parties de mettre en œuvre le programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP), guide l'action des Etats en matière de surveillance continue du dioxyde de soufre et des substances apparentées. Elle fixe pour l'avenir le cadre des interventions étatiques dans le domaine environnemental. Elle constitue l'acte principal dont la mise en œuvre commande l'élaboration de protocoles.



A cet effet, le Protocole de Genève du 28 avril 1984 relatif au financement à long terme du programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques précise les modalités de financement de l'EMEP. Les ressources sont constituées de contributions obligatoires et volontaires, aux termes de l'article 3-1 : les premières couvrent les dépenses annuelles liées au programme de travail, alors que les deuxièmes "peuvent, sur recommandation de l'organe directeur et sous réserve de l'approbation de l'organe exécutif, être utilisées soit pour réduire les contributions obligatoires, soit pour financer des activités particulières entrant dans le cadre de l'EMEP" (article 3-4).

Le traité-cadre s'attache en outre à organiser la mise en place d'institutions qui auront pour mission de continuer les négociations ainsi entreprises et d'élaborer des dispositions qui seront quant à elles directement applicables. A cet effet, deux types d'organes sont prévus : celui qui assure l'exécution de la convention, et le secrétariat.

Le premier peut revêtir différentes appellations suivant l'acte. Il peut être dénommé « Organe exécutif » aux termes de l'article 10 de la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance précitée, « Réunion des parties contractantes » dans le cadre de la Convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (article 14), ou « Conférence des parties » selon l'article 7 de la Convention-cadre sur les changements climatiques, ou plus spécifiquement « Conférence alpine » aux termes de l'article 4 de la Convention de Salzbourg du 7 novembre 1991 sur la protection des Alpes.

Dans tous les cas, cette assemblée qui réunit généralement une fois par an ou une fois tous les deux ans les représentants des parties, veille à la mise en œuvre des dispositions de l'accord. La Convention sur les changements climatiques, par exemple, "remet l'action à mener presque entièrement entre les mains de la Conférence des parties qu'elle a créée"<sup>1049</sup>, de sorte qu'il lui revient d'exercer un nombre important de missions. Ainsi, elle encourage et facilite l'échange

---

<sup>1049</sup> A. KISS, Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement, *op. cit.*, p.796.

d'informations sur les mesures adoptées par les parties pour faire face aux changements climatiques. Elle fait des recommandations sur toutes questions nécessaires à l'application de la convention. Elle examine et adopte les rapports périodiques établis par les Etats sur l'application de la convention et en assure la publication (article 7-2). Elle adopte son règlement intérieur (article 7-3), les amendements à la présente convention (article 15-2) et les protocoles (article 17-1).

La Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance du 13 novembre 1979 institue un Organe exécutif qui est constitué dans le cadre des Conseillers des gouvernements des pays membres de la Commission économique pour l'Europe pour les problèmes d'environnement. Il se réunit au moins une fois par an pour passer en revue la mise en œuvre de la présente convention, aux termes de l'article 10.

Les protocoles ne prévoient pas en principe d'institutions particulières, de sorte qu'ils se réfèrent à celles créées par la convention-cadre. Il en est ainsi du Protocole de Sofia du 31 octobre 1988 relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou de leurs flux transfrontières qui se réfère à l'Organe exécutif prévu par la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance pour adopter les amendements (article 11). Cette institution reçoit des parties les notifications attestant la mise en œuvre des programmes politiques et stratégies nationales permettant de combattre et de réduire les émissions d'oxyde d'azote ou leurs flux transfrontières (article 8). Le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 sur les changements climatiques consacre la Conférence des parties prévue par la Convention-cadre sur les changements climatiques comme l'"organe suprême de la Convention", aux termes de l'article 13.

Le contexte conventionnel est différent dans le cadre du traité d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux du 17 mars 1992. Il mentionne seulement en son article 9-2, la possibilité pour les parties de créer des organes communs sans en préciser la dénomination. Leurs missions consisteraient à recueillir, rassembler et évaluer les données afin d'identifier les sources de pollution qui risquent d'avoir un impact transfrontière, d'élaborer des programmes communs de surveillance de l'eau, de dresser des inventaires et échanger des informations sur les sources de

pollution, d'établir des objectifs et des critères communs de qualité de l'eau, promouvoir la coopération et l'échange d'informations sur la meilleure technologie disponible, selon le même article.

Il revient alors aux protocoles de prévoir la mise en place d'institutions. Ainsi, les accords du 26 avril 1994 sur la protection de la Meuse et de l'Escaut ont créé une Commission internationale pour la protection de ces cours d'eau contre la pollution, aux termes de l'article 2, dont les attributions reprennent celles énoncées à la Convention d'Helsinki. Composée de huit délégués par partie contractante, cette assemblée se réunit une fois par an et prend ses décisions à l'unanimité (article 6).

Le secrétariat a pour mission d'organiser les sessions de l'organe exécutif. Par ailleurs, il lui revient de compiler et de diffuser les rapports qu'il reçoit et d'assurer la coordination avec les secrétariats des autres organes internationaux (article 8 de la Convention-cadre sur les changements climatiques). Les fonctions de secrétariat sont confiées par un organe *ad hoc* créé par la Conférence des Parties, aux termes de l'article 8 de la Convention-cadre sur les changements climatiques. Elles peuvent également être assurées par une institution existante, comme le secrétariat exécutif de la Commission économique pour l'Europe, dans le cadre de la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance précitée (article 11) et de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (article 19).

- Le traité-cadre suit une structure interne spécifique qui comprend en général cinq types de clauses qui s'analysent comme le préambule relatant l'objectif environnemental à atteindre, les conditions des futurs actes juridiques, l'organisation des rapports entre ces derniers, les clauses de renégociation et d'apurement de conflit. Il s'organise ainsi de la même façon que la convention-cadre, et comporte les clauses types du contrat-cadre telles que précisées par M.S. Zaki<sup>1050</sup>.

---

<sup>1050</sup> M.S. ZAKI, *op. cit.*, p.1074.

Ainsi, les traités exposent en préambule le contexte environnemental qui justifie l'élaboration de l'accord et la finalité écologique attendue.

La convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution<sup>1051</sup> précise en préambule les objectifs que les parties entendent poursuivre. Elle organise une coopération internationale en vue de protéger la mer Méditerranée de toutes les sources de pollution et de maintenir son équilibre écologique, ses ressources et ses utilisations. Elle tend à mettre en place une série de mesures destinées à en limiter les atteintes.

A cette fin, elle énonce que :

"Les parties contractantes

Conscientes de la valeur économique, sociale et culturelle du milieu marin de la zone de la mer Méditerranée et de son importance pour la santé,

Pleinement conscientes qu'il leur incombe de préserver ce patrimoine commun dans l'intérêt des générations présentes et futures,

Reconnaissant que la pollution fait peser une menace sur le milieu marin, son équilibre écologique, ses ressources et ses utilisations légitimes,

Tenant compte des caractéristiques hydrographiques et écologiques spéciales de la zone de la mer Méditerranée et de la vulnérabilité particulière à la "pollution,

Notant que, malgré les progrès réalisés, les conventions internationales existantes en la matière ne s'appliquent pas à tous les aspects et à toutes les sources de la pollution du milieu marin et ne répondent pas entièrement aux besoins spéciaux de la zone de la mer Méditerranée,

Appréciant pleinement la nécessité d'une coopération étroite entre les Etats et les organisations internationales concernées, dans le cadre d'un vaste ensemble de mesures concertées à l'échelon régional, pour protéger et améliorer le milieu marin de la zone de la mer Méditerranée",

Sont convenues de respecter et d'appliquer le traité.

Suivant la même présentation, la Convention de Salzbourg sur la protection des Alpes rappelle que les Alpes "constituent l'un des plus grands espaces naturels d'un seul tenant en Europe et un cadre de vie, un espace économique, culturel et

---

<sup>1051</sup> *Précitée.*

récréatif se distinguant par sa nature, sa culture et son histoire spécifiques et variées", qu'elles sont "un habitat et un refuge indispensable pour nombre d'espèces animales et végétales menacées". La convention tente de répondre à un contexte d'hétérogénéité des réglementations juridiques, des facteurs naturels, de l'agriculture, notamment, en harmonisant les intérêts économiques et les exigences écologiques pour protéger l'espace alpin des conséquences de l'exploitation humaine. La préservation de la nature devient une nécessité dès lors que "la réparation des dommages, quand elle est possible, ne peut se faire qu'au prix d'intenses efforts, de coûts élevés, et, en règle générale, sur de longues périodes". Fort de ces remarques, la convention détermine les actions à mener pour assurer la protection des Alpes.

Le préambule est suivi des articles précisant les conditions de fond et de forme des futurs actes. Ils sont relatifs au champ d'application géographique du présent traité et de ses futurs protocoles, aux définitions nécessaires à la délimitation du champ d'application matériel de ces mêmes accords, aux relations entre eux et d'autres conventions, et à la forme des futurs actes juridiques qui prendront la dénomination de protocole et de protocole additionnel.

Le traité détermine, tout d'abord, le champ d'application géographique de l'accord et des protocoles. La Convention de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution fixe, dans son article 1<sup>er</sup>, le champ d'application géographique qui se limite à la zone de la mer Méditerranée, c'est-à-dire "les eaux maritimes de la Méditerranée proprement dite et des golfes et mers qu'elle comprend, la limite occidentale étant le méridien qui passe par le phare du cap Spartel, à l'entrée du détroit de Gibraltar, et la limite orientale étant constituée par la limite méridionale du détroit des Dardanelles, entre les phares de Mehemetcik et de Kumkale".

Le traité donne, par ailleurs, une définition des termes importants qui permettent de délimiter le champ d'application matériel des accords. La Convention de Vienne du 22 mars 1995 sur la protection de la couche d'ozone en précisant en son article 1-1, l'expression "couche d'ozone" donne une indication précise sur l'objet de l'accord. Dans la mesure où elle s'applique à "la couche d'ozone atmosphérique présente au-dessus de la couche limite de la planète", elle

envisage la préservation non seulement de l'ozone stratosphérique, mais également de l'ozone atmosphérique.

Le traité établit, ensuite, les conditions des relations entre les conventions, par référence à la notion de compatibilité. Les Etats contractants peuvent s'engager par ailleurs, dès lors que l'acte est compatible avec le traité qu'il a signé. Ce qui signifie que les accords ne doivent pas être contraires au traité. La Convention de Barcelone précitée stipule en son article 3-1 que "les parties contractantes peuvent conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux, y compris des accords régionaux ou sous-régionaux, pour la protection du milieu marin de la zone de la mer Méditerranée contre la pollution, sous réserve que de tels accords soient compatibles avec la présente convention et conformes au droit international".

Enfin, le traité prévoit les conditions de forme des futurs actes juridiques qui permettront la mise en œuvre des principes d'action qu'il énonce. L'article 2-3 de la Convention de Salzbourg sur la protection des Alpes retient à cet égard que "les parties contractantes conviennent des protocoles fixant les mesures d'application de la présente convention". L'organe exécutif est en principe compétent pour élaborer les protocoles, comme le démontre la Convention cadre sur les changements climatiques. Son article 17 stipule en effet que "la Conférence des Parties peut, à l'une quelconque de ses sessions ordinaires, adopter des protocoles à la Convention".

La convention énonce ensuite les principes et les objectifs dont devront tenir compte les protocoles. Elle fixe les termes de la coopération environnementale qui se prolonge dans le cadre des accords d'application, en se fondant sur les principes pollueur-payeur, de prévention, de précaution et de développement durable.

La Convention de Salzbourg pour la protection des Alpes invite "les parties contractantes, dans le respect des principes de prévention, du pollueur-payeur et de coopération" (article 2-1) à prendre les mesures appropriées de préservation de la nature en assurant un aménagement rationnel du territoire, en obtenant une réduction des émissions de polluants, en protégeant le sol de l'érosion et de l'imperméabilisation, en conservant la qualité naturelle des eaux, en renforçant les fonctions protectrices des forêts, en assurant la promotion de l'agriculture de

montagne et des paysages ruraux traditionnels, notamment (article 2-2). Conformément à ces principes et en application des objectifs énoncés par ledit traité, le Protocole de Chambéry du 20 décembre 1994 dans le domaine de l'agriculture de montagne, organise la coopération interétatique tendant à encourager l'agriculture de montagne (article 7-1), à aménager le territoire dans le respect du paysage naturel et rural (article 8-1), à assurer la préservation des éléments traditionnels du paysage rural (article 8-3). Il vise par ailleurs à favoriser les modes d'exploitation extensive, les produits agricoles typiques (article 9), la diversité du patrimoine génétique des animaux et des plantes (article 10-3), et l'économie forestière qui paraît une activité complémentaire pour les agriculteurs.

Le traité contient, en outre, les clauses de renégociation destinées à préciser la procédure à suivre pour modifier les énoncés de la convention et des protocoles additionnels.

La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée confie aux parties contractantes la mission d'adopter, de réviser et d'amender, le cas échéant, ses annexes et les protocoles (article 14-2 iii), de faire des recommandations concernant l'adoption de protocoles additionnels ou d'amendements à la convention et aux protocoles (article 14-2 iv). Ceux-ci seront adoptés au cours d'une conférence diplomatique convoquée par l'Organisation des Nations Unies à la demande des deux tiers ou à la majorité des trois-quarts des parties contractantes à la convention ou au protocole concerné, représentées à ladite conférence (article 16-1, 16-2, 16-3). Ils entreront en vigueur le trentième jour après que le dépositaire, en l'occurrence le Gouvernement de l'Espagne, selon l'article 25, aura reçu notification de leur acceptation par ses mêmes parties contractantes.

Le Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique et le Protocole de Genève du 3 avril 1982 relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée ont été amendés suivant la procédure prévue par la Convention de Barcelone. L'un et l'autre ont été modifiés par, respectivement, le Protocole de Syracuse du 7 mars 1996 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution

provenant de sources et activités situées à terre<sup>1052</sup>, et le Protocole de Barcelone du 10 juin 1995 relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée<sup>1053</sup>.

Le traité énonce enfin les procédures de règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'acte. Il s'agit du recours à des modes diplomatiques telles que la consultation, la négociation et à tout autre moyen pacifique, comme le prévoient respectivement les articles 13 et 14-1 de la Convention-cadre sur les changements climatiques précitée. En cas d'échec, la soumission du différend à la Cour internationale de justice et le recours à l'arbitrage sont expressément prévus à l'article 14-2 du même accord.

Parfois, le traité est muet à cet égard. Aucune clause ne précise les modes de résolution des conflits. C'est le cas de la Convention de Salzbourg sur la protection des Alpes. Le Protocole sur le règlement des conflits signé à Lucerne le 31 octobre 2000<sup>1054</sup> vient combler cette carence. Il invite les parties à trouver un règlement par voie de consultation (article 1<sup>er</sup>) et d'engager la procédure d'arbitrage si le différend n'a pas été réglé dans les six mois suivant la demande de consultation (article 2). Le tribunal arbitral, composé de trois membres nommés par chacune des parties (article 3), établit ses propres règles de procédures aux termes de l'article 5. Il prononce sa sentence "conformément au droit international et aux dispositions de la convention alpine et de ses protocoles" (article 9), dans les six mois à partir de la date à laquelle il a été créé. Ce délai peut néanmoins être prolongé de six mois maximum s'il l'estime nécessaire (article 11).

Le droit international de l'environnement est largement pénétré par la notion de convention-cadre, à tel point qu'il donne l'image d'un droit essentiellement influencé par elle. Il s'impose comme une référence concrète servant à la mise en œuvre du concept en droit interne ; il contribue à façonner un modèle achevé de convention-cadre gouverné par le rationnel et la rigueur.

---

<sup>1052</sup> *Préc.*

<sup>1053</sup> *Préc.*

<sup>1054</sup> *Préc.*



Comme le souligne à cet égard le professeur Amselek<sup>1055</sup>, "dans les sociétés occidentales avancées, c'est le droit interne qui (...) tend à s'aligner sur le droit international public dans ses formes les plus classiques et encore largement dominantes".

## 2) La convention-cadre, mode privilégié d'encadrement des opérations environnementales

Les conventions de lutte contre les pollutions se divisent en général en plusieurs clauses, à l'image des traités-cadres. Si cette structure ressort avec évidence dans l'hypothèse du droit international, elle est plus difficile à mettre en lumière dans le droit interne.

Ce manque de lisibilité témoigne d'une présentation confuse des énoncés ; les stipulations s'entrecroisent sans la trame d'une quelconque rationalité grâce à laquelle elles s'organiseraient en un système cohérent. Les conventions de lutte contre les pollutions n'en demeurent pas moins des conventions-cadres. Elles en reprennent les clauses types et impliquent l'élaboration d'actes d'application.

a- La structure des conventions environnementales est souvent absconse. Généralement, les articles s'articulent selon leur propre mouvement, de sorte qu'ils ne s'agencent pas de manière systématique conformément à l'exposé théorique illustrant le contrat-cadre<sup>1056</sup> : leurs intitulés sont spécifiques et ne correspondent pas nécessairement aux clauses types du contrat-cadre. Au lieu de trouver les cinq catégories d'énoncés caractéristiques du contrat-cadre, qui sont le préambule, les conditions des futurs actes, l'organisation des rapports entre ceux-ci, les clauses de renégociation et d'apurement des conflits, les

---

<sup>1055</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.293.

<sup>1056</sup> Cf. notamment, M.S. ZAKI, Le formalisme conventionnel, illustration de la notion de contrat-cadre, *op. cit.*, p.1066 et s. ; D. LAMETHE, L'accord-cadre, *op. cit.*, p.365 ; PH. LE TOURNEAU, Quelques aspects de l'évolution des contrats, *op. cit.*, p.352 ; J. GATSI, Le contrat-cadre, *op. cit.*

conventions environnementales se contentent bien souvent de préciser l'objectif à atteindre, les actions à entreprendre, les moyens financiers et techniques pour y parvenir. Aucune indication n'est donnée sur les modalités de révision de l'acte et les modes de résolution des conflits.

La Charte d'objectifs du réseau des villes de Rhône-Alpes signée le 22 janvier 1999 par les huit villes centres des grandes agglomérations de Rhône-Alpes témoigne de cette carence. Elle ne contient aucune clause qui porte sur les modalités de révision et les modes de résolution des conflits. Elle évoque en préambule les principes fondateurs du réseau qui sont relatifs à la coopération intercommunale. Elle relate le "diagnostic partagé" par les signataires aux termes duquel l'armature urbaine est une force pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dès lors que les secteurs des transports, de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la culture sont pourvus d'équipements suffisants. Elle détermine par ailleurs les modalités de la concertation en instituant un organe spécifique appelé « Conférence des villes centres des grandes agglomérations de Rhône-Alpes ». Dans ce cadre, les parties entendent adopter des positions communes sur les actions à entreprendre notamment dans le domaine des infrastructures de transport et de communication, du développement économique, de la création d'emplois, du développement des industries du numérique, de la micro-électronique, des biotechnologies, de la mécanique et de l'agro-alimentaire. A cet effet, la collaboration de l'Etat et des autres collectivités, notamment la région, doit être poursuivie dans le cadre de la contractualisation. Le contrat de plan Etat-région et la convention de réseau contribuent à lancer des actions conformes aux objectifs de la charte et à fixer les modalités de la participation financière des partenaires. Le contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes 2000-2006 soutient le réseau des villes en contribuant, par exemple, au financement des projets de recherche en vue du développement du numérique et des biotechnologies, à hauteur de 85 millions d'euros. La convention-cadre de réseau 2003-2007 prévoit un financement de 380 000 euros dans ces deux domaines d'intervention.

Les accords environnementaux demeurent néanmoins des conventions-cadres. Ils répondent nécessairement aux spécificités de ces dernières, puisqu'ils sont manifestement destinés à régir mais pas à agir, et il leur revient de

discipliner, "dans tous les cas, la forme que le futur acte juridique doit emprunter pour accéder à la vie juridique"<sup>1057</sup>.

Le *pactum de modo contrahendo* qui est relatif aux conditions de fond et de forme des actes futurs, est alors une clause indispensable qui justifie à elle seule l'existence de cette catégorie conventionnelle. Comme le souligne M.S. Zaki<sup>1058</sup>, son unique présence suffit à qualifier l'accord de contrat-cadre, car il relève de l'essence même de celui-ci. Il figure comme le pilier de la construction de cet édifice de droit, comme le centre autour duquel gravitent des stipulations satellites qui l'ornent de précisions utiles.

b- Les conventions de lutte contre les pollutions comportent en principe plusieurs types de clauses. Elles exposent en préambule les objectifs environnementaux à atteindre. Elles déterminent ensuite les actions à entreprendre tout en fixant les conditions des actes futurs et en organisant les rapports entre eux. Dans certains cas, elles ne comportent que certaines clauses et exposent de manière laconique les engagements environnementaux des contractants. Dans d'autres, elles détaillent chacune des cinq catégories de stipulations qu'une convention-cadre peut contenir.

- Il est fréquent de relever l'absence d'énoncés relatifs à la renégociation et/ou à l'apurement des conflits. Dans certains cas, l'accord contient peu d'articles au point de se réduire à une clause unique, laquelle relate les objectifs que les parties devront respecter ultérieurement dans le cadre de décisions futures.

Certaines conventions se limitent à quelques stipulations, et n'indiquent pas les modalités de révision et les modes de résolution des conflits.

Il en est ainsi des conventions signées par les industriels. Elles insistent seulement sur les objectifs de réduction des pollutions, les actions à réaliser et les investissements à effectuer. Les engagements volontaires de maîtrise des gaz

---

<sup>1057</sup> M.S. ZAKI, *op. cit.*, p.1066.

<sup>1058</sup> *Op. cit.*, p.1074.

à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 signés par le groupe Pechiney le 13 mai 1996, reconduit le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la société les Trois Suisses le 29 octobre 1996, la Fédération française de l'acier en décembre 1996, la Chambre syndicale nationale des fabricants de chaux grasses et magnésiennes le 26 février 1997, par exemple, ne comportent aucune indication en ce qui concerne les modalités de renégociation ou de résolution des différends.

Les chartes de radiotéléphonie mobile n'apportent pas davantage de précision à ce sujet. Elles énoncent seulement la possibilité pour l'une ou l'autre des parties de dénoncer l'acte en respectant un préavis de trois mois, aux termes de la Charte pour l'implantation des stations de base de radiotéléphonie signée à Angers le 3 février 2003.

Parfois, seules les modalités de renégociation sont prévues par la convention, même si dans certains cas elles sont énoncées de manière laconique, à l'exclusion de celles relatives à l'apurement des conflits.

La Charte minière pour le progrès de l'activité d'extraction aurifère en Guyane signée en août 2004 entre l'Etat et la FEDOM-G (Fédération des exploitants miniers de Guyane) fixe avec précision la procédure de modification du texte de la convention. Après avoir déterminé les objectifs de développement de la profession et d'amélioration des pratiques minières en tenant compte des impératifs environnementaux, elle précise la procédure à suivre pour réviser l'accord. La FEDOM-G est compétente pour proposer les amendements, lesquels doivent adopter par l'assemblée générale. Aux termes de l'article 13, la charte "est rédigée par la FEDOM-G qui se réserve le droit de la modifier ou de la compléter si besoin et après concertation avec d'autres organismes. Chaque avenant qui en résultera devra être validé par l'assemblée générale".

Certaines conventions ne détaillent pas les modalités qui sont à respecter pour qu'elles soient révisées. Elles reconnaissent la possibilité de conclure des actes qui portent modification de l'engagement initial. Les accords ADEME/EDF sur le développement des énergies renouvelables du 14 octobre 1996 et sur la maîtrise de l'énergie du 23 avril 2004 prévoient l'élaboration d'avenants si nécessaire, sans préciser la procédure à suivre.

Il est des cas où la convention ne distingue pas entre les différentes catégories de clauses, de sorte qu'elle se présente sous une forme concise. Elle peut se réduire à une stipulation unique ou former avec le préambule l'ensemble du dispositif conventionnel.

L'engagement de réduction des émissions de poussières des fours de cimenteries incinérant des déchets industriels spéciaux signés le 10 octobre 1996 par l'Etat, le Syndicat français de l'industrie cimentière et les entreprises de la branche, ne comporte pas de division en article des mesures qu'il prévoit. Il indique que les professionnels sont soucieux de continuer à contribuer à l'amélioration de l'environnement au-delà des obligations qui leur sont imposées par les lois et les règlements. Par conséquent, ils s'engagent à réduire les émissions de poussières en provenance des fours et à respecter, dans le délai de cinq ans, la valeur limite de 35 mg/Nm<sup>3</sup><sup>1059</sup>.

La Charte de bonne conduite en matière d'antennes relais de radiotéléphonie mobile de Nogent-sur-Marne du 4 juillet 2002 est moins laconique, puisqu'elle possède un préambule exposant les objectifs de l'accord. Néanmoins, elle énonce successivement les engagements des opérateurs et de la commune sans qu'une division en article soit perceptible. Après avoir relevé que l'implantation des antennes relais suscite l'inquiétude des citoyens en raison des incertitudes quant à l'innocuité des ondes électromagnétiques émises par ces équipements, elle entend organiser un partenariat entre la commune de Nogent-sur-Marne et les opérateurs "en vue d'entretenir des échanges constructifs au cours desquels il peut être discuté des installations d'antennes relais existantes et futures".

A cet effet, les opérateurs s'engagent envers la collectivité à transmettre, à la demande de la mairie, toutes les données sur les sites existants, à obtenir les autorisations nécessaires auprès des autorités compétentes, à respecter les normes en vigueur, à l'informer des futurs projets et à accepter les discussions sur une installation existante ou future.

En contrepartie, la collectivité s'engage envers les opérateurs à signaler les sites suscitant l'inquiétude des riverains, à être l'interlocuteur et le médiateur entre les opérateurs et les administrés, à participer à l'information du public, à ne pas diffuser les renseignements transmis par chaque opérateur dans le cadre de la

---

<sup>1059</sup> Nm<sup>3</sup> : normaux mètre cube. Indicateur de concentration en poussières.

concertation, à donner son avis et ses remarques sur le projet d'implantation dans un délai maximum d'un mois.

- En revanche, certaines stipulations sont parfois beaucoup plus volumineuses, car elles détaillent de manière conséquente chacun des points qu'une convention-cadre doit en principe contenir. Elles énumèrent donc en préambule les parties, l'objet et les objectifs à atteindre. Elles exposent ensuite les conditions d'élaboration des futurs accords et en organisent les rapports, puis elles prévoient les procédures de renégociation et d'apurement des conflits.

Ainsi en est-il du contrat de rivière dont les modalités d'élaboration sont prévues par la circulaire 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières modifiée par la circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie<sup>1060</sup>. Le document doit ainsi présenter en préambule le constat de la situation actuelle, les objectifs auxquels devra répondre la gestion de l'écosystème aquatique ainsi que les actions devant permettre de les atteindre, puis il énumère les parties signataires. Le Contrat de rivière de la Reyssouze du 8 février 1997 constate que le cours d'eau est un affluent de la Saône qui prend sa source au pied du Revermont, dans les contreforts du Jura. Il traverse une région à dominante rurale ponctuée par de nombreux élevages et cultures céréalières. Depuis quelques années, une forte augmentation de la pollution et des crues est à déplorer. Le contrat a donc pour but d'améliorer la qualité des eaux et le fonctionnement hydraulique. L'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Département de l'Ain, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse (RMC), le Syndicat intercommunal d'aménagement et d'entretien de la Reyssouze, la ville de Bourg-en-Bresse et les industries locales s'engagent en signant l'accord à participer à la réalisation de cet objectif. Le préambule est suivi du titre I qui est relatif à l'objet du contrat au sein duquel il rappelle le périmètre couvert par l'accord, la durée de validité de celui-ci et précise le contenu du programme.

---

<sup>1060</sup> Circulaire du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières – Appel aux contrats de rivière (*préc.*) et la circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie (*préc.*).

Le titre I du Contrat de rivières de la Véore et de la Barberolle d'octobre 2004 conclu entre le Syndicat mixte du bassin versant de la Véore et le Syndicat intercommunal pour l'aménagement du bassin de la Barberolle contient trois articles. Le premier situe géographiquement la rivière. Il rappelle que le bassin versant concerné est composé des bassins versants de la Véore et de la Barberolle, dont les superficies, respectivement de 383 km<sup>2</sup> et 40 km<sup>2</sup> sont entièrement comprises dans le Département de la Drôme. L'article 2 indique la durée du contrat qui s'échelonne sur cinq ans. L'article 3 expose le contenu de l'accord qui se présente en cinq volets : le volet A est relatif à l'amélioration de la qualité des eaux superficielles et souterraines ; le volet B1 vise la maîtrise et la gestion des risques hydrauliques ; le volet B2 concerne la restauration et la gestion de la qualité écologique des milieux aquatiques ; Le volet B3 prévoit la revalorisation des cours d'eau, et le volet C a trait aux moyens à donner aux syndicats pour la mise en œuvre et le suivi des actions du contrat. Cette énumération est précisée par un tableau récapitulatif détaillé. Ainsi, il apparaît que le volet A implique la lutte contre les pollutions domestiques diffuses, la réhabilitation et l'extension des réseaux d'assainissement, l'augmentation des capacités de traitement, le raccordement au réseau intercommunal, et la maîtrise des pollutions diffuses d'origine agricole. Le volet B vise l'amélioration de la qualité de l'eau. Il programme les travaux de gestion des crues afin de maîtriser les facteurs qui les aggravent, d'optimiser le fonctionnement des ouvrages existants, de restaurer les ouvrages hydrauliques, d'aménager les zones inondables et de maîtriser les problèmes de ruissellement et d'érosion. Le volet C organise le suivi de l'exécution de l'accord, en permettant le recrutement de personnes chargées de l'exécution du contrat.

La mise en œuvre du titre 1 implique, par exemple, des mesures d'application sous forme de contrats de marchés publics.

Le titre 2 est consacré à l'engagement financier des partenaires. Il indique dans des articles distincts le plan de financement des opérations projetées que chacune des parties contractantes s'engage à respecter sur plusieurs années. Dans ce cas, l'article 4 indique que le Syndicat mixte du bassin versant de la Véore s'engage à assurer le suivi et le pilotage du contrat ainsi que la coordination entre les partenaires. L'article prévoit l'engagement des collectivités (les syndicats signataires, les communes de ces bassins versants, notamment) à

réaliser les travaux prévus par l'accord. Le montant de leur intervention est fixé à 14 466 210 euros, soit 53 % du financement global. La subvention accordée par l'Etat s'élève à 1 789 528 euros (article 7). Elle est égale à 8 % du montant total des investissements. La participation de la Région Rhône-Alpes atteint 2 343 190 euros (article 8), soit 9 % du coût global des travaux. L'article 8 précise que la participation de l'Agence de l'eau RMC dépend des règles de son programme d'intervention en vigueur à la date de chaque décision d'aide. Elle est néanmoins évaluée à 2 529 096 euros et représente 9 % du financement total. Le Département de la Drôme s'engage à financer 20 % des investissements pour un montant de 5 286 010 euros.

Enfin, le titre 3 comporte les renseignements nécessaires au suivi, au contrôle, à la révision et à la résiliation du contrat. Il revient au Comité de rivière de contrôler la bonne exécution du programme environnemental (article 12). Toute révision doit être validée par cette instance (article 13). La résiliation peut intervenir si l'une des parties en fait la demande en précisant les motifs (article 14).

Pareillement, les contrats d'agglomération suivent une présentation détaillée des différentes clauses types des conventions-cadres. Ils indiquent tout d'abord les parties contractantes, puis précisent les axes prioritaires d'intervention des différents signataires et les moyens financiers qu'ils s'engagent à y consacrer : le Contrat d'agglomération du 29 avril 2004 entre l'Agence de l'eau RMC et la Communauté urbaine de Lyon, retient comme axe prioritaire la lutte contre les pollutions toxiques déversées dans le Rhône et la Saône. La contribution de l'Agence est estimée à 60 millions d'euros pour un montant total de 186 millions d'euros.

Ils insistent enfin sur les modalités de coordination et de suivi de l'exécution du contrat particulier et sur celles qui permettent l'évaluation des actions menées en application du contrat, aux termes de l'article 4 du décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération<sup>1061</sup>. Ils retracent ainsi les orientations des politiques urbaines et unifient l'ensemble des procédures contractuelles à l'échelle de l'agglomération.

---

<sup>1061</sup> Cf. article 4 du décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération, *préc.*



Les contrats de pays, confirmés par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifiée dernièrement par la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat<sup>1062</sup>, et la loi n°2000-909 du 19 septembre 2000 relative aux pays<sup>1063</sup> et le décret du 19 septembre 2000 relatif aux pays<sup>1064</sup>, permettent la mise en œuvre du projet commun de développement durable du territoire retenu par la charte de pays. Ils organisent la coopération intercommunale au sein dudit pays et prévoit l'aise financière de l'Etat. Ils comprennent un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire du pays et présentant son évolution démographique, sociale, économique, culturelle et environnementale sur vingt ans ; un document définissant au moins à dix ans les orientations fondamentales du pays, les mesures et modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en œuvre ainsi que les dispositions permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du pays ; des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation<sup>1065</sup>.

Le Contrat de pays des Combrailles du 22 décembre 2004 conclu entre l'Etat et le pays des Combrailles rappelle, tout d'abord, le nom des parties contractantes et la réglementation en vigueur : la loi du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, la loi du 19 septembre 2000 relative aux pays, le contrat de plan Etat-Région Auvergne du 28 juillet 2000, la charte du pays des Combrailles sont référencés.

Il poursuit par un préambule dans lequel "le pays des Combrailles est présenté comme un territoire multipolaire à valoriser et un espace de développement durable". Il est un cadre dans lequel le partenariat des acteurs locaux est favorisé afin de concourir au renforcement de l'attractivité de l'Auvergne.

L'article 1 reconnaît que l'accord a pour objet de "permettre la mise en œuvre du volet territorial entre l'Etat et la Région Auvergne 2000-2006 pour les opérations qui relèvent de la Charte du pays des Combrailles".

---

<sup>1062</sup> *Préc.*

<sup>1063</sup> Loi n°2000-909 du 19 septembre 2000 relative aux pays, *JORF*

<sup>1064</sup> Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 20 septembre 2000, p.14722.

<sup>1065</sup> Article 4 du décret du 19 septembre 2000 relatif aux pays, *préc.*

L'article 2 énonce les principes généraux de la mise en œuvre et du suivi du contrat. Les actions, qui sont en partie financées par l'Etat, sont évaluées par le Conseil de développement, en tant qu'instance consultative du pays, de manière à confronter les actions programmées et leur adaptation aux aléas de leur réalisation.

La stratégie et les orientations du pays des Combrailles sont exposés à l'article 3 et détaillés dans l'annexe 1. Ils se décomposent en quatre axes dotés de fiches cadres. Les axes 1, 3 et 4 sont respectivement intitulés "un territoire multipolaire à valoriser", "une ambition de vitalité et de solidarité", "un territoire de qualité d'accueil". L'axe 2 a trait plus spécifiquement à l'environnement. Il considère le pays de Combrailles comme "un espace de développement durable", qui doit mettre en œuvre une "politique de suivi prospectif des évolutions des structures agricoles et de gestion anticipée du foncier", assurer la valorisation des productions, des filières agricoles et agroalimentaires, promouvoir le développement des entreprises, et de la filière bois. Concrètement, le pays s'engage à soutenir les démarches de valorisation des produits agricoles de qualité en réalisant des études économiques et patrimoniales, en favorisant la mise en place d'une marque territoriale « Pays des Combrailles », en participant au développement du pôle viande du pays des Combrailles. Il incite à la création d'entreprises et incite à la prise en compte des démarches environnementales (normes ISO et HQE). Il lui revient, par ailleurs, d'encourager le recours au bois énergie et à la construction bois, et de concilier la gestion durable de la forêt avec le développement de la filière bois. A cet effet, il devra mettre en place des chartes forestières de territoire qui déterminent les droits et les devoirs des propriétaires et des administrations et fixent les orientations de la gestion forestière.

Cet accord prévoit, dans son article 5, l'échéance du contrat au 31 décembre 2006, et prévoit l'hypothèse d'une résiliation par les signataires s'ils estiment que les conditions de mise en œuvre ne sont pas conformes aux orientations et aux modalités ainsi définies.

Les chartes permettant l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile comportent en général des clauses détaillées. Elles indiquent tout d'abord, le nom des parties.

Elles exposent en préambule l'objet et les objectifs retenus. Elles tendent ainsi à organiser les relations entre la ville et les opérateurs de téléphonie mobile pour déterminer les modalités d'installation des stations radioélectriques. Elles rappellent que l'implantation d'antennes relais a pour but de "permettre les émissions/réceptions localisées notamment dans les couronnements des immeubles des villes et acceptées en terme d'intégration environnementale et esthétique", selon la Charte des stations de base de téléphonie mobile du 28 mai 2002 pour la ville de Lyon. Les interrogations de la population sur les éventuels effets sur la santé des rayons qu'ils produisent commandent de garantir l'innocuité des antennes relais, même si le risque sanitaire pour les habitants voisins des stations n'est pas retenu à ce jour par la Direction Générale de la Santé, étant donné la faiblesse des expositions du public aux champs électromagnétiques émis par ces équipements, L'implantation des stations de base doit alors être réalisée dans le respect des principes d'information, de transparence, de concertation et de précaution, comme le rappelle la Charte des stations de base de téléphonie mobile de Lyon précitée.

Au regard de ces objectifs, les accords organisent les relations et les obligations réciproques des partenaires lors de l'installation d'antennes relais. Ils exposent les modalités de la concertation permanente entre les parties, en prévoyant l'échange d'informations au sein d'instances *ad hoc*.

L'article 1 de la Charte ouverte de recommandations environnementales prises entre la ville de Marseille et les exploitants de réseaux de télécommunications de février 2003 stipule que "dans un souci de transparence totale vis-à-vis de la population, les parties réunies au sein d'une commission s'engagent à se concerter pour évaluer l'exécution de la Charte et pour s'informer mutuellement à propos de toute évolution des réseaux de communication notamment en relation avec les domaines suivants : progrès technologiques, évolutions réglementaires, développement des connaissances scientifiques, urbanisme. La commission sera composée des exploitants signataires, du service départemental de l'architecture et du patrimoine, de la ville. Un représentant de la société

civile, désigné par la ville, pourra assister avec voix consultative et en qualité d'auditeur, aux réunions de cette commission. (...) Par ailleurs, la Ville met en place un Guichet Unique au sein de la Direction générale de la logistique, point d'entrée des dossiers émis par les signataires de la Charte. Cet observatoire permettra à la ville d'avoir une vision d'ensemble des réseaux d'antennes émettant un rayonnement électromagnétique. Ce guichet aura également pour mission d'assurer le suivi des dossiers, d'être l'interface privilégiée entre la ville et les exploitants et de gérer la cartographie des sites émetteurs".

Les accords précisent la procédure que doivent suivre les opérateurs pour obtenir les autorisations nécessaires à cette implantation. Les exploitants, étant soumis au code de l'urbanisme, sollicitent de la commune un permis de construire ou font une déclaration de travaux. Ils font une demande d'autorisation d'émettre auprès de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), qui est l'autorité compétente.

Les exploitants s'engagent à présenter à la commune un dossier pour toute nouvelle installation d'antenne sur une station de base existante ou non, détaillant les spécificités techniques de l'équipement. Ils veilleront à garantir l'intégration paysagère des équipements en portant "une attention particulière à leur aspect vue depuis le domaine public, en vision proche et lointaine, en tenant compte de l'architecture des bâtiments supportant l'installation (composition des façades et des toitures...)", aux termes de l'article 1.6 de la Charte de Paris relative aux antennes relais de téléphonie mobile du 20 mars 2003.

Ils s'engagent, par ailleurs, à respecter les normes d'émission des ondes résultant de la mise en service des stations de base qui sont issues du décret n°2002-775 du 3 mai 2002 relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques<sup>1066</sup>.

Les chartes ont une durée de validité variable de un à trois ans, et sont renouvelables soit par tacite reconduction soit après accord des parties. Elles

---

<sup>1066</sup> Décret n°2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L 32 du code des postes et télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunications ou par les installations radioélectriques, *JORF* 5 mai 2002, p.8624.

peuvent être dénoncées moyennant un préavis de trois mois. Aucune indication n'est en revanche donnée sur les clauses d'apurement des conflits.

c- La mise en œuvre des conventions-cadres de pollutions commande enfin l'élaboration de contrats d'application dont la nature juridique diffère suivant le statut des participants.

Dans l'hypothèse où elles sont conclues entre personnes publiques, le caractère administratif du contrat d'application est évident, que les contractants soient de nature publique ou que l'un des partenaires seulement ait un statut de droit privé, comme dans le cas des marchés publics.

Dans le cas où elles sont signées par des personnes publiques et des personnes privées, il revient en principe à ces dernières de procéder aux travaux de lutte contre les pollutions. Elles peuvent alors faire appel à une entreprise pour les exécuter à leur place en passant avec elle un contrat de droit privé. Il en est de même *a fortiori*, lorsque la convention-cadre est signée uniquement par des personnes privées.

Il ressort de ces différentes hypothèses, que deux types d'accords d'application sont envisageables : le contrat d'application est administratif si la convention-cadre est signée par des partenaires publics, ou entre personnes publiques et privées ; il est de droit privé si la convention-cadre est souscrite par les professionnels seulement ou avec l'administration, dans la mesure où il revient à l'entreprise de réaliser les travaux et donc de conclure l'accord.

Il est nécessaire de reprendre et d'expliquer les différentes situations en distinguant l'hypothèse où le contrat d'application est conclu entre personnes publiques, de celle où il est signé par des personnes publiques et privées, et enfin le cas où il est souscrit par des entreprises.

- La réalisation des actions de lutte contre les pollutions contenues dans une convention-cadre conclue par les pouvoirs publics commande l'élaboration d'un contrat d'application. La nature administrative de ce dernier est acquise, dès lors qu'il est conclu entre personnes publiques, selon l'arrêt du Tribunal des conflits

du 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autres c/ secrétaire d'Etat aux Postes et Télécommunications*<sup>1067</sup>.

Il est permis d'envisager une telle hypothèse pour la mise en œuvre d'un contrat de pays ou d'une charte pour l'environnement. Le Contrat de pays du centre ouest Bretagne de 2002 poursuit un objectif de développement du territoire conforme aux impératifs de protection et d'amélioration de l'environnement. A cette fin, il envisage de promouvoir les énergies renouvelables en se dotant d'une agence locale de l'énergie et en favorisant le partenariat avec l'ADEME. C'est ainsi que le pays centre ouest Bretagne a conclu en 2003 avec cet établissement un contrat ATEnEE (actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique) pour une durée de trois ans. Cet accord, lancé en mars 2002 sur l'initiative de l'Etat et de l'ADEME a pour objectif d'accompagner les agglomérations, les pays pour une meilleure prise en compte de l'environnement, de l'efficacité énergétique et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les projets de territoire. Il apporte une aide méthodologique en participant à l'élaboration d'un programme d'actions et en déterminant les financements nécessaires. Il prévoit le recrutement d'un responsable et d'un chargé de mission pour veiller à la mise en œuvre des actions. Il est donc un outil d'accompagnement organisationnel permettant de favoriser la mise en œuvre d'une politique énergétique et environnementale efficace et adaptée aux besoins.

En l'espèce, le contrat ATEnEE renforce les mesures contenues dans la convention existante en prévoyant des opérations ciblées sur l'efficacité énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il concourt ainsi à l'organisation des actions d'utilisation rationnelle de l'énergie et du développement des énergies renouvelables. La réalisation du contrat est confiée à l'agence locale de l'énergie. Un poste de chargé de mission est créé dont la mission est d'animer et de coordonner la politique énergétique sur le territoire.

Le contrat d'application peut être, néanmoins, de droit privé si, eu égard à son objet, il ne fait naître que des rapports de droit privé, comme dans

---

<sup>1067</sup> TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autres c/ secrétaire d'Etat aux Postes et Télécommunications*, AJDA 1983, p.356.

l'hypothèse du bail<sup>1068</sup>. L'action de lutte contre les pollutions ne peut en aucun cas s'analyser comme une activité de droit privé. Elle relève au contraire d'une mission de service public, comme le reconnaît le Conseil d'Etat dans l'arrêt *International Décor* du 16 décembre 1992<sup>1069</sup>. Dans cet arrêt, la Haute Juridiction considère que la convention conclue par l'Agence financière de bassin Rhin-Meuse et la société requérante accordant une aide financière à cette dernière pour l'acquisition de certains équipements de traitement de rejets polluants, doit être regardée comme ayant fait participer la société à l'exécution même du service public assuré par l'agence et doit être ainsi qualifiée de contrat administratif. Cette hypothèse montre que le critère organique n'est pas suffisant pour qualifier l'acte d'administratif. Il doit être assorti du critère matériel lié à l'exécution d'une mission de service public, selon la jurisprudence *Grimouard*<sup>1070</sup>.

La démarche partenariale entre personnes publiques se poursuit rarement en ces termes à l'issue d'une convention-cadre.

- Dans la majorité des cas, l'accord d'application est en revanche conclu avec un professionnel. La personne publique fait appel à une entreprise dont le statut peut être indifféremment privé ou public, pour la réalisation des travaux. Elle passe alors un marché public avec elle. Elle peut également signer un contrat avec un particulier pour l'obliger à exécuter les actions environnementales prévues par la convention-cadre. Elle signe un contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole avec l'agriculteur, et une convention d'aide financière avec l'industriel qui engagent des investissements limitant l'impact de leur activité sur l'environnement. La personne publique recourt aussi parfois à du personnel. Le contrat de travail aura dans ce cas un caractère administratif.

---

<sup>1068</sup> C.E. 11 mai 1990, *Bureau d'aide sociale de Blénod-lès-Pont-à-Mousson*, AJDA 1990, p.614.

<sup>1069</sup> C.E. 12 décembre 1992, *Société International Décor*, Leb. 1101.

<sup>1070</sup> C.E. Sect. 20 avril 1956, *Ministre de l'agriculture c/ Consorts Grimouard*, Leb. 168 ; AJ 1956.II.187, concl. Long et 221, chron. Fournier et Braibant ; D 1956.429, concl. Long, note P.L.J ; RDP 1956.1058, concl. Long, note M. Waline ; *Revue administrative* 1956.496, note Liet-Veaux ; GAJA, *op. cit.*, n°75, p.486.

La qualification publique des contrats résulte de la loi, dans le cas du marché public, ou des critères jurisprudentiels, pour le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole, la convention d'aide financière et le contrat de travail.

La nature administrative du marché public est confirmée par l'article 2 de la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier<sup>1071</sup>, aux termes duquel "les marchés passés en application du Code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs"<sup>1072</sup>. Dans ces conditions, dès lors qu'une personne publique passe un marché public avec un professionnel pour permettre l'exécution de travaux de lutte contre les pollutions, elle conclut un contrat administratif. Il en est ainsi dans de nombreuses hypothèses. Les travaux d'assainissement prévus par les contrats de rivière sont effectués par les entreprises sélectionnées à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Le Contrat de rivière de la Reysouze du 8 février 1997 programme la construction de nouvelles stations d'épuration et la rénovation des stations existantes, dans le volet A1 relatif à l'assainissement des eaux domestiques. Les travaux ont été attribués à des entreprises locales aux termes de procédures d'appel d'offres sur performances.

En revanche, la qualification administrative du contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole, de la convention d'aide financière et du contrat de travail résulte de la jurisprudence. En vertu des arrêts du Conseil d'Etat du 20 avril 1956 *Bertin et Grimouard*<sup>1073</sup>, un accord est administratif s'il est conclu par

<sup>1071</sup> Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, *JORF* du 12 décembre 2001, p.19703.

<sup>1072</sup> Cette loi confirme la position du professeur Drago en vertu de laquelle les marchés publics sont des contrats administratifs par détermination de la loi (R. DRAGO, *Le champ d'application du code des marchés publics, in Réglementation et pratique du code des marchés publics*, C. Bréchon-Moulènes (dir.), Paris, Dalloz, 1985, p.11). Aussi met-elle un terme à la jurisprudence du Tribunal des conflits, lequel dans son arrêt *Commune de Sauve c/ Société Gestetner* du 5 juillet 1999 (*RFDA* novembre-décembre 1999, p.1163, concl. R. Schwartz) considère "qu'à supposer que la passation des contrats de fourniture et d'équipements conclus par la Commune de Sauve ait été soumise, en raison de leur montant, au Code des marchés publics, cette circonstance ne saurait leur conférer à elle seule le caractère de contrats administratifs, alors qu'ils ne faisaient pas participer la personne privée cocontractante à l'exécution du service public et ne comportaient aucune clause exorbitante du droit commun".

<sup>1073</sup> C.E. Sect. 20 avril 1956, *Epoux Bertin et Ministre de l'agriculture contre Consorts Grimouard*, *Leb.*167 et 168 ; *D* 1956.433, note de Laubadère ; *RDP* 1956.869, concl. Long, note M. Waline ; *AJ* 1956.II.272 et 221, concl. Long et chron. Fournier et Braibant ; *Revue administrative* 1956.496, note Liet-Veaux ; *GAJA, op. cit.*, n°75, p.486).



une personne publique, et s'il réunit alternativement deux caractéristiques, à savoir être relatif à l'exécution même du service public (critère matériel), ou contenir des clauses exorbitantes du droit commun (critère formel). A défaut de l'un de ces deux critères, il est de droit privé. Chacun de ces accords doit être qualifié au regard de la définition jurisprudentielle du contrat administratif.

Le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole conclu par un éleveur et les personnes publiques contient des clauses exorbitantes de droit commun. En ce sens, il est un contrat administratif.

Il s'affiche comme l'acte d'application des conventions conclues antérieurement. Il est l'ultime maillon d'un processus conventionnel au cours duquel les personnes publiques définissent les termes de leur engagement financier. Il permet la mise en œuvre de plusieurs conventions-cadres qui se succèdent afin de préciser progressivement les conditions d'octroi de l'aide publique. Le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole constitue le cadre général à l'intervention publique. Il sous-tend la conclusion d'accords avec les partenaires financiers visant à déterminer les modalités de la subvention et à en fixer le taux : la convention d'application relative au PMPOA signée entre l'Etat et le département compétent, le contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages dont les parties sont l'Etat, le département et l'agence de l'eau concernés, et la convention particulière d'application du contrat départemental relative à la maîtrise des pollutions issues des élevages conclue entre les mêmes partenaires et permettant de définir les politiques d'intervention.

Le PMPOA constitue un cadre général favorisant l'intervention des pouvoirs publics afin de lutter contre la pollution azotée engendrée par l'activité d'élevage. Il fixe les modalités d'intervention de l'Etat, des agences de l'eau et des collectivités territoriales. Ces partenaires s'engagent à financer les deux tiers des travaux d'amélioration des exploitations agricoles. Depuis qu'il a été modifié en 2000 pour tenir compte du rapport établi le 30 juillet 1999 par une mission d'inspecteurs généraux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement dont l'objectif était d'évaluer le PMPOA mis en place en 1994, il a vocation à s'appliquer de manière prioritaire dans les zones vulnérables où

les préoccupations liées à la qualité de l'eau sont importantes. En dehors de ces zones, seuls les élevages de plus de 90 unités de gros bétail sont éligibles.

Sa mise en œuvre repose sur la conclusion de plusieurs accords.

La convention d'application relative au PMPOA est conclue entre l'Etat et le département afin de définir les modalités d'intervention de ce dernier sur la zone territoriale qu'il couvre. Elle précise le taux de participation de chacun d'eux dont il ressort que celui de la collectivité locale est déterminé en fonction de l'intervention étatique et des crédits budgétaires votés annuellement par l'assemblée départementale.

Ces deux partenaires confirment alors leur intervention dans le financement des opérations en signant avec l'agence de l'eau compétente un contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages, dont le rôle est d'établir par écrit la volonté des parties de se concerter et de conjuguer leurs efforts pour améliorer la qualité des eaux superficielles et souterraines du département, et d'aider financièrement les exploitants agricoles dans la mise en œuvre du PMPOA. Cet accord fixe, dans une annexe administrative et financière, les modalités de financement, de programmation et de versement des subventions à l'échelle du département.

La convention particulière d'application du contrat départemental conclue entre les mêmes partenaires définit rigoureusement les politiques d'intervention de chacun d'eux. Elle donne des précisions supplémentaires en ce qui concerne la nature des travaux aidés et le taux des subventions de chaque financeur.

Ce n'est qu'une fois que les personnes publiques se sont entendues sur l'aide à octroyer qu'ils pourront conclure le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole avec l'exploitant agricole. Ce dernier s'engage à effectuer dans les vingt-quatre mois les travaux d'amélioration des pratiques d'épandage. La réalisation des investissements dans ce délai est la condition du bénéfice des subventions. En cas de retard par rapport à la date prévue pour l'achèvement des opérations, les aides de l'agence concernée sont "diminuées d'une somme équivalente au montant des redevances correspondant à la pollution résiduelle de l'élevage à cette date", aux termes de l'article 6 dudit contrat. Le contrat peut dans cette hypothèse, comme d'ailleurs dans le cas où les travaux n'ont pas été engagés dans les douze mois suivant la signature de l'acte ou s'ils ne sont pas conformes au contrat, être résilié de plein droit, et le remboursement des aides

déjà versées immédiatement exigé, aux termes de l'article 8. La possibilité pour les contractants publics de prononcer d'office la résiliation de l'accord est regardée comme une clause exorbitante du droit commun en vertu de la jurisprudence *Dame Bautiaa*<sup>1074</sup>.

La convention d'aide financière est conclue entre l'agence de l'eau compétente et l'industriel ou une personne publique qui envisage des investissements contribuant à lutter contre les pollutions et à faire des économies d'eau. Elle permet à ceux-ci de bénéficier de cet établissement d'une aide financière.

Cet accord constitue un contrat de nature administrative aux termes de l'article 8 des clauses générales relatives aux conventions d'aide financière. Il comporte les éléments caractéristiques d'un contrat administratif. Il contient, en effet, des clauses exorbitantes de droit commun permettant à l'agence de l'eau d'exiger le remboursement des aides qu'elle aura versées et de prononcer la résiliation de l'accord.

Par cet acte, cet établissement s'engage à verser une subvention sous forme d'avance pour chacune des opérations faisant l'objet de la convention. En contrepartie, le bénéficiaire réalise les travaux prévus dans le délai décidé d'un commun accord par les parties. Il devra justifier de l'exécution des opérations en fournissant à l'agence une attestation accompagnée des procès-verbaux d'essais des ouvrages et installations réalisées ou des rapports d'études, d'expérience ou de mesures (article 5 des clauses générales relatives aux conventions d'aide financière). S'il ne s'exécute pas dans le délai, il aura à rembourser les avances versées par l'agence conformément à un échéancier qu'elle lui remettra (article 6 du même acte). Cet établissement peut même exiger le remboursement immédiat de tout ou partie des sommes versées (article 7). Il a, de plus, la faculté de résilier la convention en l'absence de commencement des opérations aidées dans un délai de douze mois après la signature de l'acte, aux termes du même article, ce qui constitue une clause exorbitante du droit commun.

Pourtant, ce n'est pas au regard du critère formel mais matériel que la jurisprudence a retenu la nature administrative de la convention d'aide financière. Elle s'est référée à l'objet du contrat. Selon l'arrêt du 16 décembre

---

<sup>1074</sup> C.E. 2 octobre 1985, *Dame Bautiaa*, *JCP* 1986, éd. G, IV, 84 ; *GP* 1986, 1, somm., p.233.

1992 *SA international Décor*<sup>1075</sup>, le Conseil d'Etat considère que le contrat du 27 mai 1980 par lequel l'Agence financière de bassin Rhin-Meuse accorde une aide financière à la SA International Décor en vue d'acquérir des équipements de traitement de rejets polluants est un contrat administratif. Une telle convention, "eu égard à l'objet des agences financières du bassin, doit être regardée comme ayant nécessairement fait participer la SA International Décor à l'exécution même du service public assuré par l'agence".

Conformément à la définition issue de la jurisprudence *Grimouard*<sup>1076</sup>, le juge qualifie d'administratif l'acte conclu par une personne publique qui a pour objet l'exécution même d'un service public. Dans la mesure où la convention d'aide financière permet à l'agence de l'eau de confier à une personne privée la mission de dépollution dont elle est en principe investie, conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi du 16 décembre 1964<sup>1077</sup>, elle fait participer l'entreprise à l'exécution du service public. La convention d'aide financière permet ainsi à l'industriel et la collectivité territoriale de bénéficier d'une subvention de la part de l'agence de l'eau, dès que l'un et l'autre envisagent de mener des actions de lutte contre les pollutions. Les industries du décolletage de la vallée de l'Arve ont ainsi obtenu une participation financière de l'Agence de l'eau RMC.

Le contrat de travail qui est signé par l'administration avec le personnel non statutaire, est un contrat administratif, si l'agent agit pour le compte d'un service public administratif, selon l'arrêt du Tribunal des conflits du 25 mars 1996, *Berkani c/ CROUS de Lyon Saint-Etienne*<sup>1078</sup>. Dès lors, le technicien de rivière qui est en principe recruté en application du contrat de rivière est un agent contractuel de droit public.

---

<sup>1075</sup> C.E. 16 décembre 1992, *SA International Décor*, préc.

<sup>1076</sup> *Préc.*

<sup>1077</sup> La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime des eaux et à la lutte contre leur pollution (*JORF* 18 décembre 1964, p.11258) dispose, en son article 14, que "l'agence attribue des subventions et des prêts aux personnes (...) privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin (...) directement effectuées par elles, dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence".

<sup>1078</sup> TC, 25 mars 1996, *Berkani c/ CROUS de Lyon Saint-Etienne*, *Leb.* 535, *AJDA* 1996, p.355.

- Le contrat d'application relève du droit civil et du droit commercial lorsqu'il est conclu entre personnes privées. Que les partenaires de la convention-cadre antérieurement conclue soient privés ou que l'un d'eux soit public, sa nature ne change pas. En effet, la charge de la réalisation des opérations environnementales incombe en principe à l'entreprise contractante. C'est à elle qu'il revient de passer un accord avec le professionnel exécutant.

La mise en œuvre de la démarche de certification commande des investissements destinés à réduire les pollutions engendrées par l'activité, à privilégier les matériaux recyclés, les énergies renouvelables et à maîtriser l'utilisation de l'eau. L'obtention de la certification du cabinet d'avocat Savin Martinet et associés, par exemple, a été obtenue à la suite de l'achat de mobilier de bureau chez une société suédoise elle-même certifiée ISO 14001, l'utilisation de produits labellisés pour la rénovation des locaux, l'emploi d'ampoules basse tension et la conclusion d'un contrat énergie verte avec le fournisseur d'électricité Poweo.

Des contrats de la vie courante sont alors conclus pour permettre l'exécution de la convention-cadre. Ils sont les instruments contribuant à l'application des objectifs et des programmes environnementaux. Ils leur donnent une dimension pragmatique en les faisant passer de l'abstrait au concret.

Le concept de convention-cadre met en évidence la singularité des conventions de lutte contre les pollutions. Il agit comme un artifice juridique qui recouvre des données multiples pour en permettre leur appréhension en droit. A ce titre, il parvient à regrouper les actes en un ensemble cohérent. Il tend à donner une vision éclairée de la réalité et à préciser la nature des clauses conventionnelles.

## PARAGRAPHE II : L'ANALYSE DES CLAUSES DES CONVENTIONS

Le contenu des conventions de lutte contre les pollutions témoigne d'une complexité qui est source de confusion. Les articles se suivent sans que leur nature juridique soit de manière évidente mise en lumière. Aucune distinction n'est visible dans la présentation entre les clauses qui recommandent une ligne de conduite et celles qui obligent à suivre un comportement. Les énoncés établissant un programme d'actions et prévoyant un échéancier coexistent systématiquement avec ceux déterminant les règles de renégociation. Pourtant, les uns et les autres sont de nature différente. Les premiers qui ne prescrivent pas, relèvent d'une "direction souple de la conduite humaine", tandis que les deuxièmes qui prescrivent, correspondent à la "direction autoritaire de la conduite humaine", pour reprendre la distinction formulée par le professeur Amselek<sup>1079</sup>.

Les clauses conventionnelles sont donc pourvues de caractéristiques différentes, suivant leur appartenance au commandement ou à la recommandation. Les termes employés dans la formulation des énoncés permettent de les appréhender juridiquement. Le vocabulaire utilisé tend à préciser le sens du message dont est porteur le texte, et à indiquer la nature de la clause. Le langage favorise ainsi la qualification juridique des stipulations. Il devient l'élément fondamental de l'analyse des conventions de lutte contre les pollutions, nonobstant les propos de G. Mounin pour qui il n'est qu'une "science auxiliaire dans les disciplines juridiques"<sup>1080</sup>.

La linguistique contribue en effet à déceler la nature juridique de clauses. Elle permet d'éclairer le juriste sur la signification des termes contenus dans un document. En participant à la détermination du sens des mots, elle apporte une aide précieuse à l'identification du message dont est porteuse la norme de droit et permet de découvrir, "dans le langage juridique, un mode de fonctionnement

---

<sup>1079</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.285.

<sup>1080</sup> G. MOUNIN, La linguistique comme science auxiliaire dans les disciplines juridiques, *APD*, tome XIX, *Le langage du droit*, Paris, Sirey, 1974, p.7.

particulier du langage tout court"<sup>1081</sup> dans lequel il "plonge évidemment ses racines"<sup>1082</sup>, mais il conserve une part de spécificité liée précisément à l'activité juridique.

Il convient alors de mener une réflexion approfondie sur la substance même des accords au regard de la linguistique. Cette approche sémiologique implique de procéder à une analyse de la syntaxe et des termes utilisés pour connaître le sens du message que l'auteur de l'acte concerné veut faire passer. Elle favorise la mise en relief de la singularité de chacun des énoncés en leur attribuant une nature juridique différente. Elle tend ainsi à discerner plusieurs types de clauses suivant leur signification. Elle commande précisément la qualification des stipulations en fonction du message dont celles-ci sont porteuses.

Trois sortes de clauses peuvent alors être identifiées.

Les clauses dites contractuelles s'apparentent à celles qui sont constitutives du contrat au sens civiliste du terme<sup>1083</sup>. Elles énoncent des engagements qui sont perçus par les signataires comme des contraintes. Elles imposent une action ou un comportement. Elles sont des normes impératives qui indiquent un modèle de conduite obligatoire ou des "normes catégoriques"<sup>1084</sup>.

Les clauses dites institutionnelles prévoient la création d'organismes et précisent leurs modalités de fonctionnement. Elles imposent aux partenaires une ligne de conduite à suivre impérativement. Elles se rapprochent des clauses réglementaires qui tendent à contraindre les partenaires à respecter les règles d'organisation du service public<sup>1085</sup>. Mais, elles s'en distinguent par la portée de leur énoncé. Elles visent seulement une institution et ne concernent pas un service public dans son ensemble, comme dans le cas des clauses réglementaires.

---

<sup>1081</sup> H. PH. VISSERT HOOFT, La philosophie du langage ordinaire et le droit, *APD, op. cit.*, p.19, *loc. cit.*, p.21.

<sup>1082</sup> *Op. cit.*, p.23.

<sup>1083</sup> Aux termes de l'article 1101 du Code civil, "le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose".

<sup>1084</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit, op. cit.*, p.109.

<sup>1085</sup> C.E. Sect. 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle et autres, Leb.153*, concl. M.Massot.

Leur dénomination varie suivant l'acte. La charte d'objectifs, par exemple, prévoit la réunion de conférences appelées "Comité de pilotage". Dans le cadre du PMPOA, les partenaires publics instituent une "conférence annuelle".

Les clauses dites programmatoires s'appliquent aux stipulations qui fixent des objectifs à atteindre selon un échéancier prédéfini. Elles orientent le comportement des partenaires dans le sens d'une diminution des pollutions sans leur dicter une ligne de conduite à suivre impérativement. Elles recommandent des actions environnementales, mais ne les imposent pas. Elles s'analysent ainsi comme des "normes à fonction directive souple"<sup>1086</sup>, ou "des normes non prescriptives"<sup>1087</sup>.

La présence de ce type de clause traduit une "dilution des prescriptions juridiques dans la production juridique, ou, à tout le moins (le) reflux des prescriptions juridiques dans la production juridique"<sup>1088</sup>. Elle caractérise un infléchissement du registre du commandement au profit de la recommandation. La norme n'est plus nécessairement impérative. Elle suggère le comportement des partenaires. La mesure environnementale contenue dans l'accord est conseillée mais n'est pas imposée. Le contrat de rivière, par exemple, programme sur plusieurs années des travaux d'assainissement qui se traduisent par la construction de stations d'épuration, notamment. L'échéancier n'est qu'indicatif, de sorte qu'il n'est pas contraignant pour les parties à l'acte.

Les conventions de lutte contre les pollutions, en tant que conventions-cadres, affichent ces différents types de propositions.

La linguistique joue un rôle fondamental dans la détermination de la nature juridique des clauses conventionnelles. En précisant le sens et la portée des énoncés, elle permet de qualifier en droit chacune des stipulations, et d'en identifier trois sortes en fonction de leur caractère contractuel, institutionnel et programmatoire. Elle contribue à dévoiler les signes distinctifs de chacune d'entre elles, en fournissant *les indices du caractère contractuel des clauses*

---

<sup>1086</sup> P. AMSELEK, Norme et loi, *op. cit.*, p.97 et s. ; L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.285 et s.

<sup>1087</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *op. cit.*, p.673.

<sup>1088</sup> *Ibid.*



(A), en reconnaissant *le caractère nécessairement institutionnel de certaines clauses* (B), et en retenant *la conception normative de la clause programmatrice* (C).

## A : LES INDICES DU CARACTERE CONTRACTUEL DES CLAUSES DES CONVENTIONS

Les conventions de lutte contre les pollutions sont porteuses de clauses dont la nature contractuelle est acquise dès lors que certaines conditions sont remplies. La nature contractuelle des clauses d'un accord n'est pas systématiquement acquise, bien que celui-ci soit synallagmatique et qu'il implique le consentement des personnes signataires privées ou publiques. Encore faut-il qu'il réponde à certaines conditions.

1) Le cas des contrats de plan a contribué à préciser les indices du caractère contractuel des clauses.

Certes, les dispositions de l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982<sup>1089</sup> aux termes desquelles les contrats de plan "sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles" sont suffisantes pour reconnaître leur nature contractuelle. L'arrêt du Conseil d'Etat du 8 janvier 1988, *Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire contre Communauté urbaine de Strasbourg*<sup>1090</sup> et autres confirme d'ailleurs la portée strictement contractuelle des actes au regard de ce texte législatif. Dans cette affaire, il incombait à la Haute Juridiction de se prononcer sur la nature des clauses du contrat de plan Etat – Région Alsace du 28 avril 1982 dont les stipulations en vertu desquelles le gouvernement français défendra auprès de ses nouveaux partenaires européens la candidature de la ville de Strasbourg pour l'accueil de nouveaux organismes internationaux tel l'anneau

<sup>1089</sup> Loi n°82-653 du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, *préc.*

<sup>1090</sup> C.E. Ass., 8 janvier 1988, *Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire contre Communauté urbaine de Strasbourg et autres*, *Leb.* 2 ; *RFDA* janvier-février 1988, p.25, concl. S. Daël ; *AJDA* février 1988, p.137, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre.

européen de rayonnement Synchrotron, n'ont pas été respectées. Contrairement à certaines clauses et par décision rendue publique le 5 décembre 1985, le Premier ministre a en effet choisi de proposer la ville de Grenoble comme site d'implantation du Laboratoire européen de rayonnement Synchrotron. Le Conseil d'Etat se réfère expressément à l'article 12 précité pour confirmer le caractère contractuel des énoncés susvisés, et considère qu'à ce titre "la méconnaissance des stipulations d'un contrat (...) ne peut être utilement invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative"<sup>1091</sup>. Dès lors, les requérants ne peuvent invoquer la méconnaissance des clauses des contrats de plan qui semblent désormais détenir une "valeur contractuelle de principe"<sup>1092</sup>. Il leur est seulement possible d'invoquer les moyens de légalité interne (incompétence, vice de forme et de procédure), ou externe (violation de la loi, détournement de pouvoir ou de procédure, et illégalité des motifs<sup>1093</sup>) d'un acte unilatéral de l'administration.

Si le caractère contractuel des clauses des contrats de plan est acquis en vertu de la loi, cette qualité résulte également de certains traits caractéristiques de la syntaxe et du langage utilisés. La linguistique confirme en effet la nature desdits actes en attribuant à certains termes et formules grammaticales une signification impérative. Elle fournit de nombreux "indices", comme le souligne le professeur Madiot<sup>1094</sup>, servant à justifier le caractère contractuel des contrats de plan. L'auteur rappelle que "le document est divisé en articles, les parties déclarent « s'engager », les programmes retenus sont dits « contractualisés », le terme « contrat » est souvent employé, le style est fréquemment celui d'un indicatif dont on pourrait dire, paraphrasant une formule gaulloise, « qu'il a valeur d'impératif », des opérations précises (à côté d'autres plus floues, il est vrai) sont prévues, des calendriers de réalisation les accompagnent et, surtout, les financements ne sont pas omis.

---

<sup>1091</sup> Cf. le dernier considérant de l'arrêt.

<sup>1092</sup> S. DAËL, concl. sur C.E. Ass., 8 janvier 1988, *Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire contre Communauté urbaine de Strasbourg et autres, préc.*

<sup>1093</sup> L'illégalité des motifs de l'acte porte sur l'inexactitude matérielle des faits, l'erreur de droit, l'inadéquation entre les faits et le droit.

<sup>1094</sup> Y. MADIOT, Note sous l'arrêt C.E. 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie, RFDA* mars-avril 1997, p.339, concl. J.-H. Stalh, *loc. cit.*, p.346.

Les mots "s'engager", "contrat" ou "contractualisés", et l'emploi de l'indicatif caractérisent la clause contractuelle. Ils obligent les signataires à mener les actions de lutte contre les pollutions prévues à l'accord. Ils imposent une ligne de conduite à suivre impérativement. Autrement dit, ils relèvent du registre du commandement. Cette portée contractuelle est confirmée par d'autres indices liés à la présentation, à l'échéancier et aux moyens de financement des opérations environnementales.

2) Les conventions de lutte contre les pollutions comportent des propositions qui reprennent les multiples indices ainsi relevés.

- L'appellation "contrat" retenue par certaines d'entre elles, témoigne d'emblée de leur caractère vraisemblablement contractuel. Il en est ainsi du contrat de rivière, du contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, du contrat de branche, ou encore du contrat d'agglomération. Encore faut-il observer que ce vocable apparaît souvent utilisé "pour désigner des situations de pur fait dont l'ordre juridique n'enregistre aucun effet", comme le souligne à juste titre le professeur Caillosse<sup>1095</sup>. Et l'administration n'est pas étrangère à ce phénomène ; au contraire, elle participe largement à une utilisation peu rigoureuse des mots qui conduit inmanquablement à leur confusion. Elle intitule indifféremment un acte de contrat, de charte, d'accord, d'engagement, de convention, si bien que l'on ne sait pas qu'elle réalité juridique il recouvre.

La désignation contractuelle ne présume pas son caractère véritablement contractuel. Le fait de qualifier l'accord de contrat d'agglomération, par exemple, ne signifie pas qu'il est un contrat au sens juridique. Il n'oblige pas nécessairement les parties contractantes "à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose", aux termes de l'article 1101 du Code civil. Il se contente, d'ailleurs, de planifier les actions d'amélioration des réseaux d'assainissement,

---

<sup>1095</sup> J. CAILLOSSE, Sur la progression en cours des techniques contractuelles d'administration, in L. CADIET (dir.), *Le droit contemporain des contrats*, Economica, Paris, 1987, p.89, *loc. cit.*, p.90.

en établissant un échéancier d'intervention. Il est ainsi porteur de clauses programmatrices<sup>1096</sup> qui orientent et guident les comportements.

Il importe donc d'être prudent sur la dénomination contractuelle d'un acte, de la considérer seulement comme un indice qui en appelle nécessairement d'autres, lesquels confirmeront cette nature juridique.

- Le terme "engagement" employé dans le texte constitue un indice confirmant le caractère contractuel. Il désigne "un acte ou un fait juridique dont naît à l'encontre d'une personne publique une obligation qui se résoudra en une charge budgétaire"<sup>1097</sup>. Il est en effet fréquent de constater qu'il est largement cité par les conventions.

En ce qui concerne le contrat de rivière, par exemple, la circulaire du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières<sup>1098</sup>, dispose que le document contractuel proprement dit doit exposer explicitement "l'engagement des différents partenaires financiers"<sup>1099</sup>, lesquels sont en principe les collectivités locales et les agences de l'eau concernées. Chacun d'eux "s'engage" donc à participer pécuniairement à la réalisation des actions prévues par cet accord.

Il en est de même du contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, conclu par les partenaires financiers publics, à savoir l'Etat, les régions, les départements considérés et les agences de l'eau compétentes territorialement, et l'exploitant agricole. Dans ce cadre, ce dernier et le maître d'ouvrage "s'engagent", d'une part, à effectuer les investissements d'amélioration des pratiques d'épandage dans le délai de vingt quatre mois suivant la signature de l'acte, d'autre part, à assurer correctement l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages réalisés, et enfin à maintenir durablement l'ensemble des améliorations obtenues.

- Encore faut-il que les propositions conventionnelles empruntent la forme de l'indicatif, dont la valeur impérative est confirmée par la doctrine.

---

<sup>1096</sup> La clause programmatrice est définie ci-après, cf. infra, C).

<sup>1097</sup> G. MONTAGNIER, S. GUINCHARD (dir.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit.

<sup>1098</sup> *Préc.*

<sup>1099</sup> Cf. article 5 alinéa 2 de la circulaire précitée.

Selon G. Kalinowski<sup>1100</sup>, le discours du droit est constitué d'énoncés qui ont pour but de prescrire une règle de conduite ; en ce sens il suffit à marquer l'obligation. L'indicatif se présente alors comme le substitut de l'impératif grammatical, même si cette fonction est "insolite dans la grammaire française"<sup>1101</sup>. "En vérité, c'est la réduction elle-même du normatif au mode impératif de l'énoncé qui est absurde", comme le souligne le professeur Amselek<sup>1102</sup>, car, "l'impératif et l'indicatif, observait René Capitant, sont deux modes de la conjugaison des verbes. Ces deux modes traduisent deux notions distinctes que l'on peut dénommer également impératif et indicatif"<sup>1103</sup>. Le doyen Capitant précise que "l'opposition entre indicatif et impératif est l'opposition entre ce qui *est* et ce qui *doit être*"<sup>1104</sup> ; l'indicatif exprime normalement un fait, et l'impératif un ordre de la loi. Au demeurant, le premier sert fréquemment de mode impératif, de sorte que l'un et l'autre apparaissent résolument liés, comme l'illustre la formule métaphorique du professeur Villey : "L'impératif est une plante qui pousse sur le sol nourricier d'un indicatif, et trouve en lui son fondement, sa justification morale"<sup>1105</sup>. L'indicatif sert donc à exprimer l'impératif.

Aussi le présent est-il préféré au futur, lequel exprime ce qui sera pour l'avenir. Il marque ainsi un décalage dans le temps, alors que le premier vise à "actualiser ce qui est instantané (...) et le commencement de ce qui dure"<sup>1106</sup>. Le futur de l'indicatif apparaît comme un temps privilégié pour évoquer une éventualité, une hypothèse qui n'est pas présentement réalisée. Il sert à énoncer les modalités de révision et de résiliation des accords. La révision du Contrat de rivières de la Véore et de la Barberolle d'octobre 2004 "pourra se faire sous forme d'avenant pour permettre notamment une modification

<sup>1100</sup> G. KALINOWSKI, *La logique des normes*, Paris, PUF, 1972, p.13 et s. ; *Etudes de logique déontique, I (1953-1969)*, Paris, LGDJ, 1972, p.171 et s.

<sup>1101</sup> G. CORNU, *Linguistique juridique*, Domat, Montchrestien, Paris, 2<sup>ème</sup> éd. 2000, p.272.

<sup>1102</sup> P. AMSELEK, Philosophie du droit et théorie des actes de langage, in P. AMSELEK (dir.), *Théorie des actes de langage, éthique et droit*, Paris, PUF, 1986, p.109, *loc. cit.*, p.115.

<sup>1103</sup> R. CAPITANT, *Introduction à l'étude de l'illicite. L'impératif juridique*, thèse de doctorat en droit, Librairie Dalloz, Paris, 1928, p.1.

<sup>1104</sup> *Ibid.*

<sup>1105</sup> M. VILLEY, Indicatif et impératif juridiques. Dialogue à trois voix, I. – De l'indicatif dans le droit, *APD, Le langage du droit*, tome XIX, Paris, Sirey, 1974, *op. cit.*, p.33, *loc. cit.*, p.48.

<sup>1106</sup> *Ibid.*

des objectifs et/ou du programme d'actions, et de la répartition des financements initialement arrêtés", aux termes de son article 13.

Ce temps est également utilisé pour préciser le contenu des dossiers que les signataires auront à élaborer. La Charte relative aux antennes relais de téléphonie mobile prise entre la ville de Paris et les exploitants du 20 mars 2003, stipule à l'article 1-2 les informations techniques que les opérateurs devront transmettre à la commune afin de garantir la transparence des implantations de stations de base. Le dossier "comprendra l'intégralité des informations et renseignements" permettant de préciser le type d'installation projetée et sa situation géographique.

Hormis ces hypothèses, le futur cède manifestement la place à l'indicatif présent qui sert à exprimer le continu et le durable.

On en voudra pour preuve, l'emploi par les conventions de lutte contre les pollutions du verbe "s'engager" à l'indicatif présent, ce qui renforce évidemment l'idée de devoir dont est déjà porteur ce mot. Dans la Charte relative aux antennes relais de téléphonie mobile prise entre la ville de Paris et les exploitants du 20 mars 2003, il est spécifié que les parties "s'engagent à respecter les dispositions objet de la présente charte sur le territoire de la commune de Paris". Cette forme grammaticale apparaît préférée à tout autre, quel que soit le verbe emprunté (être, avoir, par exemple), dès lors qu'il s'agit d'énoncer une proposition impérative.

La linguistique suffit à qualifier de contractuelles certaines stipulations. Elle permet de déceler la nature juridique de ces dernières au regard de leur signification. Et les autres indices recensés par le professeur Madiot<sup>1107</sup> servent seulement à la confirmation de ce caractère.

- Le critère de la division en articles qui reflète l'articulation des différentes propositions contenues dans l'acte est en principe respecté.

En général, les conventions comportent plusieurs articles qui sont parfois regroupées en paragraphes ou volets. Aux termes de la circulaire du 24 octobre

---

<sup>1107</sup> *Op. cit.*, p.339 et s.

1994 relative au plan décennal de restructuration et d'entretien des rivières<sup>1108</sup>, le contrat de rivière est composé en effet de quatre volets : "Le volet A (est) relatif aux programmes d'assainissement des eaux résiduaires urbaines, aux programmes de dépollution des industries, de l'élevage et de l'agriculture, à réaliser ou à achever ; le volet B1 a trait aux travaux de restauration et de renaturation des berges et du lit, de mise en valeur des milieux aquatiques et des paysages ; le volet B2 aux travaux de protection localisée des lieux habités contre les crues ; et le volet C concerne le programme d'entretien et de gestion de la rivière, la structure chargée de la mise en œuvre du contrat et l'organisation retenue pour assurer durablement la gestion de la rivière, les modalités de suivi du contrat"<sup>1109</sup>.

En complément, la circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie<sup>1110</sup> identifie, en son annexe II, les cinq volets du tableau récapitulatif des investissements et des financements. Le volet A vise "les travaux de lutte contre la pollution en vue de la restauration de la qualité des eaux (superficielles, souterraines et le cas échéant de la mer) avec les programmes d'assainissement des eaux résiduaires et des eaux pluviales urbaines, les programmes de dépollution des industries et le cas échéant des zones portuaires, de maîtrise des pollutions diffuses d'origine agricole". Le volet B1 concerne "les travaux de restauration, de renaturation, d'entretien et de gestion des berges, du lit, du littoral et des zones inondables, de mise en valeur des milieux aquatiques, marins et des paysages, de protection des espèces piscicoles, nécessaires pour la restauration du bon état écologique des cours d'eau". Le volet B2 reprend "les actions de prévention des inondations et de protection contre les risques concernant les zones urbanisées". Le volet B3 a trait aux travaux d'amélioration de la gestion quantitative de la ressource ainsi que la protection des ressources en eau potable, et le volet C à la coordination, à l'animation, au suivi et à la réalisation du bilan du contrat.

A cette division s'ajoutent plusieurs articles numérotés qui apparaissent comme des subdivisions. Le Contrat de rivières de la Véore et de la Barberolle d'octobre 2004 énumère les cinq volets d'actions dans son article 3. L'article 1

---

<sup>1108</sup> *Préc.*

<sup>1109</sup> Cf. article 5 de l'annexe de la circulaire précitée.

<sup>1110</sup> *Préc.*

situe géographiquement le bassin. L'article 2 fixe la durée de l'accord à cinq ans. Les articles 4 à 11 précisent les engagements de chaque partenaire. Les articles 12 à 14 sont consacrés aux modalités de contrôles, de révision et de résiliation.

Les conventions forment parfois une clause unique qui expose alors le programme d'action envisagé par les contractants, sans qu'une numérotation soit faite, comme dans le cas de l'engagement de réduction des émissions de poussières des fours de cimenteries incinérant des déchets industriels spéciaux du 10 octobre 1996. Par cet accord, les sociétés cimentières, qui sont soucieuses de continuer à contribuer à l'amélioration de l'environnement au-delà des obligations légales et réglementaires, s'engagent à limiter leurs émissions de poussières dans les usines incinérant des déchets industriels spéciaux, en respectant une valeur limite en poussières de 35 mg/Nm<sup>3</sup><sup>1111</sup> d'ici cinq ans.

La Charte de bonne conduite en matière d'antennes relais signée entre la ville de Nogent-sur-Marne et les opérateurs le 4 juillet 2002, ne comporte pas de division en articles. Après un préambule rappelant l'innocuité des stations de base pour la population vivant à proximité de ces installations selon la Direction Générale de la Santé, et fixant l'objectif du partenariat qui est de pouvoir discuter de l'implantation des antennes relais, l'accord précise les engagements des signataires. Aucune division en articles n'est effectuée, de sorte que les contraintes incombant aux opérateurs se distinguent de celles de la ville seulement par la présentation : les sauts de ligne permettent de séparer et de mettre en relief les charges de chacune des parties.

- Par ailleurs, les indices relatifs au calendrier de réalisation et de financement sont en général exposés dans la convention et sont suffisamment détaillés pour permettre d'avoir une idée claire et précise de la mise en œuvre de l'accord considéré. Il est aussi souvent repris en annexe sous la forme d'un tableau synoptique. La plupart des contrats de pays contiennent en annexe des fiches descriptives de chaque opération prévue en insistant sur le calendrier à

---

<sup>1111</sup> Nm<sup>3</sup> : normaux mètre cube. Indicateur de concentration en poussières.



respecter et sur le montant de la participation financière de chacun des partenaires.

Le Contrat de pays des Combrailles du 22 décembre 2004, énumère, à l'article 3, les axes majeurs du développement du territoire en vingt fiches-cadres. Ces dernières sont reproduites en fiches-actions qui comportent une estimation du coût et un plan de financement prévisionnel, aux termes de l'article 4. L'annexe 1 détaille les fiches-cadres et l'annexe 2 précise les fiches-actions. Par exemple, l'axe 2 relatif au développement durable, prévoit dans sa première fiche-cadre la mise en place d'une politique de suivi prospectif des évolutions des structures agricoles. La fiche-action 2-1 en permet la concrétisation. Elle organise la réalisation d'un diagnostic prospectif de l'activité agricole du pays des Combrailles afin d'aboutir à l'élaboration d'un schéma permettant de définir les perspectives de valorisation des productions locales, de coordonner les démarches visant à faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs. Le maître d'ouvrage de l'opération dont le coût global s'élève à 150 000 euros sur deux ans, est le syndicat mixte pour le développement des Combrailles.

Ces multiples indices expriment la singularité des stipulations contractuelles. Ils poursuivent un objectif de rationalité grâce auquel sont clairement mis à nu les éléments distinctifs des contrats sans s'arrêter à leur physionomie externe : ils apparaissent ainsi comme le produit d'une pure réflexion intellectuelle qui tend à déterminer la nature juridique des clauses.

Leur concomitance préside à une analyse transcendantale des clauses et contribue à la reconnaissance du caractère contractuel de ces dernières. Leur conjonction témoigne d'une démarche scientifique grâce à laquelle sont appréhendées et qualifiées en droit les données de fait.

Pour autant, ces indices n'ont pas vocation à déterminer la nature du contenu de l'acte dans son ensemble, de sorte qu'ils n'apparaissent pas des critères uniques. Ils se révèlent être absolus dès lors qu'ils se rapportent aux stipulations auxquelles ils s'appliquent. En revanche, ils ne sont pas exclusifs de tout autre type de clause.

## B : LE CARACTERE NECESSAIREMENT INSTITUTIONNEL DE CERTAINES CLAUSES

La qualification contractuelle d'un acte ne s'oppose pas à la présence de stipulations qui témoignent d'une nature juridique différente. Aussi insolite que cela puisse paraître, certaines dispositions peuvent revêtir les traits d'une règle de droit unilatérale en raison de leur objet et de leur portée. Pour autant, elles demeurent des dispositions incluses dans la convention tout en arborant leur spécificité. Dans ce cas, l'accord s'apparente à un *acte mixte*, c'est-à-dire un contrat en tant qu'*instrumentum* contenant des stipulations à la fois de nature contractuelle et réglementaire. Tel est le cas notamment des contrats de concession, par lesquels l'administration confie, pour une durée déterminée, à son cocontractant la charge d'assurer l'exécution d'un service public ou l'exploitation d'un ouvrage public. Le concessionnaire exécute alors sa mission conformément à un cahier des charges, à ses frais et à ses risques. Sa rémunération est assurée par les redevances perçues par lui sur les usagers du service ou de l'ouvrage. Le contrat de concession comporte des clauses de nature contractuelle, telles que celles qui déterminent la durée de la concession et les avantages financiers. En revanche, les dispositions qui fixent les modalités d'exécution par le concessionnaire de sa mission ont indéniablement un caractère réglementaire.

Les exemples de conventions de lutte contre les pollutions comportant ce type de clauses ne manquent pas. Ces accords prévoient fréquemment la création d'instances chargées d'assurer la bonne exécution des mesures environnementales. Ils énoncent des mesures de nature particulière qui se distinguent des stipulations contractuelles, au point de former une catégorie spécifique de clauses appelée institutionnelle.

Citons les exemples de dispositions institutionnelles avant de les appréhender en droit.

1) Nombreuses sont les conventions de lutte contre les pollutions qui présentent les traits de l'*acte mixte* en contenant tant des clauses contractuelles

que réglementaires. En fait, dans la plupart des cas, il s'agit de permettre la création d'organismes et d'institutions *ad hoc* participant à la mise en œuvre des actions programmées par la convention-cadre et précisées par les contrats ultérieurs. L'énoncé réglementaire s'apparente alors au *pactum de modo contrahendo* que M.S. Zaki définit comme la partie de l'accord qui fixe "les conditions des futurs actes juridiques"<sup>1112</sup>, car il contribue évidemment à déterminer pour l'avenir un cadre juridique dans lequel ces derniers seront élaborés.

C'est ainsi que les contrats de milieux prévoient la création d'institutions *ad hoc* destinées à surveiller la mise en œuvre des mesures environnementales. La circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie<sup>1113</sup> précise, en son annexe I, le rôle et la composition du Comité de rivière ou de baie. Cette instance a pour missions, notamment, d'organiser la concertation durant la phase d'élaboration du dossier définitif, d'assurer le suivi de l'exécution du contrat par l'examen des comptes rendus annuels. Elle est composée des élus, des administrations, des propriétaires riverains, des usagers, des chambres consulaires, des organisations professionnelles, des associations sportives, de pêche et de protection de la nature. L'exécution de ses missions est assurée par un secrétariat et un comité scientifique.

Plus nombreuses sont les instances chargées de la mise en œuvre du Contrat de vallée inondable de la Saône du 1<sup>er</sup> septembre 2004. Le Comité de vallée inondable de la Saône qui regroupe 180 communes et associe les communautés de communes et communautés d'agglomération, a été institué par arrêté préfectoral du 25 novembre 1999. Il a pour mission de participer à titre consultatif aux travaux d'élaboration du dossier définitif du contrat et de suivre l'exécution des opérations prévues dans ce cadre. Plusieurs institutions viennent appuyer ses travaux. Le bureau du Comité de vallée inondable<sup>1114</sup>, tout d'abord,

---

<sup>1112</sup> M.S. ZAKI, *op. cit.*, p. 1074.

<sup>1113</sup> *Préc.*

<sup>1114</sup> Il regroupe les présidents des collectivités (du Comité de vallée inondable, du Syndicat mixte Saône et Doubs, des Conseils généraux de l'Ain, du Rhône, de la Saône et Loire, de la Côte d'Or, de la Haute Saône et des Vosges, des Conseils Régionaux Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche Comté), des représentants des services ou établissements publics de l'Etat (le Préfet de la Région Bourgogne, DIREN, Service Navigation Rhône Saône, Agence de l'Eau RMC, Voies Navigables de France, Conseil Supérieur de la Pêche), et des représentants des usagers ou des associations (Chambres d'agriculture du Val de Saône, Chambre régionale d'agriculture de Bourgogne, Comité de protection et d'aménagement de Bourgogne, Chambres de commerce et d'industrie de Rhône-Alpes et Bourgogne, Union

qui se réunit une à deux fois par an, veille à la bonne exécution de l'accord. Il a la charge d'assurer la cohérence de l'ensemble du contrat. Il transmet au Comité les adaptations ou évolutions que lui suggère le bureau technique du Comité de vallée inondable<sup>1115</sup>. Trois Commissions territoriales ont été créées : la Commission Saône comtoise regroupe les territoires de Haute Saône et des Vosges, la Commission Saône bourguignonne comprend les territoires de Côte d'Or et une partie de Saône et Loire jusqu'à la confluence avec la Seille, et la Commission Saône aval vise les territoires de Saône et Loire à partir de la confluence avec la Seille, de l'Ain et du Rhône. Elles suivent l'avancement des travaux du Contrat de vallée. Elles rendent un avis au Comité de vallée sur le compte rendu de l'année précédente ainsi que sur la programmation de l'année suivante qui ont été formulés par les Commissions techniques régionales<sup>1116</sup>. Celles-ci, au cours des trois ou quatre réunions qu'elles tiennent annuellement, effectuent une analyse technique et financière des opérations. Elles élaborent et formulent des avis sur le projet de bilan de l'année écoulée et sur le programme de l'année suivante.

De même, dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, il revient aux conventions qui en permettent l'exécution d'instituer différents organismes. Le PMPOA prévoit la mise en place d'un Guichet unique permettant d'organiser la cohérence des interventions financières et de faciliter la procédure pour les éleveurs. Cette instance reçoit les dossiers de demande de financement des travaux de réduction des pollutions issues des élevages. D'autres structures viennent compléter ce dispositif. La convention particulière d'application du contrat départemental relative à la maîtrise des pollutions issues

---

régionale Bourgogne Franche Comté des Fédérations de pêche, Collectif Saône Vivante – Doubs Vivant).

<sup>1115</sup> Le bureau technique est composé des services techniques des différents membres du bureau du Comité de vallée inondable.

<sup>1116</sup> Les Commissions techniques régionales comprennent trois collèges : le collège des collectivités est composé du ou des présidents de la Commission territoriale concernée, du représentant du Syndicat mixte Saône et Doubs, d'un représentant de chaque conseil général et du conseil régional concernés ; le collège des services ou établissements publics de l'Etat comprend un représentant de la DIREN, de Voies navigables de France, de l'Agence de l'eau RMC et de chaque délégation départementale du Conseil supérieur de la pêche ; le collège des usagers ou associations regroupe le représentant de chacune des fédérations de pêche, des chambres d'agriculture concernées et des associations de protection de la nature.

des élevages conclue entre l'agence de l'eau compétente territorialement, l'Etat et le département concerné, prévoit en annexe l'instauration d'une "Conférence annuelle" composée du préfet, du président du conseil général et du directeur de l'agence de l'eau. Sa mission consiste à préparer les orientations de la politique d'intervention vis-à-vis des élevages notamment, et les projets de budget annuel. Elle se fait assister d'une "Commission technique de programmation", dont le rôle est de préparer les décisions de la précédente institution, de coordonner leurs modalités de mise en œuvre sur le plan technique et d'élaborer les projets de programme de décisions individuelles d'aide.

De manière plus laconique est prévue la création d'instances spécifiques par les chartes d'objectifs. Ces dernières, qui décrivent "les principaux enjeux de développement du territoire et définissent la stratégie d'intervention à moyen terme du réseau, ainsi que les domaines sur lesquels porteront ses actions prioritaires"<sup>1117</sup>, organisent la réunion régulière de conférences appelées "comités de pilotage"<sup>1118</sup> au cours desquelles est fait le point sur l'état d'avancement du programme.

2) Ce type d'énoncé se distingue fondamentalement des clauses contractuelles, mais son identification demeure délicate en raison d'un manque de rigueur dans le choix du vocabulaire par les auteurs des conventions qui tend à introduire nombre de perturbations dans la pensée juridique, si bien que ces actes "donnent l'impression de participer en même temps de la décision unilatérale et du contrat, tout en n'étant réductibles ni à l'un ni à l'autre"<sup>1119</sup>. Face à ce constat, une démarche didactique semble s'imposer naturellement dans la mesure où elle commande une analyse du message contenu dans la proposition et contribue à déceler les éléments constitutifs de l'énoncé au sein de l'accord. Il convient de s'appuyer sur le postulat selon lequel la clause institutionnelle s'identifie comme une catégorie de clause réglementaire dont elle reprend les

---

<sup>1117</sup> Article II-1° d) de la circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes,  
*préc.*

<sup>1118</sup> *Préc.*

<sup>1119</sup> J. CAILLOSSE, *op. cit.*, p.91.

caractéristiques, mais dont l'objet est beaucoup plus restreint, puisqu'il consiste en la création ou en l'organisation d'établissements, que ceux-ci soient publics ou privés. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter aux réflexions de A. de Laubadère<sup>1120</sup> qui, pour définir la convention à effets réglementaires, en énumérait les traits distinctifs. Il relevait que "pour qu'elle soit susceptible de produire des effets réglementaires, il faut donc qu'au-delà des obligations assumées par les parties, elle ait un objet qui la rapproche d'une réglementation (...). Des conventions dont les dispositions apparaissent clairement comme établissant une réglementation (...), mais aussi des conventions qui créent ou organisent une institution, qu'il s'agisse d'un service public (cas des clauses réglementaires de la concession) ou d'une institution n'ayant pas ce caractère" auraient de telles conséquences. Or, cette précision n'est pas satisfaisante pour déterminer ce type de clause. Elle permet certes de renseigner sur sa nature, mais encore faut-il que cette dernière soit précisée.

Il importe alors de s'attacher à reprendre la définition donnée par les juridictions dont le concours a été déterminant. Dans plusieurs affaires, elles ont en effet contribué progressivement à préciser cette notion afin d'en percevoir les signes particuliers. Cette intervention a ainsi permis d'en dessiner les contours, lesquels se présentent désormais comme des principes d'identification.

Il est utile d'évoquer à cet égard l'arrêt du 18 mars 1977 *Chambre de commerce de La Rochelle et autres*<sup>1121</sup>, dans lequel le Conseil d'Etat considère que les stipulations de la convention conclue entre la compagnie Air Inter et le secrétaire d'Etat aux transports conformément au Code de l'aviation civile, qui règlent l'organisation même du service public assuré par cette compagnie, ont un caractère réglementaire. En se prononçant ainsi conformément à la solution préconisée par son Commissaire du gouvernement M. Massot, la Haute Juridiction lève toute incertitude quant aux caractéristiques des clauses réglementaires : l'objet du contrat s'affiche dès lors comme le trait déterminant. Par cet arrêt, elle clôt un débat jurisprudentiel hésitant duquel il ne ressortait pas "un critère général et unique permettant de distinguer aisément un acte

---

<sup>1120</sup> A. DE LAUBADERE, F. MODERNE, P. DELVOLVE, *Traité des contrats administratifs*, tome 1, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 1983, p.115.

<sup>1121</sup> C.E. Sect., 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle et autres*, *Leb.* 153.

réglementaire d'un acte qui ne l'est pas"<sup>1122</sup>, mais au contraire plusieurs critères telles que la permanence, la généralité ou l'impersonnalité dont messieurs Dewost et Denoix de Saint Marc<sup>1123</sup> ne manquaient pas de souligner la fragilité. Au demeurant, la reconnaissance du caractère réglementaire des dispositions contenues dans un contrat n'est pas d'emblée acquise. Elle est nécessairement liée aux circonstances juridiques de l'espèce. Le Conseil d'Etat, pour rendre sa décision, s'appuie sur le Code de l'aviation civile qui constitue le cadre législatif sur lequel repose son argumentation. Sans doute celle-ci aurait-elle été différente à défaut d'un tel fondement juridique. C'est ce que laisse sous-entendre le Conseil d'Etat lui-même, dans l'arrêt *Cayzeele* du 10 juillet 1996<sup>1124</sup>, en admettant la nature réglementaire de certains articles d'une convention sans se référer à aucun moment à un texte, contrairement à la jurisprudence précédente. C'est donc reconnaître qu'"à lui seul le contrat peut comporter des dispositions dont le caractère réglementaire résulte à la fois de leur portée et de leur objet"<sup>1125</sup>. Bien que celles-ci restent formellement contractuelles, étant donné qu'elles sont incluses dans un acte qui résulte de l'accord de volontés des parties – le caractère unilatéral qui les caractérise disparaît nécessairement –, elles sont matériellement réglementaires, puisqu'elles sont relatives à l'organisation d'un service<sup>1126</sup> et que leurs effets dépassent les parties contractantes pour atteindre également les tiers. Cette particularité au même titre que celle liée à l'organisation du service public, participe manifestement à la définition de la notion de clause réglementaire.

La clause institutionnelle témoigne d'une singularité qui la destine à ne composer qu'en partie l'acte conventionnel dans lequel elle s'insère et à côtoyer

<sup>1122</sup> MM. DEWOST et DENOIX DE SAINT MARC, Chronique générale de jurisprudence administrative française, *AJDA* juillet-août 1969, p.428.

<sup>1123</sup> *Ibid.*

<sup>1124</sup> C.E. Ass., 10 juillet 1996, *M. Cayzeele*, *RFDA* janvier-février 1997, p.90, note P. Delvolvé ; *AJDA* 1996, p.732, chron. Chauvaux et Girardot ; *CJEG* 1996, p.382, note Ph. Terneyre ; *LPA* 18 décembre 1996, note M. Viviano, p.26.

<sup>1125</sup> P. DELVOLVÉ, note sous C.E. Ass., 10 juillet 1996, *M. Cayzeele*, *préc.*, p.92.

<sup>1126</sup> Dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 janvier 1998, *Syndicat départemental Interco 35 CFDT* (*AJDA* 1999, p.164, note Petit ; *DA* 1998, n°231, observations J.C.B), la Haute Juridiction reconnaît que l'acte d'organisation d'un service public peut faire l'objet non seulement d'un acte administratif unilatéral, mais également d'un accord. Elle considère "que l'acte constitutif de l'agence régionale de l'hospitalisation de Bretagne a le caractère d'une convention relative à l'organisation du service public à laquelle l'Etat est partie et non celui d'un acte administratif unilatéral".

la catégorie de la stipulation contractuelle mais aussi celle de la clause programmatrice.

## C : LA CONCEPTION NORMATIVE DE LA CLAUSE PROGRAMMATOIRE

Une troisième catégorie de clauses est aisément identifiable au regard de ses caractéristiques ; elle utilise une syntaxe et des expressions qui sont le vecteur d'un discours de droit particulier. Contrairement aux propositions précédemment mentionnées, elle témoigne d'une conception rénovée de la production du droit qui révèle une mutation de la technique juridique, un glissement du registre du commandement vers celui de la recommandation. Les dispositions en cause ne présentent alors plus de caractère autoritaire, mais procèdent d'une volonté de communication et d'échange entre les partenaires dont la finalité consiste à proposer à ceux-ci une ligne de conduite qu'il serait souhaitable de suivre.

Les conventions de lutte contre les pollutions indiquent pour la plupart une orientation de comportement à adopter ; elles "décrivent une situation à atteindre, et prétendent encadrer les pratiques publiques et privées pour l'atteindre, sans pour autant que l'on puisse y déceler des contraintes bien précises"<sup>1127</sup>.

Elles se contentent alors d'indiquer un cadre de partenariat durable et d'exposer le programme d'actions qui sera à mettre en œuvre. Tel est le cas de l'accord-cadre ADEME-EDF du 23 avril 2004 relatif à la maîtrise de l'énergie. Il marque la détermination des partenaires à renforcer leur collaboration dans le but de favoriser la réduction des émissions des gaz et le développement des énergies renouvelables. Il fixe plusieurs objectifs, liés, notamment, à la promotion de l'efficacité énergétique dans tous les secteurs économiques, notamment par le développement d'offres de services et de technologies permettant la maîtrise de l'énergie, au développement de l'utilisation des énergies renouvelables, et au renforcement de l'implication des gestionnaires du réseau public dans les

---

<sup>1127</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *op. cit.*, p.675.



processus de maîtrise de l'énergie par la mise en place de mesures d'accompagnement des collectivités territoriales initiant des démarches d'efficacité énergétique.

Egalement, le contrat de plan pour 2000-2006 signé par l'Etat et l'ADEME le 19 juin 2001 définit trois axes de priorités qui ont trait respectivement au développement d'une économie du déchet à haute qualité environnementale, à la poursuite et à l'amplification d'un effort durable de maîtrise de l'énergie, et à l'amélioration des performances des transports et à la réduction des pollutions de l'air.

Sans doute la clause programmatrice s'apparente-t-elle à la "technique de direction souple de la conduite humaine" à laquelle fait référence P. Amselek<sup>1128</sup>, qui s'analyse, selon lui, comme "des normes éthiques dont l'observance est conçue comme souhaitable mais non obligatoire et est donc laissée à l'appréciation discrétionnaire des intéressés ; elles tracent les lignes de conduite réputées opportunes à emprunter, mais que les intéressés ne sont pas tenus de suivre, qui impliquent, dans leur vocation même, la possibilité de s'en détourner"<sup>1129</sup>. Elle implique "une possibilité d'appréciation, une liberté de manœuvre"<sup>1130</sup> qui est exclue dans l'hypothèse du commandement.

Elle incite du reste à dépouiller la technique contractuelle de sa dimension rigide pour lui adjoindre un dispositif flexible qui sous-tend souplesse et adaptabilité ; elle illustre pleinement l'avènement d'un "droit non prescriptif", "« déclaratoire » voire « incantatoire »", selon l'expression du professeur Chevallier<sup>1131</sup>, qui implique sa capacité à s'adapter à l'évolution du réel.

Elle suscite quelques interrogations quant à sa nature juridique. Son caractère non contraignant bouscule la conception classique du droit qui concède en principe une position privilégiée aux normes autoritaires : ces dernières appelées encore prescriptions, ne détiendraient dorénavant plus le monopole de la production juridique, mais cèderaient fréquemment la place à des normes dites

---

<sup>1128</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.275 ; Norme et loi, *op. cit.*, p.89.

<sup>1129</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.286.

<sup>1130</sup> *Ibid.*

<sup>1131</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.678.

non prescriptives. Or, dans ces conditions, celles-ci sont-elles encore du droit ? L'absence de caractère impératif s'oppose-t-elle pour autant à leur qualification de norme ? Ces questions rejoignent celle que s'est posée en son temps le professeur Auby<sup>1132</sup>, et qui est la suivante : "Lorsque telle ou telle disposition d'un texte juridique s'écarte du registre de la prescription pour indiquer du souhaitable, pour dessiner des orientations, ou conseiller des interprétations, est-ce encore du droit ? Est-on en présence de normes juridiques ou de ce que l'on pourrait appeler des énoncés non normatifs ?" L'auteur considère les documents planificateurs et programmatoires comme de véritables normes juridiques malgré leur caractère non prescriptif, en raison principalement du fait qu'ils sont assortis de sanctions, même si celles-ci "sont parfois un peu indirectes ou aléatoires"<sup>1133</sup>.

Le non-respect des conventions de lutte contre les pollutions par l'une des parties contractantes n'engendre pas automatiquement l'application d'une sanction. Souvent, en effet, les agences de l'eau ne s'insurgent pas contre la violation par les collectivités locales des dispositions des contrats de rivière, lesquelles sont perçues comme des actes contenant des mesures non contraignantes. Trouveront-elles un jour "le chemin de leur sanction"<sup>1134</sup>, à l'image des schémas directeurs et des mesures d'ordre intérieur qui ont ainsi pu être qualifiés de normes non prescriptives<sup>1135</sup> ? Les conventions développent des

---

<sup>1132</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *op. cit.*, p.678.

<sup>1133</sup> *Op. cit.*, p.679.

<sup>1134</sup> *Ibid.*

<sup>1135</sup> J.-B. AUBY (*ibid.*) reprend l'exemple des schémas directeurs pour montrer que leur respect "a fini par être imposé aux communes (en 1982, le Conseil d'Etat – pour la première fois – a annulé le plan d'occupation des sols d'une commune pour non compatibilité avec le schéma directeur de l'agglomération), et a même trouvé des biais permettant de les rendre parfois opposables aux particuliers. Le cas des mesures d'ordre intérieur est plus complexe, mais on y constate le même phénomène de glissement vers une sanction des normes non prescriptives". Il poursuit en se référant aux mesures d'ordre intérieur dont certaines "ont l'autorité de véritables règlements administratifs : c'est le cas souvent de celles qui posent des actes-types, contrats-types, documents-types...". Les directives administratives sont traitées par la jurisprudence comme des actes semi-réglementaires : même si c'est d'une façon un peu spéciale, elles sont opposables aux particuliers, et elles sont opposables à l'administration, c'est-à-dire que les décisions qui ne s'y conforment pas sont menacées d'annulation. Quant aux circulaires ayant pour objet d'interpréter les textes législatifs ou réglementaires, ou de décrire des procédures administratives, un texte récent (Décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers) permet également aux administrés de s'en réclamer contre l'administration". D'ailleurs, l'arrêt du Conseil d'Etat *Mme Duvignères* (C.E. Sect. 18 décembre 2002, *préc.*), confirme une évolution jurisprudentielle amorcée avec les arrêts *IFOP* et *Villemain* (C.E. 18 juin 1993 *IFOP* et 28 juin 2002, *Villemain*, *préc.*) allant dans le sens de l'annulation des circulaires impératives illégales. En revenant sur la distinction entre les circulaires interprétatives et

effets directs sur le comportement des contractants, au même titre que ces procédés pararéglementaires. En raison de "la généralisation de la publication et de la communication, (ceux-ci) s'imposent d'une manière de plus en plus uniforme à toutes les catégories de destinataires"<sup>1136</sup> et apparaissent pourvus d'effets directs à l'égard des administrés, comme le souligne D. Mockle.

Il importe alors de procéder à une approche rationnelle de ce type d'énoncé afin de le regarder comme une norme juridique à fonction directive souple de la conduite humaine : c'est au regard de la définition de la notion de "norme" et, évidemment, à la référence à la linguistique que l'expression "clause programmatoire" sera donc explicitée.

Affirmer que la clause programmatoire est une norme juridique, c'est reconnaître *a priori* son caractère impératif, et admettre par ailleurs l'existence de degrés dans l'obligation, conformément à la distinction kantienne de "l'impératif catégorique" et de "l'impératif conditionnel"<sup>1137</sup>. Le concept de norme se définit généralement comme "un énoncé impératif ou prescriptif appartenant à un ordre ou un système normatif, et obligatoire dans ce système" et comme la "signification prescriptive d'un énoncé, quelle que soit sa forme, et en général de tout acte humain, au regard d'un certain ordre ou système normatif"<sup>1138</sup>. Plus précisément, il est la "signification d'une proposition indiquant aux hommes et aux institutions un modèle auquel conformer leur conduite, impérativement"<sup>1139</sup>. Cette définition se compose de trois propositions complémentaires qu'il convient désormais d'expliciter séparément. Sans pour autant paraphraser D. de Béchillon<sup>1140</sup> qui apporte une réflexion approfondie à cet égard, il importe de reprendre chacune d'elles afin de montrer leur impact sur

---

réglementaires issues de l'arrêt *Institution Notre-Dame du Kreisker* (C.E. Ass. 29 janvier 1954, *préc.*), la Haute Juridiction admet un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une circulaire impérative faisant grief.

<sup>1136</sup> D. MOCKLE, *Recherches sur les pratiques administratives pararéglementaires*, Paris, LGDJ, 1984, p.253.

<sup>1137</sup> E. KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, trad. V. Delbos, Le livre de poche, Classiques de la philosophie, Paris, 1993, p.85.

<sup>1138</sup> A.-J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. cit.*

<sup>1139</sup> D. DE BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, *op. cit.*, p.165.

<sup>1140</sup> *Op. cit.*

l'analyse de la clause programmatoire et de révéler la nature normative de cette dernière.

1) La clause programmatoire en tant que "signification d'une proposition"

Cette expression désigne un outil de "texture purement mentale, idéale," un outil constitué "de purs contenus de pensée", pour reprendre l'expression du professeur Amselek<sup>1141</sup>. La proposition, qui est, selon Kelsen, "la signification d'un acte de pensée, est la signification de l'énoncé, qui est le produit d'un acte de langage, dans lequel est exprimée la signification de l'acte de pensée"<sup>1142</sup>. Elle s'identifie comme le sens du message contenu dans un acte ; elle est le *negotium*, c'est-à-dire le contenu sémantique, qui compose l'*instrumentum* en tant que contenant juridique.

Elle révèle tant l'acception des mots que la valeur du discours ainsi prononcé, car "la signification d'une phrase dépend à la fois de son *sens* et de la *force* que son auteur lui imprime, en particulier grâce à la situation qu'il occupe dans le contexte où il l'énonce"<sup>1143</sup>. Autrement dit, une proposition est porteuse d'une signification dont la portée est liée à la personne du locuteur. En ce sens, elle s'identifie comme étant *illocutoire* : basé sur la distinction entre la signification et la force de l'énonciation, le premier déterminant le deuxième, ce qualificatif traduit rationnellement les circonstances qui entourent l'élaboration de la phrase. Il contribue à déterminer l'effet produit par l'acte de parole. Ainsi, les actes de langage qui sont nécessairement *performatifs* dès lors qu'ils impliquent une action ou un comportement<sup>1144</sup> et qu'ils engendrent "un nouveau fait social"<sup>1145</sup>, ont une portée qui varie suivant le statut de celui qui les prononce. Autrement dit, un mot peut avoir une force différente selon son auteur.

<sup>1141</sup> P. AMSELEK, La teneur indéterminée du droit, *op. cit.*, p.1200.

<sup>1142</sup> H. KELSEN, Norme et proposition en théorie du droit, *Droits* 1991-13, p.139, *loc. cit.*, p.140.

<sup>1143</sup> D. DE BECHILLON, *op. cit.*, p.167.

<sup>1144</sup> J.L. AUSTIN, *Quand dire c'est faire*, Paris, Ed. Le Seuil, 1991, p.41 et s.

<sup>1145</sup> C. GRZEGORCZYK, Le rôle du performatif dans le langage du droit, *APD*, tome XIX, *Le langage du droit*, 1974, *op. cit.*, p.229, *loc. cit.*, p.238.

Cette conception du langage contribue à analyser scientifiquement le discours contenu dans les conventions de lutte contre les pollutions et à lui reconnaître un caractère à la fois *performatif* et *illocutoire*.

Le premier qualificatif est évident, puisque nombreux sont les termes qui impliquent une action ; les accords tendent, en général, à organiser le financement d'opérations environnementales par les contractants publics et à programmer la réalisation de travaux par les autres parties. Ils sont donc porteurs d'affirmations qui "créent des effets dans la réalité extralinguistique"<sup>1146</sup>.

En signant le contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages, les contractants (l'Etat, le département concerné et l'agence de l'eau compétente territorialement) "ont décidé de se concerter et de conjuguer leurs efforts, pour améliorer la qualité des eaux superficielles et souterraines du département", aux termes de l'article 1<sup>er</sup>. Cette stipulation poursuit en précisant que "ce programme a pour objet de réduire les pollutions de l'eau d'origine agricole".

De même, l'engagement volontaire de maîtrise des émissions de Co<sub>2</sub> et des consommations d'énergie de l'industrie cimentière française pour la période 1990-2000 du 10 octobre 1996 stipule en préambule que celle-ci "a accepté de souscrire un engagement nouveau", ce qui sous-entend que ce dernier va avoir des répercussions visibles sur la qualité de l'environnement.

Pareillement, lorsque les communes signent une charte d'objectifs par laquelle elles souhaitent s'organiser en réseau conformément aux dispositions de la circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes<sup>1147</sup>, elles poursuivent l'objectif de développer la coopération intercommunale.

A travers ces exemples, le caractère performatif des énoncés se manifeste au point de devenir un aspect fondamental de l'analyse du langage conventionnel.

En revanche, la dimension illocutoire de ce dernier apparaît fluctuante, car "c'est avant tout, le statut du locuteur qui confère son *autorité* à un énoncé",

---

<sup>1146</sup> *Op. cit.*, p.237.

<sup>1147</sup> *Préc.*

comme le souligne D. de Béchillon<sup>1148</sup>. La légitimité de l'auteur qui résulte d'une habilitation à l'exercice d'un pouvoir juridique devient alors primordiale, car c'est elle qui attribue en partie la force juridique à la convention.

Le fait pour l'industrie cimentière de s'engager à réduire les émissions de poussières des fours incinérant des déchets industriels spéciaux<sup>1149</sup> constitue un discours puissant qui tend à convaincre l'interlocuteur de la validité de son action.

En signant une charte pour l'implantation des antennes relais, les représentants des opérateurs de téléphonie mobile engagent leurs sociétés à respecter les principes d'information, de concertation, de transparence et de santé publique, ainsi que les règles d'urbanisme. Ils formalisent la volonté des entreprises de soumettre les travaux d'installation de stations de base à une procédure déterminée par le présent document.

Les accords signés par les représentants des diverses institutions – les collectivités locales, l'Etat et les agences de l'eau, notamment – sont également pourvus d'une solennité qui est propre à leur reconnaître une autorité juridique. Le ministre, le préfet, le maire, les présidents du conseil général et du conseil régional sont compétents pour signer les actes. Les uns et les autres engagent ainsi la personne publique qu'ils représentent. Le directeur de l'agence de l'eau concernée, en signant les conventions d'aide financière, oblige l'organisme à verser les sommes d'argent expressément prévues. Cette signature atteste la décision prise en interne de subventionner les opérations considérées, qui sont notamment exposées dans les contrats de milieux et les contrats d'agglomération.

Les conventions de lutte contre les pollutions présentent un caractère illocutoire. Leur caractère normatif ne fait donc pas de doute à cet égard, encore faut-il que l'énoncé qu'elles contiennent prescrive un modèle de conduite.

---

<sup>1148</sup> D. DE BECHILLON, *op. cit.*, p.168.

<sup>1149</sup> L'engagement de l'industrie cimentière de réduction des émissions de poussières des fours de cimenteries incinérant des déchets industriels spéciaux du 10 octobre 1996.

2) La clause programmatrice en tant que "signification d'une proposition indiquant un modèle de conduite"

Cette précision est fondamentale, car elle commande la distinction entre la proposition et la norme. Celle-là est la signification d'un acte de pensée, alors que celle-ci, "qui est la signification d'un acte de volonté, est la signification d'un énoncé, qui est lui-même le produit d'un acte de langage, par lequel est exprimée la signification de l'acte de volonté"<sup>1150</sup>. Autrement dit, elle est "la signification d'un acte de volonté réglant la conduite d'autrui"<sup>1151</sup> qui s'identifie comme un "modèle idéal"<sup>1152</sup> appelé à servir de référence pour mesurer la conformité des situations, des actes, des actions et des comportements aux dispositions écrites et d'en évaluer les conséquences<sup>1153</sup>.

Les propositions des conventions de lutte contre les pollutions prescrivent des modèles comportementaux qui sont adressés aux signataires, notamment en prévoyant le versement par les personnes publiques d'une aide financière selon un échéancier déterminé : par exemple, le contrat de rivière établit un calendrier prévisionnel de paiement des contributions qui s'échelonne sur cinq ans. Parallèlement, les cocontractants devront réaliser les actions selon cette même programmation : dans l'exemple précité, les bénéficiaires des subventions effectuent les travaux mentionnés dans l'accord en respectant les délais précisés par ce dernier.

---

<sup>1150</sup> H. KELSEN, Norme et proposition en théorie du droit, *op. cit.*, p.140.

<sup>1151</sup> *Ibid.*

<sup>1152</sup> A. JEAMMAUD, La règle de droit comme modèle, *D.* 1990, chron. p.199, *loc. cit.*, p.203.

<sup>1153</sup> A. JEAMMAUD (*ibid.*) explicite cette notion de "modèle idéal" en relevant que "sa vocation sera de permettre l'évaluation de situations, rapports, actes, actions, conduites ou autres objets encore, c'est-à-dire de déterminer comment ils doivent être du point de vue du système auquel appartient cette norme, afin d'être conformes à ses dispositions et de procurer, le cas échéant, les résultats attachés à cette conformité (...).

La perspective de mise en œuvre de ce modèle idéal, de cette variété d'étalon, peut être celle d'une action à venir, c'est-à-dire de la réalisation d'une opération dont on attend un certain résultat ou de l'aménagement d'une situation juridique (...).

Mais la perspective de référence aux règles peut être aussi de contester ce qui a été fait, en vue de poursuivre éventuellement un résultat pratique (cas de celui qui, souhaitant obtenir l'annulation d'un acte ou la réparation d'un dommage, confronte un acte déjà accompli aux normes réglant sa validité ou une séquence événementielle aux règles de responsabilité civile). Elle peut être encore d'apprécier la conformité d'un certain état de choses aux règles en vigueur, en vue d'un constat aux usages variables (attitude élémentaire de l'inspecteur du travail visitant un établissement, ou activité d'audit)".

Toutes les parties sont donc tenues d'agir conformément à ces stipulations, car est-il utile de rappeler que "la détermination des modèles à atteindre s'opère toujours dans un registre impératif"<sup>1154</sup> ?

3) La clause programmatrice en tant que "signification d'une proposition indiquant un modèle de conduite sur un mode impératif"

Un énoncé programmatrice est manifestement normatif, puisqu'il prescrit un modèle de conduite sur un mode impératif. Ce caractère qui évoque évidemment l'obligation, le devoir, "le rapport du permis et de l'interdit"<sup>1155</sup>, apparaît d'emblée paradoxal eu égard à la notion même de programmation, laquelle sert à "indiquer du souhaitable (et à) dessiner des orientations"<sup>1156</sup>.

Il s'inscrit inévitablement dans le registre de la recommandation, et s'identifie comme une technique de direction juridique non autoritaire "qui permet de concilier la direction totalitaire des conduites par les pouvoirs publics avec une marge indispensable d'initiative des gouvernés", comme le précise P. Amselek<sup>1157</sup>. Il demeure néanmoins une norme qui exprime l'idée que le comportement qu'elle prescrit est considéré comme devant obligatoirement avoir lieu.

Le Contrat de développement de pays de Rhône-Alpes « Ardèche Méridionale » du 28 avril 2005 établit un programme d'actions sur cinq ans contribuant à l'essor économique du territoire. Il précise les opérations à réaliser à cet effet et détaille les montants des subventions à verser. Le caractère descriptif des énoncés destinés à orienter les décisions et à guider les partenaires dans l'objectif environnemental, relève néanmoins du mode impératif. Dans ces conditions, les clauses conventionnelles constituent des normes dont la nature est spécifique précisément en raison de la notion de programmation.

<sup>1154</sup> D. DE BECHILLON, *op. cit.*, p.173.

<sup>1155</sup> *Op. cit.*, p.177.

<sup>1156</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *op. cit.*, p.678.

<sup>1157</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.288.



Cette remarque invite à démontrer le caractère normatif de la clause programmatrice par référence au terme d'impératif. Un énoncé sera donc normatif s'il suit un mode impératif. Cette qualification n'aboutit pas pour autant, à lui attribuer une qualité similaire à celle des clauses contractuelles ou réglementaires. De toute évidence, la programmation induit une souplesse que ne permettent pas les autres énoncés. C'est alors reconnaître des degrés de normativité. La clause programmatrice serait une norme moins impérative que les stipulations contractuelles et réglementaires.

Le principe d'impératif est de l'essence même de la notion de norme et apparaît consubstantiel à l'idée de droit. Il tient lieu de critère des normes, et "il donne d'elles un signe d'identification différentiel là où aucune de leurs autres caractéristiques n'y parvient"<sup>1158</sup>. Il permet de procéder à une distinction fondamentale entre les propositions scientifiques et les normes au regard des relations qu'elles entretiennent entre elles.

Les premières ont une fonction qualifiée de "*recognitive*"<sup>1159</sup>, car leur but consiste à "élaborer des modèles à reproduire, à réaliser, des modèles de fabrication destinés à guider l'action créatrice des hommes"<sup>1160</sup>. Leur vocation est donc de "constituer des modèles du déroulement des choses dans la réalité, des modèles de la survenance des choses dans le cours du réel"<sup>1161</sup>. Elles sont élaborées à partir de l'observation des faits qu'elles visent à reproduire. Elles apparaissent donc comme des propositions objectives qui décrivent la réalité. En tant que telles, elles peuvent être vraies ou fausses selon que les choses se produisent conformément à leurs indications ou autrement. Elles sont, par conséquent, liées entre elles par une relation de causalité que traduit l'équation suivante : "si A est, B est"<sup>1162</sup>.

En ce sens, elles se distinguent des normes dont la fonction est dite directive : "Leur finalité instrumentale essentielle est de servir à guider, à diriger la conduite des hommes", comme le souligne le professeur Amselek<sup>1163</sup>. A ce titre,

---

<sup>1158</sup> *Op. cit.*, p.180.

<sup>1159</sup> P. AMSELEK, *Norme et loi, op. cit.*, p.97.

<sup>1160</sup> *Ibid.*

<sup>1161</sup> *Ibid.*

<sup>1162</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit, op. cit.*, p.85.

<sup>1163</sup> *Op. cit.*, p.96.

celles-ci ne sont pas vraies ou fausses comme dans le cas précédent, mais seulement "valables ou non valables", c'est-à-dire "qu'(elles) existent ou qu'(elles) n'existent pas", comme le précise Kelsen<sup>1164</sup>. Car "la norme n'est pas une assertion, elle n'est pas une description d'un objet, mais une *prescription*"<sup>1165</sup>. Elles entretiennent alors entre elles un lien d'imputation tout à fait spécifique, par lequel est appliquée une sanction pénale à un agissement, une dette de réparation à un fait dommageable et est retenue la nullité d'un acte en raison de certains vices ou irrégularités, et qui s'énonce de la manière suivante : "Si A est, B doit être (*sollen sein*) ; et ceci n'implique nullement que B sera réellement chaque fois que A sera"<sup>1166</sup>.

Aussi apparaissent-elles par essence conditionnelles et "fondamentalement hypothétique(s)"<sup>1167</sup>, car leur structure serait toujours bipartite composée alors "d'une hypothèse ou présupposition (ou encore : antécédent, présupposé, fait juridique) et d'une conséquence ou effet juridique (ou encore : conséquent, dispositif)"<sup>1168</sup>, ou, selon les termes de L. Raucent<sup>1169</sup>, "d'une hypothèse et d'un dispositif", "d'une condition et d'un effet".

Il importe alors de se référer à la distinction kantienne de cette notion grâce à laquelle s'opère une approche didactique de la clause programmatrice. Selon Kant, tous les impératifs "commandent ou *hypothétiquement ou catégoriquement*"<sup>1170</sup>. Il précise "les impératifs hypothétiques représentent la nécessité pratique d'une action possible, considérée comme moyen d'arriver à quelque autre chose que l'on veut (ou du moins qu'il est possible qu'on veuille)", alors que "l'impératif catégorique serait celui qui représenterait une action comme nécessaire pour elle-même, et sans rapport à un autre but, comme nécessaire objectivement"<sup>1171</sup>. La distinction entre eux deux repose manifestement sur la notion de but : si l'action n'est bonne que comme moyen

---

<sup>1164</sup> *Op. cit.*, p.81.

<sup>1165</sup> *Ibid.*

<sup>1166</sup> *Op. cit.*, p.85.

<sup>1167</sup> A. JEAMMAUD, *op. cit.*, p.205.

<sup>1168</sup> *Ibid.*

<sup>1169</sup> L. RAUCENT, *Pour une théorie critique du droit*, Paris, Duculot, 1975, p.141.

<sup>1170</sup> E. KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, *op. cit.*, p.85.

<sup>1171</sup> *Ibid.*

pour quelque autre chose, l'impératif est dit hypothétique ; si elle est représentée comme bonne en soi, il est alors catégorique.

Appliquée au droit<sup>1172</sup>, cette distinction permet d'apprécier l'évolution de la technique juridique et de systématiser des données empiriques souvent complexes. Elle conforte l'idée selon laquelle la direction des conduites serait désormais autoritaire et souple<sup>1173</sup> ; l'impératif catégorique alors entendu comme celui qui "déclare l'action objectivement nécessaire en elle-même, sans rapport à un but quelconque, c'est-à-dire sans quelque autre fin"<sup>1174</sup> et qui commande immédiatement cette conduite, et l'impératif conditionnel comme celui qui "présuppose le consentement du destinataire sur la finalité de la proposition, sur l'objectif à atteindre"<sup>1175</sup>, puisque le sujet "n'en est à proprement parler sujet que s'il se propose effectivement le but auquel conduit le moyen prescrit"<sup>1176</sup>. L'un et l'autre contribuent à parer des attributs de la normativité des documents, des textes qui s'éloigneraient autrement d'une telle reconnaissance.

Cette distinction écarte les propositions purement descriptives qui, en tant que telles, ne sont pas *a priori* porteuses de normes. Or, les exclure radicalement c'est oublier l'existence d'une composante impérative au cœur de l'incitation, comme le relève D. de Béchillon<sup>1177</sup>.

L'approche scientifique de la notion d'impératif commande précisément la qualification des propositions selon la nature de la prescription (celle qui est dite impérative ou celle qui est dite hypothétique, conditionnelle), en participant à une structuration des énoncés juridiques.

---

<sup>1172</sup> Chez Kant, le droit ne peut constituer un impératif catégorique, car cette expression est propre à la morale, comme l'explique S. GOYARD-FABRE en retenant que "les règles juridiques ne possèdent ni même structure, ni même nature, que la loi morale du pur devoir" (*Essai de critique phénoménologique du droit*, Librairie Klincksiek, Paris, 1972, p.87). Néanmoins, cette notion est largement utilisée en cette matière : voir à cet égard, P. DUPIRE, Liberté et contrainte juridique : la définition kantienne du Droit, in D. Lochak (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF-CURRAP, 1989, p.162.

<sup>1173</sup> Sur la distinction entre la technique de direction autoritaire et souple de la conduite humaine, cf. P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.275 ; J.-B. AUBY, Production juridique et prescription juridique, *op. cit.*, p.673.

<sup>1174</sup> E. KANT, *op. cit.*, p.86.

<sup>1175</sup> D. DE BECHILLON, *op. cit.*, p.192.

<sup>1176</sup> R. CAPITANT, *Introduction à l'étude de l'illicite. L'impératif juridique*, *op. cit.*, p.13.

<sup>1177</sup> D. DE BECHILLON, *op. cit.*, p.278.

Ceux-ci apparaissent scindés en trois types fondamentaux : conformément à l'analyse de D. de Béchillon, certains "sont pourvus d'une composante impérative catégorique réalisant une direction autoritaire des conduites. D'autres portent une norme conditionnelle et visent à une direction plus souple des comportements. D'autres, enfin, affichent une dimension descriptive (lorsqu'ils *rappellent* une norme préexistante, par exemple, ou une information de type scientifique), mais cette description n'est *jamais* pure et s'accompagne toujours d'un effet de type prescriptif : un rappel à l'ordre préexistant, ou une incitation"<sup>1178</sup>, de sorte qu'ils s'apparentent au précédent.

Il convient de les appréhender en deux groupes, celui qui véhicule une prescription impérative catégorique et celui qui est porteur d'une prescription conditionnelle et qui présente éventuellement une partie descriptive.

La clause programmatrice constitue une norme impérative conditionnelle qui tend "toujours à une direction (souple la plupart du temps) de la conduite humaine"<sup>1179</sup>. Elle peut seulement viser à prescrire un comportement. Dans ce cas, elle incite les partenaires à suivre le plan d'actions et à appliquer l'échéancier prévisionnel de financement des opérations environnementales. Le contrat de vallée inondable du Val de Saône du 1<sup>er</sup> septembre 2004 qui regroupe le Syndicat mixte Saône-Doubs, les communes du Val de Saône, les Départements du Rhône, de la Côte D'Or, des Vosges, de l'Ain, de la Saône-et-Loire et la Haute-Saône, ainsi que les régions compétentes territorialement, établit un programme d'actions sur cinq ans comptant un certain nombre de mesures et interventions différentes visant à la préservation de la ressource en eau, à son entretien, à sa valorisation et à la gestion de l'inondabilité. Il prévoit le coût correspondant à chacune d'entre elles.

La clause programmatrice invite aussi les signataires à agir selon les modalités qu'elle définit. Elle peut, à cet effet, faire un rappel de la réglementation existante afin de conférer un fondement juridique aux prescriptions. Dans ce cas, elle est une norme prescriptive qui a une dimension descriptive. Dans la Charte des stations de base de téléphonie mobile de Lyon du 28 mai 2002, la référence, à l'article 2, à la circulaire interministérielle du 16 octobre 2001 relative à

---

<sup>1178</sup> *Ibid.*

<sup>1179</sup> *Op. cit.*, p.279.

l'implantation des antennes relais de radiotéléphonie mobile<sup>1180</sup> et au décret du 3 mai 2002 relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques<sup>1181</sup>, permet de justifier les prescriptions imposées aux opérateurs. Ces derniers, conformément aux textes précités, doivent, pour toute nouvelle installation, adresser à la mairie un dossier précisant le type d'antenne utilisé, son lieu d'implantation, et mentionnant les périmètres de sécurité. Ils s'engagent par ailleurs, à certifier que les seuils d'exposition aux champs électromagnétiques en vigueur résultant de la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 1999<sup>1182</sup> transcrite par le décret du 3 mai 2002 précité, ne sont pas dépassés.

Dans ces conditions, la clause programmatrice confère nécessairement aux parties un pouvoir d'appréciation. L'Engagement du groupe Pechiney du 1<sup>er</sup> janvier 2001 fixe à 15 % l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à atteindre d'ici 2012, par rapport à 1990. En ne précisant pas les investissements qui seront effectués à cet effet, il laisse à l'entreprise une marge de manœuvre dans le choix des moyens. Il en est de même de l'accord signé par EDF et l'Association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre en juin 2003, qui concerne la réduction de 25 % des émissions de gaz à effet de serre rapportées au kilowattheure produit, par rapport à 1990. Il prévoit un objectif de 60 grammes de CO<sub>2</sub> /kWh pour la période 2003-2007 au lieu de 80 grammes sur tous les sites de production en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-Mer, mais il ne précise pas les modalités de cette diminution qui seront décidées par l'entreprise.

La clause programmatrice est donc une norme qui prescrit un comportement de façon peu autoritaire, afin de laisser "une marge de possibilité ou latitude à l'intérieur de laquelle doit se tenir la ligne de conduite à suivre ou déjà effectivement suivie" qui varie suivant les circonstances, comme le souligne le

---

<sup>1180</sup> Circulaire interministérielle du 16 octobre 2001 relative à l'implantation des antennes relais de radiotéléphonie mobile, *JORF* 23 octobre 2001, p.16690.

<sup>1181</sup> Décret n°2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L 32 du code des postes et télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques, *JORF* 5 mai 2002, p.8624.

<sup>1182</sup> Recommandation du Conseil du 12 juillet 1999, n°1999/519/CE, relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques de 0 HZ à 300 GHZ, *JOCE* L 199/59 du 30 juillet 1999.

professeur Amselek<sup>1183</sup>. L'auteur précise que cette marge est "de degré 0 dans le cas des règles d'interdiction, qui défendent de faire telle chose dans telles circonstances ; (elle est) de degré maximal, de degré 1 (ce qui correspond en même temps à un degré 0 d'impossibilité) dans le cas des règles d'obligation qui imposent de faire telle chose dans telles circonstances ; et de degré intermédiaire dans le cas des règles de permission qui offrent, par définition même, aux intéressés la latitude de faire ou de ne pas faire ce qui est permis"<sup>1184</sup>.

Finalement, "tous les actes juridiques sont (...) normatifs, au moins virtuellement. Mais ils le sont de diverses manières, et surtout selon des *degrés* très marqués"<sup>1185</sup>, ce qui semble contredire la position du professeur Meschériakoff<sup>1186</sup> qui, à propos du contrat de plan Etat / Région Rhône-Alpes, réfute la présence de normes dans des actes pour l'application desquels les partenaires "ne s'engagent que s'ils décident de ne pas violer le contrat"<sup>1187</sup>. Ce qui leur confère, selon lui, "une portée contraignante non juridique, mais sociologique"<sup>1188</sup>.

Or, au terme de l'analyse précédente, la clause programmatrice s'identifie logiquement comme une norme dont la dimension obligatoire est véhiculée avec une force variable : elle contient tout au plus un impératif conditionnel qui témoigne du caractère éminemment consensuel de ses propositions.

Les conventions de lutte contre les pollutions comportent des stipulations qui s'identifient comme des normes conditionnelles : tels sont les articles relatifs à la planification des actions à réaliser. Le contrat de rivière par exemple, accorde une place importante à la programmation des opérations qui seront menées en matière d'assainissement des eaux résiduaires, de travaux de restauration et de renaturation des berges et du lit, d'entretien et de gestion de la rivière, notamment. Il indique en outre les objectifs de préservation et de restauration du milieu, lesquels visent à l'amélioration de la qualité des eaux, et à la restauration physique et à la mise en valeur des cours d'eau.

---

<sup>1183</sup> P. AMSELEK, La teneur indéfinie du droit, *op. cit.*, p.1200.

<sup>1184</sup> *Ibid.*

<sup>1185</sup> D. DE BECHILLON, *op. cit.*, p.279.

<sup>1186</sup> A.-S. MESCHERIAKOFF, La planification à la française entre centralisation et décentralisation, *RFDA* septembre-octobre 1995, p.999.

<sup>1187</sup> *Op. cit.*, p.278.

<sup>1188</sup> *Op. cit.*, p.1006.

Ces accords contiennent par ailleurs des propositions dont le caractère descriptif est évident. Le contrat de rivière présente l'état des milieux, un diagnostic du fonctionnement de la rivière et de son écosystème. Il en est de même du contrat d'agglomération, lequel précise "les axes prioritaires d'intervention des différents signataires"<sup>1189</sup> en intégrant les dimensions économiques et sociales dans l'appréhension du développement durable de l'agglomération. La charte d'objectifs conclue dans le cadre de la politique des réseaux de villes "décrit les principaux enjeux de développement territorial et définit la stratégie d'intervention à moyen terme du réseau, ainsi que les domaines sur lesquels porteront ses actions prioritaires"<sup>1190</sup>. Le contrat de plan Etat / ADEME pour 2000-2006 du 19 juin 2001, définit les trois grands axes de priorités qui consistent à développer une économie du déchet à haute qualité environnementale, à poursuivre et amplifier un effort durable de maîtrise de l'énergie et à améliorer les performances des transports et réduire la pollution de l'air.

La programmation s'affiche comme un énoncé essentiel sur lequel repose la totalité de l'accord. Elle témoigne de singularités qui la distinguent du contenu des contrats habituellement reconnus en droit.

Les conventions de lutte contre les pollutions apparaissent manifestement comme des actes qui formulent à la fois des commandements et des recommandations. Elles combinent les deux techniques de direction des conduites humaines : les clauses programmatoires, contractuelles et institutionnelles en reprennent les traits et concourent à ce titre à la formation d'un cadre normatif dans lequel elles s'intègrent de manière indissociable et indissoluble.

Désormais, par cette approche fondamentalement analytique, le contenu des accords est dépouillé de son apparence empirique pour être revêtu des attributs de la rationalité. La linguistique et la notion de norme participent à

---

<sup>1189</sup> Article 4. A) du décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération, *préc.*

<sup>1190</sup> Article II, 1°, d) de la circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes, *JORF* 7 juin 2000, p.8571.

cette réflexion en guidant l'appréhension des énoncés. Elles constituent toutes deux une référence et permettent de donner une assise théorique à une conception essentiellement pragmatique des données du réel. Sans pour autant annihiler la frontière entre le "prescriptif" et le "descriptif" comme le suggère *in fine* J.-L. Austin<sup>1191</sup>, et "aligner l'analyse du discours de la science sur celle du discours normatif"<sup>1192</sup>, la théorie des actes de langage sert en effet une démarche rationnelle qui dépasse la seule étude du sens des mots employés pour apprécier la personnalité du locuteur. C'est alors au regard de la rhétorique et de la posture de l'auteur<sup>1193</sup> de l'énoncé que ce dernier tire sa force illocutoire et s'identifie ainsi comme une norme.

Cette appréciation contribue manifestement à consolider la dimension prescriptive de certains discours et à les faire pénétrer dans la sphère de la normativité : ceux-ci sont alors appréhendés scientifiquement et cernés juridiquement. Pour autant, une telle approche tend à imprégner l'édifice conventionnel d'une identité singulière qui mêle logique et subtilité.

La convention-cadre se présente comme un cadre théorique qui tend à propager l'image d'un droit rigoureux duquel dépend sa légitimité. Elle alimente une analyse approfondie de ses clauses en veillant au maintien de leur spécificité. Elle dessine une figure particulière du contrat qui mélange des données de nature différente et les cristallise en un ensemble conceptuel cohérent. Ces stipulations conservent donc leurs particularités qui ne manquent pas de poser des problèmes d'ordre essentiellement technique.

---

<sup>1191</sup> J.-L. AUSTIN, *Quand dire, c'est faire*, *op. cit.*, p.152 et s.

<sup>1192</sup> O. CAYLA, La notion de signification en droit, contribution à une théorie du droit naturel de la communication, Thèse Paris II (dact.) 1992, p.29.

<sup>1193</sup> Voir en ce sens, P. AMSELEK, Philosophie du droit et théorie des actes de langage, *in* P. AMSELEK (dir.), *Théorie des actes de langage, éthique et droit*, *op. cit.*, p.130 et s.



## SECTION II : LES IMPLICATIONS JURIDIQUES DE L'ANALOGIE.

### LA PORTEE JURIDIQUE DE LA REFERENCE A LA NOTION DE CONVENTION-CADRE

La référence à la notion de convention-cadre emporte des conséquences pratiques liées à la prise en compte de la nature singulière des clauses. Elle a permis de mettre en lumière les caractères des stipulations, de procéder à leur identification et de leur attribuer une portée spécifique. Elle a des implications concrètes qui concernent le niveau de contrainte dont est porteur chacun des énoncés. L'application de la distinction entre les clauses contractuelles, institutionnelles et programmatoires présente en effet un intérêt pratique évident. Elle contribue à la reconnaissance de plusieurs degrés de normativité auxquels correspondent une force obligatoire spécifique. Les normes contractuelles et institutionnelles s'apparentent à des commandements qui ont une dimension contraignante. Les normes programmatoires correspondent à des recommandations qui n'imposent pas mais suggèrent une ligne de conduite. Les clauses ont des implications différentes suivant le degré d'obligation qu'elles produisent.

Précisément, le concept d'obligation tend à mesurer les effets pratiques de la qualification des stipulations en fonction de leurs caractéristiques. Il est indissolublement lié au caractère normatif des énoncés juridiques : il justifie le mode impératif avec lequel ceux-ci sont formulés. Autrement dit, il s'identifie à la norme à laquelle il se réfère ; comme le souligne H. Kelsen, "l'obligation juridique à une certaine conduite, loin d'être une donnée différente de la norme juridique qui ordonne cette conduite, est cette norme juridique elle-même"<sup>1194</sup>. Il implique donc obéissance au discours qui prescrit un certain comportement dont la violation est réprimée. Elle est donc "essentiellement liée à celle de sanction"<sup>1195</sup>.

---

<sup>1194</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, op. cit., p.123.

<sup>1195</sup> *Op. cit.*, p.124.

Appliquée à la convention, l'obligation en désigne les effets communs ; elle traduit un "lien de droit entre deux ou plusieurs personnes en vertu duquel l'une des parties, le créancier, peut contraindre l'autre, le débiteur, à exécuter une prestation (donner, faire ou ne pas faire)" <sup>1196</sup>, et ce, au moyen d'un acte contractuel. L'expression "obligation conventionnelle" apparaît donc comme un concept de droit qui tente de mettre en relief les conséquences pratiques de l'application de l'accord. Elle favorise la prise en compte des caractéristiques des clauses pour s'adapter au degré de normativité de chacune d'elles. Elle témoigne d'une souplesse qui lui permet d'afficher une force contraignante modulable, nuancée en fonction du type d'énoncé concerné. En effet, le concept d'obligation commande une force agissante qui diffère suivant la proposition ; il évoque à la fois les trois significations dont est porteur l'acte, à savoir contractuelle, institutionnelle et programmatrice -, avec lesquelles il entretient des relations irréductibles. Il propage une dimension contraignante adaptée au niveau d'impératif que distillent les stipulations, de sorte qu'à chacune des clauses correspond un type d'obligation, lequel est contractuel, institutionnel ou programmatrice. L'obligation apparaît alors comme une "notion caméléon", selon l'expression le professeur Prieur lorsqu'il qualifie le mot "environnement"<sup>1197</sup>, qui exprime des réalités différentes suivant la prescription à laquelle il est adossé ; cet appui est indispensable pour légitimer cette scission conceptuelle, qu'il sous-tend par ailleurs. En cela, la notion d'obligation s'identifie comme une expression relative, dont les caractéristiques dépendent du contexte auquel elle s'applique.

L'obligation recouvre donc une force appropriée au type de clause considéré, de sorte que sa dimension contraignante diffère suivant qu'il s'agit d'un énoncé contractuel, institutionnel et programmatrice.

Cette appréhension juridique tend à clôturer la démarche de rationalisation des conventions en contribuant à stigmatiser une singularité jusque là occultée, et ce au moyen d'une grille d'analyse. Celle-ci permet de systématiser leurs caractéristiques en les couvrant des attributs juridiques propres à leur conférer

---

<sup>1196</sup> G. MONTAGNIER, S. GUINCHARD (dir.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit.

<sup>1197</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, op. cit., p.1.

une valeur absolue. Elle tend à s'imposer comme un cadre référent où chacun des actes trouve une place appropriée vers laquelle il s'incline naturellement.

Il importe donc de suivre une démarche d'identification de la notion d'obligation en veillant à prendre la mesure de la scission de la nature des clauses, et d'encadrer scientifiquement les traits significatifs des accords en les recouvrant de formules types. Il convient alors de montrer, tout d'abord, en quoi les prescriptions tendent *vers une obligation conventionnelle relative* (paragraphe I), puis de s'attarder sur *la constitution d'une grille d'analyse des conventions, comme l'aboutissement de la démarche de rationalisation* (paragraphe II).

#### PARAGRAPHE I : VERS UNE OBLIGATION CONVENTIONNELLE RELATIVE

Les conventions de lutte contre les pollutions expriment, à des degrés différents, l'obligation qui incombe aux partenaires dans la mise en œuvre des mesures environnementales. Suivant la nature de l'énoncé, la contrainte qui lui est attachée est plus ou moins forte. Les clauses contractuelles et institutionnelles ont un caractère impératif qui oblige les partenaires à les respecter. La clause programmatrice témoigne d'une normativité conditionnelle qui est dépourvue de dimension contraignante.

Dans ces conditions, l'obligation conventionnelle semble être une formule relative qui illustre la normativité spécifique des conventions de lutte contre les pollutions. Elle emprunte les traits distinctifs de la clause à laquelle elle s'applique, et devient "l'expression d'une norme, dont elle fait partie intégrante"<sup>1198</sup> ; elle lui est assimilée au point d'apparaître consubstantielle à

---

<sup>1198</sup> A.-J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. cit.*

elle. Or, au regard de la distinction kantienne de la notion d'impératif, laquelle caractérise la norme, il est évident que la dimension obligatoire de cette dernière est constamment présente même si elle se décline selon des degrés différents. Que la prescription soit catégorique ou conditionnelle, elle commande de manière autoritaire ou souple un comportement dont le non-respect est sanctionné. Est-ce pour autant une contrainte ? Comme le soutient A.-J. Arnaud, "toute norme n'est pas nécessairement génératrice d'obligation, en ce sens qu'une norme peut contraindre une personne sans que celle-ci se sente tenue de s'y soumettre : elle ne le fera que pour échapper à une sanction, qui lui paraîtra pire que la soumission à la norme"<sup>1199</sup>.

Autrement dit, l'obligation serait une notion inhérente à celle de norme, mais ne l'exprimerait pas dans sa totalité. Est-ce alors admettre des foyers exclus de l'obligation au sein même d'une proposition normative ? Partant du postulat selon lequel le caractère impératif envahit la sphère de la normativité, force est de reconnaître que la notion d'obligation pénètre celle-ci viscéralement en empruntant les signes distinctifs de celui-là. Elle tend à ne pas confondre les différents énoncés en leur réservant un traitement identique. Elle suit, au contraire, le clivage "impératif catégorique / impératif conditionnel", en retenant pour chacun d'eux des modalités précisément adaptées au type de prescription auquel elle s'adosse. En ce sens, elle apparaît fondamentalement "graduée", pour reprendre l'expression du professeur Weil à propos de la normativité<sup>1200</sup>, et cette graduation varie suivant la force de l'impératif contenu dans la proposition.

La notion d'obligation apparaît donc enrichie de subtiles significations qui tendent à entourer chacune des clauses d'effets juridiques liés à la singularité de celles-ci. Il importe alors de la cerner et d'envisager *l'obligation, une notion juridique consubstantielle à la normativité des conventions de lutte contre les pollutions* (A), avant de relater *la force juridique graduelle des obligations conventionnelles* (B).

---

<sup>1199</sup> *Ibid.*

<sup>1200</sup> P. WEIL, Vers une normativité relative en droit international, *RGDIP* 1982, p.5, *loc. cit.*, p.19.

## A : L'OBLIGATION, UNE NOTION JURIDIQUE CONSUBSTANTIELLE A LA NORMATIVITE DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

La nature particulière des clauses des conventions de lutte contre les pollutions implique de s'interroger sur l'application de la notion d'obligation, afin de mieux préciser leurs effets juridiques.

La dimension contraignante des énoncés contractuels et institutionnels est évidente. Etant donné qu'ils commandent un comportement, ils "comportent des prescriptions auxquels les destinataires sont tenus d'obéir"<sup>1201</sup>.

Les propositions programmatrices s'éloignent, en revanche, de l'ordre de la contrainte pour indiquer des objectifs et suggérer une ligne de conduite. Elles "formulent des « recommandations » qu'il serait bon de respecter"<sup>1202</sup>, "mais non obligatoire, de réaliser"<sup>1203</sup>. Elles n'obligent donc pas à suivre un certain comportement. Elles incitent seulement à agir conformément aux énoncés conventionnels. Le fait qu'elles n'imposent pas un comportement, ne signifie pas pour autant qu'elles soient dépourvues de toute force obligatoire. Leur caractère de norme conditionnelle<sup>1204</sup> qui implique une souplesse dans la réalisation des objectifs conventionnels, sous-tend nécessairement la contrainte. La clause programmatrice suppose également un contexte d'autonomie, dans lequel les partenaires, en signant l'accord, attestent leur volonté d'effectuer des travaux de lutte contre les pollutions conformément au programme ainsi établi. L'engagement environnemental est conforme à l'intime conviction des signataires.

La dimension contraignante de la clause programmatrice provient du caractère normatif dont elle témoigne et du contexte d'autonomie dont elle est issue.

---

<sup>1201</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.677.

<sup>1202</sup> *Ibid.*

<sup>1203</sup> P. AMSELEK, Norme et loi, *op. cit.*, p.101.

<sup>1204</sup> Cf. infra, deuxième partie, titre I, chapitre I, section I, paragraphe II, C).

Si, selon Kant, "la nécessité objective d'une action en vertu de l'obligation s'appelle *devoir*"<sup>1205</sup>, c'est précisément parce qu'un accord comprend nécessairement une norme, laquelle s'identifie pour H. Kelsen, comme un "*Sollen*" (devoir) ou "*Sollen Sein*" (devoir être), qui exprime "l'idée que la conduite que l'acte vise à déterminer est considérée comme devant avoir lieu, non seulement du point de vue de l'individu qui pose l'acte, mais également du point de vue des tiers désintéressés"<sup>1206</sup>. Comme le souligne S. Goyard-Fabre, "la règle de droit, toujours, fait autorité au point que vouloir lui échapper, c'est tomber sous l'autorité d'autres règles, (...) et surtout, cette autorité du juridique, sans être une fin en soi, manifeste la force de la loi, l'exigibilité du droit, et fait que (...) le droit a quelque chose d'impérieux"<sup>1207</sup>. En ce sens, la notion d'obligation apparaît intimement liée à celle de norme, laquelle la fait naître et contribue ainsi à la fonder.

La norme commande *a priori* une attitude de soumission du destinataire de la mesure par rapport à l'autorité qui la dicte ; cette hypothèse traduit une situation d'*hétéronomie*, c'est-à-dire "un contexte particulier de relations entre deux ou plusieurs individus, les uns se trouvant dans la position de supérieurs ayant pour fonction d'émettre des commandements ou des recommandations à l'adresse des autres et ces derniers se trouvant dans la position de subordonnés dirigés par autrui"<sup>1208</sup>. L'*hétéronomie* de la volonté est qualifiée par Kant "comme source de tous les principes illégitimes de la moralité"<sup>1209</sup>, par opposition au principe d'*autonomie* de la volonté qui est le "principe suprême de la moralité"<sup>1210</sup>, car, dans ce cas, l'individu choisit délibérément d'obéir à une loi.

Précisément, le droit énonce de plus en plus des règles de conduite autonomes auxquelles se soumettent volontiers les citoyens. D'ailleurs, les conventions de lutte contre les pollutions expriment ce contexte actuel en empruntant largement les traits de l'autonomie et en se présentant comme "une sorte de technique de

---

<sup>1205</sup> E. KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, op. cit., p.120.

<sup>1206</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, op. cit., p.16.

<sup>1207</sup> S. GOYARD-FABRE, *Essai de critique phénoménologique du droit*, op. cit., p.245.

<sup>1208</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, op. cit., p.286.

<sup>1209</sup> E. KANT, op. cit., p.121.

<sup>1210</sup> *Ibid.*

« cogestion » des conduites qui s'inscrit dans un dialogue permanent et complexe entre les gouvernants et les gouvernés eux-mêmes"<sup>1211</sup>.

Ainsi, il convient d'expliciter le caractère obligatoire de la règle de droit au regard de la notion d'obligation, en envisageant tout d'abord, *la norme, comme fondement de l'obligation, puis l'obligation conventionnelle, comme l'expression de la direction autonome de la conduite humaine.*

### 1) La norme, comme fondement de l'obligation

Considérer que les conventions de lutte contre les pollutions sont obligatoires, c'est en somme admettre que toute norme est dotée d'un tel caractère, et ce, contrairement à ce que soutient M.S. Zaki<sup>1212</sup>. Selon lui, le contrat-cadre a pour objet des normes et non des obligations. En fixant les modalités d'élaboration des actes futurs, il serait tout au plus porteur d'une norme de négociation qui ne se confond pas avec l'obligation de négocier.

Dans ces conditions, les conventions de lutte contre les pollutions qui s'apparentent à des accords-cadres, ne possèderaient pas de dispositions contraignantes. Or, ce postulat ne peut être retenu, car ce serait oublier la dimension normative des propositions et n'accorder aucune conséquence à la consubstantialité de l'obligation à la norme.

Les accords, en proposant un programme d'actions de lutte contre les pollutions, s'efforcent de faire évoluer une situation inquiétante pour l'environnement. Ils partent d'un contexte de pollution pour prescrire des mesures d'amélioration destinées à modifier la réalité. Les opérations prévues sont décidées en fonction des faits actuels. Elles se fondent, notamment, sur l'état de pollution de l'eau ou de l'air, pour déterminer les investissements à effectuer.

Le contrat d'agglomération signé le 29 avril 2004 par l'Agence d'eau RMC et la Communauté urbaine de Lyon a pour objectif de lutter contre les pollutions

<sup>1211</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p.292.

<sup>1212</sup> M.S. ZAKI, Le formalisme conventionnel, illustration de la notion de contrat-cadre, *op. cit.*, p.1080.

toxiques déversées dans le Rhône et la Saône. Il envisage une réduction de 50 % de ces polluants d'ici 2006, conformément aux prescriptions du SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau).

L'engagement du groupe chimique Rhodia du 17 décembre 2002 avec l'AERES (Association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre) prévoit une réduction des émissions de gaz à effet de serre sur la période 1990-2010. Il concerne une baisse de 40 % des émissions de CO<sub>2</sub> par la mise en place de co-génération sur les principaux sites, et une diminution des rejets de NO<sub>2</sub> (protoxyde d'azote) évaluée à quatre millions de tonnes par an d'équivalent carbone grâce à une constante amélioration des procédés.

Les conventions prescrivent ainsi des objectifs et des actions à entreprendre afin de modifier la situation actuelle et de la faire évoluer dans le sens d'une amélioration d'un point de vue environnemental. Elles partent du réel, du concret pour se projeter dans le futur. Elles sont, en ce sens, porteuses d'obligation.

Précisément, la notion d'obligation provient nécessairement de la même idée que celle qui explique la normativité d'un énoncé, à savoir les concepts d'*être* et de *devoir être*. Ces deux termes appartiennent à des registres fondamentalement distincts ; le premier se réfère à celui du descriptif – il sert à exposer une situation –, alors que le deuxième est assimilé à celui du prescriptif – il impose une conduite. Certes, seul ce dernier permet de définir la norme, mais les deux, ensemble, contribuent à expliquer le caractère obligatoire de cette dernière. L'*être* exprime une réalité naturelle sur laquelle se fonde le *devoir être* de la norme. Kelsen<sup>1213</sup> insiste d'ailleurs sur la relation essentielle de ces deux notions qui permet à un énoncé d'être valable. Selon lui, la validité de la proposition de *Sollen* (devoir) repose sur celle de la proposition de *Sein* (être), et toutes les normes tirent finalement leur autorité et leur validité d'une norme fondamentale appelée « *grundnorm* », laquelle constitue la source commune de toutes les règles de droit. Cette déduction syllogistique commande un rapport de dépendance entre ces trois termes où la mineure (c'est-à-dire le *Sein*) apparaît comme le pivot de ce raisonnement.

---

<sup>1213</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, op. cit., p.215.



Sans doute l'"obligatorité"<sup>1214</sup> d'un discours résulte-t-elle de la connexion du "fait de *Sein*" et du "*Sollen* de la norme juridique"<sup>1215</sup>. Elle est, pour reprendre l'idée du professeur Chaumont<sup>1216</sup>, un phénomène qui reflète les modalités de deux passages, celui de l'être au devoir être au cours duquel la réalité psychosociologique se transforme en norme de droit, et celui du devoir être à l'être où la norme juridique serait un devoir être qui entrerait dans les faits. L'auteur considère l'être comme les données concrètes qui conduisent à l'accord international, en l'occurrence, et le devoir être comme le contenu même de l'énoncé normatif. L'obligation serait donc, selon lui, la conséquence d'une double contradiction qui aurait été "surmontée"<sup>1217</sup>. La première d'entre elles, appelée primitive, serait inhérente à la réalité sociale, laquelle conduirait à la norme ; elle illustrerait la transformation de l'être en devoir être. La deuxième dite consécutive apparaîtrait dès l'existence de la proposition juridique, et s'analyse comme une contradiction primitive dépassée par laquelle le devoir être une fois formulé devient à nouveau de l'être, car il entre dans les faits. Or, "en devenant de l'être, il fait apparaître l'ambiguïté fondamentale de l'être, l'ambiguïté fondamentale de la réalité"<sup>1218</sup>. C'est précisément au cours de cette transformation qu'apparaît la signification de l'obligation en tant qu'élément objectif.

Les conventions de lutte contre les pollutions s'affichent comme des actes obligatoires qui concrétisent la démonstration théorique précédente. Elles témoignent en effet de la présence de cette double contradiction qui stigmatise le passage de l'être au devoir être et le retour à l'être.

Elles sont élaborées à partir de la constatation des faits qui est appelée à évoluer en raison de la mise en œuvre des mesures prescrites. Elles favorisent la transformation de l'environnement par les acteurs économiques "par la simple vertu d'énonciations, il réalise par le seul verbe le passage de l'être au

---

<sup>1214</sup> P. AMSELEK, *Méthode phénoménologique et théorie du droit*, Thèse, LGDJ, Paris, 1964, p.27.

<sup>1215</sup> *Op. cit.*, p.211.

<sup>1216</sup> C. CHAUMONT, A la recherche du fondement du caractère obligatoire du droit international, in *Réalités du droit international contemporain*, CERI, 1976, p.1, *loc. cit.*, p.4.

<sup>1217</sup> *Ibid.*

<sup>1218</sup> *Op. cit.*, p.5.

devoir-être"<sup>1219</sup>. Le contrat de rivière, par exemple, formalise le premier passage (de l'être au devoir être) en décrivant la situation actuelle du milieu aquatique, en en relatant ses problèmes, puis en programmant les actions qui devront être entreprises pour les résoudre. Le deuxième d'entre eux (du devoir à l'être) se manifeste en revanche lors de la mise en œuvre des mesures ainsi prévues. C'est à ce moment-là que s'exprime le caractère obligatoire de l'énoncé. La concrétisation des stipulations témoigne de l'"obligatorité"<sup>1220</sup> de la norme. De même, la charte d'objectifs élaborée dans le cadre des réseaux de villes consacre de nombreuses lignes à la description de la situation actuelle en exposant le diagnostic partagé par l'ensemble des communes formant le réseau en ce qui concerne l'aménagement du territoire, les équipements de transport, l'enseignement supérieur et la recherche, le développement culturel et sportif, la qualité urbaine et la mixité sociale. Elle énonce des normes qui s'analysent comme le devoir-être, en définissant la stratégie d'intervention à moyen terme du réseau et en précisant les actions communes à entreprendre dans les domaines économique, social et culturel. Le retour à l'être qui fait apparaître la force obligatoire des énoncés implique la réalisation des opérations prévues.

Le sentiment d'obligation dépend aussi en partie de facteurs subjectifs liés à la manifestation d'un "sentiment" lui-même fondé sur des données politiques, économiques, etc. ..., et commandant l'acceptation du texte en tant que norme. Elle est ainsi le produit de la conscience individuelle et collective, laquelle détermine par ailleurs son intensité. Elle reflète en somme le décalage existant entre les deux contradictions, comme le démontre le professeur Chaumont, en précisant : "Si en effet, la contradiction consécutive est plus forte que la contradiction primitive, le sentiment d'obligation disparaît. Si la contradiction primitive est plus forte que la contradiction consécutive, le sentiment d'obligation subsiste"<sup>1221</sup>.

Pour analyser le phénomène du sentiment d'obligation, il importe de procéder à une approche globale afin d'envisager la perception du comportement des

---

<sup>1219</sup> E. DAVID, *Le performatif dans l'énonciation et le fondement du droit international, Mélanges offerts à Charles Chaumont, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : méthodes d'analyse du droit international*, Paris, Pedone, 1984, p.241, *loc. cit.*, p.254.

<sup>1220</sup> P. AMSELEK, *Méthode phénoménologique et théorie du droit*, Thèse, *op. cit.*, p.27.

<sup>1221</sup> *Op. cit.*, p.6.

signataires de l'ensemble des accords, puisque l'acceptation juridique de ces derniers n'est pas encore stabilisée. Ce n'est qu'au bout d'un laps de temps raisonnable qu'il sera possible de se prononcer sur leur caractère obligatoire. La pratique actuelle tend d'ores et déjà à révéler un tel sentiment tant en raison de la liberté qu'ont les contractants à signer ces accords que du respect des propositions : celles-ci résultent de la volonté des contractants de transformer la réalité, et ce conformément aux prescriptions écrites, de sorte que la contradiction primitive est plus forte que la contradiction consécutive. Peu importe que le résultat qualitatif ou quantitatif prévu par l'acte soit effectivement obtenu, le sentiment d'obligation existe dès lors que les actions effectuées par les contractants tendent vers la réalisation des objectifs contenus dans la convention, si le décalage entre le passage de l'être au devoir-être est plus important que celui du devoir-être à l'être.

Dans l'exemple du contrat de rivière, le fait pour les parties de s'engager notamment à améliorer la qualité de l'eau, à restaurer le lit et les berges du cours d'eau, et à réaliser concrètement ces objectifs selon les termes même de l'acte – dans l'ensemble ces contrats sont respectés - traduit un sentiment d'obligation intense qui reflète l'existence d'un décalage plus important entre l'être et le devoir être du premier passage qu'entre le devoir être et l'être du deuxième. Les partenaires sont tenues de respecter l'accord.

Pareillement, lorsqu'un industriel s'engage par écrit à réduire sensiblement les rejets polluants qui résultent de son activité, il témoigne de sa volonté de respecter ce document et d'harmoniser son comportement avec les stipulations qui y sont inscrites. Par ce fait, la contradiction consécutive apparaît bien faible par rapport à la contradiction primitive. Le groupe Péchiney en signant l'engagement de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie pour la période 1990-2000 le 13 mai 1996, s'est obligé à réduire de 19 % les émissions de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>) et de 34 % celles de tétrafluorométhane (CF<sub>4</sub>). Ces objectifs ayant été atteints avant 2000, traduisent un sentiment d'obligation. Le décalage est plus marqué entre le passage de l'être au devoir-être qu'entre le devoir-être à l'être.

Ainsi analysée, l'obligation s'identifie comme une notion indissociable de celle de norme qu'elle contribue à ancrer dans le réel en l'entourant du

pragmatisme nécessaire à son effectivité. Encore faut-il qu'elle soit adaptée à la force juridique dont est *a priori* porteur l'énoncé.

Il importe de réfléchir à une représentation graduée de la notion d'obligation au même titre que celle qui est sous-tendue par le concept d'impératif, afin de mieux cerner cette réalité de droit. Il serait alors permis de distinguer l'obligation impérative et l'obligation conditionnelle, pour reprendre la désignation kantienne : la première exigerait d'une personne un certain comportement, alors que la deuxième serait liée à un énoncé invitant le destinataire à une certaine conduite. Il convient de se reporter à la qualification faite précédemment pour chacune des stipulations et de discerner trois sortes d'obligations qui seraient proportionnées à l'énoncé auquel elles se réfèrent : à la clause contractuelle correspondrait l'obligation contractuelle, à la clause institutionnelle l'obligation institutionnelle, et à la clause programmatrice l'obligation programmatrice.

Les stipulations dans lesquelles les partenaires déclarent s'engager à réaliser des actions de lutte contre les pollutions et à verser une somme d'argent se présentent comme des clauses contractuelles qui sont assorties d'obligations contractuelles. Dans le cadre du contrat de rivière, les communes s'engagent à réaliser des opérations d'assainissement, de restauration des berges et du lit du cours d'eau, en contrepartie de l'obtention d'une aide de l'Etat, du département, de la région et de l'agence de l'eau concernés. En signant la charte pour l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile, les contractants s'engagent à se concerter pour évaluer l'exécution de l'accord et pour s'informer mutuellement de toute évolution technique, juridique relative aux réseaux de communication. Pour émettre, les exploitants doivent obtenir une autorisation de l'Agence nationale des fréquences et du maire de la commune concernée conformément à une procédure que précise l'acte.

Dans la mesure où l'accord prévoit la création d'un organisme, il comporte une clause institutionnelle qui implique une obligation institutionnelle. Le contrat de rivière prévoit la création d'un poste de technicien de rivière dont les missions consistent principalement à surveiller les travaux et la qualité des eaux et à définir le programme d'entretien. La charte d'objectifs élaborée dans le cadre des réseaux de villes organise une coopération intercommunale en instituant une conférence. Cette instance permet aux maires de se réunir et de mener les

travaux de réflexion nécessaires à la réalisation des positions communes des membres du réseau.

La programmation d'opérations de lutte contre les pollutions appelle une obligation programmatoire. La Charte pour l'environnement de Nice 2001-2006 de novembre 2000 fixe des objectifs à atteindre et détermine des actions prioritaires visant au développement durable, à l'amélioration de la qualité de vie, à la gestion économe de l'espace, à la conservation des patrimoines naturels et bâtis. Le Contrat de plan Etat / ADEME pour 2000-2006 du 19 juin 2001 détermine les axes de priorités de l'Agence qui ont trait au développement d'une économie du déchet à haute qualité environnementale, à la poursuite et à l'amplification d'un effort durable de maîtrise de l'énergie, à l'amélioration des performances des transports et à la réduction des pollutions de l'air.

## 2) L'obligation conventionnelle, comme l'expression de la direction autonome de la conduite humaine

Les conventions de lutte contre les pollutions apparaissent comme des actes reposant sur des rapports équilibrés où les parties entretiennent des relations de confiance réciproque : elles sont l'expression d'un partenariat émergent par lequel les personnes publiques et/ou privées se concertent et coopèrent afin de traiter d'égal à égal les problèmes environnementaux. Elles résultent la plupart du temps d'une démarche libre et volontaire des signataires qui sont, par ce biais, associés à des décisions fondamentales. Elles expriment "le passage d'une relation de subordination unilatérale à une collaboration contractuelle"<sup>1222</sup> qui s'appuie sur un "partenariat librement consenti débouchant sur un acte librement négocié"<sup>1223</sup>.

Les contrats de plan Etat - région illustrent ce phénomène. Bien qu'ils soient le pendant de la planification nationale, ils acquièrent une autonomie qui incite à

---

<sup>1222</sup> J.-M. PONTIER, Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *Revue Administrative* 1994, p.162, *loc. cit.*, p.165.

<sup>1223</sup> Y. MADIOT, Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales, *RFDA* 1996, p.964, *loc. cit.*, p.967.

reconnaître une collaboration *a priori* équitable de chacune des parties : la région prend part à la négociation des propositions au même titre que l'Etat, même si parfois sa marge de manœuvre est très limitée au point de les faire apparenter à des contrats d'adhésion<sup>1224</sup>.

La même remarque peut être formulée à l'égard des chartes d'objectifs par lesquelles les communes ressortissant à une même région envisagent d'entretenir ensemble des relations privilégiées tout en respectant l'identité de chacune d'elles afin de réaliser en commun des actions qu'elles jugent prioritaires<sup>1225</sup>. Elles s'inscrivent dans les procédures contractuelles conduites par leur région d'appartenance : la convention de réseau conclue par l'ensemble de ces collectivités reprend les choix stratégiques décidés par les communes dans le cadre des réseaux de villes, pour les préciser et fixer les modalités d'intervention de la région.

Ces personnes publiques participent activement à l'élaboration des conventions de lutte contre les pollutions et sont, de ce fait, appelées à jouer un rôle environnemental au même titre que l'Etat. Cette collaboration confirme l'orientation générale de la production juridique qui s'éloigne du registre de la direction hétéronome au profit d'une direction autonome de la conduite humaine. Elle témoigne d'une "véritable crise de civilisation", comme le remarque le professeur Amselek<sup>1226</sup>, où les individus refusent toute forme d'aliénation : il n'est plus question de se soumettre passivement à une décision étatique, même si cette dernière doit nécessairement résulter d'une concertation et d'une conciliation des intérêts de chacune des parties. Elle est donc le signe d'une volonté d'instaurer un dialogue permanent entre les institutions publiques elles-mêmes, et entre les gouvernants et les gouvernés de façon à permettre une "cogestion"<sup>1227</sup> des conduites.

L'Etat doit rechercher systématiquement un consensus afin de satisfaire les uns et les autres. N'est-il pas l'autorité investie du pouvoir d'assurer le "bien

---

<sup>1224</sup> Voir supra, première partie, titre II, chapitre I. Voir également infra, chapitre II, section I, pour une approche critique du partenariat tel qu'il est réellement.

<sup>1225</sup> Voir la circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes, *préc.*

<sup>1226</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.292.

<sup>1227</sup> *Ibid.*

commun", "*l'administrateur du quotidien*"<sup>1228</sup> chargé de gérer les affaires de la collectivité ?

Finalement, l'obligation exprime la volonté des personnes publiques et privées de s'imposer à elles-mêmes une règle de conduite en prenant part à l'élaboration d'un acte de droit. En ce sens, elle constitue une notion indissociable de celle de norme qui sert une appréhension pragmatique de cette dernière. Elle apparaît du reste comme une expression juridique par essence adaptable à la réalité ; elle porte les germes d'une division conceptuelle grâce à laquelle elle affiche une force graduée conforme à celle de l'énoncé.

## B : LA FORCE JURIDIQUE GRADUELLE DES OBLIGATIONS CONVENTIONNELLES

S'il est admis que les conventions de lutte contre les pollutions sont porteuses d'une dimension contraignante, leur force obligatoire dépend de la nature de l'énoncé. L'obligation épouse en effet les spécificités des propositions auxquelles elle s'applique, de façon à fusionner complètement avec elles. Elle s'appuie sur le degré de l'impératif dont chacune d'elles est porteuse pour l'entourer d'effets pragmatiques : elle arbore donc les traits de l'obligation contractuelle lorsqu'elle est jointe à une clause de ce type, ceux de l'obligation institutionnelle s'il s'agit d'une telle proposition, et ceux de l'obligation programmatrice lorsqu'elle s'adosse à une stipulation de cette sorte.

Cette différenciation contribue à cerner une graduation de l'"obligatorité"<sup>1229</sup>, laquelle produit une force juridique singulière qui recouvre la sphère de chacun des énoncés.

Elle commande donc une approche rationnelle qui tend à qualifier au regard de la pratique juridique des données *a priori* empiriques. Elle incite à se reporter au droit privé pour envisager d'assortir l'expression "force juridique" d'un

<sup>1228</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public, op. cit.*, p.22.

<sup>1229</sup> P. AMSELEK, *Méthode phénoménologique et théorie du droit, Thèse, op. cit.*, p.27.

qualificatif rigoureux. A cet égard, le Code civil se réfère délibérément au contrat en tant que "convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose"<sup>1230</sup>, lequel constitue un modèle d'acte juridique qui gouverne les relations entre individus ; en tant que tel, il engendre des obligations dont les effets sont à la hauteur de cette reconnaissance. Ainsi est-il permis de lui accorder une force obligatoire parfaite. L'obligation qui est attachée à la clause contractuelle peut alors faire sienne un tel adjectif.

L'obligation institutionnelle qui s'apparente à la précédente en raison de son rattachement à un impératif catégorique, revêt une force juridique supérieure en raison de ses spécificités.

En revanche, celle qui est jointe à l'obligation programmatrice apparaît bien faible, puisqu'elle est liée à un énoncé conditionnel.

Ces trois forces obligatoires affichent manifestement une gradation de degré 1 dans le cas de l'obligation contractuelle en tant que niveau de référence et de perfection ; de degré 2 dans le cas de l'obligation institutionnelle qui dépasse le point antérieur en raison de ses particularités ; et de degré 0 dans le cas de l'obligation programmatrice qui se situe à la limite du seuil d'"obligatorité", c'est-à-dire le point de passage de l'obligation morale à l'obligation juridique.

Il convient donc de les reprendre séparément et de les expliciter.

#### 1) La force juridique parfaite de l'obligation contractuelle

Qualifier de parfaite l'obligation contractuelle c'est en quelque sorte la rendre irréprochable et attribuer toutes les qualités sans mélange de défauts. Sans doute est-il présomptueux de retenir un tel adjectif qui suppose une reconnaissance absolue. Mais, il traduit la valeur de ce concept qui est reconnue par le droit et largement définie par lui, et notamment par le Code civil.

---

<sup>1230</sup> Article 1101 du Code civil.



L'obligation contractuelle apparaît à ce titre comme un modèle, une référence qui commande l'application de certains actes et qui détermine précisément les sanctions applicables en cas de violation des énoncés. Elle contribue donc à régler la question de la responsabilité de l'auteur du fait contraire à ces derniers.

Les conventions de lutte contre les pollutions comportent de nombreuses stipulations ayant une telle force juridique, puisqu'elles organisent des rapports de débiteur et créancier : les personnes publiques – l'Etat, les agences de l'eau et certaines collectivités locales - s'engagent à verser une somme d'argent en contrepartie de l'accomplissement de travaux par les bénéficiaires, comme le prévoient notamment, le contrat de rivière, le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, certains contrats de branche<sup>1231</sup>.

Or, celles-ci s'analysent, selon les cas, comme des obligations de moyens ou comme des obligations de résultat. Cette dichotomie conceptuelle, issue de la doctrine<sup>1232</sup>, est largement influencée par la distinction contenue dans les articles 1134 et suivants du Code civil, à savoir l'obligation de donner, de faire ou de ne pas faire quelque chose<sup>1233</sup>, dont elle permet une classification fondée sur les conditions de la responsabilité éventuelle du débiteur<sup>1234</sup>. Elle contribue donc à qualifier précisément des énoncés en tenant compte de leurs modalités de

<sup>1231</sup> Il s'agit par exemple, du contrat pour la réduction des pollutions générées par les établissements viti-vinicoles de l'Ardèche du 28 mai 1998, du contrat industriel relatif aux déchets du décolletage du bassin versant de l'Arve – Haute-Savoie du 23 mai 1997.

<sup>1232</sup> Le principe de la distinction a été évoqué par R. DEMOGUE (*Traité des obligations en général, II. Effets des obligations*, Paris, 1933, Rousseau et Compagnie des Editeurs, n°1237, notamment p.538 et 539) puis approfondi par de nombreux auteurs, tels : H. MAZEAUD, L'obligation générale de prudence et diligence et les obligations déterminées, *RTDC* 1936, p.1 ; A. TUNC, La distinction des obligations de résultat et des obligations de diligence, *JCP* 1945, I, 449 ; J. FROSSARD, *La distinction des obligations de moyens et des obligations de résultat*, Paris, LGDJ, 1965 ; A. PLANCQUEEL, Obligations de moyens, obligations de résultat, *RTDC* 1972, p.334.

<sup>1233</sup> Aux termes de l'article 1136 du Code civil, "l'obligation de donner emporte celle de livrer la chose et de la conserver jusqu'à la livraison, à peine de dommages et intérêts envers le créancier", alors que "l'obligation de faire est celle qui astreint le débiteur à un *fait positif*, (...) et l'obligation de ne pas faire est celle en vertu de laquelle le débiteur est tenu de s'abstenir de certains actes : actes que, sans l'obligation considérée, il aurait le droit d'accomplir" (J. FLOUR et J.-L. AUBERT, E. SAVAUX, *Droit civil, Les obligations, volume I : L'acte juridique*, Collection U, Paris, Armand Colin, 10<sup>ème</sup> éd., 2002, n°42, p.26).

<sup>1234</sup> Dans le cas d'une obligation de résultat, le débiteur est *a priori* responsable dès lors que ce résultat n'est pas atteint. Ce seul fait établit l'inexécution de son obligation. Il ne peut échapper à sa responsabilité qu'en prouvant que l'inexécution ne lui est pas imputable, mais qu'elle provient d'un cas de force majeure. Tandis que le débiteur d'une obligation de moyens n'est responsable que s'il n'a pas agi avec toute la diligence requise, qu'il appartient au créancier de prouver.

réalisation : l'obligation de moyens implique de la part du débiteur d'employer les meilleurs moyens possibles et d'agir avec un maximum de prudence et de diligence en vue d'obtenir le résultat escompté, sans toutefois le garantir – elle s'apparente à une obligation de faire –, tandis que l'obligation de résultat est celle dont l'objet est strictement déterminé de façon à ce que le débiteur soit tenu d'atteindre un résultat précis – elle s'identifie suivant les circonstances comme une obligation de donner, de faire ou de ne pas faire.

Les clauses de résiliation présentes notamment dans le contrat de rivière et le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, celles prévoyant le financement des travaux prévus dans le contrat d'agglomération, le contrat de pays, le contrat de branche, s'analysent comme des obligations de résultat. Les premières sont une obligation de faire et les deuxièmes une obligation de donner.

En revanche, les propositions qui, dans un contrat de rivière par exemple, déterminent les actions à entreprendre pour atteindre les objectifs de gestion de l'écosystème aquatique (amélioration de la qualité de l'eau, restauration des berges et du lit du cours d'eau, notamment), traduisent nécessairement une obligation de moyens.

Peu nombreuses sont les clauses des accords qui sont de nature contractuelle. Elles demeurent des références autour desquelles gravitent des obligations satellites dont la force juridique est soit accrue, soit diminuée.

## 2) Les conséquences spécifiques de l'obligation institutionnelle en tant qu'obligation parfaite

En raison de son rattachement à la clause institutionnelle, laquelle n'est qu'une modalité de la clause réglementaire<sup>1235</sup>, cette obligation témoigne d'une force juridique d'un niveau supérieur à l'hypothèse précédente : elle est liée à une norme impérative qui suscite par ailleurs un contentieux spécifique, lequel témoigne de l'existence d'une entité juridiquement cadrée et identifiée.

---

<sup>1235</sup> Cf. supra section I, paragraphe II.

Elle s'apparente à une obligation réglementaire qui s'adosse à "une règle permanente ou une situation juridique objective"<sup>1236</sup>, et dont le régime est similaire à celui des contrats, comme le souligne le professeur de Laubadère à propos des conventions à effet réglementaire. Selon lui, "il ne semble pas en effet que jusqu'ici, dans un quelconque des aspects de ce régime juridique, la jurisprudence ait admis des règles propres"<sup>1237</sup>.

Pour autant, elle suit étroitement les procédures contentieuses applicables à la clause réglementaire, lesquelles s'éloignent considérablement de celles dont relève l'obligation contractuelle.

La violation des énoncés institutionnels est susceptible d'engendrer la responsabilité de son auteur au moyen d'un recours de plein contentieux devant la juridiction administrative compétente.

L'annulation des mêmes dispositions est prononcée dès lors que leur validité est contestée devant le juge de l'excès de pouvoir, comme le permet désormais la jurisprudence *Cayzele* du 10 juillet 1996<sup>1238</sup>. Elle aboutit par voie de conséquence à la disparition de l'obligation qui leur est rattachée.

Concrètement, un recours pour excès de pouvoir peut être formé devant le juge administratif afin d'obtenir l'annulation de la clause créant une entité administrative, telle que, notamment, celle du contrat de rivière prévoyant la constitution d'un "comité de rivière" ou le recrutement d'un "technicien de rivière", ou celle des chartes d'objectifs organisant la réunion régulière de conférences au sein des "comités de pilotage".

Cette procédure marque l'obligation institutionnelle d'une singularité qui tend à lui conférer une force juridique accentuée, par opposition à l'obligation programmatrice.

---

<sup>1236</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p.402.

<sup>1237</sup> A. DE LAUBADERE, *Traité des contrats administratifs*, op. cit., n°82, p.122.

<sup>1238</sup> C.E. Ass., 10 juillet 1996 *M. Cayzele*, préc.

### 3) La faible force juridique de l'obligation programmatrice

Si, comme le souligne D. de Béchillon, "une proposition juridique non prescriptive s'intègre à l'ordre juridique sous une forme *imparfaitement hiérarchisable*"<sup>1239</sup>, elle demeure une norme qui atteint un certain degré de validité, lequel est sans commune mesure avec celui d'un acte impératif. Précisément, son illicéité ne peut être prononcée "pour violation des règles supérieures autrement qu'en termes de légalité « externe ». Cela signifie que son illégalité peut seulement résulter d'une violation, par son auteur, des règles définissant et organisant son « droit » d'énoncer ainsi une proposition « officielle » fût-elle non normative"<sup>1240</sup>. En revanche, la non conformité de l'énoncé pour l'application duquel il a été élaboré ne peut engendrer l'illicéité de celui-ci, car il est un acte non prescriptif dont le non-respect n'implique pas de sanction pour illégalité.

Cette faible force juridique est largement attestée par la jurisprudence, laquelle s'est prononcée à maintes reprises sur les effets de dispositions dont la valeur en droit était *a priori* incertaine.

Le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Tallagrand* du 29 novembre 1968<sup>1241</sup>, a eu à se prononcer sur la valeur juridique du principe retenu par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958, selon lequel "la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges résultant de calamités nationales". Il écarte l'application de ces dispositions sous prétexte qu'elles doivent avoir un minimum de précision pour s'imposer à l'administration. Il retient, en effet, que le principe précité, "en l'absence de disposition législative précise en assurant l'application, ne peut servir de base à une action contentieuse en indemnité".

Le Conseil d'Etat a eu également à se prononcer sur l'opposabilité des directives d'aménagement national du territoire arrêtées par le gouvernement<sup>1242</sup> qui aux

<sup>1239</sup> D. DE BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, op. cit., p.270.

<sup>1240</sup> *Ibid.*

<sup>1241</sup> C.E. 29 novembre 1968, *Tallagrand*, *Leb.* 1968, p.607 ; *D.* 1969, p.386, note Silvera ; *RDP* 1969, p.686, note M. Waline ; *JDI* 1969, p.382, note Ruzié.

<sup>1242</sup> Voir, notamment, le décret n°77-1066 du 22 septembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la construction dans les zones de bruit des aérodromes (*JORF* 25 septembre 1977, p.4695) complété par le décret n°81-533 du 12 mai 1981 (*JORF*

termes de l'article 15 du décret du 30 novembre 1961<sup>1243</sup> justifie un refus de permis de construire lorsque par leur importance, leur situation et leur affectation, des constructions contrarieraient l'action d'aménagement du territoire et d'urbanisme telle qu'elle résulte de ces documents. Dans l'arrêt *Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme c/ Société des magasins périphériques de l'Ouest « Rallye »* du 31 janvier 1975<sup>1244</sup>, la Haute Juridiction précise les conditions de cette opposabilité. Elle affirme que "le refus du permis de construire ne peut être légalement fondé sur les termes d'une « directive d'aménagement national du territoire » que si cette « directive » émane du gouvernement, contient des dispositions suffisamment précises pour permettre à l'autorité administrative chargée de statuer sur la demande de permis de construire d'apprécier si le projet de construction est contraire à l'action d'aménagement du territoire telle qu'elle résulte de cette « directive » et a fait, enfin, l'objet de mesures de publicité suffisantes pour la rendre opposable aux tiers".

Autrement dit, pour être opposables, ces actes doivent être adoptés par décret, être largement publiés, être rédigés avec précision et avoir pour objectif de permettre à l'autorité administrative compétente d'apprécier la compatibilité du projet de construction avec les actions d'aménagement qu'il prévoit. A défaut, ils n'ont pas d'effets suffisamment contraignants pour engendrer une quelconque sanction de leur non-respect.

Les clauses programmatiques s'identifient comme des stipulations dont l'obligation est insuffisante pour permettre de réprimer l'auteur de leur violation, car elles restent "au niveau des objectifs et des principes sans descendre encore au plan de la réglementation détaillée qu'exigerait la matière pour être

---

15 mai 1981, p.1440) ; le décret n°77-1281 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne (*JORF* 24 novembre 1977, p.5513) modifié par le décret n°80-646 du 6 août 1980 (*JORF* 14 août 1980, p.2011) ; le décret n°79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral (*JORF* 26 août 1979, p.2098).

<sup>1243</sup> Décret n°61-1298 du 30 novembre 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation, *JORF* 5 décembre 1961, p.11169.

<sup>1244</sup> C.E. Sect., 31 janvier 1975, *Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme c/ Société des magasins périphériques de l'Ouest « Rallye »*, *Leb.* 1975, p.4.

totale­ment maî­trisée"<sup>1245</sup>. Elles s'apparentent alors étran­gement à deux instru­ments de droit interna­tional large­ment définis et encadrés, lesquels appa­raissent manifestement comme des supports théoriques qui servent à les cerner juridique­ment. Le recours aux notions de *gentlemen's agreement* et de *soft law* contribue en effet à définir leur portée en leur apportant un double enracinement théorique.

Il importe de prendre la mesure de cette contribution.

a) Une "obligatorité" liée à la notion de *gentlemen's agreement*

L'expression *gentlemen's agreement* désigne, selon le professeur Virally, "un accord entre dirigeants politiques qui ne lie pas les Etats qu'ils représentent sur le plan du droit, mais dont le respect s'impose à ses signataires comme une question d'honneur ou de bonne foi"<sup>1246</sup>. Elle rejoint donc la famille de l'acte concerté non conventionnel, lequel se définit en droit international comme un "instrument issu d'une négociation entre personnes habilitées à engager l'Etat et appelées à encadrer les relations de ceux-ci, sans pour autant avoir un effet obligatoire"<sup>1247</sup>, dont les formes sont hétérogènes et les dénominations variées, tels que communiqué commun, déclaration, charte, code de bonne conduite, protocole etc....

Elle vise donc un acte qui crée "des droits et des obligations réciproques insusceptibles de fonder immédiatement la responsabilité internationale des parties"<sup>1248</sup>.

Seul le lien moral tend, semble-t-il, à justifier son application. Ainsi est-il permis d'invoquer la bonne foi et de lui reconnaître des conséquences juridiques indirectes, et ce, par le biais de la théorie de l'*estoppel*, laquelle interdit "aux

---

<sup>1245</sup> R.-J. DUPUY, Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la « *soft law* », in Colloque de Toulouse, SFDI, *L'élaboration du droit international public*, Paris, Pedone, 1975, p.132, *loc. cit.*, p.145.

<sup>1246</sup> M. VIRALLY, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1983, p.208.

<sup>1247</sup> P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7<sup>ème</sup> éd., 2002, n°250, p.385.

<sup>1248</sup> P.M. EISEMANN, Le gentlemen's agreement comme source du droit international, *JDI* 1979, p.326, *loc. cit.*, p.347.

participants d'adopter discrétionnairement un comportement contraire aux dispositions auxquelles ils ont souscrit"<sup>1249</sup>. Elle conduit donc "à priver d'effet une prétention qui revient sur une position précédemment adoptée, de telle sorte que les tiers ont pu la considérer comme juridiquement établie"<sup>1250</sup>. Elle fonde donc une action non juridictionnelle par laquelle le non-respect de l'acte de gentlemen's agreement trouvera sans doute "le chemin de (la) sanction"<sup>1251</sup>.

Au demeurant, il importe de cerner davantage cette notion notamment au regard de l'analyse fondée sur le contenu des textes effectuée par P.M. Eisemann<sup>1252</sup>, dont il ressort qu'elle évoque trois types d'actes, lesquels sont revêtus chacun d'une force obligatoire différente. Il distingue le *gentlemen's agreement* stricto sensu dit accord informel politique qui dispose d'un caractère essentiellement mais non exclusivement programmatoire, du *gentlemen's agreement* interprétatif ou accord informel supplétif qui a pour fonction de permettre le déblocage d'une situation en déterminant par avance le comportement des parties dans le cadre d'une structure préexistante, et du *gentlemen's agreement* normatif ou accord informel normatif qui est le plus proche du traité international classique dont le but est de formuler un cadre normatif dans lequel devront s'inscrire les relations des Etats.

La clause programmatoire présente de grandes similitudes avec chacune de ces catégories, puisqu'elle est par définition une norme fixant le cadre des futurs actes juridiques et planifiant des actions sur plusieurs années.

Elle possède un caractère obligatoire faible, qui est insusceptible de fonder immédiatement une action contentieuse par laquelle sa violation serait sanctionnée.

En revanche, elle ne peut engendrer l'application de la théorie de l'*estoppel* qui est spécifique au droit international et qui n'a pas d'équivalent en droit interne. Elle ne peut non plus avoir les mêmes effets que la directive européenne qui est

---

<sup>1249</sup> J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Précis Domat, Montchrestien, Paris, 6<sup>ème</sup> éd., 2004, p.89.

<sup>1250</sup> *Op. cit.*, p.94.

<sup>1251</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique, production juridique, *RDJ* 1988, p.673, *loc. cit.*, p.679.

<sup>1252</sup> *Ibid.*

un acte directement applicable en droit interne dès lors qu'elle comporte des dispositions claires, précises, juridiquement parfaites et inconditionnelles<sup>1253</sup>. En effet, la violation d'une directive peut être invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'un acte administratif qui lui est contraire. Les règlements incompatibles avec la directive sont annulés par le juge, dès lors qu'ils sont contraires aux objectifs poursuivis par celle-ci. Ainsi, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt du 7 décembre 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*<sup>1254</sup> tout en reconnaissant que la directive lie les Etats membres quant au résultat à atteindre, aux termes de l'article 189 du Traité de Rome, considère que l'autorité administrative ne peut prendre des actes contraires aux objectifs de la directive. Selon la Haute Juridiction, "les autorités nationales qui sont tenues d'adapter la législation et la réglementation des Etats membres aux directives qui leur sont destinées, restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution de ces directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire leurs effets en droit interne, ces autorités ne peuvent légalement édicter des dispositions contraires aux objectifs définis par les directives". Le Conseil d'Etat exerce, dans ce cas, un contrôle sur la violation de la loi pour imposer le respect de la directive aussi bien pendant le délai de transposition qu'après ce délai, en vertu de l'arrêt du 10 janvier 2001, *France nature environnement*<sup>1255</sup>. L'Union européenne édicte ainsi des normes dont la particularité implique un régime juridique spécifique à l'organisation et qui n'a pas d'équivalent en droit interne.

La clause programmatrice est pourtant porteuse d'une obligation juridique qui ne traduit pas seulement une contrainte morale : cette dernière se distingue résolument de la première, car elle "place la personne devant le tribunal intérieur de sa conscience"<sup>1256</sup>, laquelle agit par inclination conformément au devoir moral. Comme le souligne S. Goyard-Fabre, elle "naît et s'impose *intimo*

<sup>1253</sup> Voir, CJCE 17 décembre 1970, affaire 33/70, *S.A.C.E*, *Rec. CJCE XVI*, p.1213 ; CJCE 6 octobre 1970, affaire 9/70, *Franz Grad*, *Rec. CJCE XVI*, p.825.

<sup>1254</sup> C.E., 7 décembre 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, *Leb.* 410 et 812.

<sup>1255</sup> C.E. 10 janvier 2001, *France nature environnement*, *Leb.* 9.

<sup>1256</sup> S. GOYARD-FABRE, *Essai de critique phénoménologique du droit*, *op. cit.*, p.246.



*meo*, sans autre recours"<sup>1257</sup>. Un énoncé est par conséquent respecté en raison de l'intime conviction de l'individu qui répond à une loi morale ; sa soumission résulte donc d'une action délibérément volontaire, et sa violation paraît de ce fait inconcevable.

Or, la clause programmatoire qui témoigne du passage d'une direction hétéronome à une direction autonome de la conduite humaine<sup>1258</sup>, ne s'affranchit pas pour autant des spécificités de l'obligation juridique ; l'action ou le comportement n'est pas édicté par la loi morale, l'un ou l'autre procède d'une "volonté d'émancipation"<sup>1259</sup> des parties contractantes qui désirent participer davantage à l'élaboration des normes. Sa violation suppose une sanction véritable, laquelle ne relève plus de l'ordre de la morale, mais est édictée par le droit. De ce point de vue, le concept de *gentlemen's agreement* s'éloigne considérablement de ce genre d'énoncé normatif, et ce, malgré d'évidentes ressemblances. Celui de *soft law* semble davantage rendre compte de la singularité de ce dernier.

b) Une "obligatorité" liée à la notion de *soft law*

La clause programmatoire s'apparente à de la *soft law*, c'est-à-dire à un *droit mou*. Elle en reprend les traits caractéristiques en ce qui concerne la force obligatoire des énoncés. Cette expression anglo-saxonne évoque les normes "dont le contenu reste imprécis et la portée vague"<sup>1260</sup>. Elle comporte deux termes manifestement contradictoires : celui de "*soft*" signifie nécessairement la force non obligatoire ou exprime tout au moins un degré d'obligation inférieur – Le professeur Ida précise à cet égard que ce mot montre que "la force obligatoire d'un texte est supérieure à celle de textes n'ayant aucune valeur juridique, mais

---

<sup>1257</sup> *Ibid.*

<sup>1258</sup> Cf. supra, A) de ce paragraphe.

<sup>1259</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.292.

<sup>1260</sup> R.-J. DUPUY, Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la « *soft law* », *op. cit.*, p.140.

moindre que celle de textes revêtus de force juridique contraignante"<sup>1261</sup> -, et celui de "*law*" implique naturellement la contrainte.

Elle se réfère à des catégories d'actes relevant du droit et dotées d'une force obligatoire inférieure, et se rencontre tant dans la sphère des règles unilatérales que celle des énoncés conventionnels. Elle constitue une notion qui contribue à cerner le concept de norme au regard de l'"obligatorité" des propositions et à reconnaître à ces dernières une telle qualité, car comme le fait observer le professeur Weil, "une règle conventionnelle ou coutumière peut être peu contraignante, soft : elle ne cessera pas pour autant (...), d'être une norme juridique"<sup>1262</sup>.

Elle tend à saisir une réalité complexe où le système normatif n'est plus seulement de la *hard law* (*droit dur*), laquelle est constituée de dispositions créatrices de droits et d'obligations précis, mais comporte également des normes "dont la substance est tellement vague, tellement peu contraignante que l'obligation de l'un et le droit de l'autre en deviennent presque insaisissables"<sup>1263</sup>. Elle permet donc de clôturer l'espace normatif en traçant une ligne ferme entre le non-droit et le droit, et en conférant aux dispositions peu contraignantes le caractère normatif.

La *soft law* participe à la reconnaissance d'une force obligatoire matérielle spécifique qui émane du contenu de la clause programmatrice et qui n'affecte que celle-ci ; autrement dit, l'acte du point de vue formel dispose d'un caractère obligatoire qui se distingue de celui lié à la nature des énoncés. Il n'est dès lors pas surprenant de rencontrer des conventions dont la portée est celle de simples recommandations ; le professeur Dupuy explique qu'"un traité, obligatoire en tant que tel du point de vue formel, peut n'avoir qu'un contenu matériel limité à des directives, si les signataires n'ont pas prévu de normes précises et détaillées impliquant les attitudes concrètes"<sup>1264</sup>.

La clause programmatrice s'identifie comme un énoncé qui se contente de fixer des objectifs, des principes et de planifier globalement des actions sans pour

---

<sup>1261</sup> R. IDA, Formation des normes internationales dans un monde en mutation. Critique de la notion de soft law, *Mélanges Michel Virally*, Paris, Pedone, 1991, p.333, *loc. cit.*, p.334.

<sup>1262</sup> P. WEIL, Vers une normativité relative en droit international ?, *op. cit.*, p.8.

<sup>1263</sup> *Op. cit.*, p.7.

<sup>1264</sup> R.-J. DUPUY, *op. cit.*, p.140.

autant aller au-delà. Sa force obligatoire s'apparente donc à celle qui est reconnue à la *soft law* : la violation de son message suppose une responsabilité dite imparfaite ou d'un niveau inférieur, appelée encore « *soft* », laquelle "se situerait entre le niveau parfait produit de responsabilité qui est celui de la responsabilité ordinaire et le niveau zéro où ne se produit aucune responsabilité"<sup>1265</sup>.

Le degré de l'obligation commande le régime juridique, lequel apparaît atténué lorsque la force contraignante est imparfaite, et engendre nécessairement l'application d'une sanction "d'un niveau inférieur à celui de la sanction ordinaire"<sup>1266</sup>. Or, de telles conséquences impliquent l'élaboration d'une échelle des sanctions adaptée, conformément à la classification des peines prévues par le Code pénal qui peuvent être criminelles, correctionnelles et contraventionnelles<sup>1267</sup>.

En définitive, la *soft law* rend compte de la réalité et contribue à asseoir juridiquement le concept de clause programmatrice en l'intégrant parmi les normes et en lui affectant un régime singulier. Elle apparaît donc comme une notion fondamentale qui sert l'analyse rationnelle des conventions de lutte contre les pollutions.

Elle est commandée par l'examen de l'obligation, laquelle est inhérente au droit et participe logiquement à la recherche d'une théorie de l'ensemble des accords : c'est elle qui guide la démarche en agrégeant les données empiriques de significations précises et en les recouvrant de références juridiques. Elle sculpte ainsi la réalité de subtiles distinctions qui coexistent de manière à forger un véritable cadre axiologique sur lequel se fonde l'approche synoptique des actes.

---

<sup>1265</sup> R. IDA, *op. cit.*, p.339.

<sup>1266</sup> *Ibid.*

<sup>1267</sup> Les articles 131-1 à 133-17 du Code pénal distinguent les peines criminelles, les peines correctionnelles et les peines contraventionnelles.

PARAGRAPHE II : LA CONSTITUTION D'UNE GRILLE D'ANALYSE DES  
CONVENTIONS, COMME L'ABOUTISSEMENT DE LA DEMARCHE DE  
RATIONALISATION

La notion d'obligation permet une analyse approfondie du contenu de chacune des clauses des conventions de lutte contre les pollutions en suscitant une démonstration logique de la gradation de leur force juridique. Elle contribue à former une configuration idéologique de l'ensemble des accords en supposant l'existence d'une division du concept de convention-cadre jusque là occulté par la réalité. Elle constitue donc un élément clef de la recherche qui sert une démarche rationnelle d'identification des catégories de normes. Elle stigmatise les caractéristiques de chacune des stipulations en les recouvrant d'une identité spécifique : elle participe ainsi fortement à leur systématisation en leur attribuant des qualificatifs adaptés au réel.

En conséquence, elle se révèle être le vecteur d'une scission conceptuelle par laquelle se profile une catégorisation de la convention-cadre suivant la force juridique prédominante ; cet outil est alors agrémenté d'adjectifs qui tendent à l'entourer de précisions concrètes renseignant sur le caractère programmatore, institutionnel ou contractuel des principales obligations. La convention-cadre devient une dénomination générique qui assure l'unité et la cohérence de ses composantes qui se regroupent pour former trois sous-ensembles en fonction du caractère essentiellement programmatore, institutionnel et contractuel des obligations. Elle contribue ainsi à la classification matérielle des conventions de lutte contre les pollutions, c'est-à-dire au regard de leur structure interne.

Cette acception juridique est guidée par une appréhension scientifique qui se traduit en termes quantitatifs : l'appartenance de chaque convention de lutte contre les pollutions à l'une des sous-catégories est déterminée en fonction de l'importance de chacune des clauses et de l'obligation afférente. Il s'agit alors de mener une étude comparative du nombre de propositions qualifiées de contractuelle, institutionnelle ou programmatore pour ensuite décider, selon le cas, de la classification de l'ensemble de la convention. En effet, les unes et les

autres n'apparaissent pas exclusives ; au contraire, elles coexistent et s'accumulent de façon à laisser la trame de leur répartition qui apparaît essentiellement pyramidale.

Le PMPOA, par exemple, contient essentiellement des mesures programmatoires, puisqu'il détermine les grandes lignes du financement public des travaux d'amélioration des élevages. Il précise les modalités du dispositif et prévoit la création d'un guichet unique chargé d'organiser la cohérence des interventions financières et faciliter la procédure pour les éleveurs.

La convention particulière d'application du contrat départemental relative à la maîtrise des pollutions issues des élevages comporte, en revanche, davantage d'obligations contractuelles, étant donné qu'elle fixe les montants que les partenaires publics (l'Etat, l'agence de l'eau et le département concernés) s'engagent à attribuer aux exploitants agricoles.

Certes, cette démarche recèle une connotation subjective qui témoigne de ses limites, mais elle contribue à cristalliser des impressions pragmatiques et à parfaire une typologie fondamentalement matérielle.

Elle permet donc de clôturer la démarche de rationalisation en conférant à l'analyse des clauses et des obligations une dimension théorique et en contribuant à clarifier une situation de fait complexe et confuse.

Les obligations programmatoires, institutionnelles et contractuelles sont présentes de manière inégale dans les conventions : certains accords sont en effet essentiellement programmatoires, alors que d'autres sont en revanche davantage institutionnels ou contractuels. Elles tendent à imprégner la convention-cadre au point de la diviser en trois sous-ensembles. Elle devient ainsi un critère d'analyse des accords environnementaux en concourant à une classification matérielle.

Elle participe aussi à l'élaboration d'un schéma type de forme pyramidale caractéristique de la structure interne des conventions de lutte contre les pollutions. Elle permet de donner une représentation synthétique d'une réalité confuse.

Il convient de préciser cette grille d'analyse, en envisageant, tout d'abord, *la tripartition du concept de convention-cadre, vecteur d'une classification*

*matérielle des conventions (A), puis la configuration pyramidale des clauses et des obligations conventionnelles (B).*

#### A : LA TRIPARTITION DU CONCEPT DE CONVENTION-CADRE, VECTEUR D'UNE CLASSIFICATION MATÉRIELLE DES CONVENTIONS

Il est patent que la convention-cadre constitue un genre juridique qui comporte trois espèces dont chacune résulte de l'appréhension matérielle des conventions de lutte contre les pollutions. La nature contractuelle, institutionnelle et programmatrice de leurs clauses combinées à leur force obligatoire graduelle, sous-tend nécessairement une division conceptuelle, laquelle prend la mesure de la place que chacune d'entre elles tient au sein de l'ensemble des actes.

La nature des propositions et leur "obligatorité" commandent la qualification contractuelle, institutionnelle et programmatrice du sous-ensemble dans lequel s'intègre la clause considérée. L'une et l'autre dictent la division du concept de convention-cadre en trois catégories, lesquelles se superposent par ordre de généralité décroissante : dès lors que l'acte est constitué essentiellement de clauses et d'obligations programmatrices et qu'elle a vocation à s'appliquer à un nombre important d'entités, la convention-cadre est dite générale ; dans le cas où les clauses contractuelles, institutionnelles et programmatrices forment de manière équilibrée le contenu de l'acte, et qu'elle vise un nombre plus restreint de partenaires, la convention-cadre est dite sectorielle ; lorsque la convention-cadre comporte des clauses et des obligations programmatrices, institutionnelles et contractuelles, et qu'elle concerne seulement quelques contractants, elle est dite d'application.

Cet ordonnancement est justifié par la définition même de chacune des clauses. Il a été précisé que la notion de programmation<sup>1268</sup> s'applique à l'énoncé qui se contente d'exposer des objectifs et de planifier des actions ; comme tel, il

---

<sup>1268</sup> Cf. supra, section I, paragraphe II de ce chapitre.

encadre les futurs actes juridiques qui apporteront davantage de détails, il est donc principalement constitutif de l'accord dont le degré de généralité est à son paroxysme. Les clauses institutionnelles par lesquelles sont créées et organisées des entités publiques ou privées figurent aussi bien dans ce type d'acte que dans la convention-cadre sectorielle, puisqu'elles servent à fixer un cadre global à la mise en œuvre des contrats à venir. En revanche, les propositions contractuelles qui comportent suffisamment de précisions pour entrer d'emblée en vigueur, forment la majeure partie du contenu des accords pris pour l'application du précédent.

Cette classification contribue à entourer les conventions de lutte contre les pollutions de qualificatifs émanant de leur singularité matérielle.

Il importe désormais de l'exposer plus amplement.

#### 1) La convention-cadre générale

Les accords de cette catégorie régissent l'ensemble des relations des partenaires qui se formaliseront par la conclusion de contrats ultérieurs. Ils déterminent le cadre des futurs actes juridiques. Ils couvrent à ce titre une vaste zone territoriale et concernent de multiples secteurs d'activités. Leurs propositions sont donc principalement programmatoires et peuvent éventuellement être assorties de dispositions institutionnelles.

Plusieurs exemples témoignent de cette configuration. Que l'accord ait une vocation internationale ou qu'il se contente de régir les relations des partenaires à une échelle territoriale plus réduite, il a pour objectif d'encadrer les relations des signataires et de préciser les modalités de ce partenariat.

a- Au niveau international, la Charte des entreprises pour un développement durable adoptée par la Chambre de commerce internationale le 27 novembre 1990<sup>1269</sup> invite les entreprises signataires, quelle que soit leur branche d'activité

---

<sup>1269</sup> *Préc.*

et le pays de leur siège, à respecter les principes du développement. Sa vocation interdisciplinaire est indéniable et son étendue géographique planétaire.

b- Au niveau national, plusieurs conventions retiennent l'attention dans la mesure où elles font participer différents types de partenaires, à savoir les entreprises, les établissements publics et les collectivités territoriales.

Par la Charte des entreprises publiques pour le développement durable signée le 19 octobre 1999, la Caisse des dépôts et consignations, EDF, GDF, l'Office national des forêts, la SNCF, Voies navigables de France, les Aéroports de Paris, déclarent intégrer le développement durable au sein de leurs organisations et de leurs stratégies. En raison de leur part de responsabilité "dans la promotion et la mise en œuvre concrète des valeurs économiques et sociales et des modes de croissance induits par les impératifs actuels et futurs du développement durable", les signataires s'engagent à développer des programmes de formation, à mobiliser le personnel, à le sensibiliser et à l'informer sur la dimension du développement durable. Ils envisagent de faire progresser les connaissances technologiques et de dynamiser la coopération avec les acteurs économiques de cette filière, et à renforcer leur contribution à la recherche et à l'innovation.

Dans le même ordre d'idées, le Contrat de plan pour 2000-2006, signé le 19 juin 2001 par l'Etat et l'ADEME, définit les engagements réciproques entre l'ADEME et ses trois tutelles, les ministères de l'environnement, de la recherche et de l'industrie. Il énumère les trois grands axes de priorités que l'Agence devra respecter, et qui ont trait au développement d'une économie du déchet à haute qualité environnementale, à la poursuite et à l'amplification d'un effort durable de maîtrise de l'énergie, à l'amélioration des performances des transports et à la réduction des pollutions de l'air. Il lui enjoint de structurer les activités de recherche et de développement. A cette fin, il lui impose de revoir son organisation et d'intensifier ses actions en ce domaine.



Pareillement, les contrats de plan Etat-région définissent un programme environnemental vaste qui est exposé dans plusieurs de leurs articles.

Ils ont trait notamment à la gestion de l'espace, des milieux naturels et aquatiques. Leur mise en œuvre commande la conclusion de divers actes, tels que le contrat de rivière. Le Contrat de plan 2000-2006 conclu entre l'Etat et la Région Rhône-Alpes le 16 mars 2000, établit plusieurs programmes, dont celui consacré à l'environnement. Le chapitre IX rappelle en préambule, que les politiques publiques doivent intégrer les préoccupations environnementales et promouvoir le développement durable. Il détermine des programmes de gestion de l'espace et de l'eau applicables sur six ans. Dans ce cadre, il reconnaît l'efficacité des actions des contrats de rivière ou de lac à l'exécution desquels l'Etat et la Région apportent leur soutien financier.

Ce contrat, au chapitre XIV, favorise en outre la démarche de réseau en prévoyant la contribution de la Région aux actions de développement économique décidées par les huit communes centres de la Région Rhône-Alpes et exposées dans la Charte d'objectifs du 22 janvier 1999 conclue entre les partenaires locaux. Cet accord détermine les positions communes qui vont guider les actions des collectivités territoriales. Le développement économique, en particulier celui de l'industrie des biotechnologies, du numérique et de l'agro-alimentaire sont au nombre des objectifs d'intervention des membres du réseau. Les modalités de la coopération avec la Région ont été précisées par la convention-cadre de fonctions majeures régionales du 16 janvier 1997. Cet accord définit les moyens de financement des actions menées en partenariat par la Région et les communes. Sa mise en œuvre a suscité la conclusion de cinq protocoles d'accord conclus respectivement le 11 avril 1997, le 14 novembre 1997, le 21 mai 1999, le 18 janvier 2000 et en septembre 2002.

La Convention-cadre de réseau 2003-2007 signée par les huit villes centres et la Région Rhône-Alpes pour cinq ans remplace le contrat de fonctions majeures. Le développement des politiques industrielles novatrices, comme les industries du numérique et des biotechnologies, ainsi que des secteurs plus traditionnels tels que l'agro-alimentaire, tient une place importante dans le programme d'action. Elle prévoit que des conventions d'application seront élaborées ultérieurement pour préciser les opérations à lancer et fixer les modalités de financement.

## 2) La convention-cadre sectorielle

Dans cette catégorie, les accords se limitent à une branche industrielle ou à un milieu naturel ; leur champ d'application territorial est donc très ciblé et réduit par rapport au précédent type de conventions. Pour autant, ils ne constituent pas des actes impliquant la réalisation concrète des actions qu'ils planifient, de sorte qu'ils sont encore des conventions-cadres mais dont le niveau de généralité est moindre. Ils visent précisément au niveau international ou national, une activité industrielle, agricole, ou un milieu naturel.

Ils comportent alors des clauses programmatiques tout en énonçant par ailleurs des propositions institutionnelles et contractuelles.

a- Bien que le champ d'application territorial de la "Position paper on sustainable development and the chemical industry", conclue dans le cadre de l'ICCA<sup>1270</sup> en janvier 1996, et du "Product stewardship responsible care for business", élaboré par le CEFIC<sup>1271</sup> le 17 juin 1998 soit très large en raison de leur vocation internationale, l'un et l'autre n'en demeurent pas moins des conventions-cadres sectorielles qui concernent uniquement la branche chimie. Ils énoncent des objectifs environnementaux que les futurs accords détailleront, tel que l'Engagement de progrès de la branche chimie applicable au niveau interne.

b- Au niveau national, plusieurs accords s'apparentent à des conventions-cadres sectorielles, parce qu'ils tentent de résoudre les problèmes environnementaux qui se posent sur un espace territorial déterminé ou qui résultent d'une activité professionnelle.

- Certains actes ont pour objectif de préserver l'environnement d'une zone géographique qui se limite à une collectivité territoriale ou à un milieu

---

<sup>1270</sup> ICCA: the international council of chemical associations.

<sup>1271</sup> CEFIC : the european chemical industry council.

aquatique. Ils établissent un programme pluriannuel prévoyant les opérations à entreprendre pour limiter les pollutions et les nuisances.

La charte pour l'environnement issue de la circulaire du 11 mai 1994<sup>1272</sup>, précise les actions jugées prioritaires pour le département (Charte pour l'environnement de la Loire du 11 mai 1998) ou la commune (Charte pour l'environnement de la ville de Nice 2001-2006 de novembre 2000). Bien que limitée géographiquement, elle fixe, pour cinq ans, les différents objectifs à atteindre au regard d'un diagnostic global de l'environnement établi sur cet espace territorial. Elle détermine ainsi les mesures permettant la conservation du patrimoine naturel et bâti (deuxième axe d'action de la Charte de Nice précitée), à la préservation et à l'amélioration de la qualité de vie en développant les filières de récupération, recyclage et valorisation des déchets, en luttant contre le bruit, par exemple aux termes de l'objectif n°3 de la Charte pour l'environnement de la Loire, en menant une politique de précaution contre les risques naturels et technologiques par la réalisation de plusieurs études (thème n°11 de la Charte pour l'environnement de Nice 2001-2006), et en favorisant une gestion économe des ressources par la réalisation d'un audit et d'un suivi énergétique des bâtiments communaux (thème n°12 de ladite charte).

Le contrat de rivière planifie, quant à lui, les actions à entreprendre pour préserver et restaurer le milieu aquatique considéré. En cela, il est un instrument qui tente de résoudre les problèmes de pollution de la ressource en eau. Son champ d'application est donc limité au bassin pour lequel il est élaboré. En cela, il est un accord-cadre sectoriel. Les mesures qu'il énonce sont essentiellement programmatoires, puisqu'elles visent à la réalisation, sur plusieurs années, d'opérations de protection du milieu aquatique : l'établissement, à cet effet, d'un échéancier prévisionnel atteste de la pluriannualité des investissements à effectuer. Elles n'apparaissent pas pour autant exclusives d'autres types d'énoncés tant institutionnels que contractuels. En prévoyant la création d'un

---

<sup>1272</sup> Circulaire n°94-48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable des territoires), *BOMETT* 94/17 du 30 juin 1994, p.41 remplace la circulaire n°91-67 du 24 juin 1991 relative aux plans municipaux et départementaux d'environnement, *Droit de l'environnement*, décembre 1991, n°10 et 11, p.78.

comité de rivière, la mise en place d'un secrétariat et d'un comité scientifique<sup>1273</sup>, le contrat de rivière comporte des clauses institutionnelles. Enfin, en précisant les procédures de révision et de résiliation, il atteste du caractère contractuel des stipulations.

- Les conventions-cadres sectorielles peuvent, dans certains cas, concerner une branche professionnelle. Elles fixent alors les mesures à entreprendre pour limiter les conséquences de l'activité considérée sur l'environnement. Elles confirment l'engagement des signataires d'agir conformément aux prescriptions qu'elles contiennent.

Il en est ainsi des codes de bonne conduite qui visent un secteur d'activité déterminé et précisent les méthodes de travail destinées à être suivies par la profession. Le Code des bonnes pratiques agricoles annexé à l'arrêté du 22 novembre 1993<sup>1274</sup>, par exemple, fixe les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols afin de limiter les projections sur la végétation et d'éviter la pollution indirecte des eaux par ruissellement, infiltration ou écoulement. Il atteste la volonté de l'agriculteur d'utiliser de manière rationnelle les pesticides. Il en est de même de la Charte des bonnes pratiques phytosanitaires qui établit les règles à respecter pour le transport, le stockage et l'emploi des produits désherbant et traitant les parcelles cultivées.

En matière de déchets, la société Eco-Emballages signe avec les collectivités locales des conventions-cadres sectorielles dans lesquelles est précisé le programme de collecte sélective des déchets d'emballages. Dans ce cadre, la personne publique s'engage à mettre en place un système de collecte sélective pour au moins trois matériaux et à réaliser un tri conforme aux Prescriptions Techniques Minimales pour au moins cinq matériaux au plus tard au terme du contrat. Elle négocie séparément avec les industriels de chaque filière les conditions de reprise des déchets. En contrepartie, la société Eco-Emballages

---

<sup>1273</sup> Annexe I de la circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, *préc.*

<sup>1274</sup> Arrêté du 22 novembre 1993 relatif au code des bonnes pratiques agricoles, *JORF* 5 janvier 1994, p.287.

apporte à la collectivité une contribution financière à la mise en place et au suivi de ce processus d'élimination, comme le prévoit le contrat-type liant Eco-Emballages et les collectivités locales élaboré par le comité de concertation et approuvé par l'Association des Maires de France en juin 1999.

### 3) La convention-cadre d'application

Ainsi qualifiés, les accords préparent la mise en œuvre des objectifs prévus par les actes antérieurs et projettent à court terme la réalisation effective des actions de lutte contre les pollutions. Le contrat de pays, par exemple, conclu pour une durée de deux ans, "traduit en actions concrètes les options stratégiques retenues" notamment par le contrat de plan Etat-Région et la Charte de pays, comme aux termes du Contrat de pays d'Aurillac du 22 avril 2005 signé par l'Etat et l'Association pour le développement du pays d'Aurillac.

Ces actes s'identifient comme des conventions-cadres, car ils sont encore des actes préparatoires même si leur contenu est très précis : ils contiennent tant des clauses programmatoires que contractuelles, tandis que les propositions institutionnelles sont *a priori* exclues, car elles émanent des documents antérieurs.

Cette programmation précise les grandes orientations prévues par la convention-cadre générale ou sectorielle de façon à en permettre la mise en œuvre immédiate. Elle se situe à un niveau avancé, puisqu'elle précède l'élaboration d'actes qui en assurent l'application. Elle implique seulement la conclusion de contrats (les marchés publics, les conventions d'aide financière) ou l'élaboration de décisions internes à l'entreprise ou à la collectivité territoriale.

Il convient d'illustrer ce propos en montrant, d'une part, que ces conventions constituent des accords d'application des conventions-cadres générales ou sectorielles, et, d'autre part, que leur mise en œuvre nécessite l'élaboration d'actes d'exécution.

a- Les conventions-cadres d'application s'inscrivent dans la démarche conventionnelle initiée par les conventions-cadres générales ou sectorielles. Elles sont des actes assurant la mise en œuvre opérationnelle des accords antérieurs.

Les contrats de pays apparaissent, en effet, comme les accords contribuant à la concrétisation du volet territorial du contrat de plan Etat-région. Le Contrat de pays d'Aurillac du 22 avril 2005 conclu par l'Etat et l'Association pour le développement du pays d'Aurillac, énonce en introduction qu'il "s'inscrit dans l'objectif 4 du contrat de plan Etat-Région Auvergne (du 28 juillet 2000) relatif à « la vocation des territoires, la garantie durable de la qualité de la vie et l'exemplarité de l'Auvergne »".

Les contrats d'agglomération sont également des conventions d'application des contrats de plan Etat-région. Le chapitre XIV du contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes 2000-2006 du 16 mars 2000 relatif à l'organisation, à l'aménagement et au développement du territoire, prévoit la contribution de la Région aux actions qui seront prévues par les contrats d'agglomérations. Conformément à ces dispositions, le contrat d'agglomération conclu le 29 avril 2004 par l'Agence de l'eau et la Communauté urbaine de Lyon prévoit la participation financière de la Région aux opérations de réduction des pollutions toxiques déversées dans le Rhône et la Saône.

La politique du réseau des villes commande un processus conventionnel complexe qui nécessite l'élaboration de plusieurs types d'accords dont certains s'apparentent à des conventions-cadres générales, d'autres à des conventions-cadres sectorielles et à des conventions-cadres d'application.

En Rhône-Alpes, par exemple, cinq protocoles d'accords élaborés respectivement le 11 avril 1997, le 14 novembre 1997, le 21 mai 1999, le 18 janvier 2000 et en septembre 2000, ont permis de préciser les engagements de la convention-cadre de fonctions majeures régionales signée le 16 janvier 1997, de fixer la participation financière des différents partenaires, et de mettre en œuvre le volet territorial du contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes 2000-2006 du 16 mars 2000 exposé au chapitre XIV relatif à l'organisation, à l'aménagement et

au développement du territoire. Les protocoles s'apparentent à des conventions-cadres d'application qui contribuent à la réalisation des actions prévues dans l'accord-cadre sectoriel et l'accord-cadre général. Ils précisent les orientations et les lignes directrices décidées par les partenaires et exposées dans les actes dont ils assurent l'application. Ils sont des accords favorisant la concrétisation des objectifs économiques et environnementaux prévus par les conventions-cadres générale et sectorielle.

Les protocoles apparaissent comme les actes opérationnels de la politique du réseau des villes. Ils conditionnent la réalisation effective des opérations ainsi prévues par le contrat de fonctions majeures et le contrat de plan Etat-Région. Ils participent au développement durable du territoire de Rhône-Alpes en renforçant la compétitivité de plusieurs secteurs d'activités qui, en jouant un rôle moteur dans le développement économique régional, favorisent le progrès technologique et la réduction des pollutions. Les industries des biotechnologies et du numérique sont particulièrement aidées. Un budget de 400 000 euros a été réservé à la création de deux comités d'orientation, l'un pour les biotechnologies, l'autre pour le numérique, associant les professionnels aux réflexions menées par les collectivités territoriales pour favoriser et améliorer la compétitivité des entreprises, et poursuivre la recherche. L'objectif consiste à organiser la coopération entre l'industrie, la recherche, l'université et les utilisateurs.

b- La mise en œuvre de certains accords suppose la conclusion d'actes ultérieurs, tels que les marchés publics, les conventions d'aide financière, et les décisions internes à l'entreprise ou à la collectivité territoriale.

- Les conventions-cadres d'application nécessitent la passation de marchés publics, dès lors que la collectivité concernée envisage de confier l'exécution de certaines opérations à des entreprises.

Dans l'hypothèse des contrats d'agglomération, le recours à la procédure du marché public est fréquent. La collectivité territoriale signataire décide ainsi de faire appel à un professionnel pour procéder à la réalisation des travaux énoncés dans l'accord. Le contrat d'agglomération pour l'amélioration de la qualité de

Reyssouze (1994-1999) du 17 janvier 1995 conclu entre l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse et la commune de Bourg-en-Bresse, par exemple, prévoyait la construction d'une station d'épuration et l'extension de celle existante. Les travaux ont été confiés à la société Degremont à l'issue de la procédure d'appel d'offres sur performance organisée en 1997.

- Les conventions-cadres d'application impliquent la conclusion de conventions d'aide financière, dès lors que l'agence de l'eau cocontractante apporte son soutien financier aux opérations environnementales. Il en est ainsi de la mise en œuvre des conventions relatives au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole et des contrats de branche dans le domaine de l'industrie.

Dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, l'Etat, le département concerné et l'agence de l'eau compétente territorialement signent une convention particulière d'application du contrat départemental relative à la maîtrise des pollutions et des élevages – définition des politiques d'intervention. Par cet acte, les partenaires s'engagent à octroyer une somme d'argent aux exploitants agricoles pour que puissent être réalisés les travaux de mise aux normes des installations. Pour que cette aide devienne effective, l'agriculteur concerné doit conclure avec eux un contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, par lequel il s'engage à effectuer des investissements limitant les effluents d'élevages. La subvention de l'agence de l'eau contractante ne sera cependant versée que si l'exploitant agricole signe avec cet organisme une convention d'aide financière. Cet accord contribue à concrétiser l'engagement financier décidé dans la convention-cadre d'application.

La mise en œuvre des contrats de branche commande également la conclusion de conventions d'aide financière afin que la subvention de l'agence de l'eau concernée soit versée. Dans le cadre du contrat industriel relatif aux déchets du décolletage du bassin versant de l'Arve-Haute-Savoie du 23 mai 1997 conclu par l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Syndicat national du décolletage et l'Agence de l'eau, les investissements à réaliser concernent les travaux



permettant le tri et l'élimination des déchets et la prévention des pollutions accidentelles. La participation de l'Agence de l'eau RMC à hauteur de 50 % du montant prévisible n'a pu être effective qu'en vertu de la conclusion avec le syndicat professionnel de conventions d'aide financière pour chacune des opérations.

- Les conventions-cadres d'application engendrent parfois l'élaboration d'actes unilatéraux par les contractants. Leur mise en œuvre nécessite, en effet, des décisions internes à l'entreprise, dans le cas de conventions de branche, ou des délibérations, dans l'hypothèse d'une aide financière publique.

Il en est ainsi, lorsque les entreprises s'engagent conventionnellement à mener des opérations environnementales. Elles doivent prendre au sein même de la société des mesures afin de concrétiser les actions projetées. Par exemple, la mise en œuvre du contrat d'objectifs de maîtrise des déchets industriels conclu par la Région Rhône-Alpes et la branche chimie le 20 mai 1994 qui permet l'application du contrat d'objectifs cadre de maîtrise des déchets industriels en Rhône-Alpes signé entre la même institution régionale, la Chambre régionale de commerce et d'industrie et l'Union patronale Rhône-Alpes le 14 janvier 1993, suppose des décisions internes d'application des mesures fixées dans la convention précédente.

Les collectivités territoriales, en signant un accord par lequel elles s'engagent à aider les cocontractants à effectuer des travaux de réduction des pollutions, ne peuvent verser effectivement les aides qu'à l'issue d'une décision unilatérale. La participation financière de la région aux actions prévues par le contrat de pays suppose une délibération annuelle par le conseil de la collectivité, en vertu du principe d'annualité budgétaire. Les sommes à débloquent sont donc votées chaque année par l'assemblée délibérante.

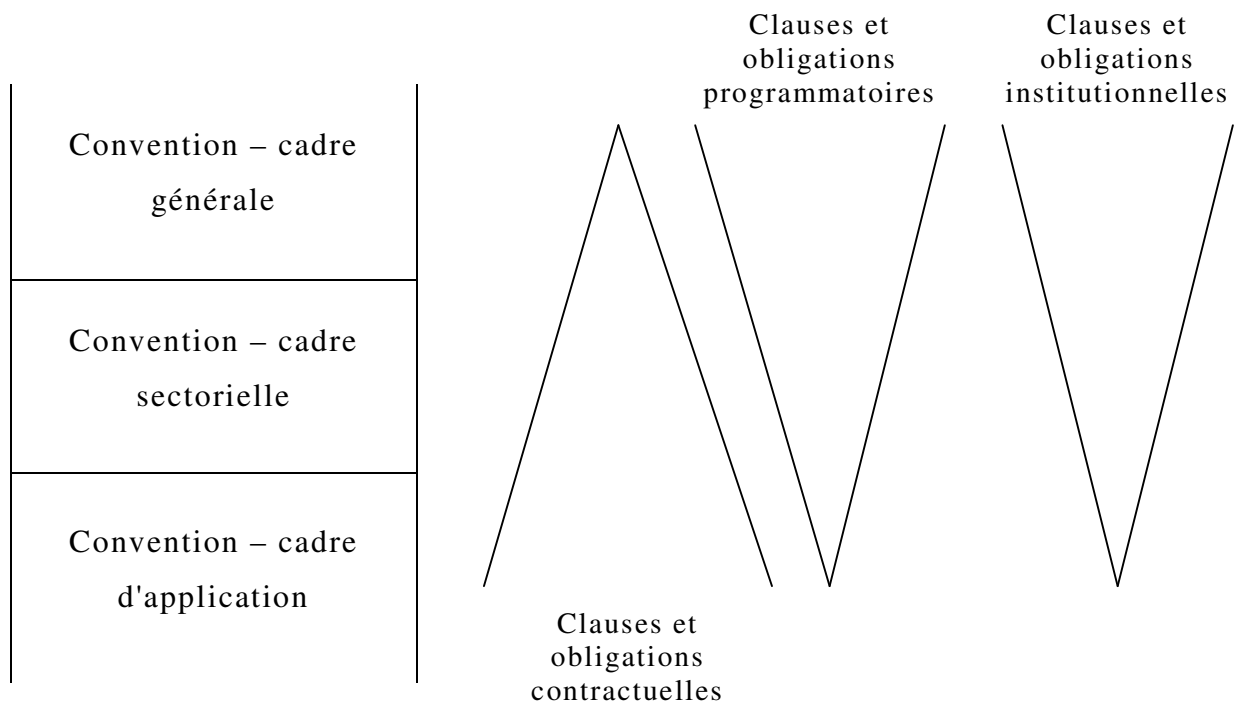
La distinction entre les conventions-cadres générales, les conventions-cadres sectorielles et les conventions-cadres d'application contribue à classer l'ensemble des accords au regard de leur contenu. Elle permet de clarifier l'ordonnement des actes en fonction de leur degré de généralité, de la nature

de leurs clauses et de leurs obligations. Elle laisse cependant transparaître une répartition complexe de chacun de ces éléments de classification dont la présence est graduelle suivant la catégorie de l'accord.

## B : LA CONFIGURATION PYRAMIDALE DES CLAUSES ET DES OBLIGATIONS CONVENTIONNELLES

Chaque type de convention-cadre affiche une organisation interne spécifique qui illustre une image symbolique où les clauses et les obligations se superposent et s'entrecroisent systématiquement selon un schéma type, lequel est empreint d'une forme singulière pyramidale, comme le montre le tableau 6 relatif à la gradation des clauses et des obligations des conventions-cadres de lutte contre les pollutions ci-après.

**Tableau 6** : Gradation des clauses et des obligations des conventions-cadres de lutte contre les pollutions



**Légende :**

- Convention-cadre générale : accord composé essentiellement de clauses et d'obligations programmatoires et institutionnelles (par exemple, la Charte des entreprises pour le développement durable adoptée par la CCI le 27 novembre 1990, la Charte des entreprises publiques pour le développement durable signée le 19 octobre 1999, le Contrat de plan pour 2000-2006, signé le 19 juin 2001 par l'Etat et l'ADEME, les contrats de plan Etat-région, le PMPOA).
- Convention-cadre sectorielle : accord contenant de manière équilibrée des clauses et des obligations programmatoires, institutionnelles et contractuelles (par exemple, les contrats d'agglomération, les chartes pour l'environnement issues de la circulaire du 11 mai 1994, les contrats de milieux, les codes de bonne conduites).
- Convention-cadre d'application : accord comportant principalement des clauses et des obligations contractuelles (par exemple, les contrats d'agglomération, les conventions particulière d'application du contrat départemental de maîtrise des pollutions issues des élevages – définition des politiques d'intervention, les contrats de branche).

Le schéma révèle que les clauses et obligations programmatoires et institutionnelles sont prééminentes dans les conventions-cadres générales, que les stipulations contractuelles sont omniprésentes dans les conventions-cadres d'application, et que les unes et les autres sont contenues de façon équilibrée dans les conventions-cadres sectorielles.

Cette configuration est dictée par l'importance en nombre de chacune des clauses et des obligations présentes dans l'accord.

La convention-cadre est alors qualifiée de générale en raison de la présence quantitativement plus importante des clauses et des obligations programmatoires et institutionnelles. Leur nombre diminue sensiblement dans le cas de l'accord sectoriel pour décroître davantage dans l'acte d'application.

Parmi les conventions-cadres générales, les contrats de plan Etat-région et le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole peuvent être cités. Les premiers planifient pour cinq ans les actions à entreprendre dans de nombreux domaines parmi lesquels figure l'environnement. Ils contiennent "des considérations stratégiques"<sup>1275</sup> et fixent les lignes directrices des interventions publiques, de sorte que leurs normes sont essentiellement programmatoires. Ils

---

<sup>1275</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *RDV* 1988, p.673, *loc. cit.*, p.675.

se contentent d'encadrer les pratiques publiques et de prévoir l'élaboration d'actes.

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) contient des clauses programmatoires et institutionnelles. Il prétend encadrer les modalités d'action des partenaires publics dans le versement des aides accordées aux éleveurs pour l'amélioration de leurs exploitations. Il fixe le cadre général du dispositif d'aide de chacun des financeurs. Il détermine le processus conventionnel à suivre par les partenaires. Plusieurs conventions (la convention d'application relative au PMPOA, le contrat départemental pour la maîtrise des pollutions issues des élevages, la convention particulière d'application du contrat départemental relative à la maîtrise des pollutions et des élevages – définition des politiques d'intervention) devront être conclues par les personnes publiques afin de préciser les modalités de leur intervention. Il fixe la procédure à suivre par les exploitants agricoles pour bénéficier des subventions. A cet effet, il institue un guichet unique dont le rôle est de traiter les dossiers de demande d'aide financière déposés par les éleveurs.

En tant que conventions-cadres sectorielles, les contrats de milieux s'inscrivent dans les contrats de plan et se limitent à une zone géographique donnée. Ils sont des instruments qui assurent la mise en œuvre de l'engagement de l'Etat et de la région à subventionner les opérations de préservation de la ressource en eau. Le contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes 2000-2006 du 16 mars 2000 retient, au programme IX-2 relatif à la gestion de l'eau, le principe de la participation financière de ces deux personnes publiques aux actions de restauration physique des milieux, d'entretien et de gestion de la rivière prévues respectivement aux volets B et C des contrats de rivière et de lac.

Les contrats de milieux contiennent essentiellement des clauses programmatoires, puisqu'ils ont pour objectif de fixer les opérations de protection de la ressource en eau à entreprendre conformément à un échéancier prévisionnel.

Ils énoncent également des normes institutionnelles, dans la mesure où ils envisagent l'institution d'un "comité de rivière" composé des représentants des différentes parties signataires, à qui il revient d'approuver le programme de

réalisation des travaux et d'en assurer le suivi général<sup>1276</sup>, la mise en place d'un secrétariat et la création d'un comité scientifique.

Ils comportent en outre des clauses contractuelles qui précisent les modalités de révision et de résiliation<sup>1277</sup>.

Les conventions-cadres d'application précisent davantage les actions environnementales programmées dans les précédents accords. Elles constituent des actes opérationnels. Elles prescrivent des mesures concrètes à réaliser. Leur caractère programmatoire est moindre, puisqu'elles tendent à énoncer des actions qui seront mises en œuvre au moyen de l'élaboration d'un ultime contrat (d'un marché public ou d'une convention d'aide financière, par exemple). Leurs stipulations sont donc essentiellement de nature contractuelle et parfois institutionnelle.

Dans le cas de la convention particulière d'application du contrat départemental relative à la maîtrise des pollutions et des élevages – définition des politiques d'intervention, élaborée dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et conclue par l'Etat, le département concerné et l'agence de l'eau compétente territorialement, le caractère principalement contractuel des normes se vérifie amplement. Cet accord expose les conditions d'éligibilité des exploitants agricoles au bénéfice de l'aide publique qui s'élève, pour l'agence de l'eau, à 33 % et, pour le département, à 25 % du montant hors taxe des actions. Les partenaires s'engagent à verser une subvention sous condition du respect d'une procédure précise par les agriculteurs. Ces derniers effectuent une étude préalable consistant en l'établissement d'un bilan détaillé des pollutions issues de l'élevage et proposant l'amélioration des bâtiments et des équipements. Leurs dossiers de demande d'aide doivent comporter tous les éléments permettant d'apprécier l'efficacité du projet et précisant le coût.

Cet accord comporte par ailleurs des clauses institutionnelles. Il prévoit l'instauration d'une Conférence annuelle qui a pour mission de préparer les

---

<sup>1276</sup> Cf. annexe I de la circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, *préc.*

<sup>1277</sup> Pour plus de détails en ce qui concerne la nature des clauses des contrats de milieux, cf. *supra*, section I, paragraphe II de ce chapitre.

orientations de la politique d'intervention. Il crée également une Commission technique de programmation dont le rôle est de préparer les décisions de la Conférence annuelle et les projets de programme des aides individuelles.

Les exemples précédents montrent que les clauses programmatrices ont tendance à être moins importantes dans les conventions-cadres d'application que dans les conventions-cadres générales. Les institutions prévues par les conventions-cadres générales peuvent être confirmées dans les conventions-cadres sectorielles et d'application.

En revanche, les stipulations contractuelles progressent en sens inverse, puisqu'elles sont omniprésentes au sein des conventions-cadres d'application et quasi inexistantes dans celles qui sont générales.

Pour reprendre l'exemple précédent de la convention particulière d'application du contrat départemental relative à la maîtrise des pollutions et des élevages – définition des politiques d'intervention, la nature contractuelle des énoncés est prédominante. Les normes planificatrices sont condensées dans l'article 1<sup>er</sup> qui rappelle que cet accord qui s'inscrit dans le cadre du PMPOA, a pour objet de préciser les modalités d'intervention des partenaires publics aux actions de lutte contre les pollutions issues des élevages.

Il en va différemment de la Charte des entreprises pour le développement durable adoptée par la Chambre de commerce internationale le 27 novembre 1990 et publiée en avril 1991<sup>1278</sup> qui s'apparente à une convention-cadre générale constituée de clauses programmatrices. Cet acte expose les principes de gestion de l'environnement que les entreprises signataires auront à respecter. Il contient, "plutôt que des normes de comportement indiquées comme obligatoires pour les acteurs sociaux publics et privés"<sup>1279</sup>, des énoncés qu'il est souhaitable d'appliquer afin de réduire les pollutions.

Il ressort des exemples précédents que les conventions-cadres générales sont essentiellement constituées de normes programmatrices et institutionnelles, tandis que les conventions-cadres d'application contiennent principalement des

---

<sup>1278</sup> *Préc.*

<sup>1279</sup> J.-B. AUBY, Prescription juridique et production juridique, *op. cit.*, p.675.

prescriptions contractuelles. Les conventions-cadres sectorielles comportent de manière équilibrée les trois types d'énoncés.

La présence non systématique de ces différents types de clauses dans les conventions de lutte contre les pollutions conduit à réfléchir à une représentation graphique de la proportion de chacune d'elles dans les actes. Cette démarche poursuit un double objectif. Elle doit rendre compte de la réalité tout en concourant à la rationalisation des données. Elle vise à donner une image simplifiée et caractéristique du réel. La visualisation de cette proportionnalité prend alors la forme d'une pyramide. Cette référence géométrique permet de reproduire de façon graduelle la quantité de chacune des clauses dans les différentes conventions environnementales. La base de ce polyèdre traduit le nombre élevé des énoncés de type programmatoire, institutionnel et contractuel. En revanche la pointe montre la faible valeur quantitative de chacune des normes.

A partir de ce constat, la représentation pyramidale de la proportion de chacune des clauses dans les conventions de lutte contre les pollutions diffère suivant la nature de l'énoncé pour s'orienter systématiquement en sens inverse. La base de la pyramide qui reflète le volume le plus important de clauses de la catégorie considérée, se situe au niveau des conventions-cadres générales pour ce qui concerne les normes programmatoires et institutionnelles, d'une part, et, des conventions-cadres d'application pour les stipulations contractuelles, d'autre part. La pointe se dirige alors des conventions-cadres générales vers les conventions-cadres d'application dans la première hypothèse précédemment évoquée, et en sens opposé dans le deuxième cas. Les conventions-cadres sectorielles, quant à elles, s'insèrent entre les deux types d'accords pour évoquer la présence équilibrée de chacune des clauses.

Ce schéma prétend représenter de manière simplifiée le volume en nombre des énoncés contenus dans les conventions environnementales selon leur nature. Conçu sous la forme d'un tableau, il parvient à esquisser une gradation de la quantité des clauses en fonction de l'accord. Il incite alors à dessiner trois pyramides correspondant chacune à un type de proposition, à savoir programmatoire, institutionnelle et contractuelle, et d'apposer dans leur axe vertical les trois catégories d'actes concernés.

Cette configuration, tout en répondant à l'objectif de rationalisation du réel, traduit un effort de clarification du contenu des conventions de lutte contre les pollutions.

- 1) La prééminence des clauses et des obligations programmatoires et institutionnelles dans la convention-cadre générale

La convention-cadre générale qui contient essentiellement des clauses et des obligations programmatoires et institutionnelles constitue la base de la pyramide, tandis que la pointe se situe au niveau de la convention-cadre d'application qui comporte, en revanche, principalement des stipulations contractuelles.

La pyramide révèle ainsi l'importance quantitative de ce type de propositions, et suppose corrélativement leur décroissance en direction de la pointe.

- 2) L'omniprésence des clauses et des obligations contractuelles dans les conventions-cadres d'application

La convention-cadre d'application, constituée essentiellement de normes et d'obligations contractuelles, engendre une appréhension scientifique distincte de la précédente, puisqu'elle commande l'édification d'une pyramide contraire. Cette nouvelle configuration tend à montrer que la quantité de clauses et d'obligations contractuelles est à son niveau le plus élevé dans cette catégorie d'accords et qu'elle se réduit au point d'être nulle dans le cas d'une convention-cadre générale.



3) La présence équilibrée des clauses et des obligations programmatiques, institutionnelles et contractuelles dans la convention-cadre sectorielle

La représentation pyramidale de la composition des deux précédents types d'engagements incite à considérer la convention-cadre sectorielle comme l'outil de régulation des disparités juridiques où les clauses et les obligations quelle que soit leur nature sont présentes. Cette catégorie d'accord se situe à un niveau intermédiaire dans les deux cas de figure antérieurement énoncés, et suppose la formation d'un point d'équilibre, d'un axe autour duquel chacune des propositions et des obligations prend une direction différente ; les unes et les autres vont soit en augmentant, soit en diminuant vers la convention-cadre générale ou d'application.

Cette répartition paritaire contribue à justifier le schéma en le parant d'une dimension rationnelle par laquelle est clarifié l'étrange agencement interne des conventions de lutte contre les pollutions.

Une telle configuration tend à asseoir juridiquement la structure des conventions environnementales. Elle constitue une des poutres maîtresses de l'édification d'une théorie juridique en participant à la rationalisation des actes. Elle permet de structurer les données en les entourant de concepts qui traduisent en droit le "spectaculaire nouveau"<sup>1280</sup> conventionnel dont témoignent les accords.

---

<sup>1280</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.678.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

La réduction des pollutions implique un effort permanent dont les effets ne sont visibles qu'à long terme. L'accord ne peut dès lors s'exécuter instantanément, en un bref délai. Son application s'inscrit nécessairement dans la durée. Les conventions de lutte contre les pollutions ont en effet vocation à s'échelonner dans le temps et à s'exécuter sur une longue période, qui peut être de l'ordre d'une dizaine d'années comme pour les contrats de rivière.

Dans ces conditions, leur contenu se différencie de celui des contrats de droit privé ou public qui, pour la plupart, se réalisent en un temps très court. D'où la présence de trois types de clauses. Si les stipulations contractuelles ne présentent pas de particularités par rapport à celles contenues dans les contrats classiques, les énoncés programmatiques et même institutionnels traduisent en revanche l'adaptation des accords aux préoccupations environnementales. Ils parviennent à planifier les actions de réduction des pollutions sur plusieurs années et à créer des institutions *ad hoc* destinées à assurer la bonne exécution des mesures ainsi prévues. Ce caractère prospectif rend compte de la singularité desdites conventions au point de commander l'application d'un concept référent permettant leur appréhension juridique.

La notion de convention-cadre apparaît comme le support contribuant à cerner juridiquement les conventions de lutte contre les pollutions et à apprécier leur contenu. Elle constitue l'instrument qui tend à révéler la normativité de leurs propositions et à en dévoiler les traits caractéristiques. Elle commande précisément leur ordonnancement en présidant à leur partition au sein de trois sous-ensembles, programmatique, institutionnel et contractuel, dont chacun revêt une "obligatorité" spécifique.

La convention-cadre s'oppose à la confusion et à l'assimilation des énoncés. Elle parvient, au contraire, à identifier les différents types de clauses dont sont constitués les accords concernés, et à reconnaître leur hétérogénéité. Elle participe à la mise en valeur de la singularité du contenu normatif en l'entourant de significations précises et en l'enrichissant d'une acception juridique nouvelle.

La convention-cadre se révèle être le vecteur d'une rationalisation des données du réel en conférant à celles-ci une assise concrète. Elle apparaît donc comme un concept unificateur qui assure la cohésion d'éléments disparates et désordonnés. Cette notion permet d'alimenter la réflexion en vue de l'élaboration d'un modèle grâce auquel est explicité le régime de droit applicable. Elle devient une hypothèse heuristique contribuant à la rationalisation des conventions de lutte contre les pollutions.



## CHAPITRE II : ESSAI DE MODELISATION DES TECHNIQUES CONVENTIONNELLES DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Les conventions de lutte contre les pollutions posent des problèmes récurrents qu'il convient de résoudre. Elles témoignent d'une hétérogénéité qui contrarie leur appréhension aisée, et la violation de leurs stipulations n'est souvent assortie d'aucune sanction. Ce contexte incite à réfléchir à un modèle d'accord grâce auquel seraient précisés leur fonctionnement et leur organisation. Cette réflexion qui procède d'une démarche de rationalisation, permet "de porter un regard critique sur l'expérience juridique et de contribuer ainsi à la faire progresser"<sup>1281</sup>. Elle incite à rechercher la nature juridique du texte en reposant sur l'observation de la réalité et en dépassant largement le sens littéral du document considéré. Elle postule une approche *constructiviste*, par laquelle sont analysés le sens et la portée des conventions de façon à aboutir à un modèle, c'est-à-dire à une "représentation simplifiée, formalisée ou non, scientifiquement testée ou non"<sup>1282</sup> des données de fait.

L'objectif de modélisation tend alors à déterminer un type de convention qui, en raison des caractères dont il témoigne, reproduit sous une forme unique les traits principaux des divers actes. Il ne doit viser d'autres accords que ceux considérés tout en rendant compte de tous. Il permet donc de donner une représentation schématique d'une réalité disparate et complexe, en formalisant le processus conventionnel et en précisant le régime juridique applicable à l'ensemble des actes. Dans ces conditions, le modèle contribue à une présentation simple de la réalité en favorisant la cohésion des données et en permettant leur unification.

---

<sup>1281</sup> P. AMSELEK, Propos introductifs, in P. AMSELEK (dir.), *Théorie du droit et science*, PUF-Léviathan, Paris, 1994, p.7, *loc. cit.*, p.12.

<sup>1282</sup> Le grand Robert de la langue française, *préc.*

La recherche d'un modèle de convention de lutte contre les pollutions invite à réfléchir à un schéma simplifié de fonctionnement et d'organisation de l'ensemble des accords considérés. Elle impose de se reporter aux caractéristiques communes à chacun d'eux et de donner corrélativement une présentation synthétique du processus conventionnel.

Cette recherche conduit à appréhender la réalité en tenant compte des particularités des conventions, pour concevoir un type spécifique d'agencement et de régime juridique. Il s'agit donc d'envisager, tout d'abord, *la représentation formalisée des conventions de lutte contre les pollutions* (section I), puis *le régime juridique spécifique des conventions de lutte contre les pollutions* (section II).

## **SECTION I : LA REPRESENTATION FORMALISEE DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS**

Les conventions de lutte contre les pollutions souffrent d'un manque de lisibilité. Elles sont souvent inconnues et mal comprises. Leur ordonnancement doit être mis en lumière pour faciliter leur appréhension. Elles doivent aussi devenir plus transparentes et plus démocratiques, pour répondre à la demande sociale.

Complexes et maintenues souvent "dans les obscurités d'un espace néo-corporatiste"<sup>1283</sup>, elles occultent la rationalité du processus qu'elles sous-tendent et contrarient la demande sociale. Leur nombre important et leurs intitulés divergents recouvrent des réalités différentes qui ne rendent pas compte des interactions. Pourtant, elles s'organisent et créent des liens d'interdépendance. Elles sont, par ailleurs, le plus souvent élaborées secrètement par les acteurs environnementaux, si bien que les administrés et les associations de protection

---

<sup>1283</sup> P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, Editions La Découverte, série écologie et société, 1994, p.170.

de l'environnement qui revendiquent une participation à la décision sont écartés des négociations.

Le défi de la lisibilité des conventions de lutte contre les pollutions implique une démarche de clarification orientée vers la recherche d'une structure juridique idéale qui accède à l'exemplarité. Cette approche consiste à donner une représentation schématique et simplifiée de l'organisation des accords ; elle tente ainsi de rendre compte de tous les faits observés en ne retenant que les traits caractéristiques, et de révéler l'agencement logique des données. Elle consiste à préciser l'ordonnement des conventions et à situer chacune d'entre elles au sein de l'ensemble qu'elles forment.

L'amélioration de la lisibilité suppose, également, la recherche d'une démocratie conventionnelle. C'est donner aux citoyens et aux associations de protection de l'environnement les moyens de participer aux décisions et de prendre connaissance des conventions. En intégrant les valeurs démocratiques, les accords pourront mieux répondre aux attentes de la société et gagneront en légitimité. L'expression "démocratie conventionnelle" consiste alors à transposer les principes démocratiques au procédé conventionnel en recherchant le dialogue avec les administrés et en garantissant une plus grande visibilité des actes.

Cet objectif repose sur la conception d'un idéal conventionnel qui implique l'élaboration d'un modèle. La référence à cette notion sous-tend l'idée de perfection. Elle commande de parfaire une réalité qui témoigne de quelques faiblesses liées à sa complexité et à sa confidentialité. Elle sert l'évolution du procédé conventionnel. Le modèle est destiné à être reproduit dans les faits. Il influence le réel pour suggérer sa transformation. Il procède à la manière d'une obligation juridique mise en lumière par le professeur Chaumont<sup>1284</sup>, en opérant une double contradiction entre le passage de l'être au devoir-être, et du devoir-être à l'être. L'être correspond aux données concrètes, c'est-à-dire aux conventions et au processus conventionnel existant. Le devoir-être apparaît dans le modèle qui modifie dans une certaine mesure le réel en concevant un procédé conventionnel parfait. Il réalise par la représentation simplifiée et l'absence de défaut un idéal

---

<sup>1284</sup> C. CHAUMONT, A la recherche du fondement du caractère obligatoire du droit international, in *Réalités du droit international*, CERI, 1976, p.1 et s.

conventionnel. Il aspire à être reproduit dans les faits en modifiant le réel. Il devient être, dès lors qu'il influence le procédé conventionnel et parvient à le transformer.

Ainsi, le modèle sert à reproduire la réalité et à en permettre son évolution. Il compense le manque de lisibilité qui résulte des données concrètes pour donner une représentation claire du processus conventionnel existant en montrant les caractéristiques des enchaînements des accords, et pour favoriser le respect des impératifs démocratiques. Il met en évidence l'ordonnancement des actes et précise les modalités de la démocratie conventionnelle.

Rendre plus lisibles les conventions de lutte contre les pollutions, c'est donner une représentation schématique de l'ordonnancement des accords et ajuster le procédé conventionnel à la lumière des impératifs démocratiques. Il s'agit d'exposer plus précisément les termes de cette modélisation, et d'évoquer *l'ordonnancement simplifié des conventions* (paragraphe I), et *la démocratie conventionnelle* (paragraphe II).

## PARAGRAPHE I : L'ORDONNANCEMENT SIMPLIFIÉ DES CONVENTIONS

Face à la prolifération des accords, s'installe une impression d'incohérence et de confusion. Les conventions environnementales recouvrent des réalités multiples qui interfèrent entre elles. Sous cette expression sont regroupés des actes aux intitulés divergents, qui sont élaborés par les personnes publiques et privées et qui permettent, notamment, la protection de l'air, du milieu aquatique, du sol.

L'activité de l'agence de l'eau participe à la prolifération du procédé conventionnel. Cet organisme, en concluant de nombreux accords – contrats de milieux (contrats de rivière, de baie, d'étang, de lac, de nappe, d'établissement), contrats d'agglomération, contrats de branche, contrats avec les départements dans le domaine de l'assainissement, conventions dans le domaine agricole -,



subventionne des actions de lutte contre les pollutions qui se recourent parfois. Les mesures d'assainissement peuvent viser des zones territoriales identiques, si bien que l'on aboutit à une situation d'enchevêtrement des accords. Les instances que chaque convention crée, accentue la complexité du paysage administratif.

Le contrat de plan Etat-région renvoie, par exemple, expressément au contrat de rivière, au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, au contrat de pays, au réseau des villes, au contrat d'agglomération. Le contrat de rivière se réfère au contrat de plan Etat-région, aux conventions agricoles, aux contrats de branche. Le contrat de pays cite le contrat de rivière et le contrat de plan Etat-région.

Ces multiples renvois créent une situation de flou qui rend malaisée la compréhension du processus conventionnel. Les conventions interfèrent constamment au point de s'imbriquer irrémédiablement. Ce contexte favorise la redondance des mesures environnementales. Chaque accord reprend les actions prévues par l'autre, si bien que chacun d'entre eux se recoupe nécessairement.

Ce contexte rejoint le thème de la production juridique qui a été souvent abordé par les juristes depuis plusieurs décennies, sous l'angle de la dénonciation de la multiplication des règles<sup>1285</sup> ou sous celui de la justification de la complexité du droit<sup>1286</sup>. Il demeure une réalité que l'exemple des conventions de lutte contre les pollutions atteste avec force. L'accroissement du nombre d'accords conclus en ce domaine ne manque pas de générer une grande confusion, laquelle sous-tend nécessairement l'ineffectivité<sup>1287</sup>. Ce penchant inflationniste s'accorde mal avec l'efficacité et le respect des mesures prévues par les accords.

La surproduction qui, a bien des égards peut se révéler positive – les règles de droit, par les interdits et les obligations, encadrent de plus en plus les comportements et dictent la conduite écologique à suivre -, ne favorise pas

---

<sup>1285</sup> Voir notamment, J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, *op. cit.*, p.9 et s. ; J. CHEVALLIER, *Les enjeux de la déréglementation*, *op. cit.*, p.281 ; J.-B. AUBY, *Prescription juridique et production juridique*, *op. cit.*, p.673 ; M. PRIEUR, *La déréglementation en matière d'environnement*, *RJE* n°3, 1987, p.319.

<sup>1286</sup> J. UNTERMAIER, *Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier*, *op. cit.*, p.499.

<sup>1287</sup> J. CARBONNIER, *op. cit.*, p.136 et s.

nécessairement la protection de l'environnement. La multiplication des accords, qui est source d'incohérence et de confusion, ne donne que l'illusion d'une efficacité environnementale.

Ce constat entraîne la nécessité de simplifier et de donner une représentation schématique de la réalité qui reproduisent l'organisation caractéristique des conventions de lutte contre les pollutions.

La modélisation vise à rendre compte du phénomène conventionnel. Elle permet de mieux comprendre l'ordonnement des accords et d'améliorer l'efficacité de ces instruments. Elle aboutit à schématiser l'organisation de ces derniers au point de dépouiller le processus conventionnel des actes superflus qui ne font que l'alourdir. Elle permet de rendre cohérent les outils et de révéler les relations systématiques et coordonnées de chacun des actes.

Modéliser l'ordonnement des conventions contribue à l'unification des accords à la lumière des impératifs environnementaux.

Unifier consiste à faire de plusieurs éléments une même chose, et à rendre homogène, cohérent un ensemble d'éléments<sup>1288</sup>. Ce terme implique une démarche particulière de simplification des données. Il s'agit de rendre cohérent le processus conventionnel en réfléchissant à plusieurs types d'accords qui seraient suffisamment généraux pour contenir les multiples dispositions spécifiques à la lutte contre les pollutions, et pour tenir compte de la diversité des contractants privés et publics.

Le modèle permet de mieux comprendre l'organisation des accords de lutte contre les pollutions, en supposant l'unification des données. Il tente de réduire l'impression de complexité qui résulte du panorama conventionnel. Il est une réponse rationnelle à la disparité des accords et à la multiplication des mesures environnementales. Il invite alors à révéler la *diversité des instruments, vecteur d'une redondance conventionnelle* (A) en favorisant *l'unification des outils conventionnels* (B).

---

<sup>1288</sup> *Le Grand Robert de la langue française*, Paris, Dictionnaire Le Robert, 2001.

## A : LA DIVERSITE DES INSTRUMENTS, VECTEUR D'UNE REDONDANCE CONVENTIONNELLE

La floraison démesurée des conventions de lutte contre les pollutions tant de la part des pouvoirs publics que des entreprises marque, certes, un engouement pour la protection de l'environnement dont il est permis de se réjouir, mais elle est traduite par une production empirique et "anarchique" qui s'accompagne le plus souvent de conséquences imprévues qui rendent leur succès périlleux. Force est de reconnaître que la plupart des actes sont conclus de manière isolée par les protagonistes, de sorte qu'ils ne s'insèrent dans aucun cadre général préalablement établi. Ils s'affichent seulement comme des documents révélant la volonté de certaines personnes publiques ou privées de s'investir dans de telles actions et sont le reflet de "l'éclatement de la répartition des compétences"<sup>1289</sup>. Ils ne traduisent d'aucune façon la trame d'une politique cohérente à laquelle semblent se rallier les différents contractants.

Un tel contexte est propice à l'émergence d'une situation de redondance conventionnelle où le contenu de certains actes se recoupe en partie. Il est fréquent en effet que plusieurs d'entre eux soient élaborés pour traiter un problème similaire de pollution ou de nuisance au sein d'une zone géographique identique.

Pour preuve, un contrat de rivière peut fort bien prendre en compte l'aspect touristique de ce milieu en envisageant dans le volet B les travaux de restauration et de mise en valeur des berges à entreprendre. Parallèlement, le contrat de développement économique conclu par les communes concernées et la région à laquelle elles appartiennent, tend à énoncer les différentes actions à mettre en œuvre afin de permettre le développement touristique de l'ensemble de la zone géographique concernée par cet accord, laquelle peut englober le site retenu par le contrat de rivière<sup>1290</sup>.

---

<sup>1289</sup> M. HECQUARD-THERON, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *AJDA* 1993, p.451, *loc. cit.*, p.457.

<sup>1290</sup> Les contrats de pays peuvent comprendre le périmètre d'une agglomération. Il en est ainsi du contrat de pays d'Aurillac du 22 avril 2005 s'appliquant sur la zone territoriale du contrat d'agglomération du bassin d'Aurillac du 3 février 2004. L'un et l'autre visent à préserver et à valoriser la qualité du cadre de vie conformément au principe du développement durable.

Egalement, le thème de l'assainissement qui est en principe largement traité par le contrat de rivière qui détermine, dans le volet A, le programme à appliquer en ce domaine, peut par ailleurs faire l'objet d'un accord spécifique, tel que le contrat conclu par le département concerné et l'agence de l'eau compétente. Par cet acte, les partenaires s'engagent à aider financièrement les communes à réaliser les investissements qui peuvent, par ailleurs, être prévus par le contrat de rivière précédent.

Cette situation témoigne d'un imbroglio manifeste qui participe à l'émergence de deux types de problèmes qui constituent des obstacles à l'efficacité de la technique conventionnelle : la multiplication des structures administratives et la dispersion de l'aide publique.

#### 1) La multiplication des services administratifs intervenant dans le processus conventionnel

La multiplication des conventions engendre l'intervention des structures administratives à l'élaboration des accords et la création de nouvelles instances pour la mise en œuvre de ceux-ci.

La rédaction des actes est confiée aux services des collectivités signataires, si bien que leur nombre dépend de celui des participants. L'exemple du Contrat pour l'étang de Thau du 23 novembre 1990 doit être cité. La signature des collectivités publiques - l'Etat, la Région Languedoc-Roussillon, le Département de l'Hérault, l'Agence financière du Bassin Rhône-Méditerranée-Corse, une quinzaine de communes, n'a pu être obtenue qu'aux termes d'une négociation à laquelle ont nécessairement participé les services administratifs des différentes parties.

Les conventions prévoient souvent la création d'instances dont la mission consiste à veiller à la bonne exécution des actions de lutte contre les pollutions. Ces institutions permettent de garantir l'efficacité des mesures environnementales. Elles favorisent au demeurant la complexité du paysage administratif, comme le révèle le Contrat de vallée inondable de la Saône du 1<sup>er</sup>

septembre 2004. Sa mise en œuvre repose sur cinq institutions aux rôles bien définis. Le Comité de vallée inondable de la Saône a la charge de suivre l'avancement du contrat. Il reçoit l'avis formulé par le Bureau du Comité de vallée sur les adaptations à apporter à l'accord, et celui des Commissions territoriales sur le projet de bilan de l'année précédente et le programme de l'année suivante. La mise en œuvre effective du contrat est confiée à deux structures supplémentaires, le Bureau technique du Comité de vallée inondable et les Commissions techniques régionales.

Ce contexte confirme l'impression de complexité. Elle génère inmanquablement une superposition de structures et des doublons qui freinent la productivité du personnel : le travail accompli par les agents de chacune des administrations locales se cumule nécessairement, de sorte qu'il se révèle être une perte de temps principalement en raison de la multiplication des démarches de négociation auprès des divers partenaires.

Dès lors, ce contexte renforce le phénomène de pesanteur de l'administration déjà largement décriée tant par les pouvoirs publics eux-mêmes que par les sociologues<sup>1291</sup>. Ces derniers ont dénoncé les dysfonctionnements de l'administration dès les années 1980, enclenchant de ce fait le processus de modernisation que les gouvernants ont concrétisé par l'élaboration d'une politique de *renouveau du service public*<sup>1292</sup>. Il s'agit de guérir la "*maladministration*"<sup>1293</sup> en modifiant son organisation interne, laquelle apparaît trop cloisonnée : l'objectif consiste à redistribuer les missions de chaque agent

---

<sup>1291</sup> Voir notamment, M. CROZIER, *Etat moderne, Etat modeste*, Fayard, Paris, 1987 ; *Comment réformer l'Etat ? Trois pays, trois stratégies : Suède, Japon, Etats-Unis*, Paris, La Documentation française, 1988 ; R. POINSARD, *L'évaluation des politiques publiques en France*, Bruxelles, IISA, 1987 ; P. DURAN, Les ambiguïtés de l'évaluation, *Pouvoirs*, Paris, PUF, n°67, 1993, p.137 ; E. MONNIER, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Economica, Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 1992 ; P. DURAN, E. MONNIER, Le développement de l'évaluation en France, nécessités techniques et exigences politiques, *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, avril 1992, p.235.

<sup>1292</sup> Voir en ce sens, notamment, la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, *JORF* 24 février 1989, p.2526 ; la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JORF* 8 février 1992, p.2064 ; la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JORF* 13 juillet 1999, p.10361 ; la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF* 28 février 2002, p.3808 ; la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* 29 mars 2003, p.5568.

<sup>1293</sup> P. RIPOCHE, La maladministration aujourd'hui, *RFA* janvier-mars 1988, n°45, p.9 ; G. BARBANSON, Les usagers et la maladministration, *RFAP* janvier-mars 1988, n°45, p.17.

afin d'en accroître l'efficacité, en veillant à garantir une communication permanente entre les services.

Aussi la modernisation du service public dépend-elle de la rationalisation concomitante de la production juridique. La complexité du paysage administratif est modelée par les conventions. Ces dernières sont créatrices d'instances isolées qui se limitent à l'application de l'accord dont elles sont issues. Ces institutions forment des cellules de mise en œuvre des actions environnementales qui se superposent et accentuent le poids de l'administration. Dans la mesure où elles sont créées par les conventions, elles sont directement liées à l'existence des accords. Dès lors, leur quantité dépend de celle des conventions.

Inversement, l'unification des techniques conventionnelles commande la diminution proportionnelle du nombre d'instances. A ce titre, elle est une force agissante permettant de façonner un type d'administration où la cohérence et la coordination deviennent les maîtres mots. Elle se présente donc comme le vecteur d'une mutation institutionnelle qui contribue à assurer au mieux la mise en œuvre des mesures de lutte contre les pollutions contenues dans les accords. L'unification participe du reste à la réduction de la dispersion de l'effort public.

## 2) La dispersion de l'aide publique

L'élaboration empirique des conventions de lutte contre les pollutions engendre inéluctablement une fragmentation de l'aide publique et une confusion des interventions. Les collectivités territoriales dont la compétence économique a été affirmée par les lois de décentralisation<sup>1294</sup>, revendiquent leur part d'investissements dans les actions de protection de l'environnement qui sont

---

<sup>1294</sup> Voir la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (*JORF* 9 janvier 1983, p.215, rectific., 6 mars 1983, p.706) dont l'article 4, *in fine*, indique que "en dehors de ces aides directes ou indirectes, des actions de politique agricole, industrielle, peuvent être entreprises par les collectivités territoriales, leurs groupements, ainsi que par les régions dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'elles peuvent consentir".

désormais perçues comme prioritaires. Elles disposent à cet effet d'une grande latitude pour décider de l'octroi de subventions. Mais, leur diversité cumulée à leur importance quantitative alimente en permanence un enchevêtrement désordonné des aides financières ainsi dispensées : les personnes publiques, en concluant de multiples accords, versent des sommes souvent très élevées pour contribuer parfois à la réalisation des mêmes travaux.

Il en est ainsi de l'agence de l'eau, qui, en tant que financeur principal des travaux de lutte contre la pollution des milieux, conclut de nombreux contrats dans lesquels elle s'engage à distribuer des montants conséquents. Or, les bénéficiaires directs et indirects de cet argent peuvent être parfois les mêmes protagonistes. Par exemple, le contrat de rivière et le contrat départemental pour la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques permettent tous deux l'octroi d'une subvention de l'agence de l'eau partenaire pour mener à bien les opérations de préservation, lesquelles peuvent concerner un même lieu. Les deux actes rendent alors difficile l'appréhension de la démarche d'aide.

Il est vrai que les subventions restent limitées par les règles relatives au plafonnement des taux de subvention qui est de 60 % en général.

La réglementation prévoit en effet des plafonds à ne pas dépasser dans certains cas. Le contrat d'agriculture durable, par exemple, permet l'octroi d'aides de l'Etat dont le montant ne peut excéder 15 000 euros pour la durée du contrat<sup>1295</sup>. Le montant moyen des aides est fixé dans chaque département à 27 000 euros par contrat et ne peut être inférieur à 1 600 euros<sup>1296</sup>.

Au demeurant, dans la majorité des cas, l'accord ne parvient pas à coordonner l'intervention de chaque entité locale et à harmoniser les politiques de chacune d'elles. Au contraire, il est l'instigateur de leur dispersion et "devient l'instrument de leur faillite relative"<sup>1297</sup>.

---

<sup>1295</sup> Article 7 de l'arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable modifié par l'arrêté du 17 juin 2005 (*JORF* 12 juillet 2005, p.11410).

<sup>1296</sup> Article 12 de l'arrêté du 30 octobre 2003 relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats d'agriculture durable modifié par l'arrêté du 17 juin 2005, *préc.*

<sup>1297</sup> M. HECQUARD-THERON, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *op. cit.*, p.457.

## B : L'UNIFICATION DES OUTILS CONVENTIONNELS

L'unification apparaît comme un remède à la diversité conventionnelle. Elle contribue à éviter la redondance des mesures environnementales.

L'unification des conventions permet de rendre homogène les interventions publiques et de simplifier le paysage administratif. Cette démarche consiste alors à réduire le nombre d'instruments utilisés, à les unifier de façon à ne conserver que ceux dont le rôle est incontournable. Elle accompagne le phénomène de "simplification naturelle" souligné par le professeur Untermaier<sup>1298</sup>, à propos de la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, qui se produit "sans intervention extérieure"<sup>1299</sup>. Le nombre de conventions se réduit de lui-même. Les accords, par les interférences qu'ils alimentent et les recoupements qu'ils induisent, suivent un processus d'unification rendant compte de l'ordonnement des données.

Par cette démarche, est mise en évidence l'agencement des actes. Ces derniers s'organisent systématiquement dans un ordre déterminé et cohérent.

### 1) Le processus d'unification des conventions

Unifier revient à penser un schéma conventionnel qui permettrait de représenter simplement l'organisation des actes et parviendrait à former un modèle idéal de convention. Cette approche contribue à recouvrir l'ensemble des conventions recensées en cette matière d'une dénomination commune qui se substitue à celles communément utilisées. Contrairement à l'objectif de classification grâce auquel plusieurs accords sont regroupés sous une même dénomination en raison de leurs caractéristiques<sup>1300</sup>, la recherche d'un modèle

---

<sup>1298</sup> J. UNTERMAIER, Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Editions Frison-Roche, 1996, p.499, *loc. cit.*, p.511.

<sup>1299</sup> *Ibid.*

<sup>1300</sup> Cf. *supra*, première partie, titre II.



implique la formation de catégories nouvelles d'actes au sein desquelles aucune subdivision n'est envisagée. Elle permet de simplifier les données hétérogènes en les unifiant autour de seulement quatre types conventionnels.

Il est permis de distinguer la "convention de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques", expression générique, qui regroupe la "convention-cadre générale", la "convention-cadre sectorielle", la "convention-cadre d'application" et le "contrat de lutte contre les pollutions", et ce suivant la classification matérielle qui a été réalisée précédemment<sup>1301</sup>.

Cette distinction qui est fonction du degré de généralité de l'acte, commande l'organisation systémique des accords. En ce sens, la "convention-cadre générale" qui s'affiche comme un acte incontournable porteur d'un programme global auquel adhèrent les multiples partenaires publics et privés, devient une "méta" convention qui centralise et inventorie toutes les actions en ce domaine. Elle induit nécessairement la conclusion d'une multitude d'accords sectoriels par lesquels les contractants s'engagent à effectuer une action parmi celles ainsi planifiées. Ces actes sous-tendent l'élaboration de conventions d'application qui servent à fixer plus précisément les actions de chacun des partenaires.

Leur mise en œuvre effective ne pourra résulter que de l'élaboration d'une ultime série d'actes appelés "contrats de lutte contre les pollutions", grâce auxquels sont engagées les dépenses en contrepartie de la réalisation des travaux prévus.

Le contrat de plan Etat-région fait figure de convention-cadre générale. Il reprend pour l'essentiel les démarches contractuelles menées par les collectivités publiques. Il fait référence aux conventions-cadres sectorielles qui correspondent aux chartes pour l'environnement issues de la circulaire du 11 mai 1994<sup>1302</sup>, aux contrats de rivière, au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, notamment. Les conventions-cadres d'application qui s'apparentent aux

---

<sup>1301</sup> Cf. supra, chapitre I, section II, paragraphe II de ce titre.

<sup>1302</sup> Circulaire n°94-48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable des territoires), *BOMETT* 94/17 du 30 juin 1994, p.41 remplace la circulaire n°91-67 du 24 juin 1991 relative aux plans municipaux et départementaux d'environnement, *Droit de l'environnement*, décembre 1991, n°10 et 11, p.78.

contrats d'agglomération et aux contrats de pays, planifient concrètement les actions à mener conformément au programme élaboré par les accords précédents. Elles entraînent l'élaboration des contrats de lutte contre les pollutions qui prennent la forme de marchés publics et de conventions d'aide financière conclues avec l'agence de l'eau concernée et l'entreprise, afin de permettre la réalisation effective des opérations environnementales.

Cette unification permet de clarifier le processus conventionnel et rend plus lisible le mécanisme d'articulation des accords.

## 2) L'articulation coordonnée et systématique des conventions

La modélisation des conventions de lutte contre les pollutions suppose un ordonnancement spécifique où chaque accord entretient des liens d'interdépendance. Il commande un enchaînement automatique des actes selon leur degré de généralité, allant de la "convention-cadre générale" au "contrat de lutte contre les pollutions" en passant par la "convention-cadre sectorielle" et la "convention-cadre d'application".

Cet agencement tente de rendre cohérente la réalité en concourant à fixer les modalités des liens de dépendance de chacun des actes. Les accords qui sont systématiquement élaborés selon un ordre chronologique, dépendent nécessairement de l'existence d'actes qui leur sont antérieurs.

Dans ces conditions, le "contrat de lutte contre les pollutions" repose sur l'élaboration préalable de la "convention-cadre d'application", laquelle est soutenue par la "convention-cadre sectorielle" qui elle-même est issue de l'élaboration antérieure de la "convention-cadre générale". Cet enchaînement implique donc une hiérarchisation de chacun des types conventionnels fondée sur l'ordre chronologique d'élaboration.

L'objectif de clarification du processus conventionnel est atteint. L'unification répond à l'objectif de fondation d'un droit conventionnel spécifique en ce domaine que permet de concrétiser la démarche rationnelle poursuivie. Elle entend doter les accords d'une identité forte et légitime, qui

contribue au succès des actions programmées. Elle enrichit le droit de catégories conventionnelles inédites qui deviennent "la *force agissante* des constructions juridiques", pour paraphraser le professeur Chevallier<sup>1303</sup>. En ce sens, la démarche d'ordonnancement crée un véritable modèle conventionnel spécifique à la lutte contre les pollutions et les nuisances et la prévention des risques technologiques. Encore faut-il pour cela que les accords tiennent compte des impératifs démocratiques.

## PARAGRAPHE II : LA DEMOCRATIE CONVENTIONNELLE

Les conventions de lutte contre les pollutions qui donnent apparemment une image renouvelée de l'outil contractuel au point de s'identifier au droit *postmoderne*, sont porteuses d'imperfections liées principalement au déficit démocratique et à l'absence de publicité et de publication. Elles suivent une procédure d'élaboration qui paraît aux antipodes des attentes sociales ; elles engendrent des règles qui ne prennent pas complètement en compte "la complexité des mécanismes de production du droit (et) la complexité des modalités d'articulation des normes juridiques"<sup>1304</sup>. Les conventions considérées restent fondamentalement hermétiques aux principes nouveaux qui accompagnent les mutations de la société et qui font du droit un outil au service des évolutions sociales.

Le déficit démocratique dont elles souffrent, constitue une imperfection qu'il importe de surmonter. Il contribue en effet à qualifier les accords d'outils technocratiques qui sont élaborés par des personnes – agents administratifs ou experts – "dont la représentativité n'est pas toujours démontrée"<sup>1305</sup>.

---

<sup>1303</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public, op. cit.*, p.7.

<sup>1304</sup> J. CHEVALLIER, *Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, op. cit.*, p.671.

<sup>1305</sup> P. LASCOURMES, *Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branches et d'entreprise, op. cit.*, p.82.

Le secret qui préside à l'élaboration et à l'application des conventions n'a alors rien de légitime ; il ne se justifie d'aucune façon, au contraire, il est un facteur de réticence et de rejet de la part des citoyens et des consommateurs, lesquels se sentent exclus et subodorent une grande hypocrisie dans les actions environnementales ainsi réalisées. Les administrés, qui sont écartés du pouvoir de décision, ont tendance à réprouber les mesures environnementales. Comme le souligne à juste titre P. Lascoumes, à propos des contrats de branche, "de la non-transparence à la suspicion de l'arbitraire il n'y a qu'un pas qui est souvent vite franchi"<sup>1306</sup>.

Ce contexte constitue un frein au succès de la voie conventionnelle. Il témoigne du décalage persistant entre les attentes des citoyens et les modalités de prise de décision. Pour y remédier, l'accord doit tenir compte de la "volonté d'émancipation"<sup>1307</sup> des citoyens et être le fruit d'une négociation entre les pouvoirs publics, les industriels et les tiers.

La démocratie conventionnelle permet, précisément, aux administrés de ne plus être tenu à l'écart de la décision. Elle repose sur des modalités particulières d'application des principes démocratiques, pour tenir compte de la nature conventionnelle des accords. Elle tient compte des revendications des citoyens en assurant la conciliation des intérêts de chacun dès la phase d'élaboration de l'acte, et en veillant à garantir la publication systématique des accords. Dès lors, elle s'exprime par la recherche de la participation des intéressés aux négociations et de la transparence des conventions.

Il importe alors de préciser les modalités de la démocratie conventionnelle qui suppose l'association systématique des administrés et des associations aux discussions, et, d'autre part, la publicité de l'acte au moment de son entrée en vigueur. L'une et l'autre apparaissent comme les garantes d'un modèle démocratique qu'il convient d'exposer plus amplement en précisant *les modalités de la démocratie conventionnelle* (A) et en insistant sur la nécessité de *la transparence conventionnelle* (B).

---

<sup>1306</sup> *Ibid.*

<sup>1307</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *RDP* 1982, p.275, *loc. cit.*, p.292.

## A : LES MODALITES DE LA DEMOCRATIE CONVENTIONNELLE

Les conventions de lutte contre les pollutions constituent des techniques juridiques prenant en compte la multiplicité des foyers de droit, où les entités locales entretiennent régulièrement des relations avec l'Etat et les personnes privées. Elles sont censées intégrer les mutations contemporaines du droit, lesquelles prennent la mesure de l'existence d'ordres juridiques *infra-étatiques* et *supra-étatiques*, pour justifier la diversité des parties contractantes.

Elles s'analysent comme des accords fondés sur le principe d'autonomie de la volonté qui préside à la conclusion des contrats de droit privé<sup>1308</sup>, et qui infléchit toute idée d'hétéronomie. Elles reposent alors sur le consensus qui implique une négociation préalable. Or, le consensualisme suppose que les destinataires soient parties prenantes à l'élaboration de la norme, à la condition que cette participation s'effectue de manière égalitaire. Précisément, les conventions souffrent d'une inégalité sous-jacente.

Par ailleurs, elles constituent le plus souvent un procédé de production d'un droit ésothérique, marqué par l'absence de concertation avec les tiers lors de l'élaboration de la règle dont elles sont porteuses.

L'objectif de modélisation des conventions suppose alors la recherche d'une procédure d'élaboration conforme aux impératifs démocratiques : elle doit induire la participation égalitaire des intervenants et la concertation avec les tiers. Il importe donc de prendre la mesure de cette déficience en relevant les obstacles actuels à la démocratie du procédé conventionnel, et de rechercher les éléments de procédure permettant la démocratisation des conventions.

## 1) Les obstacles actuels à la démocratie conventionnelle

Les conventions de lutte contre les pollutions suivent une procédure d'élaboration qui témoigne d'un déficit démocratique évident. Certes, elles

---

<sup>1308</sup> Voir l'article 1134 du Code civil.

apparaissent comme le fruit d'une coopération où les parties agissent de concert pour réaliser des actions ambitieuses. Les relations contractuelles ainsi établies s'organisent *a priori* de manière équilibrée, puisqu'elles semblent exclure toute subordination unilatérale ; elles impliquent précisément une collaboration grâce à laquelle les partenaires, quel que soit leur statut, sont appelés à négocier ensemble les stipulations. Or, cette égalité n'est qu'apparente. Les conventions traduisent le plus souvent un contexte inégalitaire qui implique une relation hiérarchique entre les parties contractantes.

Les conventions de lutte contre les pollutions sont élaborées par les cocontractants. Les partenaires négocient entre eux les mesures de lutte contre les pollutions sans tenir compte de l'avis des tiers. Ces derniers, qui revendiquent une part de responsabilité dans la prise de décision environnementale, entendent participer aux négociations et prendre connaissance des accords.

Le problème du déficit démocratique se pose toutefois en des termes différents selon l'accord considéré. Le contrat de rivière, par exemple, suit une procédure fondamentalement empreinte de démocratie en associant de nombreux intervenants, y compris associatifs. Il est le fruit d'une "réflexion collective"<sup>1309</sup> des acteurs environnementaux au sein du Comité de rivière. Cette instance dont la mission est de piloter l'élaboration du contrat et d'approuver le dossier définitif, "a vocation à être un lieu de débat entre les acteurs"<sup>1310</sup>. Elle permet la concertation entre les gestionnaires et les usagers de la rivière, de façon à ce que l'ensemble des intérêts en cause soient représentés : élus, propriétaires riverains, administrations, usagers, chambres consulaires, associations de pêche et de piscicultures, associations de protection de la nature, associations sportives, établissements publics concernés (agences de l'eau, EDF, Voies navigables de France...) discutent ensemble des objectifs du contrat et du programme de travaux nécessaire à leur réalisation.

En revanche, la question du déficit démocratique se pose avec une acuité particulière pour les conventions conclues avec les industriels. Conclues la

---

<sup>1309</sup> Circulaire du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières, *préc.*

<sup>1310</sup> Circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, *préc.*

plupart du temps secrètement, ces accords ne résultent pas d'une discussion entre les professionnels, les riverains et les associations de protection de la nature. La mise à l'écart du public qui est accrue par l'absence de toute mesure de publicité entourant l'élaboration des accords, favorise le développement d'une attitude de reflux et de méfiance des normes conventionnelles. Elle renforce, en effet, un sentiment de soumission des administrés aux décisions environnementales prises par les acteurs économiques. Les industriels sont alors perçus comme les détenteurs d'un pouvoir qu'ils ne veulent pas partager avec les différentes fractions de la population de crainte d'être tenus de respecter des sujétions supplémentaires.

Il importe alors de préciser les obstacles à la démocratisation du procédé conventionnel en s'attachant à évoquer d'une part, l'inégalité des parties contractantes, et, d'autre part, l'absence de démocratie participative.

#### a) L'inégalité des parties contractantes

Les conventions environnementales sont *a priori* égalitaires. Elles obligent chacun des partenaires à exécuter des opérations environnementales sans créer des liens de subordination. Dès lors qu'elles reposent sur le consensus, elles sont l'expression de l'accord des parties à effectuer des actions de lutte contre les pollutions. Les contractants discutent sur un pied d'égalité leurs engagements réciproques et définissent des prestations équilibrées.

Les chartes de bonne conduite qui reposent sur la volonté des participants d'agir ensemble en faveur de l'environnement, traduisent la recherche par les parties elles-mêmes du compromis de façon à faire coïncider les intérêts de chacun d'eux et, du coup, à éluder l'application du droit de l'environnement.

- Pourtant, les conventions de lutte contre les pollutions ne donnent que l'illusion de l'égalité. Elles sont porteuses d'un déséquilibre qui est inhérent à l'outil conventionnel lui-même. L'influence de l'une des parties sur l'autre est bien réelle, même si elle est, parfois, inavouée.

Cette question rejoint celle du contrat d'adhésion que G. Péquignot définit comme "la manifestation d'une volonté prépondérante, à quoi une autre volonté se contente d'adhérer"<sup>1311</sup>. Les contrats d'assurance, les contrats Eco-Emballages, les contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole, les conventions d'aide financière et les contrats administratifs s'apparentent à de tels actes. Les cocontractants acceptent les termes des accords qui sont préalablement établis. Les clauses sont prédéfinies, de sorte que le cosignataire ne fait qu'accepter les prescriptions. Ce contexte confère, *de facto*, la supériorité à la partie qui a élaboré le cadre juridique du contrat. Les pouvoirs exorbitants du droit commun que détient l'administration, attestent, de surcroît, le caractère inégalitaire des contrats administratifs. Le pouvoir de résiliation unilatérale<sup>1312</sup> et le pouvoir de modification unilatérale<sup>1313</sup> expriment le déséquilibre des partenaires et la supériorité des personnes publiques.

L'inégalité des conventions de lutte contre les pollutions apparaît, par ailleurs, dès lors que les prescriptions sont à la charge de l'un des participants, sans engagement corrélatif de l'autre. Les clauses contractuelles prescrivent des actions de lutte contre les pollutions que l'une seulement des parties doit réaliser.

Tel est le cas des accords conclus par l'Etat et les industriels. Ces derniers envisagent de mener des opérations environnementales, alors que l'Etat n'a aucune contrainte. Dans le Contrat de groupe Etat-EDF 2001-2003 du 14 mars 2001, seule l'entreprise doit agir en faveur de la sûreté des installations nucléaires et hydrauliques, et développer l'électronucléaire et les énergies renouvelables.

---

<sup>1311</sup> G. PEQUIGNOT, *La théorie générale du contrat administratif*, Pedone, Paris, 1945, p.265.

<sup>1312</sup> C.E., Ass. 2 mars 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*, *Leb.* 246 ; *AJ* 1958.II, p.282, concl. J. Kahn ; *D.* 1958, p.730, note A. de Laubadère ; C.E., 6 mai 1985, *Association Eurolat Crédit foncier de France*, *Leb.* 141 ; *RFDA*1986, p.21, concl. Genevois ; *AJDA* 1985, p.620, note Fantôme et Moreau ; *LPA* 23 octobre 1985, p.4, note Llorens

<sup>1313</sup> C.E., 21 mars 1910, *Compagnie générale des tramways*, *Leb.* 216, concl. Blum ; *S.* 1911.3, p.1, concl. Blum, note Hauriou ; *D.* 1912.3, p.49, concl. Blum ; *RDP* 1910, p.270, note Jéze ; *GAJA*, *op. cit.*, p.135, n°23 ; C.E., 2 février 1983, *Union des transports publics urbains et régionaux*, *Leb.*33 ; *RDP* 1984, p.212, note J.M. Auby ; *RFDA* 1984, p.45, note Llorens.



- Le caractère inégalitaire des conventions de lutte contre les pollutions ne résulte pas uniquement des prescriptions qui incombent à l'un seulement des partenaires. Il dépend aussi du rôle et du poids de chacun des participants. Les enjeux économiques, environnementaux et les stratégies suivies par les protagonistes sont déterminants pour favoriser l'équité ou, au contraire, pour créer un contexte d'inégalité. Certains accords de branche procèdent de relations déséquilibrées où la position des industriels semble être déterminante dans la prise de décision face à celle du cocontractant public ou privé.

L'aspect égalitaire d'un document ressort principalement du rapport de forces existant entre les participants lors de la phase de négociation, étant donné que le contenu d'un texte dépend de la qualité et de l'autorité des parties en présence.

Les circonstances de l'élaboration de l'accord (l'aspect social, économique et environnemental), les prétentions réciproques des intervenants et la représentativité de chacun d'eux, l'impact juridique des échanges ainsi réalisés (leur formalisation et leur mise en œuvre) traduisent le contexte de l'élaboration des conventions environnementales. Ces éléments rendent compte de la situation d'inégalité des contractants lors des discussions.

Ils incitent à distinguer quatre formes de négociation qui révèlent la situation d'inégalité des contractants publics et privés lors des discussions, et ce à la lumière de l'analyse effectuée par P. Lascoumes<sup>1314</sup>, à propos des contrats de branche. Cette étude suggère une typologie déterminée en fonction des enjeux et des stratégies des acteurs économiques. Elle distingue quatre modèles dont chacun correspond à "des ensembles spécifiques de différences et de combinaisons observées dans les indicateurs retenus"<sup>1315</sup>.

Ainsi, la *négociation "contrainte retenue"*, est envisageable "face à un secteur bien concentré dans un domaine que l'administration et où elle veut obtenir un objectif précis"<sup>1316</sup>. La *négociation "pression"*, suppose "un milieu diversifié et peu coordonné dans un domaine où l'administration veut imposer (souvent en accord avec les leaders de la profession) des règles minimales dans un domaine

---

<sup>1314</sup> P. LASCOUMES, *Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branches et d'entreprise*, *op. cit.*, p.47.

<sup>1315</sup> *Op. cit.*, p.66.

<sup>1316</sup> *Ibid.*

marqué par de fortes disparités"<sup>1317</sup>. La *négociation "émulation"* vise un secteur très diversifié et en difficulté économique. L'administration qui le maîtrise mal, tente, par des aides, d'inciter les industriels à agir. La *négociation "affichage"* est "observable face à des groupes bien structurés qui résistent et se jouent, en partie, de la volonté de l'administration"<sup>1318</sup>.

Conformément à cette analyse, les conventions de lutte contre les pollutions sont le résultat d'un processus de négociation où les rapports de force sont différents suivant les cas. Le contexte, le statut des parties et l'autorité de chacune d'elles sont des indicateurs déterminants qui attestent la position d'infériorité ou de supériorité des partenaires lors des discussions. Quatre situations rendent compte de l'inégalité des partenaires : les contractants publics et privés sont, suivant les cas, dans une position d'infériorité ou de supériorité face aux professionnels (industriels et agriculteurs).

Les accords environnementaux peuvent parfois être conclus dans un contexte défavorable aux industriels. Ces derniers envisagent des mesures de réduction des pollutions en adhérant aux principes qui fondent les actions de leurs cocontractants.

Tel est le cas de la Convention de partenariat signée le 6 novembre 2001 entre le WWF et le cimentier Lafarge qui s'engage à mener des actions de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre en améliorant l'efficacité énergétique, en utilisant des combustibles de substitution, en ajoutant au ciment des composants minéraux, tels que des laitiers de sidérurgie et des cendres volantes de centrales thermiques au charbon. Par cet accord, l'industriel entend conformer son objectif environnemental à celui du WWF. Il inscrit son activité dans la perspective du développement durable et de protection de la nature qui sont défendus par l'association.

De même, les industriels, en s'engageant dans le cadre de l'AERES<sup>1319</sup>, entendent agir en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre en respectant les objectifs environnementaux de l'association. Ainsi, celle-ci a

---

<sup>1317</sup> *Ibid.*

<sup>1318</sup> *Ibid.*

<sup>1319</sup> AERES : association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre, *préc.*

validé, le 10 juillet 2003, le programme volontaire de diminution de 10 % des rejets de gaz carbonique et de méthane d'ici 2007 établi par Gaz de France en raison de sa performance environnementale.

Les conventions de lutte contre les pollutions permettent, parfois, d'imposer seulement des mesures minimales aux professionnels. Elles s'identifient comme des outils d'accompagnement de la réglementation et tentent d'inciter les entreprises à régulariser leur situation au regard du droit.

C'est ainsi que les agences de l'eau proposent aux industries du décolletage de conclure une convention par laquelle elles leur accordent une subvention en contrepartie de la régularisation de leur situation au regard de la législation des installations classées<sup>1320</sup>. Par ce biais, elles contraignent ces entreprises à mettre aux normes leurs équipements.

On peut s'étonner de ce genre de situation, dans la mesure où il s'agit pour les pouvoirs publics de verser de l'argent pour permettre à l'industriel de se soumettre au droit. Ce contexte révèle l'ineffectivité de la règle unilatérale et la faiblesse des pouvoirs publics qui préfère aider l'entreprise à respecter la loi plutôt que sanctionner.

Ce type de négociation se retrouve dans les conventions d'application du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole signées par l'Etat et le département concerné. Les accords qui définissent le taux et les modalités de la participation financière de chacun d'eux, ont pour objectif de permettre la mise aux normes des installations et d'inciter à la réduction des pollutions issues des élevages. Ils ont "pour effet d'officialiser et de systématiser la pratique administrative qui tend à régulariser les infractions plutôt qu'à les sanctionner"<sup>1321</sup>.

Dans certains cas, les conventions environnementales visent à inciter les professionnels à agir en faveur de l'environnement en contenant les grandes lignes de conduite et en fixant des objectifs qualitatifs. Elles prévoient à cette

---

<sup>1320</sup> Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (*préc.*) et son décret d'application n°77-1134 du 21 septembre 1977 (*préc.*).

<sup>1321</sup> I. DOUSSAN, Pour une analyse critique des "contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole", *Droit de l'environnement*, janvier-février 1997, n°45, p.18, *loc. cit.*, p.20.

fin le versement d'une aide publique. Elles sont en principe conclues par l'administration et les agriculteurs.

Tel est le cas des mesures agri-environnements qui permettent à l'Etat incite les exploitants agricoles à procéder à des actions paysagères et herbagères, en leur versant une aide financière. Le contrat d'agriculture durable entré en vigueur depuis le décret n°2003-675 du 22 juillet 2003<sup>1322</sup>, semble se substituer à lui, puisqu'il a pour objet d'inciter l'exploitant agricole" à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation rationnelle et à l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource en eau, la diversité biologique, la nature et les paysages"<sup>1323</sup>.

Enfin, les conventions de lutte contre les pollutions résultent de discussions au cours desquelles les industriels imposent les mesures environnementales qu'ils s'engagent à mettre en œuvre. Dans ces situations, le rôle du cocontractant se limite à l'acceptation des objectifs qu'ils ont définis.

Il en est ainsi, par exemple, de l'engagement de réduction des émissions de poussières des fours de cimenteries incinérant des déchets industriels spéciaux souscrit auprès du ministre de l'environnement par le Syndicat français de l'industrie cimentière le 10 octobre 1996, par lequel celui-ci négocie la mise en œuvre de la réglementation existante. Il envisage en effet l'application de l'arrêté du 3 mai 1993 aux termes duquel la valeur limite des émissions gazeuses en provenance du four est fixée à 35 mg/Nm<sup>3</sup><sup>1324</sup>, de préférence à l'arrêté du 10 octobre 1993 transposant la directive européenne du 16 décembre 1994<sup>1325</sup> qui retient pourtant un taux moins restrictif. Par ce contrat, ces entreprises s'engagent à effectuer les travaux nécessaires dans le délai de cinq ans, en contrepartie, l'Etat ne sanctionnera pas l'irrégularité de leur situation.

Il en est de même des accords dont les parties sont l'Etat et les entreprises publiques. Ces dernières en fixent principalement les termes. Tel est le cas d'Electricité de France qui, en signant avec l'Etat le contrat d'entreprise le 8

---

<sup>1322</sup> Décret n°2003-375 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le Code rural, *JORF* 25 juillet 2003, p.12594.

<sup>1323</sup> Article 2 du décret précité.

<sup>1324</sup> Nm<sup>3</sup> : normaux mètre cube. Indicateur de concentration en poussières.

<sup>1325</sup> Directive 94/67/CE du Conseil du 16 décembre 1994 concernant l'incinération de déchets dangereux, *JOCE* du 31 décembre 1994, N°L 365/34.

avril 1997, reprend les orientations qu'elle a elle-même préalablement définies au sein du Plan stratégique interne à l'établissement adopté en juin 1996. Il en est de même du contrat de groupe Etat-EDF du 14 mars 2001 qui confirme la politique énergétique menée par l'entreprise.

Cette typologie rend compte du caractère inégalitaire des conventions de lutte contre les pollutions. Le contexte, le statut des parties et l'autorité de chacune d'elles sont des éléments déterminants dans les discussions. Les uns et les autres influent la décision et les actions environnementales à réaliser. L'inégalité paraît un phénomène juridique qui s'intègre naturellement dans le processus de préparation des normes et qui n'affecte en rien l'existence du processus conventionnel. Elle est inévitable, puisqu'elle est une donnée inhérente à toute démarche consensuelle. Il en va différemment du déficit démocratique qui paraît un obstacle à la modélisation conventionnelle.

#### b) L'absence de démocratie participative

Les conventions de lutte contre les pollutions sont conçues comme des instruments au service de l'Etat permettant la mise en œuvre des politiques publiques. Elles sont censées servir au mieux les intérêts de l'environnement et ceux des administrés. Elles tendent donc à devenir des techniques "d'encadrement et d'orientation des activités individuelles et collectives"<sup>1326</sup>, capables de résoudre tous les problèmes de la société, qu'ils soient d'ordre éthique, social, économique ou environnemental.

Elles énoncent des règles principalement subjectives qui visent à gérer le comportement de chaque citoyen et qui impliquent l'octroi aux particuliers de droits face aux pouvoirs publics.

Outre l'émergence de principes fondamentaux inscrits dans des textes de valeur juridique supérieure dont bénéficient les acteurs environnementaux, un véritable arsenal juridique tente d'instituer une réelle démocratie participative en ce

---

<sup>1326</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.687.

domaine. La Charte de l'environnement<sup>1327</sup> consacre un droit fondamental à l'environnement en son article 1<sup>er</sup>, aux termes duquel "chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé". Elle impose aux citoyens un devoir de protection, en disposant à l'article 2 que "toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement". Elle reconnaît une valeur constitutionnelle au droit à l'information et au droit à la participation. Son article 7 confère en effet à toute personne "le droit (...) d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement".

La Charte de l'environnement porte ainsi au plus haut niveau de la hiérarchie des normes des principes qui résultaient auparavant de textes législatifs. L'article L 110-2 du Code de l'environnement dispose qu'"il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement". La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement<sup>1328</sup> consacre un droit d'accès aux informations relatives à l'environnement et développe une procédure du débat public que réforme la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>1329</sup>, aux termes de laquelle le citoyen "est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement"<sup>1330</sup>.

Ces diverses dispositions s'inspirent fortement des principes du droit international et du droit communautaire énoncés respectivement par la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue le 25 juin

---

<sup>1327</sup> Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* 2 mars 2005, p.3697.

<sup>1328</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JORF* 3 février 1995, p.1840.

<sup>1329</sup> Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF* 28 février 2002, p.3808.

<sup>1330</sup> Article 132 de la loi du 27 février 2002 (*préc.*), modifiant le 4<sup>ème</sup> du II de l'article L 110-1 du Code de l'environnement.

1998 à Aarhus<sup>1331</sup> et la directive européenne du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement<sup>1332</sup>.

La Charte de l'environnement<sup>1333</sup> a permis la promotion de la liberté d'accès à l'information au rang constitutionnel. Elle n'est plus considérée "comme une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique, le droit à l'environnement", comme le souligne B. Delaunay<sup>1334</sup>. Elle est devenue "une liberté publique de valeur constitutionnelle"<sup>1335</sup>.

La participation des citoyens apparaît comme la condition de la légitimité des accords de lutte contre les pollutions. La norme conventionnelle ne doit plus être maintenue "dans les obscurités d'un espace néo-corporatiste"<sup>1336</sup>. Le droit à l'information et le droit d'être informé doivent donc devenir réalité pour éviter que les accords soient élaborés par les seuls participants et qu'ils soient mis en œuvre dans la plus grande discrétion.

- les conventions de lutte contre les pollutions sont précisément élaborées secrètement, puisque seules les parties à l'accord sont présentes lors de la phase de négociation. Cette circonstance semble au demeurant juridiquement fondée au regard des articles 1108 et suivants du Code civil<sup>1337</sup>, qui instituent l'effet relatif des contrats.

Pourtant, la convention est potentiellement démocratique en tant qu'elle implique la négociation des mesures environnementales. Son caractère consensuel suppose la négociation et la conciliation des intérêts de chaque partenaire. Elle se distingue donc fondamentalement de l'acte unilatéral édicté

---

<sup>1331</sup> Voir le décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998 (*JORF* 21 septembre 2002, p.15563).

<sup>1332</sup> Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (*JOCE* du 14 février 2003, N°L 41/26).

<sup>1333</sup> *Préc.*

<sup>1334</sup> B. DELAUNAY, De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement, *AJDA* 14 juillet 2003, p.1316, *loc. cit.*, p.1321.

<sup>1335</sup> *Ibid.*

<sup>1336</sup> P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. environnements et politiques*, Editions La Découverte, série écologie et société, Paris, 1994, p.170.

<sup>1337</sup> L'article 1108 du Code civil précise les quatre conditions essentielles à la validité d'une convention dont "le consentement de la partie qui s'oblige".

par les pouvoirs publics, qui commande un comportement à suivre obligatoirement.

La convention contient aussi fréquemment des mécanismes participatifs. Les associations de protection de la nature, les usagers, les propriétaires riverains et les associations de pêche et de pisciculture qui composent les Comités de rivière, prennent part à l'élaboration des contrats de rivière.

La notion d'environnement suscite une appréhension démocratique de la technique conventionnelle en raison des caractères particuliers des problèmes qu'il génère, et qui s'expriment, selon le professeur Prieur<sup>1338</sup>, par les termes d'"universalité, (de) durée, (d')interdépendance et (d')irréversibilité". Elle commande l'instauration d'une démocratie participative, car les stipulations contractuelles ont des répercussions qui dépassent largement la sphère des parties pour s'étendre aux personnes extérieures : le voisin de l'industrie concernée et le consommateur du produit visé témoignent d'un intérêt évident à la réalisation d'investissements propres à réduire les pollutions et les nuisances auxquelles ils sont exposés.

Seul le débat public prévu "pour l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national", aux termes de l'article L 121-1 du Code de l'environnement, met en place une procédure de démocratie participative. Son organisation fait intervenir les représentants des associations de protection de l'environnement agréées, ceux des consommateurs et des usagers, selon l'article L 121-3 du même code, et ce conformément aux principes régissant habituellement les décisions des organismes publics nationaux, tels que le Comité national de l'eau (article 2 du décret du 3 septembre 1965<sup>1339</sup>) et l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (article 4 du décret n°91-732 du 26 juillet 1991<sup>1340</sup>), ou d'organismes publics locaux, comme la commission départementale de gestion des déchets ménagers (article 4 du décret du 3 février

---

<sup>1338</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p.106, n°122.

<sup>1339</sup> Décret n°65-749 du 3 septembre 1965 portant création du Comité national de l'eau, *JORF* 5 septembre 1965, p.7947.

<sup>1340</sup> Décret n° 91-732 du 26 juillet 1991 relatif à l'agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie, *JORF* 28 juillet 1991, p.10056.



1993<sup>1341</sup>) et les agences de l'eau (article 5 du décret du 14 septembre 1966<sup>1342</sup>).

L'élaboration des conventions de lutte contre les pollutions pourrait être conçue à la lumière de la procédure du débat public en faisant intervenir les différents organismes précités, ainsi que les personnes privées (les contribuables, les riverains, les consommateurs, notamment). Les uns et les autres participeraient à la définition des objectifs et à la programmation des travaux à réaliser<sup>1343</sup>.

- La mise en œuvre des stipulations conventionnelles s'effectue en toute discrétion. Les parties s'entendent unanimement sur leur caractère confidentiel en s'opposant systématiquement à leur communication. Qu'il s'agisse des pouvoirs publics ou des entreprises, tous refusent de transmettre les accords au public. Les documents sont seulement remis par certaines personnes privées et par quelques membres du personnel administratif personnellement contactés, à ceux qui justifient d'un intérêt particulier. Hormis cette hypothèse qui demeure exceptionnelle, l'impression d'opacité l'emporte, sans doute véhiculée par une législation lacunaire qui omet de citer les conventions parmi les actes obligatoirement communicables.

Bien que la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal<sup>1344</sup>, rende communicable à toute personne qui en fait la demande les actes administratifs, elle vise seulement à instituer une liberté d'accès aux documents de caractère non nominatif qui sont limitativement énumérés : il s'agit des dossiers, des rapports, des études, des comptes rendus, des procès-verbaux, des statistiques, des directives, des instructions, des circulaires, des avis, des notes et des réponses

---

<sup>1341</sup> Décret n°93-139 du 3 février 1993 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, *JORF* 4 février 1993, p.1874.

<sup>1342</sup> Décret n°66-700 du 14 septembre 1966 relatif aux agences financières de bassin créées par l'article 14 de la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964, *JORF* 23 septembre 1966, p.8380.

<sup>1343</sup> Cf. supra, 2) de ce A, pour plus de précisions sur la procédure conventionnelle démocratique.

<sup>1344</sup> Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, *JORF* 18 juillet 1978, p.2851.

ministérielles<sup>1345</sup>. Or, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration<sup>1346</sup> ne modifie pas le champ de cette transmission ; elle prend seulement en compte l'éventualité du support informatique et électronique, de sorte que les mêmes restrictions perdurent, l'information se limitant aux seuls actes unilatéraux.

La communicabilité des conventions environnementales est sans doute envisageable au regard de la Charte de l'environnement qui évoque à l'article 7 un droit d'accès "aux informations relatives à l'environnement" et un droit de participation à "l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement"<sup>1347</sup>, et ce contrairement au "droit d'accès aux documents administratifs" qui résulte de la loi du 17 juillet 1978 précitée. Il est évident que "la notion d'information paraît plus large que celle de document, puisqu'elle renvoie à des données qui ne sont pas nécessairement contenues dans de tels supports", comme le souligne B. Delaunay<sup>1348</sup>. Ce vocable sous-tendrait alors une communication effective des conventions.

Au demeurant, cette possibilité est contredite par l'article L 124-1 du Code de l'environnement aux termes duquel seules "les autorités publiques ayant des responsabilités en matière d'environnement" peuvent procéder à cette communication. C'est donc exclure d'emblée les accords conclus par les industriels.

---

<sup>1345</sup> Les régimes spécifiques dans le domaine de l'environnement confirment le caractère principalement unilatéral des actes communicables : par exemple, l'article 13 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (*préc.*) dispose que "les données sur la qualité de l'eau destinée à l'alimentation humaine et, notamment, les résultats des analyses réalisées dans le cadre du contrôle sanitaire et les analyses réalisées chez les particuliers sont publiques et communicables aux tiers" ; l'article 4 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (*JORF* 1<sup>er</sup> janvier 1997, p.11) reconnaît à chaque citoyen "un droit à l'information sur la qualité de l'air et ses effets sur la santé et l'environnement sur l'ensemble du territoire". Il porte, aux termes de l'article 4 alinéa 2, "sur la publication périodique des résultats d'études épidémiologiques liées à la pollution atmosphérique, les résultats d'études sur l'environnement liées à la pollution atmosphérique, ainsi que les informations et prévisions relatives à la surveillance de la qualité de l'air, aux émissions dans l'atmosphère et aux consommations d'énergie".

<sup>1346</sup> *Préc.*

<sup>1347</sup> Article 7 de la Charte de l'environnement issue de la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005, *préc.*

<sup>1348</sup> B. DELAUNAY, *op. cit.*, p.1323.

Concrètement, les conventions demeurent éloignées de toute transparence, bien que certaines brèches apparaissent. Elles sont donc résolument maintenues hors de portée des citoyens qui sont alors tentés de dénigrer leur intérêt environnemental. Or, l'institution d'une réelle démocratie participative pour l'élaboration de ce genre d'acte contribuerait à faire prendre conscience aux administrés du rôle irremplaçable que sont censées jouer ces techniques juridiques dans la lutte contre les pollutions.

## 2) La recherche d'une procédure conventionnelle démocratique

Sur le fondement de l'article 2 de la Charte de l'environnement aux termes duquel "toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement"<sup>1349</sup>, et de l'article 7 de la même Charte qui confère aux principes d'information et de participation une valeur constitutionnelle, les administrés revendiquent une intervention active lors de l'élaboration des conventions. Ils aspirent à être associés aux décisions, lesquelles témoigneraient alors d'un large consensus.

La participation est en effet considérée comme la condition de la légitimité conventionnelle : elle fait partie intégrante de la procédure d'élaboration dont elle est censée garantir le bien-fondé.

Elle sert en outre à assurer l'effectivité de l'accord. Dans la mesure où la règle est assurée de l'approbation du plus grand nombre, son application et son respect sont facilités : si un texte a la faveur des administrés, sa mise en œuvre se révèle aisée, dans le cas contraire, il devient ineffectif. L'association des citoyens à la prise de décision constitue un rempart contre l'inapplication d'une disposition juridique qui témoigne du soutien des participants en faveur des mesures décidées. Le rôle "des forces sociales"<sup>1350</sup> dans l'effectivité de la norme apparaît alors indéniable.

---

<sup>1349</sup> Charte de l'environnement issue de la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005, *préc.*

<sup>1350</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, *op. cit.*, p.140.

Concrètement, l'instauration d'une démocratie participative implique l'association du plus grand nombre de tiers par rapport à l'acte<sup>1351</sup> à l'élaboration et à la détermination des stipulations. Ces intervenants ne deviennent pas pour autant des cocontractants, et ce, contrairement à la proposition faite par l'assemblée des notaires de France réunie lors du 90<sup>ème</sup> Congrès en 1992<sup>1352</sup>, laquelle suggère la création de "contrats d'objectifs" où seraient parties tant l'entreprise, les pouvoirs publics, les associations de protection de l'environnement que les habitants vivant dans le voisinage de l'industrie concernée. Ce serait alors leur reconnaître une part de responsabilité dans la mise en œuvre des mesures ainsi programmées. Or, seules les personnes qui s'engagent envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose s'obligent juridiquement, aux termes de l'article 1101 du Code civil.

Suivant ces remarques, il est préférable d'imaginer la participation de toutes les personnes qui s'estiment concernées par l'activité de l'entreprise visée, et de celles qui justifient d'un intérêt direct et certain<sup>1353</sup> à la protection d'un milieu, à la réduction de telle pollution ou de telle nuisance. Dans ces conditions, il peut s'agir des habitants vivant dans le voisinage de l'industrie en cause, des associations de défense de l'environnement, des pouvoirs publics - notamment les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale -, et de manière générale, de tout citoyen qui désire s'associer au dialogue.

---

<sup>1351</sup> En droit civil, le tiers est la "personne étrangère à un acte" (G. MONTAGNIER, S. GUINCHARD (dir.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit.).

<sup>1352</sup> 90<sup>ème</sup> Congrès des Notaires de France, Nantes 8-11 mai 1992, *Protection de l'environnement, de la contrainte au contrat*, 1994, p.324.

<sup>1353</sup> Il est concevable d'appliquer présentement la définition jurisprudentielle de l'intérêt pour agir des personnes individuelles dans le contentieux de l'annulation : il doit être certain même s'il n'est pas actuel (C.E. 14 février 1958 *Abisset*, *Leb.* 98 ; C.E. 28 mai 1971, *Damasio*, *Leb.* 391), et direct, c'est-à-dire que la décision attaquée doit atteindre le demandeur dans ses effets immédiats et non par voie de conséquence. La qualité de citoyen français et d'habitant d'une commune voisine ne suffisent alors à fonder un recours pour excès de pouvoir contre les délibérations du conseil municipal organisant la participation des étrangers aux travaux de cette assemblée (C.E. 27 octobre 1989, *Seghers*, *Leb.* 532-835), celle d'habitant (C.E. 6 juin 1973, *Dame veuve Chalot*, *Leb.* 404 ; C.E. 8 avril 1987, *Fourel*, *Leb.* 871-1021) et celle de contribuable local (C.E. 22 janvier 1988, *Laügt*, *Leb.* 946-1095) ne donnent pas intérêt à contester un permis de construire (voir, pour une solution contraire en ce qui concerne l'action d'un contribuable de la région : C.E. 28 avril 1995, *Mme Bigaud*, *Leb.* 184 ; C.E. 4 juillet 1997, *Région Rhône-Alpes*, *Leb.* 276).

Ainsi la convention deviendrait-elle le produit d'une concertation, laquelle lui conférerait une légitimité, sous réserve, toutefois, d'une publication.

## B : LA TRANSPARENCE CONVENTIONNELLE

Pour rendre les accords plus lisibles et pour accroître leur visibilité, la communication des données doit être systématique. Les citoyens qui ne veulent plus subir les décisions, réclament plus de transparence sur l'impact des activités anthropiques sur l'environnement, et exigent des administrations et des professionnels la transmission d'informations retraçant les efforts faits en ce domaine. Dans ces conditions, par exemple, les conventions qui répondent à l'objectif de dépollution, ne peuvent pas rester dans l'ombre. Elles doivent être connues des administrés.

La publicité permet précisément de les faire sortir des "obscurités d'un espace néo-corporatiste"<sup>1354</sup> afin de rendre compte aux citoyens des progrès effectués pour maîtriser les effets des activités humaines sur l'environnement. Dès lors, la communication ne vise pas seulement les actes une fois élaborés, mais elle concerne également le projet de convention et les discussions. La mise à disposition du public de l'ensemble des documents et des renseignements, de la phase de négociation à la mise en application des mesures environnementales prévues par les accords, contribue à une plus grande lisibilité du procédé conventionnel.

La transparence n'est au demeurant garantie que si la publication des informations est effectuée auprès du plus grand nombre d'administrés. Elle repose sur différentes modalités. La publication des discussions et des conventions qui se fait habituellement dans les revues, et l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) qui implique la transmission de données sur les sites Internet, participent à une large diffusion des données.

---

<sup>1354</sup> P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. environnements et politiques*, op. cit., p.170.

- Le recours aux modes traditionnels de publicité assure la communication des informations sur le support papier. Il s'agit de prévoir la publication des conventions dans des revues juridiques. Il peut, par ailleurs, être envisagé une insertion dans un quotidien national ou local qui permet une communication de masse. L'objectif est avant tout de rendre l'accord accessible au plus grand nombre de citoyens. Dans la mesure où le rôle que chacun de ces supports est censé jouer est spécifique, il importe que l'un et l'autre soient porteurs de cette information : le premier d'entre eux en garantit la pérennité, alors que le second en assure une grande propagation.

Précisément, il pourrait s'agir du Journal officiel national ou d'un document officiel également accessible au public, dès lors que le contrat reprend certaines dispositions de directives européennes, comme le préconise la recommandation de la Commission du 9 décembre 1996 concernant les accords environnementaux mettant en œuvre des directives communautaires<sup>1355</sup>. A cela, une insertion dans un quotidien grand public autoriserait une large diffusion du document.

Hormis cette hypothèse, les contractants auront le choix du document officiel et de la revue, si deux types de publicité interviennent concomitamment. La publication des conventions de lutte contre les pollutions peut s'effectuer à la fois dans un recueil officiel territorial et dans un journal local, comme le suggère la proposition de loi du 6 mai 1992 portant création des contrats de protection de l'environnement et des contrats de protection du patrimoine naturel<sup>1356</sup>. Ce texte prévoit l'insertion du contrat de protection de l'environnement "dans la presse locale à deux reprises durant les quinze jours qui suivent la signature dudit contrat"<sup>1357</sup>, et celle du contrat de protection du patrimoine naturel "dans le recueil des actes administratifs du département"<sup>1358</sup>.

---

<sup>1355</sup> Recommandation de la Commission (96/733/CE) du 9 décembre 1996 concernant les accords environnementaux mettant en œuvre des directives communautaires (*JOCE* du 21 décembre 1996, N°L 333/59), article 2.2.c).

<sup>1356</sup> Proposition de loi portant création des contrats de protection de l'environnement, des cahiers des charges de la protection du patrimoine naturel, des contrats de protection du patrimoine naturel, d'une rubrique « environnement » dans les contrats de plan Etat-Régions, d'un fonds national de soutien à l'innovation dans le domaine de la protection du patrimoine naturel et de mesures diverses, *Sénat, N°321, Seconde Session Ordinaire de 1991-1992*.

<sup>1357</sup> Article 3, *ibid.*

<sup>1358</sup> Article 11, *ibid.*

Il serait souhaitable de prévoir également la communication des conventions de lutte contre les pollutions aux professionnels avec lesquels les contractants entretiennent des relations permanentes : le personnel de l'entreprise et les agents de l'administration concernés, les banques, les clients, les utilisateurs, les usagers, les fournisseurs, les sponsors, les sponsorisés, les assureurs, les associations représentatives des professions judiciaires<sup>1359</sup>, notamment.

- La diffusion des conventions paraît plus facile avec l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC). Les citoyens sont nombreux à disposer d'un outil informatique et à se connecter à Internet. Par ce biais, ils consultent en ligne les sites des administrations et des professionnels sur lesquels ils trouvent de multiples renseignements. L'accès aux documents est rendu possible par les industriels et les pouvoirs publics qui acceptent de publier les informations en ligne. Sont ainsi accessibles les différentes conventions de lutte contre les pollutions. Il est ainsi possible de prendre connaissance, par exemple, du contrat d'agglomération de Moulins du 8 mars 2004 et du Contrat de pays d'Aurillac sur le site de la préfecture d'Auvergne<sup>1360</sup>, du Contrat de rivières Joyeuse-Chalon-Savasse du 15 septembre 2003 sur celui de l'Agence de l'eau RMC<sup>1361</sup>, des engagements du groupe Rhodia du 17 décembre 2002<sup>1362</sup>, de Gaz de France du 10 juillet 2003<sup>1363</sup> dans des programmes volontaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur leur propre site.

Il est toutefois à déplorer le manque de renseignements rendus disponibles sur Internet en ce qui concerne les discussions ayant eu lieu lors de la phase de négociation. Les conventions seraient plus lisibles s'il était possible de prendre connaissance des positions des partenaires et des appréciations données par chacun d'eux sur les actions environnementales à réaliser.

---

<sup>1359</sup> Voir en ce sens, la proposition faite lors du 90<sup>ème</sup> Congrès des notaires de France, *préc.*, p.325.

<sup>1360</sup> [www.auvergne.pref.gouv.fr](http://www.auvergne.pref.gouv.fr)

<sup>1361</sup> [www.eaurmc.fr](http://www.eaurmc.fr)

<sup>1362</sup> [www.rhodia.com](http://www.rhodia.com)

<sup>1363</sup> [www.gazdefrance.com](http://www.gazdefrance.com).

Dans ces conditions, les conventions de lutte contre les pollutions gagneraient en transparence. Leur mise à disposition du public permettrait aux citoyens, d'une part, de mesurer les difficultés à protéger la nature et, d'autre part, de prendre conscience de l'effort que font les entreprises et les pouvoirs publics à cette fin. En étant assurés de la communication permanente des nouveaux contrats élaborés, ils seraient tentés de s'investir plus amplement dans des actions de défense de l'environnement. En s'impliquant dans l'élaboration de la règle de droit dont ils deviendraient peu ou prou les *co-auteurs*, ils s'empareraient d'une quotité de pouvoir qu'ils estiment leur revenir, aux motifs qu'il est du devoir de chacun d'agir en ce domaine, conformément à l'article 2 de la Charte de l'environnement<sup>1364</sup>.

La publicité et la participation se présentent comme les garants de la démocratisation de l'outil conventionnel, et contribuent, au même titre que la simplification de l'ordonnancement de l'ensemble des accords, à parfaire une réalité confuse et complexe. Les unes et les autres concourent à l'unification et à la cohésion d'ensemble des conventions de lutte contre les pollutions. Elles deviennent les pièces maîtresses d'un modèle qui implique par ailleurs une réflexion fondamentale sur la détermination d'un régime juridique approprié.

## **SECTION II : LE REGIME JURIDIQUE SPECIFIQUES DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS**

Les conventions de lutte contre les pollutions ne sont pas entourées d'une garantie d'application. Les parties contractantes manquent à leurs engagements dès lors qu'elles ne respectent pas les termes de l'accord, soit qu'elles ne réalisent pas les investissements environnementaux prévus, soit qu'elles ne s'exécutent pas conformément à l'échéancier prévisionnel. Par leur

---

<sup>1364</sup> Article 2 de la Charte de l'environnement issue de la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005, *préc.*



comportement, elles portent préjudice aux contractants et aux tiers. Elles commettent une faute qui doit engager leur responsabilité et entraîner le prononcé d'une sanction.

Pour tenir compte de la singularité matérielle des accords qui conduit à considérer la nature des clauses, la responsabilité doit reposer sur des règles différentes selon que la norme enfreinte est contractuelle, institutionnelle ou programmatrice. Elle commande, par conséquent, l'application de peines adaptées au degré de contrainte de chacune d'entre elles. Les sanctions civiles qui sont conçues pour s'appliquer aux normes contractuelles et institutionnelles, sont inadaptées aux propositions programmatrices, étant donné que ces dernières n'imposent pas un comportement à suivre obligatoirement. La répression relève, dans ce cas, d'un registre différent correspondant au caractère non contraignant de ce type de normes.

Dès lors que le régime de responsabilité dépend de la nature de la clause violée, la répartition des compétences juridictionnelles doit être éclaircie et précisée à la lumière du caractère contractuel, institutionnel ou programmatrice des énoncés.

La reconnaissance de la responsabilité pour faute des contractants contribue à assurer l'effectivité des normes conventionnelles et à garantir l'efficacité des mesures de réduction des pollutions. Elle permet la répression des comportements contraires aux clauses et la réparation du préjudice subi par la victime. Elle conduit à déterminer le régime juridique adapté à la spécificité des conventions de lutte contre les pollutions et à préciser, en conséquence, le fondement de la responsabilité, les sanctions applicables et la juridiction compétente.

A cet effet, il convient d'évoquer tout d'abord *la responsabilité des parties contractantes* (paragraphe I), puis *la répartition des compétences des juridictions* (paragraphe II).

## PARAGRAPHE I : LA RESPONSABILITE DES PARTIES CONTRACTANTES

Le non-respect des normes conventionnelles de réduction des pollutions suppose un mécanisme de mise en jeu des responsabilités permettant de réparer le préjudice subi par les cocontractants. Il résulte en général du comportement fautif du signataire de l'acte et donne lieu, en principe, au versement de dommages et intérêts. Le partenaire qui, par exemple, n'exécute pas les travaux d'assainissement prévus par un contrat de rivière peut être condamné à payer des indemnités compensatrices pour violation de l'engagement contractuel.

Le régime de responsabilité participe à assurer l'application des mesures conventionnelles et à garantir l'effectivité des accords. Il permet de réparer les conséquences d'une conduite contraire aux stipulations conventionnelles, et de compenser la part d'ineffectivité, qui, selon le doyen Carbonnier, et comme l'ont rappelé P. Lascoumes et E. Serverin<sup>1365</sup>, est inhérente à toute règle de droit. Le non-respect malheureusement inévitable de tout ou partie des prescriptions est donc pris en compte.

Qu'il s'agisse de l'inexécution des mesures de lutte contre les pollutions, de leur mauvaise réalisation, ou de leur commencement tardif, le régime de responsabilité apporte des réponses adaptées qui incitent à la mise en œuvre des actions environnementales prévues. La crainte de la résiliation du contrat et l'arrêt du versement des aides publiques, qui est prévu, par exemple, par le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage signé par l'exploitant agricole et les partenaires financiers (Etat, région, département et agence de l'eau), en favorisent le respect. Pour autant, la pratique montre que la violation des conventions subsiste. L'échéancier prévu est souvent dépassé sans sanction effective. Tel est le cas du Contrat de branche papier-carton du 12 juillet 1972 qui prévoyait des actions à effectuer dans un bref délai de

---

<sup>1365</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, op. cit., p.132 et s. ; LASCOUMES et E. SERVERIN, *Théories et pratiques de l'ineffectivité, Droit et société*, 1986 (2), p.101 ; P. LASCOUMES, *Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, L'année sociologique*, 1990, p.43. Cf. supra, note n°116.

l'ordre de 2,5 ans en moyenne<sup>1366</sup>. Comme il a été largement dépassé, un programme de rattrapage fut signé le 9 décembre 1983, soit onze ans plus tard, ce qui illustre le caractère négociable des accords.

Ainsi, le non-respect des normes conventionnelles implique la mise en jeu de la responsabilité de l'un des contractants sur le fondement de la faute. La mauvaise exécution des opérations environnementales ou leur défaut de réalisation qui peuvent survenir dans la mise en œuvre d'un contrat de nature privée (contrat d'assurance) ou publique (contrat de marché public, contrat de délégation de service public, contrat de partenariat, par exemple), suppose un comportement fautif contraire aux engagements conventionnels.

Le régime de responsabilité est cependant différent selon la clause violée. La peine encourue est adaptée à la nature contractuelle, institutionnelle et programmatrice des énoncés. Le caractère plus ou moins contraignant de ces propositions commande l'application de mesures de réparation appropriées au degré d'obligation. Ainsi, les clauses contractuelles et institutionnelles qui reprennent respectivement les traits des contrats civils et administratifs, empruntent aux régimes publics et privés leurs sanctions. Les normes programmatrices paraissent, en revanche, en marge de ce système. Leur violation implique des peines moins sévères dont le but ne consiste pas uniquement à punir le comportement fautif, mais à inciter au respect des énoncés.

Dans ces conditions, la réparation du préjudice subi par les cocontractants repose sur une diversité de mesures qui se caractérisent par leur adéquation au caractère plus ou moins obligatoire des normes enfreintes.

Ainsi, sur le fondement de la responsabilité pour faute, le contractant peut demander la réparation du préjudice né de la violation des normes conventionnelles. Plusieurs sanctions adaptées au degré de contrainte dont sont

---

<sup>1366</sup> P. LASCOUMES, Négociier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branches d'entreprise, *Politiques et management public*, volume 11, n°4, 1993, p.47, *loc. cit.*, p.61.

porteurs les énoncés contribuent à compenser les conséquences du comportement du partenaire et à combattre l'inexécution des accords. Il s'agit d'exposer, d'une part, *une responsabilité fondée sur la faute* (A), d'autre part, *l'hétérogénéité des mesures de réparation du préjudice* (B).

#### A : UNE RESPONSABILITE FONDEE SUR LA FAUTE

Retenir le postulat selon lequel les contractants sont responsables de la violation des stipulations contractuelles, c'est s'opposer d'emblée à la pratique dont il résulte une irresponsabilité *de facto*. Les parties se témoignent généralement une grande indulgence réciproque qui les dissuade de réagir. Ainsi, les agences de l'eau reconnaissent l'application des contrats d'agglomération par les communes signataires dès lors que les travaux sont effectués dans un délai qu'elles jugent raisonnable, et ce indépendamment du calendrier prévisionnel pourtant décidé d'un commun accord. Dans le cas du contrat d'agglomération pour l'amélioration de la qualité de la Reyssouze, signé le 17 janvier 1995 par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse et la ville de Bourg-en-Bresse, malgré le retard pris par la commune dans l'exécution des travaux d'assainissement, l'Agence a continué à lui verser la subvention prévue sans prendre de sanction.

Cette situation est discutable et contestable, dès lors qu'il s'agit d'accords normatifs. Le non-respect des clauses contractuelles, institutionnelles et programmatoires doit conduire à la mise jeu de la responsabilité des auteurs de la violation et l'application d'un régime adapté au degré de contrainte des clauses contractuelles, institutionnelles et programmatoires.

Il importe de relater les solutions d'irresponsabilité qui résultent de la pratique avant d'exposer les régimes susceptibles d'être appliqués aux différentes normes conventionnelles.

## 1) Une pratique prônant l'irresponsabilité

La pratique révèle une grande souplesse de mise en œuvre des accords. Les parties s'engagent en toute bonne foi en ayant conscience de la spécificité de leur démarche : elles savent que les conventions qu'elles concluent ne relèvent *a priori* d'aucun régime juridique et pensent alors être prémunies contre toute action contentieuse. La violation des énoncés ne donnerait lieu alors à aucune sanction.

Ce contexte incite à considérer que les conventions de lutte contre les pollutions ne seraient porteuses que d'une obligation morale, comme le souligne D. Turpin<sup>1367</sup> pour qui, les contrats de plan Etat-région "ne font naître aucun droit et ne créent aucune obligation sinon morale". Dans ce cas, l'hypothèse d'une conduite contraire aux accords ne peut s'envisager. Les partenaires entendent agir conformément aux stipulations conventionnelles, car ils considèrent que les actions de lutte contre les pollutions sont dictées par leur conscience. La protection de l'environnement n'est plus une contrainte imposée par le droit qui oblige à agir. Elle traduit une règle de comportement intérieur qui est nécessairement en adéquation avec la volonté des participants. Ces derniers se conforment ainsi à leur devoir moral<sup>1368</sup>. Dans ces conditions, la violation des conventions ne devrait pas être concevable.

Pourtant, la transgression des normes conventionnelles existe. Elle atteste la nature juridique des règles<sup>1369</sup> contenues dans les accords et en exclu le caractère moral. Elle tend en effet à prouver que les opérations de lutte contre les pollutions sont perçues comme des contraintes qui relèvent d'une règle de droit et ne sont pas conformes à un devoir moral.

Le non-respect des conventions se rencontre, notamment, lorsque les parties s'engagent dans des programmes environnementaux ambitieux qui dépassent leurs capacités financières. La réalisation des investissements suppose, dans ce

---

<sup>1367</sup> D. TURPIN, note sous le jugement du Tribunal administratif de Montpellier du 8 juillet 1985, *M. Willy Dimeglio c/ Conseil régional du Languedoc-Roussillon*, AJDA 20 février 1986, p.109, *loc. cit.*, p.110.

<sup>1368</sup> E. KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, trad. V. Delbos, Le livre de poche, Classiques de la philosophie, Paris, 1993, p.66.

<sup>1369</sup> Le chapitre I du titre I de la deuxième partie a permis de démontrer le caractère juridique des normes contenues dans les conventions de lutte contre les pollutions.

cas, un effort que les contractants publics ou privés ne peuvent pas nécessairement fournir ou ne veulent plus effectuer à son échéance.

- L'hypothèse de la violation des accords par les entreprises s'explique par une impossibilité financière à réaliser les investissements planifiés par les accords. Le secteur de l'industrie du papier-carton montre le faible niveau de respect des prescriptions. Le contrat de branche du 12 juillet 1972 a été difficilement mis en application par les professionnels. L'efficacité des mesures qu'il contient fait d'ailleurs l'objet d'un bilan mitigé, car lacunaire. Bien que le montant des subventions accordées par les agences financières de bassin qui ont été évaluées à 468 millions de francs entre 1969 et 1979, soit clairement établi, une incertitude plane quant à la performance des actions réalisées. Comme le relève P. Lascoumes<sup>1370</sup>, "la réduction de demande biochimique en oxygène n'a fait l'objet d'aucune évaluation, seule une réduction de matières en suspension de l'ordre de 70 à 78 % (de 1979 à 1985) a été enregistrée".

- Les conventions agricoles sont peu respectées. Les mesures de réduction des pollutions générées par les activités d'élevage, notamment, nécessitent des investissements importants que les exploitants ne sont pas en mesure d'effectuer. En effet, sur 80 000 élevages de plus de 70 unités de gros bétail, 20 200 ont fait l'objet d'un contrat de subventions signé par l'Etat et l'agence de l'eau compétente dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole du 8 octobre 1990. Seulement 4 824 éleveurs ont terminé leurs travaux et perçu les aides financières, au 30 juin 1999<sup>1371</sup>.

- Souvent, les collectivités publiques, unilatéralement, modifient délibérément certaines propositions conventionnelles sans qu'une réaction du cocontractant n'intervienne. Sous prétexte d'adaptation au nouveau contexte économique, social ou politique, elles imposent de façon plus ou moins négociée de nouvelles mesures, pour l'application desquelles ne naît aucune contestation.

---

<sup>1370</sup> P. LASCOUMES, Négociier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-coporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branche et de d'entreprise, *op. cit.*, p.75.

<sup>1371</sup> Articles de campagnes solidaires, mensuel de la Confédération Paysanne, PMPOA, vers une réforme imminente ?, 1999, [www.confederationpaysanne.fr](http://www.confederationpaysanne.fr).

Cette "renégociation" contribue à vider le texte de son sens originel. Mais, elle résulte de l'application des principes du droit des finances publiques : les modalités de la participation des collectivités aux investissements prévus, dans les conventions, par le calendrier pluriannuel de réalisation des opérations peuvent ne pas être respectées en raison de leur subordination aux règles budgétaires.

En l'occurrence, la règle de l'annualité exclut toute planification des dépenses sur plusieurs années. Conformément à ce principe, le Contrat de pays des Combrailles du 22 décembre 2004 stipule que "la mise en œuvre des financements évoqués par l'Etat au titre du présent contrat et de ses annexes reste subordonnée à l'ouverture des moyens financiers correspondants par les lois de finances dans le respect de la règle de l'annualité budgétaire". Il en résulte que même si les programmes d'investissements sont pluriannuels, la subvention ne sera engagée qu'en vertu d'une décision prise chaque année. Qui plus est, même lorsque la décision à cet égard est prise, le paiement n'est pas pour autant automatique. Comme l'explique L. Rapp<sup>1372</sup> en ce qui concerne l'Etat, "rien [ne l'oblige] (...) à inscrire le montant de ses engagements dans les projets de lois de finances. A supposer qu'il le fasse, rien n'oblige le Parlement à voter les crédits correspondants. A supposer que ces crédits soient votés, rien n'oblige le gouvernement à prendre les décrets de répartition nécessaires. A supposer que ces décrets de répartition soient pris, rien n'oblige les ministres intéressés à dépenser les sommes qui leur sont affectées. Finalement, il n'y a que l'arrêté d'ouverture de crédit pris par les ministres concernés qui puisse être opposé à l'Etat par les régions pour le contraindre à s'exécuter".

Dans ces conditions, les parties admettent facilement la transgression du calendrier prévisionnel, dès lors que les travaux prévus sont effectués dans un délai raisonnable : l'agence de l'eau considère que le contractant respecte ses engagements, s'il effectue les travaux planifiés dans un certain laps de temps.

Faut-il néanmoins entrevoir dans cette condition d'échéance l'émergence d'une velléité contentieuse ? Malgré l'absence de pouvoir de sanction détenu par cet

---

<sup>1372</sup> L. RAPP, *Planification et décentralisation. Les contrats de plan*, Journées d'études du C.E.R.A.M, Montpellier, 18 avril 1984, p.72, cité par D. TURPIN, *ibid.*

organisme, le non-respect des clauses conventionnelles devrait permettre à l'autorité juridictionnelle de sanctionner la partie défaillante.

Dès lors qu'il s'agit d'un accord de volonté par lequel les parties s'engagent réciproquement à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose<sup>1373</sup>, la violation des énoncés doit nécessairement engager la responsabilité de son auteur.

## 2) L'application d'un régime de responsabilité propre à chaque type de clause

La nature conventionnelle des accords de lutte contre les pollutions s'oppose aux solutions empiriques desquelles transparaît une grande indulgence en cas de non-respect des clauses. Elle commande la mise en jeu de la responsabilité du partenaire défaillant fondée sur la faute. Les règles applicables diffèrent toutefois selon le caractère contractuel, institutionnel et programmatore des clauses. Il est nécessaire de les préciser pour chacune d'elles.

a- Les conventions environnementales s'analysent comme des conventions-cadres qui comportent des stipulations contractuelles et obligent les contractants à s'exécuter conformément aux normes qu'elles énoncent<sup>1374</sup>. En prescrivant des obligations de donner<sup>1375</sup>, de faire ou de ne pas faire quelque chose<sup>1376</sup>, elles commandent le recours à un mode de responsabilité fondé sur la faute. La violation de leurs prescriptions conduit à l'application des articles 1134 et suivants du Code civil, ou des règles propres aux contrats administratifs.

- Conformément aux principes régissant la responsabilité contractuelle du droit privé, l'inexécution ou le retard dans l'exécution par le débiteur de ses obligations se résout en dommages et intérêts, aux termes de l'article 1147 du

---

<sup>1373</sup> Voir l'article 1101 du Code civil.

<sup>1374</sup> Cf. supra, deuxième partie, titre I, chapitre I, section I.

<sup>1375</sup> Voir l'article 1136 du Code civil.

<sup>1376</sup> Voir les articles 1142 et 1145, *ibid.*



Code civil, si elle cause un préjudice au cocontractant<sup>1377</sup>. Elle suppose que soit démontré, par le demandeur, le préjudice qui peut être matériel ou moral, et la faute commise par le cocontractant, ainsi qu'un lien causal entre la faute et le préjudice. La preuve de la faute n'est cependant exigée que dans le cas des obligations de moyens, elle est présumée dans le cas des obligations de résultat<sup>1378</sup>.

Le montant des dommages et intérêts peut être laissé à la libre appréciation du juge. Il peut également être forfaitisé dans le cadre d'une clause pénale "par laquelle les contractants déterminent eux-mêmes, forfaitairement et d'avance, l'indemnité à laquelle donnera lieu l'inexécution de l'obligation contractée"<sup>1379</sup>.

Le contrat d'adhésion à Eco-Emballages stipule ainsi en son article 6.2 que "en cas de déclaration inexacte faite de mauvaise foi dans la déclaration prévue à l'article 5.5 (déclaration prévisionnelle des déchets d'emballage qui sert d'assiette à la contribution) constatée par Eco-Emballages par tous moyens de droit, et notamment au moyen des contrats prévus au paragraphe 6.1, le cocontractant sera tenu de payer à Eco-Emballages, d'une part, les cotisations éludées du fait de cette fausse déclaration, majorée des intérêts de retard sur les sommes dues et non payées, calculées au taux légal sur la base de 360 jours". Cette sanction peut être modérée ou augmentée par le juge civil si elle apparaît manifestement excessive ou dérisoire par application de l'article 1152 alinéa 2 du Code civil.

Les parties ont également la possibilité d'instituer entre elles une clause limitative de responsabilité qui fixe un montant maximum à percevoir par le créancier quel que soit son préjudice réel, sauf en cas de dol ou de faute lourde.

---

<sup>1377</sup> A noter que dans l'hypothèse où l'inexécution de l'obligation contractuelle est dommageable à un tiers, les règles de la responsabilité contractuelle ne jouent pas. Seules s'appliquent celles de la responsabilité délictuelle prévues par les articles 1382 et suivants du Code civil.

<sup>1378</sup> L'obligation de moyens est celle qui engage le débiteur à fournir tous les efforts pour que le créancier obtienne satisfaction sans pour autant garantir celle-ci. En revanche, l'obligation de résultat suppose l'engagement du débiteur à atteindre un résultat défini. J. CARBONNIER, *Droit civil. Les obligations*, Tome 4, Paris, PUF, 2000, 22<sup>ème</sup> édition refondue, n°156, p.298.

<sup>1379</sup> J. CARBONNIER, *Droit civil. Les obligations, op. cit.*, n°178, p.330.

Le non-respect des clauses contractuelles peut aussi entraîner la résolution du contrat. Celle-ci peut intervenir judiciairement, par application des dispositions de l'article 1184 du Code napoléonien qui édicte que "la condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisfera point à son engagement". Le créancier conserve toutefois, soit la possibilité de contraindre son débiteur à s'exécuter, notamment moyennant la mise en œuvre judiciaire de moyens de coercition telle que l'astreinte assortie de dommages et intérêts, soit à son choix de solliciter la résolution du contrat avec dommages et intérêts.

Une clause résolutoire peut aussi être stipulée afin d'entraîner la résolution de plein droit au choix du créancier après ou non commandement de s'exécuter demeurée infructueuse. L'article 6.2 dernier alinéa du contrat Eco-Emballages stipule ainsi : "En cas de deuxième infraction, Eco-Emballages aura, de plein droit, la faculté de prononcer sans délai la résiliation anticipée du contrat".

Enfin, en cas d'inexécution de ses obligations par l'un des cocontractants, l'autre pourra cesser également de satisfaire aux clauses du contrat, par application de "l'exceptio non adimpleti contractus" (exception d'inexécution)<sup>1380</sup>.

- La spécificité des contrats publics appelle et nourrit à la fois les principes de l'autonomie de la responsabilité administrative par rapport aux règles du droit civil. Les règles d'exécution des contrats administratifs diffèrent de celles qui ressortent de l'article 1134 du Code civil, aux termes duquel "les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites". Les trois éléments caractéristiques des contrats de droit privé qui résultent de cet énoncé sont précisément écartés pour les contrats publics. La force obligatoire de l'acte qui contraint les parties à ne pas se délier à leur gré, est remis en cause par le pouvoir de résiliation unilatérale qui autorise

---

<sup>1380</sup> Exception d'inexécution : "c'est un principe, reconnu par la jurisprudence, que dans les contrats synallagmatiques les deux obligations doivent être exécutées simultanément, *trait pour trait*. Chacune des parties n'est en droit d'exiger la prestation qui lui est due qu'autant qu'elle offre d'exécuter la sienne. Réciproquement, elle peut se refuser à exécuter sa prestation tant que son partenaire n'offre pas lui-même d'exécuter. Ce refus se manifestera par une exception de contrat non accompli (*exceptio non adimpleti contractus*) ou exception d'inexécution" (J. CARBONNIER, *Droit civil. Les obligations, op. cit.*, n°194, p.353).

l'administration à résilier l'acte à tout moment pour les besoins du service<sup>1381</sup>. Le contrat administratif n'est pas immuable, contrairement aux contrats de droit privé, puisque l'administration détient le pouvoir d'en modifier le contenu<sup>1382</sup>. Les parties ne sont pas égales dans le contrat administratif, "parce que les prérogatives de l'administration (qu'elle tient du contrat ou des règles générales qui les régissent) n'ont pas d'équivalent au bénéfice du cocontractant"<sup>1383</sup>, même si elles sont compensées par la règle de l'équilibre financier du contrat<sup>1384</sup>.

Les sanctions en droit public présentent de nombreuses similitudes, mais supportent des exceptions liées au caractère exorbitant du droit commun du contrat administratif et à la nécessaire continuité des missions de service public confiées.

Ainsi, en cas d'inexécution par le cocontractant de l'administration de ses obligations, celui-ci pourra se voir infliger des sanctions pécuniaires sous forme d'amendes prévues au contrat, ou des sanctions coercitives qui permettent à l'administration de se substituer, elle-même ou un tiers, au cocontractant, aux frais de ce dernier<sup>1385</sup>.

<sup>1381</sup> C.E., Ass. 2 mars 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*, *Leb.* 246 ; *AJ* 1958.II, p.282, concl. J. Kahn ; *D.* 1958, p.730, note A. de Laubadère ; C.E., 6 mai 1985, *Association Eurolat Crédit foncier de France*, *Leb.* 141 ; *RFDA* 1986, p.21, concl. Genevois ; *AJDA* 1985, p.620, note Fantôme et Moreau ; *LPA* 23 octobre 1985, p.4, note Llorens.

<sup>1382</sup> C.E., 21 mars 1910, *Compagnie générale des tramways*, *Leb.* 216, concl. Blum ; *S.* 1911.3, p.1, concl. Blum, note Hauriou ; *D.* 1912.3, p.49, concl. Blum ; *RDP* 1910, p.270, note Jéze ; *GAJA*, *op. cit.*, p.135, n°23 ; C.E., 2 février 1983, *Union des transports publics urbains et régionaux*, *Leb.* 33 ; *RDP* 1984, p.212, note J.M. Auby ; *RFDA* 1984, p.45, note Llorens.

<sup>1383</sup> M. DE VILLIERS (dir.), *Droit public général*, Manuels, Paris, Litec, 2<sup>ème</sup> édition, 2003, p.675.

<sup>1384</sup> Le cocontractant de l'administration peut faire valoir des droits qui tiennent au maintien de l'équilibre financier de l'acte. Il peut obtenir une indemnité en cas d'aléa administratif (théorie du fait du prince), c'est-à-dire lorsque l'administration modifie unilatéralement les conditions d'exécution du contrat, ou en cas de changements de circonstances de fait qui bouleversent l'économie du contrat (théorie de l'imprévision) (C.E., 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*, *D.* 1916.3.25, concl. Chardenet ; *RDP* 1916, p.206 et 308, concl. Chardenet, note Jéze ; *S.* 1916.3.17, concl. Chardenet, note Hauriou.

<sup>1385</sup> Les sanctions coercitives tendent "autant qu'à punir, à surmonter le comportement gravement irrégulier du cocontractant. Sans que le contrat soit rompu, l'administration se substituera au cocontractant ou lui substituera un tiers, l'exécution du contrat étant ainsi poursuivie aux frais et aux risques du cocontractant. C'est ainsi que peuvent être décidées la « mise sous séquestre » d'une concession, la « mise en régie » d'un marché de travaux publics (...) ou l'« exécution par défaut » d'un marché de fournitures" (R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, Domat Droit public, Paris, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> édition, 2001, n°1377, p.1204).

La clause résolutoire peut figurer à l'accord à titre de sanction, comme à l'article 7 de la convention d'aide financière de l'agence de l'eau duquel il résulte qu'"en cas de non-respect par le bénéficiaire de ses obligations contractuelles, l'Agence de l'eau (RMC) peut suspendre ses versements, solder la convention en l'état ou exiger le remboursement immédiat du tout ou partie des sommes versées". La résiliation du contrat peut également être prononcée et le remboursement des sommes versées par le contractant public sera exigé. Il en est ainsi de l'article 7 précité qui stipule *in fine* qu'"en l'absence de tout commencement d'exécution des opérations aidées dans un délai de 12 mois après la signature de la convention, le remboursement des sommes versées sera exigé et la convention résiliée"<sup>1386</sup>.

La résiliation peut en outre, être décidée à tout moment par l'administration dans l'intérêt du service, c'est-à-dire pour tout motif d'intérêt général, même en l'absence de clause contractuelle la prévoyant<sup>1387</sup>. Le cocontractant qui n'a pas commis de faute, pourra alors réclamer une indemnité pour le préjudice qui résulte de cette mesure.

En revanche, le cocontractant ne disposera vis-à-vis de l'administration, au cas où celle-ci manquerait à ses propres obligations, que de droits pécuniaires.

Il est tenu d'exécuter exactement ses obligations, sauf cas de force majeure ou fait de l'administration le mettant dans l'impossibilité de respecter le contrat.

Ne disposant d'aucun pouvoir d'action unilatérale, il ne peut que soumettre sa réclamation à l'administration et il lui est rigoureusement refusé d'invoquer et mettre en œuvre l'exception d'inexécution.

b- Ce fondement de responsabilité qui s'impose avec évidence aux stipulations contractuelles, s'applique de manière plus nuancée aux propositions

---

<sup>1386</sup> Article 7 de la convention d'aide financière de l'agence de l'eau.

<sup>1387</sup> C.E., Ass. 2 mars 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*, préc. ; C.E. Ass., *Société TV6*, *Leb.* 28 ; *AJDA* 1987, p.314, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre ; *D.* 1987, IR, p.51 ; *RFDA* 1987, p.29, concl. M. Fornacciari.

institutionnelles. Il affiche alors des particularités qui répondent à celles des énoncés auxquels il s'applique.

Les clauses institutionnelles qui tendent à la mise en place d'organes *ad hoc* dont la mission est d'assurer la mise en œuvre des conventions et touchent à l'organisation d'un service. Les contrats de rivière prévoient, par exemple, la création d'un poste de technicien de rivière qui assurera la surveillance des travaux réalisés et de la qualité des eaux.

Ces dispositions dont le caractère réglementaire a été affirmé par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle*<sup>1388</sup>, peuvent résulter non pas seulement d'un acte administratif unilatéral, mais également d'une convention, comme le reconnaît la Haute Juridiction dans l'arrêt du 14 janvier 1998, *Syndicat départemental Interco 35 CFDT*.<sup>1389</sup>

Dès lors, leur légalité peut être contestée devant le juge administratif par l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir. La mise en jeu de la responsabilité des cocontractants ne devient que le corollaire de l'action en annulation. Cette constatation se vérifie depuis l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 10 juillet 1996 *Cayzeele*<sup>1390</sup>. Contrairement à la jurisprudence *Martin*<sup>1391</sup>, laquelle considérait que seuls les recours formés contre les actes détachables étaient recevables, les tiers peuvent, désormais, attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir les clauses réglementaires du contrat et obtenir l'annulation de ces dispositions qui pourrait emporter celle de l'acte si ces dernières sont essentielles pour les parties<sup>1392</sup>. En opérant ce revirement, le Conseil d'Etat reconnaît que les dispositions du contrat pour la collecte et l'évacuation des ordures ménagères sur le canton de Boège conclu entre le SIVOM et M. Cayzeele "ont un caractère réglementaire ; qu'elles peuvent, par suite, être contestées devant le juge de l'excès de pouvoir".

<sup>1388</sup> C.E., Sect., 18 mars 1977, *Chambre de commerce de La Rochelle et autres*, *Leb.* 153, concl. M. Massot.

<sup>1389</sup> C.E., 14 janvier 1998, *Syndicat départemental Interco 35 CFDT*, *AJDA* 1999, p.164, note Petit ; *DA* 1998, n°231, observations J.C.B.

<sup>1390</sup> C.E. Ass. 10 juillet 1996, *Cayzeele*, *RFDA* janvier-février 1997, p.90, note P. Delvolvé ; *AJDA* 1996, p.732, chron. Chauvaux et Girardot ; *CJEG* 1996, p.382, note Ph. Terneyre ; *LPA* 18 décembre 1996, note M. Viviano, p.26.

<sup>1391</sup> C.E. 4 août 1905, *Martin*, *Leb.* 749, concl. Romieu ; S. 1906.3, p.49, note Hauriou ; *D.* 1907.3, p.49, concl. Romieu ; *RDP* 1906, p.249, note Jèze ; *GAJA*, *op. cit.*, n°16, p.92.

<sup>1392</sup> Voir P. DELVOLLE, note sous C.E. Ass. 10 juillet 1996, *Cayzeele*, *préc.*, p.97.

Cette action contentieuse est susceptible d'être corrélativement préjudiciable à l'une des parties. Le cocontractant peut alors réclamer des dommages et intérêts pour faute à la collectivité publique de laquelle émane l'illégalité, dont le montant pourra être réduit en raison de la participation de la victime à l'élaboration de l'acte porteur de la disposition annulée. Par ailleurs, ce contexte peut générer un déséquilibre économique et financier du contrat, qu'il appartient au juge de rétablir en condamnant le contractant public au paiement d'indemnités<sup>1393</sup>.

De manière générale et en dehors de l'hypothèse de l'illégalité, il est patent que la violation par l'une des parties d'une telle disposition est susceptible de créer un préjudice qui donne nécessairement lieu à réparation selon les mêmes termes que ceux qui résultent du non-respect de la clause contractuelle. La faute demeure, là encore, le fondement de la responsabilité.

c- Les clauses programmatrices recèlent une singularité qui préside à la mise en place d'un régime juridique adapté. Elles s'analysent comme des normes non prescriptives qui "s'intègre(nt) à l'ordre juridique sous une forme imparfaitement hiérarchisable", comme le souligne D. de Béchillon<sup>1394</sup>. L'auteur précise que leur "illicéité ne peut être prononcée pour violation des règles supérieures autrement qu'en termes de légalité « externe » (...), (et) aucune norme « inférieure » ne peut être déclarée illicite comme violant (leurs) dispositions"<sup>1395</sup>, "aucun comportement ne sera jamais considéré comme illégal à raison de ce qu'il ne serait pas conforme à un impératif conditionnel"<sup>1396</sup>. Autrement dit, aucun recours n'est juridiquement possible contre un acte ou une action contraire à une proposition de cette nature. Mais, comme le relève le professeur Auby, "il y a peu de normes qui restent oubliées et ne soient un jour exhumées pour qu'en soit déduite une sanction quelconque"<sup>1397</sup>.

L'annulation d'un acte contraire à la clause programmatrice à laquelle il se réfère et la reconnaissance de la responsabilité du partenaire ayant violé cette disposition

<sup>1393</sup> C.E. 21 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*, *Leb.* 216, concl. Blum ; *S.* 1911.3, p.1, concl. Blum, note Hauriou ; *D.* 1912.3, p.49, concl. Blum ; *RDP* 1910, p.270, note Jéze ; *GAJA*, *op. cit.*, p.135, n°23.

<sup>1394</sup> D. DE BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, *op. cit.* p.270.

<sup>1395</sup> *Ibid.*

<sup>1396</sup> *Op. cit.*, p.226.

<sup>1397</sup> J.-B. AUBY, *Prescription juridique et production juridique*, *op. cit.*, p.680.

sont souhaitables pour assurer l'effectivité d'une telle norme. Le caractère non prescriptif de l'énoncé conduit toutefois à concevoir un régime différent de celui prévu en matière contractuelle. Il implique une "*soft responsibility*", selon A. Kiss<sup>1398</sup>, qui "se situerait entre le niveau parfait de responsabilité qui est celui de la responsabilité ordinaire et le niveau zéro où ne se produit aucune responsabilité"<sup>1399</sup> et qui conduit ainsi à garantir l'exécution des propositions programmatiques.

La responsabilité se fonde également dans ce cas, sur la faute. Elle incombe au partenaire qui, en n'exécutant pas l'obligation programmatique, ou en l'exécutant mal, cause au cocontractant un dommage. Elle vise à imposer à l'auteur de l'acte ou de l'action contraire à la clause conventionnelle de prendre des mesures de nature à corriger les conséquences préjudiciables de son comportement.

Elle se conçoit aisément, dans trois hypothèses.

Elle peut être mise en œuvre lorsque l'une des parties ne respecte pas le calendrier prévisionnel déterminé d'un commun accord. Dans le cas des contrats de rivière, le retard pris par l'une des parties contractantes dans l'exécution des travaux par rapport aux dates prévues par l'échéancier prévisionnel devrait être sanctionné sur le fondement de la faute.

La responsabilité pourrait également être engagée à l'encontre du partenaire qui transgresse les principes de collaboration et de coopération ayant justifié la conclusion de la convention. Dans l'hypothèse de l'accord-cadre conclu le 2 décembre 2003 entre l'ADEME et la SNCF, les signataires s'engagent à coopérer dans le domaine du management environnemental, les économies d'énergie, la qualité de l'air, la réduction du bruit, la sensibilisation et l'information du public sur les enjeux du développement durable. Par cet accord, les uns et les autres déclarent unir leurs efforts pour mener ensemble des actions environnementales. Ils envisagent de mettre en commun leurs moyens techniques

---

<sup>1398</sup> A.-C. KISS, Problèmes juridiques de la pollution de l'air, *ADI Colloque, La protection de l'environnement et le droit international*, Leiden, Sijthoff, 1975, p.145, *loc. cit.*, p.203.

<sup>1399</sup> R. IDA, Formation des normes internationales dans un monde en mutation, critique de la notion de soft law, *op. cit.*, p.339.

et humains pour favoriser la réduction des pollutions. La violation des principes de coopération risque de mettre en péril l'application de l'acte, au point de remettre en cause la démarche partenariale sur laquelle repose le contenu de l'acte. Autrement dit, elle ôte toute justification à l'existence même de l'accord. Pour contrebalancer cette éventualité qui est par essence contraire au procédé conventionnel, étant donné qu'il rompt le consensus qui a justifié l'élaboration de l'accord, la responsabilité du contrevenant devrait être prononcée.

Il en est de même dans le cas de la convention de partenariat conclue le 12 décembre 2003 entre l'ADEME et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Par cet accord, les deux agences entendent notamment mener des opérations d'information de façon à mieux faire connaître les primes pour l'installation de matériels performants (fenêtres à haut niveau d'isolation thermique, pompes à chaleur géothermiques, chaudières gaz à condensation) et l'utilisation des énergies thermiques renouvelables (chaudières solaires ou à bois). Elles décident d'agir ensemble et de favoriser la réduction de pollutions. La violation des principes de collaboration par l'un des signataires conduirait à anéantir les éléments qui justifient l'élaboration de l'accord, au point de le rendre inopérant. Dans ces conditions, le respect de l'acte doit être entouré d'une garantie qui se matérialise par la mise en jeu de la responsabilité du partenaire défaillant.

La violation par l'un des cocontractants des dispositions précisant des priorités d'actions devrait être réprimée. En refusant d'agir conformément aux énoncés conventionnels, le signataire commet une faute qui engendre sa responsabilité.

Dans ces éventualités, les conventions orientent les thèmes environnementaux qui sont mis en œuvre par les partenaires. Elles expriment, en des termes généraux, les axes d'intervention qui vont guider les actions entreprises pendant leur durée de validité. Tel est le cas de l'accord conclu entre l'Etat et l'ADEME le 19 juin 2001. Il revient à ces signataires de favoriser le développement d'une économie du déchet à haute qualité environnementale, de poursuivre et d'amplifier l'effort durable de maîtrise de l'énergie, d'améliorer les performances des transports et de réduire les pollutions de l'air.



Les contrats d'agglomération fixent aussi des priorités d'actions. Le décret du 21 décembre 2000 relatif aux contrats d'agglomération<sup>1400</sup> dispose en son article 4 a) que ces actes doivent indiquer "les axes prioritaires d'intervention des différents signataires". Conformément à ces dispositions, le contrat de l'agglomération dijonnaise 2002-2006, place l'environnement comme le pivot de la planification durant les quatre années considérées. La rénovation de la station d'épuration et la remise aux normes de l'usine d'incinération des ordures ménagères sont au centre du programme d'intervention des collectivités publiques, pour un financement estimé à 76 millions d'euros.

Le non-respect de ces orientations ou priorités serait constitutif d'une faute génératrice de responsabilité.

Il ressort des développements précédents que le non-respect des propositions qu'elles soient porteuses d'obligations contractuelles, institutionnelles ou programmatoires, est constitutif d'une faute. Le contractant défaillant engage sa responsabilité. Son comportement est à l'origine du dommage subi par le cosignataire de l'accord qu'il lui incombe alors de réparer.

Les particularités des énoncés institutionnels et programmatoires n'emportent pas de conséquences quant au fondement de responsabilité. Elles impliquent seulement quelques nuances par rapport au régime contractuel, qui sont liées tant à l'action contentieuse engagée pour la violation des clauses institutionnelles qu'au caractère peu contraignant des normes programmatoires.

Si aucune particularité n'est visible quant au fondement de la responsabilité susceptible d'être appliquée aux partenaires, par rapport au régime du droit commun, le système de sanctions est, en revanche, largement déterminé en fonction de la nature de la proposition transgressée.

---

<sup>1400</sup> Décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 22 décembre 2000, p.20391.

## B : L'HETEROGENEITE DES MESURES DE REPARATION DU PREJUDICE

La violation des clauses des conventions de lutte contre les pollutions est caractéristique d'un comportement qui est la cause d'un dommage pour le cocontractant. Ce dernier est en droit d'attendre une réparation qui, en matière contractuelle, prend différentes formes selon nature de la clause violée.

Une telle mesure s'apparente en général à une sanction qui correspond selon Kelsen, "au mal qui doit être infligé en conséquence d'une certaine conduite – et qui consiste dans le retrait de certains biens, la vie, la santé, la liberté, l'honneur, des valeurs économiques"<sup>1401</sup>. Elle donne lieu à une condamnation à des dommages et intérêts, qui consiste dans l'obligation de payer une somme d'argent. Elle s'affiche comme le moyen de punir un comportement répréhensible et de mettre fin à la conduite fautive.

La réparation pécuniaire est au même titre que l'emprisonnement destiné à punir l'auteur d'une infraction pénale, la technique privilégiée en matière contractuelle pour condamner un comportement humain préjudiciable, dès lors qu'il s'avère contraire aux prescriptions. Or, la réparation pécuniaire joue un rôle parfois jugé insatisfaisant au regard des problèmes environnementaux, car elle ne permet qu'une compensation, laquelle ne peut effacer totalement le préjudice<sup>1402</sup>. Le retour au *statu quo ante* est bien souvent impossible pour des raisons liées à la nature du dommage. Les conséquences écologiques d'une activité polluante durent des années et ne peuvent se résoudre en argent. Elles commandent plus que le versement d'indemnités. Elles exigent de la part de l'exploitant des travaux de remise en état, de dépollution des sites contaminés<sup>1403</sup>.

L'expression "mesure de réparation" ne vise pas seulement la peine. Elle sous-tend d'autres formes de sanctions qui dépassent le caractère strictement punitif pour provoquer un contexte désavantageux pour le partenaire défaillant. Elle tend alors à mettre ce dernier dans une position défavorable qui est destinée à

<sup>1401</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, op. cit., p.33.

<sup>1402</sup> Cf. supra, première partie, titre I, chapitre II, section I, paragraphe I.

<sup>1403</sup> C.E., 11 avril 1986, *Société des produits Ugine-Kuhlman*, req.n°62234.

compenser le préjudice subi préalablement par le cocontractant. Celui-ci est en droit de réclamer la résiliation de l'accord violé. Il peut aussi recourir à des moyens préventifs d'incitation à son exécution.

La résiliation consiste dans la suppression pour l'avenir d'un contrat, "en raison de l'inexécution par l'une des parties de ses obligations"<sup>1404</sup>. Elle est une faculté offerte aux contractants de rompre de manière unilatérale les liens qui unissent les signataires des conventions.

La nature même d'une clause programmatrice appelle, en revanche, des mesures moins sévères qui favorisent l'exécution des actions prévues au lieu de mettre un terme aux relations conventionnelles. Elles cherchent à garantir l'exécution par les partenaires des mesures environnementales prévues par l'accord.

Les conditions de la mise en jeu de la responsabilité de l'auteur de la violation diffèrent suivant l'obligation enfreinte. Autrement dit, cette dernière conditionne la mesure destinée à réparer le préjudice conventionnel subi par le cocontractant. La violation des normes contractuelles et institutionnelles implique l'application des sanctions prévues par le droit civil et le droit administratif. En revanche, la spécificité de l'obligation programmatrice suppose le recours à des mesures de réparation spécifiques.

Seront donc exposées tout d'abord les sanctions de droit commun applicables aux obligations tant contractuelles qu'institutionnelles, puis celles qui sont propres à l'obligation programmatrice.

#### 1) L'application des sanctions de droit commun aux obligations contractuelles et institutionnelles

La nature contractuelle ou institutionnelle de l'obligation commande l'application des sanctions prévues par le Code civil : son article 1136 édicte que "l'obligation de donner emporte celle de livrer la chose et de la conserver jusqu'à

---

<sup>1404</sup> G. MONTAGNIER, S. GUINCHARD (sous la dir.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit.

la livraison, à peine de dommages et intérêts envers le créancier”, et l’article 1142 stipule que “toute obligation de faire ou de ne pas faire se résout en dommages et intérêts, en cas d’inexécution de la part du débiteur”. La résolution, prévue par l’article 1183 du Code napoléonien, peut être également prononcée si l’obligation n’a pas été respectée. Elle permet de remettre les choses au même état que si l’accord n’avait pas existé.

Les sanctions de droit commun visent la résolution de la convention et l’indemnisation du préjudice résultant de la violation de la proposition prescrivant de donner, de faire ou de ne pas faire quelque chose. Elles s’appliquent dès lors que le contrat n’a pas été respecté ou qu’il a été mal appliqué.

L’inexécution ou la mauvaise exécution de l’obligation contractuelle peut s’avérer dommageable pour le cocontractant. Dans le cadre d’une convention d’aide financière, par exemple, l’industriel s’engage à exécuter les travaux de réduction des pollutions en contrepartie du versement d’une subvention par l’agence de l’eau compétente. L’entreprise qui ne réalise pas les opérations conformément aux règles de l’art ou qui les exécute hors délai, préjudicie à l’agence de l’eau. Cette dernière a versé indûment des subventions. Elle est alors en droit d’obtenir le remboursement des sommes ainsi distribuées et de prononcer la résiliation de l’accord.

L’inexécution, la mauvaise exécution ou l’illégalité de la clause institutionnelle qui implique la mise en place d’un organe *ad hoc* destiné à assurer la réalisation des travaux de lutte contre les pollutions, peut également être la cause d’un dommage. Le cocontractant qui en est victime doit pouvoir en obtenir réparation.

La violation des stipulations contractuelles et institutionnelles commande l’application de mesures de réparation qui sont destinées à sanctionner le comportement du cocontractant et à compenser le préjudice subi par le créancier.

- Le non-respect des stipulations contractuelles entraîne l’application de trois types de sanctions, à savoir la résiliation de l’énoncé, le refus de versement de la subvention par la personne publique et le remboursement des sommes déjà distribuées.

La résiliation produit la nullité de l'accord pour l'avenir. Elle est une faculté pour les parties de rompre les liens contractuels. Elle peut être décidée lorsque, notamment, l'une des parties ne coopère pas de bonne foi et que l'administration manque à ses obligations pécuniaires.

Par exemple, la révocation du contrat de rivière sera prononcée si les financeurs contractants, c'est-à-dire l'Etat, la région, le département et l'agence de l'eau compétents, n'exécutent pas leur engagement en ne donnant pas la somme prévue ou en n'en versant qu'une portion.

Dans le cas du contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage, la résiliation de plein droit de l'accord est expressément prévue dans trois hypothèses : si l'agriculteur n'engage pas les investissements dans les douze mois suivant la signature de l'acte, si les travaux ne sont pas conformes aux prescriptions conventionnelles et s'ils ne sont pas achevés dans les vingt-quatre mois suivant la conclusion de l'accord.

La résiliation peut, dans certains cas, s'énoncer par le terme "dénonciation", qui, selon le Grand Robert de la langue française, permet "d'annoncer la fin d'un accord". La convention devient alors caduque par la volonté de l'une des parties. Elle implique un préavis dont la durée est variable suivant le contrat, et l'envoi d'une lettre recommandée. La Charte relative aux antennes de radiotéléphonie mobile prise entre la ville de Paris et les exploitants de réseaux de téléphonie mobile du 20 mars 2003, stipule, en effet, en l'article 3.6, que "chacune des parties pourra, moyennant un préavis de trois mois, dénoncer la présente Charte, par lettre recommandée adressée aux autres parties".

Par ailleurs, l'indemnité compensatrice peut prendre la forme d'un refus de versement de la subvention par la personne publique si le cocontractant privé ou public n'exécute pas les travaux prévus par l'accord dans le délai. Dans ce cas, elle peut se cumuler avec la résiliation. Il s'agit, par exemple, du défaut de réalisation par l'agriculteur partie au contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage des investissements permettant l'amélioration des pratiques d'épandage. L'article 6 du contrat-type stipule qu'"en cas de retard par rapport à la date prévue par le calendrier national pour l'achèvement de l'opération, les aides de l'agence de l'eau concernée seront diminuées d'une

somme équivalente au montant des redevances correspondant à la pollution résiduelle de l'élevage à cette date".

Enfin, le défaut d'exécution des travaux prévus à la convention par l'une des parties peut entraîner le remboursement des aides que le contractant public a déjà versées. Cette possibilité est expressément prévue par l'article 7 de la convention d'aide financière de l'agence de l'eau, aux termes duquel "en cas de non-respect par le bénéficiaire de ses obligations contractuelles, l'Agence de l'eau (RMC) peut (...) exiger le remboursement immédiat de tout ou partie des sommes versées. De même, en l'absence de tout commencement d'exécution des opérations aidées dans un délai de 12 mois après la signature de la convention, le remboursement des sommes versées sera exigé (...)".

- Le cocontractant peut subir un préjudice du fait de l'inexécution, de la mauvaise exécution ou de l'annulation de la clause institutionnelle. La responsabilité de la personne publique devrait pouvoir être engagée, dès lors que le Conseil d'Etat dans l'arrêt d'Assemblée du 8 janvier 1988 *Communauté urbaine de Strasbourg*<sup>1405</sup> relatif au synchrotron, qui, par une incidente, indique que "la méconnaissance des stipulations d'un contrat (...) est susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité d'une partie vis-à-vis de son cocontractant", ne distingue pas selon la nature des clauses non respectées.

La résiliation de l'accord pourrait alors être sollicitée par le contractant et des dommages et intérêts lui seraient versés, en cas de mauvaise exécution ou d'inexécution par son partenaire d'une obligation institutionnelle.

Dans l'hypothèse où le contractant à qui il revient de créer l'instance subirait un préjudice du fait de l'annulation par le juge de la clause institutionnelle dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir exercé par l'autre partie<sup>1406</sup>, il pourrait demander le versement de dommages et intérêts pour compenser les dépenses qu'il aurait engagées à cette fin.

---

<sup>1405</sup> C.E. Ass. 8 janvier 1988, *Ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg et autres, préc.*

<sup>1406</sup> Les arrêts du Conseil d'Etat du 10 juillet 1996 *Cayzele (préc.)* et du 15 janvier 1998 *Syndicat départemental Interco 35 (préc.)* admettent la recevabilité du recours pour excès de pouvoir pour contester la légalité d'une disposition réglementaire d'un contrat.

Les sanctions retenues visent à compenser la violation des obligations contractuelles et institutionnelles d'une convention. Leur fait générateur est toutefois spécifique selon le cas, mais les mesures prises restent similaires : indemnisation ou résiliation. Les clauses programmatrices suscitent, en revanche, une approche spécifique.

## 2) Les sanctions spécifiques pour non-respect des obligations programmatrices

La nature singulière de la clause programmatrice implique des mesures de réparation différentes nécessairement moins contraignantes à l'image de la proposition à laquelle elles se réfèrent. Il s'agit en effet d'appliquer à une norme conditionnelle un mécanisme visant à réprimer une conduite non conforme à un énoncé programmatrice. Cette appréhension s'avère délicate, car le droit ne contient pas actuellement de sanctions qui prendraient en compte le caractère "*soft*" de l'obligation. Il n'est en effet pas d'autres moyens de punir une telle conduite que l'indemnisation et l'annulation de l'acte.

L'expression "mesures de réparation" suppose une variété de moyens destinés à compenser le dommage subi par le cocontractant. Elle implique des solutions qui s'éloignent du caractère strictement punitif ou indemnitaire pour inciter le partenaire au respect de la norme. Elle tend à placer le partenaire dans une situation désavantageuse pour le convaincre d'agir conformément aux énoncés conventionnels.

Il est alors permis d'envisager une "sanction juridique d'un niveau inférieur à celui de la sanction ordinaire", comme le suggère R. Ida en ce qui concerne les normes internationales<sup>1407</sup>. A la responsabilité "*soft*" énoncée par A. Kiss<sup>1408</sup>, qui caractérise celle qui s'applique aux clauses programmatrices<sup>1409</sup>, correspondrait des sanctions "*soft*". Il existe une voie intermédiaire entre l'absence de sanction et la

<sup>1407</sup> R. IDA, Formation des normes internationales dans un monde en mutation, critique de la notion de soft law, *op. cit.*, p.339.

<sup>1408</sup> A.-C. KISS, Problèmes juridiques de la pollution de l'air, *op. cit.*, p.203.

<sup>1409</sup> Cf. supra, deuxième partie, titre I, chapitre II, section II, paragraphe I, A.

résiliation ou l'indemnisation, de laquelle pourrait émerger une condamnation appropriée à ce genre d'énoncé. Il importe alors de réfléchir à un type de condamnation qui soit perçu comme un instrument incitatif permettant à la fois le maintien des liens ainsi tissés par la convention et l'application des propositions. Il en va de l'efficacité des règles consensuelles et des mesures de protection de l'environnement. La violation de l'énoncé ne doit être que transitoire et ne doit en aucun cas engendrer la fin du contrat.

L'appréhension de mesures de contrainte non juridictionnelles paraît alors souhaitable ; il s'agit pour l'une des parties de riposter au comportement du cocontractant contraire à une norme non prescriptive tout en exerçant une pression sur lui afin qu'il s'exécute conformément à celle-ci. Suivant ces indications, il est alors permis d'imaginer quelques sanctions de type "contre-mesures", telles que celles qui, en droit international<sup>1410</sup>, autorisent l'une des parties à avoir une attitude discourtoise ou inamicale à l'égard de l'autre pour l'inciter à appliquer le contenu de l'accord.

Le retard dans l'exécution de travaux par rapport au calendrier prévisionnel, les difficultés de collaboration et de coopération pourraient provoquer la diminution de la subvention qui en est la contrepartie, comme le prévoit le contrat de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage. Dans ce cas, le versement tardif de la totalité ou d'une partie seulement de l'aide financière publique, conformément aux dispositions de l'avenant au contrat pour la protection des eaux du lac du Bourget du 27 septembre 1991, peut être une menace incitant au respect des propositions conventionnelles. Il peut également être envisagé de subordonner le versement du solde des aides décidées par les parties au constat du bon achèvement des travaux dans les délais, à l'image de l'une des clauses du contrat pour la réduction des pollutions générées par les établissements viti-vinicoles de l'Ardèche du 28 mai 1998.

La majoration des redevances de pollution que devrait verser l'industriel à l'agence de l'eau considérée en cas de violation d'une telle clause pourrait aussi être prévue comme un moyen contribuant à son respect.

---

<sup>1410</sup> J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public, op. cit.*, p.212-219.



En outre, le caractère incitatif de ce type de sanctions commande une démarche spécifique dont l'objectif est de contraindre préventivement les parties à s'exécuter, c'est-à-dire avant même qu'elles manifestent des velléités de transgression de la norme. La notion de récompense prévaut alors sur celle de punition, mais cette mesure conserve le caractère sanctionnateur, puisqu'elle tend à assurer l'application de la proposition. Il pourrait être ainsi conçu, par exemple, une diminution de la subvention proportionnellement à l'augmentation de la durée d'exécution des travaux. Inversement, les collectivités publiques pourraient récompenser les acteurs ayant effectué les opérations prévues dans le délai. Un système de majoration des subventions en cas de bonne exécution des travaux de lutte contre les pollutions parviendrait à inciter les partenaires au respect des énoncés programmatiques.

La présence d'un organe de contrôle est souvent ressentie comme une incitation à réaliser les travaux de dépollution. La surveillance favorise le respect des normes, car elle fait craindre au partenaire un regard critique porté sur son comportement. Elle l'incite alors à plus de dignité en ayant un comportement conforme à ses engagements. L'audit, effectué régulièrement dans le cadre du système de management environnemental<sup>1411</sup>, constitue un moyen de pression sur les acteurs économiques qui favorise le respect des énoncés contenus dans la déclaration environnementale.

L'application de ces mesures ne sera garantie que si une ou plusieurs clauses des conventions les prévoient expressément. Leur caractère "*soft*" suppose leur édicition par l'ensemble des partenaires quel que soit leur statut juridique, car il n'est pas besoin de détenir de pouvoirs coercitifs pour les prononcer ; les agences de l'eau qui en sont dépourvues<sup>1412</sup> auront donc plus aisément la faculté de contraindre les cocontractants au respect des normes.

---

<sup>1411</sup> Le système communautaire de management environnemental (EMAS) est issu du règlement N°1832/93 du Conseil du 29 juin 1993 dit "Eco-audit" permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit (JOCE N° L 168/1 du 10 juillet 1993), entré en application le 10 avril 1995, et modifié par le règlement N°761-2001 du 19 mars 2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental (EMAS) (JOUE N° L 114/1 du 24 avril 2001).

<sup>1412</sup> Les agences de l'eau ont pour mission de percevoir les redevances pollutions. Elles procèdent à leur redistribution sous forme de subventions et de prêts pour aider les personnes publiques et privées à effectuer des travaux de dépollution, aux termes de l'article L. 213-6 du Code de l'environnement.

Le régime de responsabilité ainsi déterminé paraît de nature à garantir l'effectivité des normes visant à protéger l'environnement. Il permet de sanctionner le comportement fautif du cocontractant, par la condamnation au versement d'indemnités compensatrices, et la résiliation. Mais, il va au-delà de l'approche répressive pour expérimenter diverses mesures incitatives destinées à favoriser l'efficacité des actions de lutte contre les pollutions.

Les dispositions "*soft*" ou incitatives, en matière de normes programmatoires ne jouent toutefois qu'un "rôle préventif accessoire, bien que réel", selon la formule consacrée de M. Morin<sup>1413</sup>, qui ne remplace pas les velléités de bonne exécution de l'accord. Diverses juridictions peuvent être amenées à connaître du contentieux de l'inexécution conventionnelle.

## PARAGRAPHE II : LA REPARTITION DES COMPETENCES DES JURIDICTIONS

Les contestations relatives à l'application des conventions de lutte contre les pollutions donnent lieu à des recours contentieux. L'inexécution ou la mauvaise exécution des mesures environnementales prévues par les actes, qui cause un préjudice, engendre la responsabilité du cocontractant défaillant. Ce dernier, à défaut d'accord avec la victime sur le dédommagement, peut être condamné par le juge à verser des indemnités compensatrices.

L'autorité juridictionnelle compétente dépend des critères de droit commun issus du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires de la loi des 16 et 24 août 1790. En dessaisissant le juge civil de tout litige mettant en cause un acte de l'administration, cette réglementation a abouti, dans un premier temps,

---

<sup>1413</sup> Intervention du rapporteur M. MORIN dans les débats sur : Le développement de la réglementation internationale en matière de protection de l'environnement. Elaboration et modification ; nature juridique ; contenu et contrôle. Troisième partie, sous la présidence de M. Casteneda, *ADI Colloque*, La protection de l'environnement et le droit international, Leiden, Sijthoff, 1973, p.518.

“à faire de l’administration son propre juge”<sup>1414</sup>. Elle a, néanmoins favorisé, à terme, l’émergence d’un contentieux administratif qui commande l’application de règles spécifiques, comme l’indique le Tribunal des conflits dans l’arrêt *Blanco* du 8 février 1873<sup>1415</sup>. Désormais, la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges nés de l’application des règles exorbitantes du droit privé. Par cette jurisprudence est affirmé le principe de la liaison de la compétence et du fond qui est “censé exprimer la clause générale de compétence”<sup>1416</sup>. Ce précepte associe la compétence juridictionnelle à la nature des règles applicables. Il appartient ainsi aux juges administratifs et judiciaires de trancher les litiges par application, respectivement, des règles de droit administratif et de droit privé.

Des “cas de distorsion entre compétence et fond”<sup>1417</sup> conduisent, parfois, le juge administratif à appliquer le droit civil<sup>1418</sup> et le juge judiciaire à se référer au droit administratif<sup>1419</sup>. La crise du service public a, d’ailleurs, renforcé les exceptions à l’adage selon lequel “la compétence suit le fond”. Avec l’arrêt du 22 janvier 1921, *Société commerciale de l’Ouest africain*<sup>1420</sup>, le Tribunal des conflits considère que le service de transport est exploité dans les mêmes conditions qu’un industriel ordinaire, et qu’il appartient à l’autorité judiciaire de connaître des conséquences dommageables de l’accident qui est à l’origine du contentieux. Désormais, des catégories entières d’activités de service public sont soustraites au droit public. A l’inverse, les personnes de droit privé chargées d’une mission de service public sont soumises au droit public et relèvent de la juridiction administrative<sup>1421</sup>.

<sup>1414</sup> M. DE VILLIERS (dir.), *Droit public général*, Manuels, Paris, Litec, 2<sup>ème</sup> édition, 2003, p.1228, n°1645.

<sup>1415</sup> TC 8 février 1873, *Blanco*, *Leb.* 61, 1<sup>er</sup> supplément, concl. David ; *GAJA*, *op. cit.*, n°1, p.1.

<sup>1416</sup> M. DE VILLIERS (dir.), *Droit public général*, *op. cit.*, p.1228, n°1645.

<sup>1417</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, Domat, Droit public, Paris, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> édition, 2001, p.765, n°976.

<sup>1418</sup> En ce qui concerne la responsabilité des architectes et des entreprises, le juge administratif applique l’article 1792 du Code civil qui pose le principe de la garantie décennale du fait d’un vice de construction.

<sup>1419</sup> La Chambre civile de la Cour de cassation, dans l’arrêt du 23 novembre 1956 *Trésor public c/ Giry* (*D.* 1957.34, concl. Lemoine ; *AJ* 1957.II.91, chron. Fournier et Braibant ; *JCP* 1956.II.9681, note Esmein ; *RDP* 1958.298, note M. Waline) fait application des règles du droit public pour déclarer l’Etat responsable des préjudices causés par les services judiciaires.

<sup>1420</sup> TC 22 janvier 1921, *Société commerciale de l’Ouest africain*, *Leb.* 91 ; *D.* 1921.3.1, concl. Matter ; *S.* 1924.3.34, concl. Matter ; *GAJA*, *op. cit.*, n°38, p.229.

<sup>1421</sup> Il a été jugé par le Conseil d’Etat que les groupements de défense contre les ennemis des

Ces dérogations impliquent l'application de critères de compétence fondés sur l'analyse de la nature des services publics et des moyens juridiques mis en œuvre dans leur gestion, selon les réflexions formulées par le professeur Lachaume<sup>1422</sup>.

Plus symptomatiques encore de la remise en cause du principe général de compétence sont les conventions de lutte contre les pollutions. Le caractère public ou privé des contrats et la nature contractuelle, institutionnelle et programmatoire des clauses commandent la recherche de critères de compétence spécifiques.

La méthode analytique s'impose comme la technique permettant au juge de résoudre au cas par cas les problèmes de compétence. Elle est fondée sur l'analyse approfondie des conventions de lutte contre les pollutions. Elle implique deux démarches distinctes mais complémentaires qui reposent, d'une part, sur la nature publique ou privée de chacune des conventions de lutte contre les pollutions et, d'autre part, sur le type de clauses violées.

La première d'entre elles se réfère au caractère public ou privé des accords et à la nature des rapports juridiques. L'ordre juridictionnel compétent dépend de la catégorie de l'accord faisant l'objet du contentieux. Elle s'applique aux contrats. La deuxième approche vise les conventions qui ne sont pas des contrats. Elle permet de tenir compte de la nature des clauses. Elle contribue à lier le contentieux à l'énoncé qui est à l'origine du litige. La juridiction compétente est déterminée en fonction du caractère de la norme non-respectée.

La compétence juridictionnelle est donc fondée sur l'analyse de la nature des conventions et sur le type de clauses violées. L'inapplication ou la mauvaise exécution des mesures environnementales relève de la compétence de l'autorité judiciaire ou administrative selon si l'accord est privé ou public, et s'il fait naître des rapports exorbitants du droit commun. Dans l'hypothèse où la

---

cultures étaient des organismes privés chargés d'une mission de service public (C.E. Sect. 13 janvier 1961, *Magnier, Leb.* 33 ; *RDP* 1961, p.155, concl. Fournier ; *AJ* 1961, p.142, note C.P. ; *Dr. Soc.* 1961, p.335, note Teitgen.

<sup>1422</sup> J.-F. LACHAUME, Remarques sur quelques aspects récents du renforcement jurisprudentiel de la compétence de la juridiction administrative, *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, Paris, LGDJ, 1974, p.479 et s.

convention violée n'est pas un contrat, la prise en compte de la nature contractuelle ou institutionnelle des clauses violées permet de fonder la compétence juridictionnelle sur une analyse approfondie du contenu des actes.

Il convient de préciser successivement les deux méthodes utilisées.

A : La détermination de la juridiction compétente procède d'une démarche analytique qui repose sur la prise en compte des éléments du différend. Elle suppose l'application de critères spécifiques à chaque litige qui permettent une approche rigoureuse de la compétence juridictionnelle. Plusieurs indices dépendants et complémentaires peuvent être retenus. Ils tiennent au caractère public ou privé de l'accord. Ils commandent d'apprécier l'auteur de l'acte et la nature des rapports qui en résultent. Il s'agit de préciser si la convention fait naître des relations particulières qualifiées d'exorbitantes du droit commun et si elle permet l'exécution d'une mission de service public.

Parmi les conventions de lutte contre les pollutions, certaines, comme les contrats d'assurance, sont de droit privé et relèvent du juge judiciaire. Celles qui s'analysent comme des contrats administratifs, engendrent en principe des relations exorbitantes du droit commun, ou font participer le cocontractant à l'exécution d'une mission de service public. La nature des rapports qui naissent de la conclusion de l'accord sont de droit public si, conformément à la jurisprudence *Bertin et Grimouard*<sup>1423</sup>, le contrat est conclu par une personne publique, s'il contient des clauses exorbitantes de droit commun ou s'il est relatif à l'exécution même du service public. Dans ce cas, la juridiction administrative est compétente. Dans le cas contraire, l'accord est privé et relève de l'autorité judiciaire.

La délégation de service public, par exemple, est un contrat administratif en raison de la présence de clauses exorbitantes du droit privé.

La convention d'aide financière par laquelle l'agence de l'eau concernée accorde à une entreprise une subvention pour permettre à cette dernière l'acquisition d'équipements de traitement des rejets polluants, constitue un contrat

---

<sup>1423</sup> C.E. Sect. 20 avril 1956, *Epoux Bertin ; Ministre de l'agriculture c/ Consorts Grimouard*, préc.

administratif qui fait participer la société à l'exécution même du service public<sup>1424</sup>.

Le contentieux qui naît de l'application de ces accords commande l'application des règles de droit public et relève de la juridiction administrative.

La compétence est précisée "acte par acte"<sup>1425</sup>, "abstraction faite de toute considération relative à l'activité dans laquelle s'insère cet acte"<sup>1426</sup>, et par référence aux critères du contrat administratif.

B : Les conventions de lutte contre les pollutions, parmi celles qui ne sont pas des contrats, offrent aux juges "un champ naturel de compétence"<sup>1427</sup> prenant en considération l'auteur de l'acte et la nature des clauses. La compétence juridictionnelle dépend du type d'énoncé objet du litige, à savoir les normes contractuelles et institutionnelles<sup>1428</sup>.

La méthode analytique suppose l'application des critères du contrat administratif à la proposition concernée, et non à l'ensemble de l'acte, comme dans l'hypothèse précédente. Il s'agit d'appréhender la norme et de la qualifier de publique ou de privée pour en déduire l'autorité juridictionnelle compétente.

Conformément à la jurisprudence *Bertin et Grimouard*<sup>1429</sup>, les clauses contractuelles et institutionnelles relèvent du droit public si elles résultent de la participation d'une personne publique, si elles permettent l'exécution d'une mission de service public ou si elles sont exorbitantes du droit commun.

Le juge administratif pourra alors connaître d'un recours de plein contentieux pour non-respect d'un énoncé contractuel, s'il a pour objet l'exécution même du

<sup>1424</sup> C.E. 16 décembre 1992, *SA International Décor*, préc.

<sup>1425</sup> G. VEDEL, P. DELVOLVE, *Droit administratif*, tome 1, Thémis Droit public, Paris, PUF, 12<sup>ème</sup> édition, 1992, p.176.

<sup>1426</sup> J.-M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, tome 1, Paris, LGDJ, 3<sup>ème</sup> édition, 1984, p.415, n°397.

<sup>1427</sup> J.-F. LACHAUME, Remarques sur quelques aspects récents du renforcement jurisprudentiel de la compétence de la juridiction administrative, *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, Paris, LGDJ, 1974, p.479, loc. cit., p.480.

<sup>1428</sup> Les clauses programmatiques n'engendrant pas de contentieux – leur violation suppose l'application de mesures de contrainte non juridictionnelles –, sont exclues de la présente analyse.

<sup>1429</sup> *Préc.*

service public<sup>1430</sup> ou s'il est exorbitant du droit commun, et si un au moins des contractants est une personne publique. A défaut, la stipulation est de droit privé et relève du juge civil.

La violation d'une disposition institutionnelle est, en toute hypothèse, sanctionnée par la juridiction administrative, car elle émane par essence d'une autorité détenant un pouvoir exorbitant de droit commun, en l'occurrence les pouvoirs publics. Par conséquent, la compétence judiciaire est d'emblée écartée.

Le contentieux des conventions de lutte contre les pollutions sous-tend une approche analytique qui permet de déterminer la compétence "acte par acte"<sup>1431</sup>. Il confirme l'idée soutenue par les professeurs Vedel et Delvolvé<sup>1432</sup>, selon laquelle l'administration et son cocontractant ont tout loisir pour décider de se placer dans une situation de droit public ou de droit privé et de se soumettre aux règles correspondantes.

Les conventions ne peuvent, dès lors, relever dans leur ensemble de l'un des deux ordres juridictionnels. Seules leurs caractéristiques tenant à la nature des clauses peuvent justifier la compétence du juge administratif ou judiciaire.

La méthode analytique prend alors le contre-pied de la solution envisagée par la proposition de loi du 6 mai 1992 portant création des contrats de protection de l'environnement et des contrats de protection du patrimoine naturel<sup>1433</sup>. Ce texte définit "un bloc de compétences"<sup>1434</sup> et confère l'ensemble du contentieux au juge judiciaire, aux termes de l'article 12. Il prévoit la création de deux types de contrats et les assortit d'un régime juridique sans prendre en compte le sens des énoncés.

---

<sup>1430</sup> Les termes de l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 décembre 1992, *SA International Décor (préc.)*, sont applicables à la clause contractuelle. Dans cette affaire, la Haute Juridiction qualifie d'administratif le contrat par lequel une agence financière de bassin verse une aide financière à une société en vue d'acquérir certains équipements de traitement de rejets polluants, au motif que l'entreprise participe à l'exécution du service public de dépollution assuré par l'agence.

<sup>1431</sup> G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, *Droit administratif, op. cit.*, p.176.

<sup>1432</sup> *Ibid.*

<sup>1433</sup> Proposition de loi du 6 mai 1992 portant création des contrats de protection de l'environnement et des contrats de protection du patrimoine naturel, *préc.*

<sup>1434</sup> Article II, 2, a, de l'exposé des motifs de la proposition de loi du 6 mai 1992, *préc.*

Il est une illustration de l'application de la théorie des blocs de compétences, qui fait "abstraction de considérations relatives à ces actes pris isolément et (conduit) à confier au juge judiciaire l'ensemble du contentieux de la matière"<sup>1435</sup>. Cette théorie commande une démarche synthétique qui tendrait à soumettre à la juridiction administrative ou judiciaire les problèmes nés de l'application des conventions de lutte contre les pollutions, et ce préalablement à tout litige. Elle est portée par la volonté de clarification et de simplification du système de répartition des compétences, comme le soutient P. Amselek<sup>1436</sup>. Cet objectif a, d'ailleurs, dicté la solution retenue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 5 février 1954 *Association El Hamidia*<sup>1437</sup>. Dans cette affaire, la Haute Juridiction a fait application de la méthode synthétique pour trancher la question de la compétence juridictionnelle et décider de confier le contentieux du service public de la sécurité sociale au juge judiciaire. Elle a qualifié de droit privé les rapports que les Caisses de compensation d'allocations familiales ont avec les bénéficiaires des prestations familiales. Le juge considère que ces caisses constituent des organismes privés qui assurent la gestion d'un service public. Il note, par ailleurs, que "leurs rapports avec les employeurs qui relèvent d'elles et avec les bénéficiaires des prestations familiales sont des rapports de droit privé". Le litige qui "s'élève entre une des Caisses et un employeur, et qui est afférent à l'obligation où se trouverait ledit employeur de s'affilier à l'organisme dont s'agit, ressortit à la compétence de l'autorité judiciaire".

Appliquée aux conventions de lutte contre les pollutions, la méthode synthétique paraît contestable à deux points de vue : il est en effet surprenant de confier le contentieux des accords au juge judiciaire, lequel ne peut se prononcer sur un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une clause institutionnelle ; à l'inverse, retenir la compétence administrative, c'est nier la nature juridique privée des contractants.

Si une telle répartition des compétences paraît évidente en droit des contrats, elle prend une dimension originale dès lors qu'elle concerne les conventions de lutte contre les pollutions ; son application se réduit à quelques

<sup>1435</sup> J.-M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif, op. cit.*, p.431, n°406.

<sup>1436</sup> P. AMSELEK, *Le service public et la puissance publique*, AJ 1968, p.492.

<sup>1437</sup> C.E. 5 février 1954, *Association El Hamidia*, *Leb.* 77 ; *JCP* 1954.II.8136, concl. Mosset.



clauses, de sorte que le juge prononcera des indemnités pour la violation de certaines stipulations et non pour celle de l'accord. Cette subtilité contribue à confirmer la singularité déjà relevée desdites conventions en ce qui concerne leur régime juridique<sup>1438</sup>.

La fonction juridictionnelle sert à garantir l'effectivité des conventions de lutte contre les pollutions. Elle incite au respect des clauses, au même titre que les sanctions "*soft*" prévues en cas de comportement contraire à une stipulation programmatrice. Elle contribue à parachever la recherche d'un modèle conventionnel en précisant les modalités de fonctionnement des accords. Elle participe à ce titre à clôturer l'approche rationnelle ainsi entreprise.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

La recherche d'un modèle conventionnel de lutte contre les pollutions tend à donner une représentation schématique de la réalité. Elle permet une simplification du processus conventionnel en favorisant l'insertion de chaque accord dans des catégories cohérentes dont l'enchaînement paraît systématique. Elle révèle par ailleurs les insuffisances de l'outil conventionnel actuel pour supposer les modalités d'une démocratie conventionnelle.

Sur le plan fonctionnel, la recherche d'un modèle implique une démarche *constructiviste* grâce à laquelle est précisé le régime juridique des conventions. L'absence de toute précision à cet égard dévoile la confusion grandissante qui entoure les actes et qui induit nécessairement l'ineffectivité des normes. Il importe donc de clarifier la situation en apportant les éléments juridiques manquants, et ce en tenant compte de la spécificité des conventions. Les conditions de la mise en jeu de la responsabilité des parties contractantes, la

---

<sup>1438</sup> Cf. supra, deuxième partie, titre I, chapitre II, section II, paragraphe I.

détermination des sanctions applicables et de la juridiction compétente supposent alors une réflexion pragmatique gouvernée par la nature particulière des clauses qui peuvent être contractuelles, institutionnelles et programmatoires. La modélisation des conventions de lutte contre les pollutions permet de rendre compte de la complexité de la réalité en vue de mieux la comprendre et de la maîtriser. Elle sous-tend l'appréhension rationnelle des données pour que celles-ci ne restent pas seulement des actes empiriques. Elle permet donc d'identifier le processus conventionnel pour le cerner davantage et l'entourer de concepts juridiques cohérents et simplificateurs.

## CONCLUSION DU TITRE I

Au terme de cette démarche de rationalisation, l'impression se confirme de l'émergence d'un outil juridique singulier de lutte contre les pollutions. Le concept de convention-cadre contribue à mieux l'appréhender en lui attribuant une assise juridique qui jusque là lui faisait défaut. Il sert également la construction d'un nouvel édifice grâce auquel est dévoilée l'originalité du contenu des accords pour mieux répondre aux défis environnementaux. Contractuelles, institutionnelles et programmatoires, les stipulations conventionnelles s'éloignent du contrat classique de droit privé pour constituer un type juridique nouveau. Elles sont porteuses de normes dont le caractère prescriptif n'est pas systématique. La planification devient une composante significative des conventions de lutte contre les pollutions et tend à imprégner ces dernières d'une singularité qui appelle un régime juridique tout aussi particulier. Les modalités de mise en jeu de la responsabilité du contractant ne peuvent en effet se satisfaire d'une approche globale qui est indifférente à l'appréhension dogmatique du contenu de l'acte. Elles doivent être déterminées en fonction du type de la stipulation et de l'obligation violées. Cette approche commande un panel de sanctions adaptées au caractère contractuel, institutionnel ou programmatoire des normes non-respectées.

Les conventions affirment une identité singulière conforme au postmodernisme. Elles traduisent l'avènement d'un droit *mou* ou *soft* qui implique des normes non prescriptives et qui repose sur la planification des actions environnementales sur plusieurs années. Elles constituent des actes emblématiques d'un véritable renouveau conventionnel et typique de la lutte contre les pollutions. Elles sont, en contrepoint, l'illustration d'une mutation sociétale.



**TITRE II :**

**LES TECHNIQUES  
CONVENTIONNELLES DE LUTTE  
CONTRE LES POLLUTIONS,  
ILLUSTRATION D'UNE MUTATION  
FONCTIONNELLE DE L'ETAT**



L'approche systémique permet de donner un éclairage fécond sur une réalité complexe où les conventions de lutte contre les pollutions interfèrent dans l'organisation sociale et influencent les modalités de l'action des pouvoirs publics, et réciproquement. Elle tend à expliquer les interconnexions qui existent entre les éléments de droit, la société et l'Etat, et à justifier l'évolution des uns et des autres. Elle permet de mieux comprendre les incidences du principe de développement durable, du contexte économique libéral actuel, de la décentralisation et des revendications des administrés à prendre part aux discussions sur l'émergence des conventions de lutte contre les pollutions. Les accords environnementaux dont les particularités ont été évoquées précédemment, imprègnent les techniques de l'action étatique des caractères de la souplesse et de l'adaptabilité au point d'en impulser une évolution en profondeur. L'Etat n'apparaît plus seulement comme une autorité investie d'un pouvoir régalien qui dicte de manière impérative des règles de conduite. Il est également celui qui oriente le comportement des administrés.

Partant du postulat que les sociétés, en tant que systèmes, sont organisées en sous-systèmes, lesquels entretiennent entre eux des interactions permanentes, il est possible de considérer le droit comme tel - d'ailleurs H. Willke le qualifie expressément de "sous-système autopoïétique de société"<sup>1439</sup> -, et de qualifier ses composantes, parmi lesquelles les conventions de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques<sup>1440</sup>, de "sous sous-systèmes". L'Etat est conçu comme une entité organisationnelle constituant elle-même un sous-système distinct<sup>1441</sup>.

Le droit et l'Etat ont des liens d'interdépendance qui témoignent d'un fonctionnement circulaire "hypercyclique"<sup>1442</sup> : chacun conditionne sa propre évolution et influence les transformations de l'autre.

---

<sup>1439</sup> H. WILLKE, *Diriger la société par le droit ?*, APD, *Le système juridique*, tome 31, Sirey, Paris, 1986, p.189.

<sup>1440</sup> Pour une approche systémique de ces accords, cf. supra, première partie, titre II, chapitre II, section II.

<sup>1441</sup> Ces précisions étant dites, pour la clarté de l'exposé, les termes de système et de sous-système seront indistinctement utilisés, car l'un et l'autre véhiculent l'idée de hiérarchie, laquelle n'est pas abordée en l'espèce. Seule, en effet la notion d'interdépendance est retenue.

<sup>1442</sup> G. TEUBNER (*Le droit, un système autopoïétique*, coll. Les voies du droit, Paris, PUF, 1993, p.53) définit le droit comme un hypercycle dont "les composantes systémiques sont cycliquement organisées et enchaînées dans un rapport de réciprocité".

Ils sont en effet porteurs d'une dynamique qui favorise leur modification en toute autonomie. Ils développent leur "propre potentiel évolutif"<sup>1443</sup>, puisqu'ils sont censés contenir des mécanismes internes leur permettant d'adopter les innovations. Pour autant, ces dernières ne sont acceptées par eux qu'à l'issue d'un processus de sélection doté de ses propres critères.

Le système suppose "l'existence de liens d'interdépendance, d'interaction, de solidarité entre les composantes"<sup>1444</sup> ; leur connexion réciproque devient alors la condition de leur survie. Ces relations participent à la coordination de l'évolution de chacun, de sorte que l'un d'eux reçoit de l'autre des variations qu'il lui revient de valider. Elles commandent une structuration complexe des échanges, lesquels sont essentiellement contextuels : ils sont modelés suivant les circonstances et la propension de chaque système à recevoir cet événement en son sein. G. Teubner explique d'ailleurs que "les structures juridiques filtrent (les développements externes) d'après les critères d'une sélectivité spécifique et les adaptent à la logique interne de l'évolution normative"<sup>1445</sup>.

En ce sens, les transformations du dispositif paraissent être orientées par des éléments que les circonstances du moment imposent. Ce guidage procède par élimination et permet ainsi de ne retenir que les éléments possibles, étant donné qu'"il tire parti de cette richesse de variations et pousse légèrement vers tel sens de l'évolution en mettant des obstacles à telle autre voie", souligne H. Willke<sup>1446</sup>. Guidé par les autres et par lui-même, le système évolue nécessairement de manière récursive en combinant les variables qui lui sont internes et celles qui lui sont externes. Il n'est donc pas un système complètement fermé ni totalement ouvert, mais il est les deux à la fois. Comme le soutient N. Luhmann<sup>1447</sup>, la société a "sa propre unité en tant qu'elle est auto-crédation et seulement en tant que telle. Elle est en ce sens un « système fermé », d'une clôture récursive, qui ne peut ni faire dépendre de l'environnement ses propres opérations ni non plus les faire passer dans l'environnement. Elle est en même temps, et sur la seule

---

<sup>1443</sup> H. WILLKE, *ibid.*

<sup>1444</sup> D. DE BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997, p.261.

<sup>1445</sup> G. TEUBNER, *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, traduit de l'allemand par N. Boucquey avec la collaboration de G. Maier, La pensée juridique moderne, Bruylant, LGDJ, 1996, p.11.

<sup>1446</sup> *Op. cit.*, p.203.

<sup>1447</sup> N. LUHMANN, L'unité du système juridique, *APD, op. cit.*, p.163, *loc. cit.*, p.171.



base de cette fermeture, un « système ouvert ». Elle ne peut pas avoir de communication avec l'environnement, mais elle peut et doit nécessairement en avoir à propos de lui"<sup>1448</sup>.

L'Etat témoigne d'une capacité d'auto-crédation et d'auto-régénération qui le conduit à se modeler en permanence suivant le contexte sociétal : sa mutation révèle sa propension à "s'auto-adapter" autant qu'elle traduit un guidage émanant des relations intersystémiques. Sa structure, son organisation et son mode de fonctionnement dépendent donc corrélativement de son propre potentiel évolutif et des répercussions des transformations extrinsèques.

Le processus d'évolution aboutit de manière irréversible à un changement du rôle de cette entité. Bien que l'événement ne présuppose à aucun moment le changement interne du système, il n'en demeure pas moins le déclencheur d'aménagements structurels et fonctionnels : H. Willke<sup>1449</sup> insiste sur le fait qu'il "ne sert qu'à déclencher les opérations systémiques et le changement interne possible ; il ne détermine pas ce qui va se produire au niveau interne". L'Etat fait l'objet de transformations qui touchent directement sa fonction. Il n'est plus seulement appelé à réprimer les comportements humains, et à "assurer la stabilité sociale par une politique sociale de redistribution"<sup>1450</sup>, il lui revient désormais de "stabiliser les progrès de l'homme"<sup>1451</sup> en intervenant en contrepoint de son autoritarisme, lequel est évidemment lié à sa souveraineté. Il devient donc réduit à une "gouvernance", comme le reconnaît A.-J. Arnaud<sup>1452</sup>, qui "suggère une sorte de conduite des affaires qui ne serait pas absolument liée à une toute-puissance du genre de celle qui est attachée à la souveraineté

---

<sup>1448</sup> Le terme "environnement" est, dans ce cas, dépourvu de connotation écologique. Il a une signification systémique. Il évoque les autres systèmes.

<sup>1449</sup> H. WILLKE, *op. cit.*, p.196.

<sup>1450</sup> H. WILLKE, Le droit comme instrument de guidage néo-mercantiliste de l'Etat, *in L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, Paris, Publisud, 1991, p.95, *loc. cit.*, p.105.

<sup>1451</sup> *Ibid.*

<sup>1452</sup> A.-J. ARNAUD, Les transformations de la régulation juridique et la production du droit. Introduction, *in* J. CLAM et G. MARTIN (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Droit et Société, Recherche et Travaux, 5, Paris, LGDJ, 1998, p.75, *loc. cit.*, p.81.

étatique. Ce serait plus que du « pilotage » ou « guidage » et moins que du « gouvernement » proprement dit"<sup>1453</sup>.

La négociation et la recherche du consensus qui caractérisent les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions, invitent l'Etat à agir différemment. En marge des pouvoirs régaliens, elles président à une démarche partenariale propre à la "gouvernance". Les pouvoirs publics ne commandent plus systématiquement, ils recommandent d'agir en faveur de l'environnement. Ces accords rendent compte de l'évolution de l'Etat. Ils s'inscrivent dans un contexte particulier de décentralisation, où les collectivités territoriales bénéficient depuis 1982 d'une liberté d'action qui conduit l'Etat à collaborer avec elles. Ils témoignent également de la prise en compte des revendications des administrés qui réclament une démocratie participative grâce à laquelle ils prendraient part aux décisions publiques.

Cette approche contribue à rendre compte de la complexité de la société actuelle qui apparaît comme un ensemble systémique composé d'une constellation d'éléments distincts qui interfèrent sans cesse. Elle permet de prendre la mesure des interactions et de révéler l'influence de l'évolution du droit sur les mutations du pouvoir étatique. Elle conduit à reconnaître l'incidence des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions sur la fonction de cette institution, laquelle paraît un système doté d'une capacité d'auto-reproduction ouverte sur son environnement. Il n'est alors pas surprenant que l'Etat tienne compte des particularités de ces nouveaux instruments juridiques en leur empruntant les traits utiles à la gouvernance et en tentant d'orienter les comportements et non en dictant des conduites à suivre obligatoirement.

Il en découle qu'il importe de montrer l'influence du droit sur les modalités de l'action étatique et de prendre la mesure du développement des techniques conventionnelles sur les transformations du rôle de l'Etat. A cet égard, il convient d'évaluer l'impact des accords sur le fonctionnement de l'autorité publique en tenant compte de sa capacité de réflexion des données

---

<sup>1453</sup> *Op. cit.*, p.81-82.

sociétales et de sa propension à évoluer. Il s'agit également de considérer les accords comme des instruments témoignant de la mutation fonctionnelle de la puissance publique qui est de plus en plus appelée à guider les comportements des acteurs environnementaux.. Il faut alors apprécier cette mutation fonctionnelle en envisageant *les conventions de lutte contre les pollutions, des données juridiques impulsant et reflétant la transformation de l'Etat* (chapitre I) et traduisant *la gouvernance étatique* (chapitre II).



## **CHAPITRE I : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, DES DONNEES JURIDIQUES IMPULSANT ET REFLETANT LA TRANSFORMATION DE L'ETAT**

Les conventions de lutte contre les pollutions, en tant que composantes du système de droit, insufflent à l'Etat des données qui incitent à sa métamorphose. Elles affichent les caractères liés à la négociation et à la recherche du consensus qui tendent à une modification de la conception de la puissance publique. L'Etat n'est plus seulement l'autorité régaliennne qui est cantonnée dans un rôle de commandement. Il devient aussi un partenaire qui participe sur un pied d'égalité à l'élaboration des accords.

Corrélativement, les conventions de lutte contre les pollutions apparaissent comme le reflet de la politique décidée par l'Etat. Elles se présentent comme des techniques de mise en œuvre des politiques publiques. A ce titre, elles sont la traduction du changement du pouvoir étatique.

Elles constituent ainsi les éléments vecteurs de l'évolution de l'Etat et les moyens d'action de la puissance publique. Dans le premier cas, elles ont un rôle d'incitation, et dans le deuxième, elles sont des instruments mis au service des décisions étatiques.

Cette double dimension s'explique au regard de l'approche systémique qui sous-tend un jeu d'interconnexions grâce auquel chaque système apparaît tour à tour le propagateur et le récepteur des modifications.

Dans ce contexte, l'Etat, en tant que système détient un potentiel qui le pousse inéluctablement à évoluer. Son organisation et son fonctionnement sont influencés par les événements extérieurs : sa structure interne est conditionnée par sa capacité à s'auto-régénérer et est façonnée par les événements qui lui sont extérieurs et qui lui transmettent des informations commandant sa

modification. Cette récursivité dépend donc à la fois du potentiel évolutif propre à cette autorité et des transformations des autres systèmes.

L'Etat constitue une entité largement guidée par le droit qui est perçu comme "une façon de codifier – et par-là de contrôler – le pouvoir politique"<sup>1454</sup>, car "il parvient à influencer les critères et les processus de sélection d'un système cible"<sup>1455</sup>. Il est un dispositif indépendant qui communique avec l'extérieur pour intégrer les éléments qu'il est apte à recevoir en les transcrivant dans son ordre interne.

Les interactions jouent un rôle fondamental dans la corrélation des évolutions des différents systèmes, et notamment ceux du droit et de l'Etat. Cet organisme reçoit de cet outil des informations qui sont la traduction en termes techniques des transformations des données sociales. Il devient donc le récepteur d'événements émanant de ce système et transmis à lui par le droit. Ce dernier apparaît comme un intermédiaire conditionnant l'évolution de cette entité. H. Willke le considère comme "le médiateur de l'intervention politique dans les sous-systèmes sociétaux"<sup>1456</sup>. Il s'affiche alors comme "maître du jeu" - F. Ost<sup>1457</sup> évoque volontiers "le jeu du droit" au sein de la complexité systémique -, en interprétant les renseignements d'ordre social et en assurant leur diffusion à l'Etat. Cette fonction ressort, du reste, de son caractère cognitif grâce auquel il transcrit les faits et leur garantit une acception sémantique précise. En ce sens, il sert l'authentification des événements et en permet la réception par le système étatique.

L'Etat devient alors essentiellement dépendant des informations que lui transmet le droit. Pour autant, il conserve une autonomie relative, puisqu'il transforme son organisation fonctionnelle selon ses propres règles, et ce de façon à être en corrélation avec l'évolution des autres systèmes. En vertu du principe de « clôture opérative »<sup>1458</sup>, il est capable de sélectionner de manière autonome les données significatives de son environnement, pour ensuite les intégrer en les décodant et en les adaptant. Evidemment, l'évolution de cette entité touche particulièrement

---

<sup>1454</sup> H. WILLKE, *Diriger la société par le droit ?*, *op. cit.*, p.206.

<sup>1455</sup> *Ibid.*

<sup>1456</sup> *Op. cit.*, p.209.

<sup>1457</sup> Voir, F. OST, *Entre ordre et désordre : le jeu du droit. Discussion du paradigme autopoïétique appliqué au droit*, *APD*, *op. cit.*, p.133, spéc. p.155.

<sup>1458</sup> *Op. cit.*, p.191.

ses moyens d'action, lesquels prennent des formes différentes suivant le phénomène de droit auquel ils s'appliquent.

Les politiques publiques traduisent la volonté de l'Etat de prendre en compte *in concreto* les conséquences des transformations sociales et juridiques. En tant que "processus de création normative continu, et souvent circulaire"<sup>1459</sup>, elles se modèlent suivant les événements pour emprunter des configurations différentes, lesquelles sous-tendent inéluctablement une mutation du pouvoir étatique.

Dans ces conditions, les conventions de lutte contre les pollutions acquièrent une double dimension en s'analysant à la fois comme des techniques juridiques qui insufflent les termes de l'évolution de l'Etat et des instruments de retranscription des décisions étatiques. Elles deviennent à ce titre une composante systémique éclatée qui s'intègre dans deux groupes distincts, à savoir le droit et l'Etat.

Les accords constituent un dispositif à la fois externe et interne au système étatique en influençant sa mutation et en la retranscrivant : en tant que techniques juridiques, ils sont des stimuli externes de transformation de cette autorité, et en tant que politiques publiques, ils sont le reflet de la modification de l'Etat.

Etant des éléments externes d'évolution du pouvoir étatique, ils lui commandent d'agir différemment. L'Etat, en étant une partie contractante, abandonne ses pouvoirs régaliens pour devenir un partenaire incitant les acteurs économiques à prendre des mesures de lutte contre les pollutions et cherchant la conciliation des intérêts de chacun. Les conventions signées avec les industriels illustrent ce contexte particulier. Elles sont le fruit d'une négociation et d'un compromis entre les enjeux économiques et environnementaux. Les pouvoirs publics s'efforcent de persuader les professionnels de tenir compte des impératifs écologiques en utilisant des techniques moins polluantes, sans ignorer leur compatibilité avec les exigences de prospérité. La Charte minière pour le progrès de l'activité aurifère en Guyane conclue en août 2004 par l'Etat et le FEDOM-G<sup>1460</sup> repose, précisément, sur l'établissement d'un programme

---

<sup>1459</sup> P. LASCOUMES, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'Année sociologique*, 1990, 40, p.43, *loc. cit.*, p.45.

<sup>1460</sup> FEDOM-G : Fédération des exploitants miniers de Guyane.

d'actions visant à l'amélioration du développement économique de cette branche professionnelle tout en garantissant l'application des pratiques minières en harmonie avec les contraintes environnementales.

Les conventions sont aussi la transcription du changement du pouvoir étatique. Elles traduisent une modalité de l'action publique qui suppose la recherche du consensus. Elles sont les instruments de mise en œuvre des politiques de l'Etat. L'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>1461</sup> amendé par l'article 25-II de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>1462</sup> et l'article 95 de la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat<sup>1463</sup>, la loi n°2000-909 du 19 septembre 2000 relative aux pays<sup>1464</sup> et le décret du 19 septembre 2000 relatif aux pays<sup>1465</sup> rendent compte de la transformation de l'autorité étatique. Ces textes précisent les modalités d'élaboration du contrat de pays. Cet outil conventionnel accompagne la démarche de pays. Il programme les actions à réaliser en tenant compte du projet commun de développement durable du territoire exprimé dans la charte de pays sur une zone constituée de plusieurs communes ou de leurs groupements et présentant une cohésion géographique, économique ou sociale. Le projet contractuel est élaboré sous la responsabilité des collectivités territoriales qui en prennent l'initiative. L'Etat, en tant que signataire de l'accord, fait valoir les enjeux nationaux du développement économique et social du territoire, lors des négociations. Il veille à la mise en œuvre des principes environnementaux, et, en particulier, à la convergence, à l'échelle du pays, des objectifs de développement durable et de solidarité.

Dès lors, l'Etat subit des transformations qui lui sont dictées par le droit, et qui résultent, par ailleurs, de sa capacité d'auto-reproduction et d'auto-adaptation. Il est une entité dont l'organisation fonctionnelle et structurelle est

---

<sup>1461</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 5 février 1995, p.1973.

<sup>1462</sup> Loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JORF* 29 juin 1999, p.9515.

<sup>1463</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *JORF* 3 juillet 2003, p.11176.

<sup>1464</sup> Loi n°2000-909 du 19 septembre 2000 relative aux pays, *JORF*

<sup>1465</sup> Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 20 septembre 2000, p.14722.



exposée à la fois aux évolutions de son environnement et à celles de ses moyens d'action. Les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions constituent les données juridiques qui contribuent à l'évolution de cette autorité publique, et celles qui concrétisent les modifications de l'appareil d'Etat.

Il importe de prendre la mesure de ces mutations, et d'évoquer successivement l'influence du système juridique sur celui de l'Etat et les répercussions du processus d'intervention de cette entité dans le domaine spécifique de la lutte contre les pollutions et les nuisances et de la prévention des risques technologiques sur sa fonction. Cette approche dialectique conduit alors à envisager, *les conventions de lutte contre les pollutions, comme des éléments externes d'évolution du pouvoir étatique* (section I), et, *comme la transcription du changement du pouvoir étatique* (section II).

## **SECTION I : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, DES ELEMENTS EXTERNES D'EVOLUTION DU POUVOIR ETATIQUE**

La société actuelle étonne par son degré de complexité qui modifie les conditions de son développement et suppose un processus évolutif qui touche particulièrement le droit et l'institution étatique. Les conventions de lutte contre les pollutions tentent de répondre aux attentes des citoyens qui exigent de participer à la définition des mesures environnementales. Elles sont le résultat d'une concertation préalable et témoignent d'une souplesse qu'illustre la formulation de normes non prescriptives. Les accords reposent sur un équilibre grâce auquel les revendications des administrés sont prises en compte. Ils apparaissent alors comme des instruments adaptés au réel qui évoluent au gré des circonstances.

Ce contexte tend à dessiner les traits d'une nouvelle rationalité empreinte d'efficacité. Les conventions de lutte contre les pollutions sont élaborées dans le

but de rendre opérationnelles les actions environnementales. Elles contribuent à la transcription en droit des objectifs sociétaux. Elles sont donc investies d'une mission de réflexion des attentes des citoyens.

En ce sens, les conventions traduisent une rationalité qui dépasse celle du temps de M. Weber<sup>1466</sup> pour induire une finalité exprimée en termes d'efficacité. Le droit ne se contente plus désormais de permettre l'organisation sociale et politique où l'Etat régalien est assuré d'une forte légitimité. S'il est évident qu'il apparaît toujours comme "le vecteur privilégié de rationalisation des modes de domination et plus généralement de l'évolution des sociétés"<sup>1467</sup>, il est aussi un instrument qui sert la vie sociale. En devenant "le fondement de l'autorité politique, le principe de limitation du pouvoir, le fondement de l'organisation étatique et le mode privilégié d'encadrement et de régulation des rapports sociaux", selon le professeur Chevallier<sup>1468</sup>, il exprime une réalité sociétale. Le droit paraît donc dépendant des événements externes. Comme l'explique J. Freund<sup>1469</sup>, il "ne s'est pas rationalisé dans la solitude de sa logique interne". Sa rationalité ne peut résulter que d'un processus général de rationalisation qui affecte toutes les activités.

C'est ainsi que l'avènement de l'Etat-Providence a conduit à déstabiliser l'ordre établi par le modernisme. Les crises monétaires et énergétiques du XX<sup>ème</sup> siècle ont altéré la croyance délibérée à la panacée des règles, lesquelles ne sont désormais plus assurées d'une légitimité. Comme le souligne P. Bézard, "ce droit établi à une époque de développement économique, de plein emploi, d'environnement politique et social serein, s'est trouvé affaibli puis débordé et contesté au fur et à mesure que se développaient les crises"<sup>1470</sup>.

Les mécanismes juridiques traditionnels ne satisfont plus aux impératifs économiques et sociaux nouveaux : ils ne répondent pas à la réalité sociétale,

---

<sup>1466</sup> M. WEBER, *Rechtssoziologie*, Neuwied, Ed. Luchterhand, 1960.

<sup>1467</sup> J. CHEVALLIER, La rationalisation de la production juridique, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, *op. cit.*, p.11, *loc. cit.*, p.14.

<sup>1468</sup> *Op. cit.*, p.14-15.

<sup>1469</sup> J. FREUND, La rationalisation du droit selon Max Weber, *APD*, tome 23, *Formes de rationalité en droit*, Sirey, Paris, 1978, p.69, *loc. cit.*, p.83.

<sup>1470</sup> P. BEZARD, Droit de la crise : crise du droit ?, in *Droit de la crise : crise du droit ? Les incidences de la crise économique sur l'évolution du système juridique*, Cinquièmes journées René Savatier, Poitiers, 5 et 6 octobre 1995, Publications de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers éditées par les PUF, Paris, 1997, p.39.

qui exige des instruments plus souples et impliquant la concertation. Leur finalité n'est donc plus celle qui présidait à l'époque où l'Etat-Gendarme régnait et se limitait à l'énoncé de normes de police. Elle s'est élargie aux problèmes de la société pour encadrer et orienter les activités de chaque individu.

Les conventions de lutte contre les pollutions illustrent cette nouvelle rationalité dite "technico-économique"<sup>1471</sup> ou "discursive"<sup>1472</sup> qui distille des formes juridiques particulières. Elles apparaissent comme des "*technique(s) opérationnelle(s) de gestion*, qui doi(vent) être *passée(s) au crible de l'efficacité*"<sup>1473</sup>. Elles constituent des techniques juridiques qui sont ancrées à la réalité. C'est cette adaptation qui leur assure d'ailleurs légitimité et effectivité.

Les conventions constituent des catégories inédites qui permettent de servir au mieux la réalisation des objectifs des sociétés contemporaines. Leurs procédures d'élaboration tentent de concilier les impératifs sociétaux et ceux de l'Etat. A cette occasion, ces techniques juridiques influent indirectement sur les modalités d'exercice de cette autorité en lui transmettant les nouvelles règles de son fonctionnement.

Elles apparaissent plus que jamais comme des instruments d'action de l'Etat qui, par une dynamique interne, propulsent ce dernier dans un processus évolutif. En lui communiquant les éléments fondamentaux du mode relationnel, à charge pour lui de les retranscrire dans son ordre interne, elles s'affichent comme le catalyseur des modifications fonctionnelles de l'Etat.

Il importe de prendre la mesure de cette métamorphose juridique et de montrer que les conventions de lutte contre les pollutions en tant que système de droit cautionnent la légitimité des changements de la société en modifiant les caractéristiques de ses formes, lesquelles alimentent et orientent les évolutions du pouvoir étatique. Il s'agit alors de les considérer, d'une part, *comme la*

---

<sup>1471</sup> J. CHEVALLIER, La rationalisation de la production juridique, *op. cit.*, p.48.

<sup>1472</sup> J. HABERMAS, *Theorie des kommunikativen Handels*, Frankfurt a. M. 1981, I, p.367, cité par H. WILLKE, Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, *op. cit.*, p.65, *loc. cit.*, p.73.

<sup>1473</sup> *Op. cit.*, p.16.

*traduction des mutations sociétales* (paragraphe I), et d'autre part, *comme des outils de guidage des transformations de l'appareil d'Etat* (paragraphe II).

## PARAGRAPHE I : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, TRADUCTION DES MUTATIONS SOCIETALES

Les conventions de lutte contre les pollutions sont affectées de particularités qui témoignent de l'avènement d'un droit nouveau empreint de flexibilité et de consensus. Leur développement s'inscrit dans une mouvance générale de transformation du juridique pour tenir compte des revendications des administrés à prendre une part active dans l'élaboration de la règle.

Le reflux de l'unilatéral et du commandement incite à recourir davantage au procédé conventionnel, lequel tend à devenir un mode privilégié de régulation<sup>1474</sup> des rapports sociaux. Or, pour répondre aux exigences sociétales, cette technique tend à devenir le "produit d'un dialogue permanent entre gouvernants et gouvernés"<sup>1475</sup> qui implique la négociation et la participation des intéressés à la définition des normes.

Les conventions de lutte contre les pollutions attestent ce contexte. Elles paraissent être le fruit d'un consensus entre les pouvoirs publics et les administrés où les positions des uns et des autres s'harmonisent. Elles contiennent des règles souples qui sont ancrées au réel. Elles impliquent aussi des mécanismes leur permettant de s'adapter à l'évolution des situations. Elles arborent donc les traits d'un droit nouveau appelé post-moderne<sup>1476</sup>.

---

<sup>1474</sup> Le concept de régulation implique "un processus par lequel le comportement d'un système perçu complexe est maintenu et ajusté « en conformité à quelques règles ou normes » (G. Canguilhem), (il constitue) un outil conceptuel de représentation – et donc d'aide à la réflexion –, d'interprétation aisée pour l'étude des systèmes complexes" (*Dictionnaire de philosophie et de sociologie du droit*, A.-J. ARNAUD (dir.), *op. cit.*).

<sup>1475</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *RDP* 3-1998, p.675.

<sup>1476</sup> Pour une définition du post-modernisme, cf. supra, introduction.

Le post-modernisme prône en effet un mode relationnel de production juridique où les règles tendent à devenir un dispositif de régulation sociale qui sert à encadrer les relations individuelles et collectives. Il tend à forcer "la loi à descendre de son trône d'isolation superbe, de généralité et d'impartialité pour entrer dans l'arène des finalités sociétales et sociales"<sup>1477</sup>. Il induit donc des formes juridiques différentes, lesquelles témoignent de caractéristiques nouvelles qui diffèrent de celles des règles autoritaires. Il sous-tend alors nécessairement une multitude d'instruments complexes, davantage pragmatiques et flexibles pour tenir compte de la réalité et s'adapter aux diverses situations. Le droit s'émancipe de ses structures traditionnelles pour se parer d'attributs renouvelés qui lui assurent une légitimité. Il ne paraît donc pas un système figé et isolé ; au contraire, il est en perpétuel mouvement pour retranscrire les données du réel.

Cet adossement commande, de ce fait, une approche différente du rôle qu'il doit remplir. En tant qu'instrument d'action de l'Etat, c'est-à-dire "une *technique opérationnelle* ou encore une *technique de gestion*"<sup>1478</sup>, le droit est voué à prendre en compte de la volonté des administrés, car ces derniers revendiquent la participation à l'élaboration des normes et se soumettent de plus en plus difficilement aux règles unilatérales émanant de la puissance publique. Il implique donc une démarche consensuelle à l'issue de laquelle les opinions de chaque intervenant sont harmonisées. En ce sens, il tend à se modeler conformément aux aspirations des uns et des autres. Il devient le garant des intérêts de chacun d'eux.

Les conventions de lutte contre les pollutions reprennent les tendances de cette juridicité renouvelée afin d'être conformes aux mutations de la société. Elles arborent en effet largement les spécificités du post-modernisme en se parant des attributs de l'adaptabilité et de la réflexivité. Elles paraissent une constellation d'outils dont la vocation sociale devient la condition de leur légitimité.

---

<sup>1477</sup> H. WILLKE, Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels, *op. cit.*, p.78.

<sup>1478</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *RDP* 1982, p.275, *loc. cit.*, p.279.

Par conséquent, il importe d'évoquer les deux traits significatifs du renouveau conventionnel dont témoignent les accords. Cette approche permet de situer les actes dans l'univers systémique en insistant sur l'existence des liens d'interdépendance grâce auxquels les données sociales interfèrent sur le droit au point de le transformer. Il convient alors de préciser les spécificités des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions, et d'envisager tout d'abord leur *adaptabilité à la complexité des sociétés contemporaines* (A), puis, leur *caractère réflexif, comme une réponse juridique aux attentes des citoyens* (B).

#### A : L'ADAPTABILITE DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS A LA COMPLEXITE DES SOCIETES CONTEMPORAINES

Affirmer que les conventions de lutte contre les pollutions traduisent les mutations suscitées par l'évolution de la société contemporaine, c'est reconnaître au droit une capacité d'adaptation lui permettant d'encadrer au mieux les données factuelles. Le procédé conventionnel tend à traduire la complexité de la réalité et paraît être mis au service des citoyens pour la défense d'une cause considérée juste.

Les accords condensent le particularisme de cette nouvelle juridicité en attestant le changement de conception de la règle, laquelle n'est plus empreinte d'une généralité qui "transcende la diversité des situations"<sup>1479</sup>, mais s'immisce davantage dans le quotidien des individus pour régir précisément chaque situation particulière, et ce afin "de coller au réel"<sup>1480</sup>, d'être efficace et dans un souci de perfectionnement des sociétés. Leur nombre important n'est dès lors pas surprenant ; l'inflation normative étant perçue comme un phénomène inévitable dans le cadre d'un plus grand pragmatisme. Leur complexité résulte inéluctablement de cette recherche de conformité au concret : l'évolution rapide

---

<sup>1479</sup> J. CHEVALLIER, La rationalisation de la production juridique, *op. cit.*, p.18.

<sup>1480</sup> *Ibid.*

des circonstances implique des "*ajustements incessants*"<sup>1481</sup> grâce auxquels les textes restent en vigueur.

Le fait que les actes soient conclus pour une durée limitée cautionne l'impératif d'adaptation et explique les modifications permanentes apportées au contenu. Les mesures prévues par le contrat de rivière<sup>1482</sup> et le contrat d'agriculture durable<sup>1483</sup> par exemple, sont appliquées pendant la durée de validité des actes qui est de cinq ans, parfois dix ans<sup>1484</sup>. A l'issue du terme, de nouvelles actions seront alors décidées en fonction du contexte. Il en est de même de l'accord volontaire de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000 signé pour une durée de dix ans par le groupe Péchiney le 13 mai 1996. Le 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'industriel s'est engagé à réduire de 15 %, d'ici à 2012, ses émissions globales de gaz à effet de serre, par rapport à 1990, alors que la diminution n'avait été que de 2,7 % en application de la convention précédente.

Dans l'hypothèse du renouvellement des accords, la révision des énoncés s'impose avec une acuité particulière, puisqu'elle justifie les stipulations au regard des faits et conditionne l'engagement des parties.

Leur durée de validité ne s'oppose d'ailleurs pas à d'éventuelles corrections de façon à prendre en compte les éléments nouveaux, et ce avant même l'arrivée du terme : les modifications apportées à l'échéancier prévisionnel confirment ce besoin d'être ajusté au réel.

Cette "*mosaïque de textes* multiples, diversifiés, enchevêtrés"<sup>1485</sup> tente de répondre à la nécessité de lutter contre les pollutions en veillant à garantir tant l'applicabilité des dispositions que leur efficacité, laquelle "n'est pas du côté de l'autorité, fût-elle technocratique, mais du côté de l'adhésion, c'est-à-dire de la démocratie"<sup>1486</sup>. Les conventions ne sont désormais assurées d'une légitimité que dans la mesure où elles atteignent les résultats qu'elles déterminent : leur bien-

---

<sup>1481</sup> *Ibid.*

<sup>1482</sup> Circulaire du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières – appel aux contrats de rivière, *préc.*, circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, *préc.*

<sup>1483</sup> Article R.341-13 du Code rural.

<sup>1484</sup> Le Contrat de rivière du Chéran du 11 octobre 1997 et le Contrat de rivière de la Reyssouze du 8 février 1997 ont une durée de validité de dix ans.

<sup>1485</sup> J. CHEVALLIER, *Ibid.*

<sup>1486</sup> J. RIVERO, A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration, *Mélanges offerts à René Savatier*, Librairie Dalloz, Paris, 1965, p.821, *loc. cit.*, p.832.

fondé se mesure à leur aptitude à la réalisation des objectifs prévus. Dans ces conditions, elles se présentent comme des actes transcrivant cette mutation juridique et symbolisant l'émergence d'un droit que le professeur Chevallier qualifie de "transitoire"<sup>1487</sup> : les règles spéciales et évolutives prendront sans doute le pas sur les règles générales et stables.

Au demeurant, cette recherche d'adaptation qui engendre inévitablement une spirale normative, ne compromet pas la pertinence de la norme, laquelle prend la mesure de son aptitude à encadrer les données factuelles, du fait de sa conception systémique.

Les conventions de lutte contre les pollutions ne sont pas par essence des techniques réductibles aux modifications sociales ; s'il est évident qu'elles forment un système ouvert sur l'extérieur<sup>1488</sup>, lequel influence leur évolution, elles restent dotées d'une raison propre qui garantit leur bien-fondé. Elles apparaissent nécessairement dépendantes des phénomènes sociétaux qui leur inculquent une rationalité particulière dite "technico-économique"<sup>1489</sup>. Pour autant, elles supposent un dispositif interne capable d'un ordonnancement cohérent ; en tant que système, elles s'auto-organisent et s'auto-reproduisent selon une circularité récursive qui suppose une modification interne dépendante de leur propre potentiel évolutif<sup>1490</sup>. Autrement dit, les conventions de lutte contre les pollutions témoignent d'une capacité d'auto-régénération indépendante des circonstances extérieures qui les conduit à se dépouiller du superflu et à parfaire leurs formes et leurs dispositions.

Cette recherche d'adaptation suppose une augmentation quantitative des accords, de façon à assortir chaque situation d'un acte approprié. La diversité des techniques conventionnelles illustre cette pluralité, puisqu'il est possible de dénombrer plus d'une douzaine de catégories d'engagements<sup>1491</sup>.

---

<sup>1487</sup> *Ibid.*

<sup>1488</sup> Sur la notion de système ouvert et fermé, voir N. LUHMANN, L'unité du système juridique, *op. cit.*, p.171 et s.

<sup>1489</sup> J. Chevallier, *op. cit.*, p.12.

<sup>1490</sup> Voir, N. LUHMANN, *op. cit.*, p.163 ; H. WILLKE, Diriger la société par le droit ?, *op. cit.*, p.189.

<sup>1491</sup> Pour une présentation de l'ensemble des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions, cf. *supra*, première partie, titre I.



Elle participe, du reste, à la confusion et à la complexification du droit. En se répartissant en de multiples catégories, les conventions environnementales témoignent d'une hétérogénéité qui semble *a priori* s'opposer à toute unification. Pourtant, cette disparité s'accommode d'une simplification et d'un allègement naturels qui sont inhérents au droit. Comme le souligne le professeur Untermaier<sup>1492</sup>, à propos de la complexité du droit, ce dernier "se simplifie parfois « naturellement », c'est-à-dire sans intervention extérieure". Le fait pour certaines conventions d'être encadrées par la règle unilatérale tend à les modeler et à les unifier autour d'un schéma type. Ce processus procède d'une généralisation du mécanisme contractuel et permet de limiter la diversité des actes en les intégrant dans un moule rigoureux. Surtout, il contribue à figer la réalité et à polariser les traits significatifs jusque là empiriques en leur conférant une identité juridique.

Nombreuses sont désormais les conventions encadrées par un texte unilatéral – les contrats de rivière, les contrats d'agglomération, les contrats d'agriculture durable, les contrats d'adhésion à un organisme agréé en matière d'élimination des déchets d'emballages, les contrats d'assurance, par exemple. Elles forment différents types juridiques qui suivent des procédures spécifiques. Il subsiste cependant des bastions contractuels hermétiques à ce mode normatif, principalement en raison de la nature privée des parties contractantes, lesquelles revendiquent la liberté dans la recherche du compromis. Parmi eux, figurent les codes de bonne conduite.

Malgré la tendance des politiques de l'Etat à vouloir conférer un cadre juridique aux techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et à les uniformiser, le procédé contractuel s'oppose par nature à une simplification excessive. Il véhicule les éléments propres à conserver un degré de complexité minimum. Le principe de liberté qui préside à l'élaboration des accords et la recherche du consensus sous-tendent la diversité des outils juridiques. Ces derniers qui doivent être ancrés au réel comportent plusieurs catégories qui se distinguent par leur forme et leur contenu.

---

<sup>1492</sup> J. UNTERMAIER, Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, *Etudes en hommage à Alexandre Kiss*, éditions Frison-Roche, Paris, 1996, p.499, *loc. cit.*, p.511.

Dans ces conditions, les techniques conventionnelles considérées constituent nécessairement une combinaison de multiples données dont chacune est nécessaire à sa survie, de sorte qu'elles ne peuvent se réduire à une seule ; elles supposent un niveau minimum de complexité incompressible en dessous duquel elles cesseraient d'exister, au point de ne plus former une catégorie à part entière et de se fondre dans les autres types contractuels. N. Luhmann explique d'ailleurs que "les éléments présupposent une extraordinaire complexité quant à leur base d'énergie et de matière, mais fonctionnent néanmoins dans les systèmes comme des unités indissolubles pour chacun d'eux, par exemple en tant que molécules, cellules, idées ou actions. L'unité indivisible d'un élément « pour le système » ne peut se constituer que « par le système » : elle résulte de sa capacité de liaison, qui est produite « dans le système »"<sup>1493</sup>. Ainsi, l'ensemble des conventions de lutte contre les pollutions comporte nécessairement une multitude d'actes rendant compte de la complexité du contexte sociétal. Il assure la retranscription des données sociales tout en permettant d'opérer une clarification de la réalité.

La généralisation des données peut alors se révéler utile pour maintenir une cohérence d'ensemble, à condition toutefois qu'elle ne dépasse pas un seuil qui conduirait à l'anéantissement du système. Précisément, l'encadrement actuel des conventions parvient à garantir l'existence d'un nombre de catégories jugé suffisant par les pouvoirs publics, dans la mesure où il contribue à simplifier sans pour autant uniformiser. Il laisse place à l'émergence de types conventionnels supplémentaires rendus nécessaires par le nouveau contexte sociétal. Il ne s'oppose donc pas à la démarche d'adaptation ; au contraire, il l'accompagne, puisqu'il est inhérent à tout système.

---

<sup>1493</sup> N. LUHMANN, L'unité du système juridique, *op. cit.*, p.166.

## B : LE CARACTERE REFLEXIF DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, UNE REPONSE JURIDIQUE AUX ATTENTES DES CITOYENS

Les conventions de lutte contre les pollutions sont des techniques qui tentent de "répondre de manière appropriée aux défis postmodernes", selon l'expression de G. Teubner<sup>1494</sup>. Elles sont la contrepartie de l'évolution sociétale en intégrant et en interprétant en termes juridiques les nouvelles données de la vie sociale. Elles véhiculent les traits d'une rationalité "réflexive" qui traduit la finalité sociale du droit : elles sont des outils qui organisent un processus de réflexion pour que soient intégrés les événements externes au système de droit, afin d'assurer l'effectivité de leurs dispositions. Elles tentent de retranscrire en droit les données sociétales.

Autrement dit, les conventions constituent des instruments réfléchissant et traduisant les attentes des citoyens, lesquels exigent désormais de participer à l'élaboration des normes. Cette participation s'effectue de manière différente suivant la qualité de l'administré. Si celui-ci est une partie contractante, il interviendra dans les négociations. Si, en revanche, il est un tiers, il pourra prendre part aux débats dans le cadre d'une concertation préalable.

### 1) La négociation, comme procédé légitime de discussion des partenaires

Les conventions de lutte contre les pollutions sont la traduction de la demande sociale, puisqu'elles tentent de nouer un dialogue entre les pouvoirs publics et les administrés. Elles impliquent largement les particuliers et les entreprises au processus contractuel. Elles favorisent la démocratisation de la décision publique et contribuent, non sans difficulté, à exhorter l'engagement privé des "obscurités d'un espace néo-corporatiste"<sup>1495</sup>. En ce sens, elles tentent

---

<sup>1494</sup> G. TEUBNER, *op. cit.*, p.43.

<sup>1495</sup> P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. environnements et politiques*, Editions la Découverte, série écologie et société, Paris, 1994, p.170.

de répondre à l'attente de chaque catégorie qui toutes réclament désormais un droit de regard sur la production juridique. A ce titre, elles concourent à la *socialisation du droit*, et servent à révéler les interactions systémiques : le social influe sur le juridique au point de susciter la mutation de ses modalités d'élaboration.

Les conventions de lutte contre les pollutions supposent la recherche d'un dialogue entre les pouvoirs publics, les pollueurs et les pollués. Les industriels, directement<sup>1496</sup> ou par l'intermédiaire de leur fédération professionnelle<sup>1497</sup>, prennent part à l'élaboration des normes. Les associations de protection de la nature et les riverains interviennent également dans la prise de décision. En étant membres par exemple d'un Comité de rivière, les uns et les autres discutent avec les collectivités publiques des travaux à réaliser pour préserver la ressource en eau.

Les accords sont le fruit d'un compromis entre les intérêts de chacun. Ils commandent nécessairement la négociation des mesures environnementales au cours de laquelle les informations réciproques sont échangées et harmonisées. La recherche du consensus devient alors une priorité, car elle conditionne la légitimité des actes : les acteurs environnementaux acceptent plus volontiers les règles, dès lors qu'elles sont issues d'une procédure à laquelle chacun d'eux a participé. Le propre de la technique contractuelle est en effet de parvenir à l'adhésion des uns et des autres par la persuasion et non par la contrainte.

Les conventions permettent d'atteindre cet objectif, puisqu'elles impliquent une démarche consensuelle et suscitent la discussion entre les pouvoirs publics, les pollueurs et les pollués. Leur conclusion suppose l'accord des participants qui constitue un compromis entre les intérêts de chacun d'eux de façon à parvenir à un juste équilibre des rapports.

Les partenaires sont parfois plus ou moins contraints d'adhérer, de sorte qu'aucune négociation n'intervient sur les termes de l'acte. Il est vrai que les parties au contrat d'adhésion à un organisme agréé en matière d'élimination des

---

<sup>1496</sup> L'engagement de réduction des gaz à effet de serre du groupe Pechiney du 1<sup>er</sup> janvier 2001.

<sup>1497</sup> La Charte minière pour le progrès de l'activité d'extraction aurifère en Guyane d'août 2004 a été conclue par l'Etat et la Fédération des exploitants miniers de Guyane, l'accord-cadre du 6 décembre 2004 conclu entre l'Etat et Adivalor.

déchets d'emballage, au contrat d'application du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage –, notamment, n'ont pas d'autre choix que de se soumettre aux dispositions établies unilatéralement et préalablement par l'un des contractants. L'existence d'un modèle type d'acte empêche toute modification des stipulations. Dans ces conditions, la discussion devient symbolique, même si, dans le second cas, elle se résume à la détermination du montant de l'aide publique et de celui des travaux à effectuer.

Les accords participent à une démarche consensuelle grâce à laquelle ils s'efforcent "de parvenir, par tâtonnements successifs, au meilleur équilibre possible entre les différents intérêts sociaux"<sup>1498</sup>. Ils commandent nécessairement des procédures d'élaboration longues et complexes, "afin d'ajuster et d'harmoniser progressivement les prétentions des uns et des autres"<sup>1499</sup>. Cette recherche de compromis commande une méthodologie relationnelle intersystémique qui permet de tenir compte des données sociales et conduit à une adaptation du droit matériel, de sorte que soit maintenue une "*correspondance structurelle de l'inscription dans des normes juridiques avec les situations sociales visées par la réglementation*"<sup>1500</sup>. Par le jeu de ces interactions, le droit se modifie nécessairement en combinant les variables sociales et sa propre capacité d'évolution. Il répercute également ses modifications sur la fonction de l'Etat, lequel ne peut qu'orienter ses moyens d'action.

Les conventions de lutte contre les pollutions deviennent alors des instruments pivots sur lesquels reposent les autres systèmes. Elles participent à l'échange des informations entre ces derniers en garantissant l'intégration par chacun d'eux, et commandent les modalités de cette interrelation. Elles constituent des mécanismes d'autorégulation en opérant une sélection de ces événements et en les interprétant en termes juridiques. A ce titre, elles témoignent d'un potentiel de "réflexivité", puisqu'elles apparaissent comme des instruments juridiques organisant les relations entre les protagonistes qui recherchent l'équilibre interne

---

<sup>1498</sup> J. CHEVALLIER, La rationalisation de la production juridique, *op. cit.*, p.38.

<sup>1499</sup> *Ibid.*

<sup>1500</sup> G. TEUBNER, *op. cit.*, p.41.

du système et harmonisent les connexions intersystémiques. Elles se présentent donc comme des modes de droit transcrivant les données de la société.

## 2) La concertation, expression d'une revendication sociale

La participation des tiers s'affiche comme le moyen d'intégrer les données sociales et de répondre à la demande des administrés. La démocratie participative devient la modalité juridique capable de prendre en considération les opinions des citoyens dans la décision publique. La procédure de consultation collective au moyen du débat public dont le champ d'application est réservé aux grands travaux<sup>1501</sup>, mérite d'être étendue au domaine de la lutte contre les pollutions, lorsqu'il s'agit spécialement de l'élaboration de conventions. Il est vrai qu'en ce cas, elle relève "encore du plus parfait amateurisme"<sup>1502</sup>, mais elle n'en est encore qu'à ses balbutiements<sup>1503</sup> et ne peut qu'évoluer au point de se généraliser à terme.

En l'état actuel des choses, les engagements des industriels restent le produit de négociations corporatistes qui s'ouvrent difficilement à la transparence, au point de paraître secrets. Les conventions conclues par les pouvoirs publics témoignent également d'une fermeture hermétique à la discussion avec les tiers. Une ouverture favorable à la participation des citoyens semble s'amorcer toutefois avec le débat public, lequel va nécessairement s'élargir aux procédures contractuelles par un phénomène d'auto-reproduction propre au système juridique. Ce dernier ajuste ses structures pour répondre à sa propre demande et pour se conformer aux évolutions externes. Il témoigne d'une capacité d'adaptation qui sous-tend sa régulation interne et l'organisation de ses procédures. Il suppose peu ou prou l'extension du processus démocratique

---

<sup>1501</sup> La loi n°95-101 du 2 février 1995 (*JORF* 3 février 1995, p.1840) consacre un droit d'accès à l'information en matière d'environnement et instaure une procédure du débat public que réforme la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JORF* 28 février 2002, p.3808). Il en résulte que les citoyens sont associés au processus d'élaboration des projets de grande envergure ayant une incidence importante sur l'environnement.

<sup>1502</sup> P. LASCOUMES, *op. cit.*, p.293.

<sup>1503</sup> Cf. supra titre I, chapitre II, section I, paragraphe I, A, pour une explication du déficit démocratique actuel.

réservé actuellement aux "projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national", aux termes de l'article L 121-1 du Code de l'environnement, aux techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.

Les conventions considérées retranscrivent encore timidement les revendications des citoyens de prendre part activement à l'élaboration des normes. Mais, dans la mesure où elles forment un système ouvert sur les événements extérieurs, elles témoignent d'une propension à évoluer conformément aux données sociales et aux revendications des citoyens de participer à l'élaboration des accords. Elles sont en effet dotées d'une capacité d'auto-organisation et d'autorégulation qui favorise une constante remise en cause de leurs procédures. Elles sont des instruments qui créent les conditions de leur propre reproduction selon un processus discursif.

D'ailleurs, le renouvellement permanent des procédures d'élaboration de chacune des conventions témoigne de leur capacité à intégrer les données sociales et à les retranscrire en termes juridiques : la réorganisation des modalités résulte nécessairement d'un processus interne de réflexion par lequel chacun d'eux procède à une auto-évaluation de façon à guider son évolution.

On en voudra pour preuve les modifications successives de la réglementation des contrats de rivière : la circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie<sup>1504</sup> se substitue aux circulaires du 24 octobre 1994 relative au plan décennal et d'entretien des rivières – appel aux contrats de rivière<sup>1505</sup> et du 22 mars 1993 relative aux incidences des nouveaux outils de planification institués par la loi sur l'eau, sur la procédure relative aux contrats de rivière ou de baie<sup>1506</sup>, elles-mêmes succédant aux circulaires du 12 novembre 1985<sup>1507</sup> et du 5 février 1981<sup>1508</sup>.

---

<sup>1504</sup> Circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, *Bulletin officiel du ministère de l'Ecologie et du Développement durable* n°5 du 15 mars 2004.

<sup>1505</sup> Circulaire du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières. Appel aux contrats de rivière, *préc.*

<sup>1506</sup> Circulaire n°93-36 du 22 mars 1993 relative à l'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 ou de baie, *BOMETT* 93/11 du 30 avril 1993, p.12.

<sup>1507</sup> Circulaire du 12 novembre 1985 relative aux contrats de rivière, *Code Permanent Environnement et Nuisances, [Rubrique Eau]*, Feuillet 69, p.2813.

<sup>1508</sup> Circulaire du 5 février 1981 relative aux contrats de rivière, *Code Permanent Environnement et Nuisances, [Rubrique Eau]*, Feuillet 83, p.2767.

Il en est de même des chartes pour l'environnement prévues par la circulaire du 11 mai 1994<sup>1509</sup>, laquelle modifie celle du 24 juin 1991 relative aux plans municipaux et départementaux d'environnement<sup>1510</sup>.

Pareillement, les contrats d'agriculture durable issus du décret du 22 juillet 2003<sup>1511</sup> remplacent les contrats territoriaux d'exploitation institués par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999<sup>1512</sup>.

Grâce au processus "réflexif", les conventions de lutte contre les pollutions sont des techniques appelées à évoluer en fonction des événements sociaux. En tant que "système" ouvert, elles doivent reproduire en termes juridiques les revendications participatives des administrés. En tant que "système fermé", cette retranscription s'effectue en fonction de leur propre capacité à évoluer.

Dans ce contexte, le procédé de la concertation préalable tendra alors nécessairement à s'imposer en droit au point de devenir une modalité de la procédure d'élaboration des conventions de lutte contre les pollutions.

Les accords environnementaux paraissent des instruments s'imprégnant des données sociales et se trouvant inévitablement propulsés dans un mécanisme irréversible d'évolution. Leurs procédures se métamorphosent en fonction de leur propre capacité à s'auto-générer et de leur propension à intégrer les événements extérieurs.

Ils transmettent du reste le message sociétal à l'Etat, à charge pour lui de le retranscrire. Ils sont des instruments qui cherchent à guider les changements du pouvoir étatique. Ils s'affichent donc comme des outils de coordination des transformations extérieures en tentant de garantir une correspondance entre les modifications de chacun des systèmes.

---

<sup>1509</sup> Circulaire n°94-48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable des territoires), *BOMETT* 94/17 du 30 juin 1994, p.41.

<sup>1510</sup> Circulaire n°91-67 du 24 juin 1991 relative aux plans municipaux et départementaux d'environnement, *Droit de l'environnement*, décembre 1991, n°10 et 11, p.78.

<sup>1511</sup> Décret n°2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural, *JORF* 25 juillet 2003, p.12594.

<sup>1512</sup> Voir l'article 4 de la loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, *JORF* 10 juillet 1999, p.10231.



PARAGRAPHE II : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES  
POLLUTIONS, DES OUTILS DE GUIDAGE DES TRANSFORMATIONS DE  
L'APPAREIL D'ETAT

En devenant "une *technique opérationnelle* ou encore une *technique de gestion* qui vise, non plus seulement à maintenir le bon ordre dans la Cité, mais aussi à promouvoir le développement économique et social optimum de la Cité"<sup>1513</sup>, le droit être un instrument mis au service de l'Etat. L'interventionnisme étatique a nécessairement engendré des correctifs de l'outil juridique, lequel ne se contente plus d'édicter des règles de police, mais doit désormais remplir une fonction sociale : il lui revient d'encadrer les comportements des citoyens.

La norme n'est donc plus seulement impérative et répressive. Elle est aussi non prescriptive<sup>1514</sup> et souple. Ce caractère s'impose d'ailleurs avec force étant donné qu'il permet au droit de tenir compte de l'évolution de la société, comme le reconnaît C.-A. Morand en soulignant que "l'apparition d'un droit mobile et flexible (est) seul capable de s'adapter à une société en perpétuelle transformation"<sup>1515</sup>.

Le déploiement de formes renouvelées et appropriées à la finalité sociale n'est pas surprenant. Dans ce contexte, le procédé contractuel constitue une technique juridique privilégiée de régulation des rapports sociaux et de ceux entre l'Etat et les collectivités locales<sup>1516</sup>. Il illustre pleinement l'instrumentalisation du droit, consécutive à l'avènement de l'Etat-Providence<sup>1517</sup>, puisqu'il sert à la réalisation de politiques publiques et vise "à atteindre certains objectifs et à produire certains effets économiques et sociaux"<sup>1518</sup>.

---

<sup>1513</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.279.

<sup>1514</sup> Pour plus de précisions sur le caractère non prescriptif des normes conventionnelles, cf. *supra*, deuxième partie, titre I, chapitre I, section I.

<sup>1515</sup> C.-A. MORAND, La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en œuvre du droit, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. Morand, Paris, Publisud, 1991, p.181.

<sup>1516</sup> Voir J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.674.

<sup>1517</sup> *Op. cit.*, p.680.

<sup>1518</sup> J. CHEVALLIER, La rationalisation de la production du droit, *op. cit.*, p.17.

Il s'est modelé à cet effet au point de réfléchir une conception différente du droit, "marquée par le reflux des éléments de contrainte et d'unilatéralité"<sup>1519</sup> ; le commandement fait place à la recommandation, et l'autonomie se substitue à l'hétéronomie. Il témoigne par essence d'une souplesse et d'une capacité d'adaptation à l'évolution du réel qui fait défaut à la réglementation.

Les conventions de lutte contre les pollutions reprennent les traits caractéristiques de cette mutation juridique. Elles sont des techniques non autoritaires et autonomes des conduites humaines : elles contiennent essentiellement des recommandations et reposent sur des rapports équilibrés.

Elles retranscrivent en termes juridiques les données sociales qui invitent à plus de flexibilité et transmettent à l'Etat les termes de sa modification interne. En tant que système ouvert, la puissance publique reçoit des informations extérieures qui incitent à des transformations de ses modalités d'action. Ses métamorphoses étatiques dont les répercussions socio-économiques sont évidentes, alimentent en retour une modification du droit. Cette récursivité propulse le système juridique et celui de l'Etat dans un jeu d'interactions permanent où l'évolution de l'un se répercute sur celle de l'autre, et ce de manière indéfinie. La modification de la structure des instruments juridiques propage ses effets au sein du système étatique au point d'en susciter la transformation, et vice versa.

Il importe en toute logique de prendre la mesure des incidences du développement des conventions de lutte contre les pollutions sur l'appareil d'Etat, précisément au regard de la nature de leurs normes. Les accords illustrent la recherche d'un équilibre relationnel entre les pouvoirs publics et les administrés qui suppose le recours à des techniques juridiques non autoritaires et autonomes fondées sur la recommandation et l'égalité des participants. Ils sont alors les vecteurs de *l'infléchissement de la puissance publique (A)* et *d'une démarche partenariale de l'Etat (B)*.

---

<sup>1519</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.677.

## A : L'INFLECHISSEMENT DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Les conventions de lutte contre les pollutions illustrent manifestement le passage du droit hétéronome au droit autonome. Loin de supposer une situation dominée par la hiérarchie, "c'est-à-dire un contexte particulier de relations entre deux ou plusieurs individus, les uns se trouvant dans la position de supérieurs ayant pour fonction d'émettre des commandements ou des recommandations à l'adresse des autres et ces derniers se trouvant dans la position de subordonnés dirigés par autrui"<sup>1520</sup>, elles tendent à parvenir à un équilibre relationnel, et ce quelle que soit la nature des parties contractantes. Dans ces conditions, l'administré tout comme l'Etat possède une part de pouvoir dans la prise de décision ; le premier d'entre eux revendique une participation accrue à l'élaboration de l'acte, alors que le second concède une portion d'autorité pour répondre à la volonté d'émancipation des gouvernés.

Enfin, quoi de plus naturel pour un Etat-Providence que de perdre une partie de son pouvoir pour le conférer à ses citoyens ! Soumis au droit et mis au service de ces derniers, l'Etat n'est plus une "instance supérieure, dotée d'une puissance inconditionnée et irrésistible"<sup>1521</sup>. Il lui incombe dès lors de tenir compte des exigences des administrés.

L'avènement de la démocratie participative marque une étape décisive dans l'appropriation par ceux-ci d'une part de souveraineté. Grâce à lui, le gouverné "cesse alors d'être étranger à la préparation de l'acte qui le concerne ; entre l'autorité et lui, un dialogue se noue ; il peut faire valoir son point de vue, verser au dossier les éléments qu'il possède ; simultanément, il prend connaissance des données qui lui échappent ; ainsi collabore-t-il à l'élaboration de son propre destin"<sup>1522</sup>.

Cette participation tend du reste à conférer aux contrats une forme "authentique"<sup>1523</sup> de direction autonome des conduites, car elle suppose la

---

<sup>1520</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p.286.

<sup>1521</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, Que sais-je, n°2359, PUF, Paris, 4<sup>ème</sup> éd., 1997, p.20.

<sup>1522</sup> J. RIVERO, A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration, *op. cit.*, p.822-823.

<sup>1523</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p.291.

concertation et la négociation avec les personnes concernées des mesures à adopter et des actions à entreprendre.

Or, les conventions de lutte contre les pollutions traduisent une démocratisation balbutiante, puisqu'elles s'ouvrent timidement au débat public<sup>1524</sup> ; la phase de préparation a lieu en principe *inter partes*, de sorte qu'elle exclut les avis des tiers, lesquels peuvent parfois subir directement les effets de leur mise en application : il en est ainsi, notamment, des voisins d'industries polluantes ou de cours d'eau viciés.

Pour autant, elles réalisent par essence une autonomisation des conduites, dans la mesure où elles tentent d'instaurer un dialogue permanent entre l'autorité publique et les intéressés ou leurs représentants, afin d'aboutir à un consensus. Ce consensualisme suppose précisément la conciliation d'intérêts divergents, même si l'équilibre des rapports n'est pas toujours atteint<sup>1525</sup>.

En l'occurrence, les codes de bonne conduite sont le résultat d'une négociation au cours de laquelle l'Etat et les entreprises ou leur porte-parole s'entendent sur la démarche environnementale que ceux-ci envisagent de suivre. Topique est l'exemple de l'engagement de réduction des émissions de poussières des fours de cimenteries incinérant des déchets industriels spéciaux, signé par l'Etat, les sociétés de la branche et son syndicat le 10 octobre 1996, par lequel il a été décidé de respecter la valeur limite en poussières des émissions gazeuses en provenance du four de 35 mg/Nm<sup>3</sup><sup>1526</sup>, et ce contrairement à l'arrêté du 10 octobre 1993 transposant la directive européenne du 16 décembre 1994<sup>1527</sup> qui retient une valeur de 50 mg/Nm<sup>3</sup>.

Si dans cette hypothèse, la convention permet d'aller au-delà de ce que prévoit la règle, dans bien des cas elle implique de la part des sociétés un effort minimum qui permet seulement le respect des dispositions unilatérales. L'accord permet tout au plus à l'administration d'inciter les industriels à agir en faveur de l'environnement, en les sensibilisant à la nécessité de respecter les normes.

---

<sup>1524</sup> Cf. supra, paragraphe I, B de cette section, et deuxième partie, titre I, chapitre II, section I, paragraphe I.

<sup>1525</sup> Pour une explication de l'inégalité des parties contractantes, cf. supra deuxième partie, titre I, chapitre II, section I, paragraphe I.

<sup>1526</sup> Nm<sup>3</sup> : normaux mètre cube. Indicateur de concentration en poussières.

<sup>1527</sup> Directive 94/67/CE du Conseil du 16 décembre 1994 concernant l'incinération de déchets dangereux, *JOCE* du 31 décembre 1994, N°L 365/34.

Précisément, l'objectif consiste à encadrer la négociation et l'application des règles pour éviter que l'une et l'autre ne soient le résultat d'une étrange alchimie corporatiste.

L'exemple de l'industrie du décolletage illustre cette situation : les agences de l'eau invitent les entreprises de ce secteur à conclure avec elles des conventions par lesquelles elles leur accordent des subventions en contrepartie de la régularisation de leur situation au regard de la législation des installations classées<sup>1528</sup>. Ces accords sont aussi l'occasion pour certains industriels d'ajuster les dispositions réglementaires à leurs moyens financiers, de planifier la mise aux normes des équipements et d'orienter leurs actions en conséquence.

Dans le domaine agricole, le contrat d'application du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage constitue un exemple type d'accord supposant un compromis de chacune des parties et aboutissant à un minimum environnemental acceptable. Il contraint l'exploitant concerné à procéder à des investissements pour qu'il respecte la loi précitée du 19 juillet 1976, conformément à un échéancier adapté à ses possibilités économiques. L'éleveur obtient des partenaires publics – Etat et collectivités locales –, une aide financière afin qu'il puisse procéder dans le délai fixé aux travaux de mise en conformité de ses installations.

Les conventions paraissent alors "davantage des *instruments d'application de la législation* sur les installations classées par des aménagements des pouvoirs de police administrative qu'une source autonome de règles venant faire obstacle au cadre législatif en vigueur"<sup>1529</sup>. Elles contribuent, pourtant, à inciter les entreprises à fournir un effort, aussi faible soit-il, en faveur de la protection de l'environnement. En ce sens, la technique conventionnelle fournit les éléments de son succès : la négociation tend à harmoniser les intérêts divergents de chaque partie ; la recherche du consensus devient fondamentale à son élaboration, puisqu'elle est censée garantir la légitimité de l'acte. Evidemment,

---

<sup>1528</sup> Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (*préc.*) et son décret d'application n°77-1134 du 21 septembre 1977 (*préc.*).

<sup>1529</sup> P. LASCOUMES, Négociateur le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branche et d'entreprise, *Revue Politiques et management public*, volume 11, n°4, 1993, p.47, *loc. cit.*, p.82.

cet instrument juridique sert à la réalisation de l'équilibre des rapports entre les contractants, de sorte que les uns et les autres sont dépouillés de toute supériorité qui les autorise à contraindre l'un d'entre eux au respect d'une stipulation imposée. Il arbore, de ce fait, les traits de l'autonomisation des conduites humaines.

Les conventions de lutte contre les pollutions ouvrent, ainsi, la voie à un échange équitable d'informations entre les partenaires tant privés que publics. Elles tendent à la conciliation des intérêts subjectifs de chacun d'eux par l'obtention d'un compromis. Aussi suscitent-elles une mutation du rôle de l'Etat qui est dépouillé de sa toute puissance et de sa supériorité pour devenir un négociateur à la recherche du "Bien commun". Il apparaît donc comme un partenaire.

## B : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, VECTEURS D'UNE DEMARCHE PARTENARIALE DE L'ETAT

En principe, la direction autonome des conduites humaines suppose indifféremment des normes de commandement ou de recommandation : qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'un contrat, la recherche de l'équilibre des rapports ne s'oppose pas à l'énonciation de mesures autoritaires ou souples. Le professeur Amselek explique, d'ailleurs, que les unes et les autres "peuvent être élaboré(e)s d'un commun accord entre deux ou plusieurs individus concernés"<sup>1530</sup>. Autrement dit, un contrat peut contenir aussi bien "des normes éthiques dont la vocation instrumentale spécifique est d'être à suivre, à observer obligatoirement par leurs destinataires"<sup>1531</sup> que "des normes éthiques dont l'observance est conçue comme souhaitable mais non pas obligatoire et est donc laissée à l'appréciation discrétionnaire des intéressés"<sup>1532</sup>. L'objectif primaire de

---

<sup>1530</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.286.

<sup>1531</sup> *Ibid.*, p.285.

<sup>1532</sup> *Ibid.*, p.286.

la règle est de faire régner l'ordre, en formulant des prescriptions impératives assorties d'injonctions et d'interdits ; le contrat de droit privé atteste, d'ailleurs, cette qualité en apparaissant comme un acte générateur d'obligations<sup>1533</sup>.

Les conventions de lutte contre les pollutions s'éloignent de cette conception classique pour comporter des normes non prescriptives. Elles présentent davantage de souplesse en contenant des énoncés non impératifs, laissant ainsi aux contractants une marge d'appréciation et une liberté d'initiative : elles combinent les commandements et les recommandations, les premiers complétant les secondes ou inversement. Elles illustrent "pleinement en effet le passage d'un droit de commandement à un droit reposant sur le libre accord de volontés", comme le souligne le professeur Chevallier<sup>1534</sup>.

Cet amalgame s'effectue bien souvent au profit des normes non prescriptives, lesquelles permettent de transformer l'accord en un acte "mou" essentiellement "formulé en termes d'objectifs, directives, recommandations"<sup>1535</sup>. La dimension impérative de l'accord est donc reléguée au rang secondaire au point de n'être plus qu'un trait accessoire adossé à la mollesse de l'énoncé non autoritaire : ce dernier procède par aspiration ; il tend à propager ses caractères à l'ensemble de *l'instrumentum*, et ce au détriment des normes obligatoires dont la dimension contraignante ne s'applique, *stricto sensu*, qu'aux stipulations concernées.

Concrètement, la clause programmatrice exprime le caractère non prescriptif des stipulations, puisqu'elle se contente de déterminer une ligne de conduite dont la mise en œuvre est laissée opportunément à l'appréciation des destinataires<sup>1536</sup>. Elles s'affichent comme une norme éthique accompagnant l'évolution de l'Etat, lequel en devenant un Etat-Providence se présente désormais "comme un prestataire de services, dont l'objectif est de satisfaire le mieux possible les besoins du public"<sup>1537</sup>.

---

<sup>1533</sup> L'article 1101 du Code civil dispose en effet que "le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose".

<sup>1534</sup> J. CHEVALLIER, *Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique*, *op. cit.*, p.678.

<sup>1535</sup> *Ibid.*

<sup>1536</sup> Pour l'analyse du caractère programmatrice des clauses des conventions, cf. *supra*, deuxième partie, titre I, chapitre I, section I.

<sup>1537</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, *op. cit.*, p.11.

Ainsi, elle atteste cette mutation en donnant à la puissance publique les moyens juridiques d'agir en douceur en préservant les libertés individuelles. Elle permet en somme de "concilier la direction totalitaire des conduites par les pouvoirs publics avec une marge indispensable d'initiative des gouvernés"<sup>1538</sup>. Surtout, elle parvient à transformer les modalités d'intervention de l'Etat en sous-tendant un effacement relatif de son autorité.

La clause programmatrice incite donc les pouvoirs publics à rechercher le dialogue avec les administrés et à ajuster ses moyens d'action en conséquence. L'Etat dicte de moins en moins les comportements à suivre obligatoirement, de sorte qu'il "exerce une mission pour ainsi dire quotidienne de négociation, de conciliation, de compromis", comme le relève le professeur Amselek<sup>1539</sup>. Il paraît davantage un partenaire qu'une autorité régaliennne.

Précisément, les conventions de lutte contre les pollutions sont l'expression d'une démarche partenariale de l'Etat, en tant que notion impliquant la coopération des personnes publiques entre elles ou avec des personnes privées, et s'analysant "en un type de relation dans laquelle les acteurs s'obligent à discuter, programmer et afficher certains de leurs objectifs"<sup>1540</sup>. Elles permettent de mettre en évidence la recherche par l'autorité gouvernementale de l'adaptation de ses moyens d'action au contexte sociétal. Elles incitent donc l'Etat à coopérer et à dialoguer avec les partenaires.

La catégorie nouvelle de "contrat de partenariat" créée par l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004<sup>1541</sup>, confirme l'objectif par les pouvoirs publics d'associer le secteur privé aux actions de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, notamment pour la réalisation d'ouvrages et d'équipements. Elle officialise la recherche du partenariat "public-privé", même si finalement l'expression n'a pas été retenue par le texte.

D'une manière générale, les conventions de lutte contre les pollutions traduisent l'évolution de la fonction étatique vers le partenariat, même si cette

<sup>1538</sup> P. AMSELEK, *op. cit.*, p.288.

<sup>1539</sup> *Op. cit.*, p.292.

<sup>1540</sup> V. HEMERY, Le partenariat, une notion juridique en formation ?, *RFDA* 14 mars-avril 1998, p.347, *loc. cit.*, p.355.

<sup>1541</sup> Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, *JORF* 19 juin 2004, p.10994.



notion n'est pas expressément utilisée. En tant que support formel de normes principalement non prescriptives, elles participent largement à la diffusion de données sous-tendant une transformation du rôle de l'autorité étatique.

La formulation d'objectifs de protection de la nature et de programmes d'investissements établis conformément à un échéancier prédéterminé, comme le prévoient les contrats de rivière, les contrats d'agglomération, les contrats agricoles (les contrats d'agriculture durable, les contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage), les contrats de branche, notamment, atteste le changement de fonction de l'instance publique. L'Etat n'est plus seulement une instance répressive qui agit par la contrainte et sert à punir les contrevenants ; il est un partenaire environnemental qui se satisfait davantage de la technique juridique souple pour sensibiliser les gouvernés aux problèmes de pollutions, de nuisances et aux risques technologiques, et concilier les intérêts de chacun, afin d'inciter les protagonistes à agir en conséquence.

Finalement, les conventions, par une dynamique interne propre à tout système, orientent la mission du pouvoir étatique vers la recherche d'un dialogue et d'une négociation conforme à la liberté d'appréciation et à l'égalité de chacun des participants.

Elles sont l'expression d'un droit "réflexif" par lequel sont transmises les grandes lignes d'orientation des systèmes. En ce sens, elles deviennent des modèles sur lesquels s'appuie l'évolution de l'Etat : elles lui communiquent les données à charge pour lui de les intégrer et de les interpréter. Elles favorisent une démarche évolutive interne au système étatique grâce à laquelle sont retranscrites les informations juridiques. Elles constituent, par ailleurs, des outils traduisant les transformations de l'appareil d'Etat.

## SECTION II : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, COMME TRANSCRIPTION DU CHANGEMENT DU POUVOIR ETATIQUE

Les conventions de lutte contre les pollutions sont considérées comme des instruments de politique publique. Elles traduisent le plus souvent la volonté du pouvoir étatique d'agir autrement que par le commandement. Elles contribuent à mettre en valeur des moyens d'action jusque là occultés par la croyance en la toute puissance de l'unilatéral.

Elles deviennent des techniques types de la mutation du droit et concourent à la construction d'un édifice juridique par lequel sont diffusées des données inédites qui influencent largement les modalités de l'intervention de l'Etat. Elles tentent ainsi d'assurer à l'autorité publique une légitimité qui est désormais discutée : les gouvernés remettent en cause le principe de l'unilatéral et exigent le partage des pouvoirs législatif et réglementaire. Les revendications des administrés alimentent largement la discussion juridique, à tel point qu'il est aisé de constater l'existence d'une crise de légitimité de l'autorité publique : le professeur Chevallier<sup>1542</sup> parle volontiers de "crise de l'Etat providence", et le professeur Amselek<sup>1543</sup> évoque la "crise de l'autorité".

Les accords contribuent alors à mettre en lumière les principes d'une politique publique renouvelée qui est censée commander des moyens d'actions étatiques négociés. Dans la mesure où il revient aux pouvoirs publics d'assurer le bien-être des citoyens, l'avis des administrés devient incontournable et leur participation devient un élément de procédure fondamentale. Les conventions s'inscrivent dans cette mouvance et traduisent l'idée d'une activité publique conventionnelle qui, selon P. Lascoumes, se définit comme "l'ensemble des négociations se concluant par un accord, entre des autorités publiques et des

---

<sup>1542</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.669-670.

<sup>1543</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.292.

personnes privées, sur le contenu d'actes finalisés à réaliser par l'une et/ou l'autre des parties engagées"<sup>1544</sup>. Autrement dit, elles constituent des techniques d'intervention de l'Etat qui se superposent aux instruments unilatéraux, lesquels sont en principe les formes privilégiées d'action de cette institution.

Elles deviennent les éléments constitutifs d'une activité publique renouvelée qui implique l'émergence de politiques dites structurantes, lesquelles servent à leur encadrement juridique. Les conventions traduisent alors le recours à des moyens d'action spécifiques conformes à la recherche du consensualisme. Elles préfigurent les nouvelles modalités d'intervention de l'Etat en infléchissant le concept évoqué par M. Crozier de "contrôle social"<sup>1545</sup>, en vertu duquel les stratégies sociétales étaient orientées au moyen de la contrainte pour permettre à l'Etat d'affirmer son autorité. En ce sens, elles s'analysent comme les instruments d'illustration de la fonction sociale de l'Etat.

Il convient d'appréhender le processus de retranscription des évolutions du changement du pouvoir étatique en se référant aux traits spécifiques des décisions publiques qui impliquent l'émergence de politiques publiques structurantes et de moyens d'action orientés vers la recherche de la communication. Il importe alors de considérer l'information comme un principe d'action de l'Etat qui favorise le recours aux techniques conventionnelles (paragraphe I), et de prendre la mesure de l'influence des politiques publiques structurantes sur l'émergence des conventions de lutte contre les pollutions (paragraphe II).

---

<sup>1544</sup> P. LASCOUMES, Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel, *Sociologie du travail*, 4, 1996, *Contrats et pratiques contractuelles : approches pluridisciplinaires*, p.551, *loc. cit.*, p.559.

<sup>1545</sup> M. CROZIER, Le problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes, in F. CHAZEL et J. COMMAILLE (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, coll. Droit et société, LGDJ, Paris, 1991, p.131.

PARAGRAPHE I : L'INFORMATION, UN PRINCIPE D'ACTION  
FAVORABLE A LA TECHNIQUE CONVENTIONNELLE

L'avènement du post-modernisme introduit un processus de complexification du droit dont témoignent les conventions de lutte contre les pollutions, et s'accompagne d'une transformation des moyens de l'action étatique, c'est-à-dire "des instruments par lesquels l'Etat veut atteindre ses buts"<sup>1546</sup>. Il suppose la découverte d'instruments juridiques et opérationnels nouveaux et efficaces qui se juxtaposent à ceux classiquement utilisés.

Etant donné que l'administré ne supporte plus d'être le récepteur passif d'une réglementation impérative à l'élaboration de laquelle il n'est pas intervenu, il revendique un statut d'émetteur en participant à la préparation de la règle. Ce contexte suscite la remise en cause de la légitimité de la norme impérative et de l'autorité de l'Etat ; l'une et l'autre entrent dans une période critique qui commande le recours à des techniques souples et implique de la part des pouvoirs publics un comportement différent guidé par la nécessité d'informer les gouvernés.

Les moyens principaux de l'action étatique ne sont alors plus ceux de l'Etat moderne axés sur "la violence, le droit et l'argent", comme le souligne le professeur Freiburghaus<sup>1547</sup>, ils sont désormais ceux de l'échange et de l'information. Ils réfléchissent l'image d'un Etat dont le rôle n'est plus de contraindre les individus à un certain comportement, mais seulement de veiller à expliquer préalablement ses intentions dans un but de persuasion.

Ce diagnostic participe à la justification de la promotion du procédé conventionnel qui ne serait "rien d'autre qu'une combinaison des moyens du droit et de l'information"<sup>1548</sup>. Précisément, les conventions de lutte contre les pollutions s'analysent comme des techniques juridiques qui tentent d'intégrer les

---

<sup>1546</sup> D. FREIBURGHHAUS, Le développement des moyens de l'action étatique, *in L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, *op. cit.*, p.49, *loc. cit.*, p.51.

<sup>1547</sup> *Ibid.*, p.52.

<sup>1548</sup> *Ibid.*, p.62.

traits du pragmatisme et de la flexibilité, au moyen de la négociation et du consensus. La communication joue un rôle prééminent dans l'élaboration de la décision étatique et justifie le recours à la technique conventionnelle.

Cette dernière devient le moyen privilégié de l'intervention de l'Etat et parvient à extraire du carcan technocratique des processus décisionnels en leur garantissant les signes de la démocratie.

L'information paraît un moyen favorisant l'efficacité des politiques publiques. Elle participe à guider la position de l'Etat : elle sert directement la décision étatique et incite à l'utilisation de la technique conventionnelle qui repose sur la discussion et la communication.

La démarche conventionnelle suivie par l'Etat procède d'une recherche de légitimation des décisions publiques. Elle est le moyen de conférer à ses dernières un support démocratique dont est en principe privé l'acte unilatéral. Certes, le concept de "loi négociée" contribue à la formalisation de la participation de certains groupes d'intérêts à l'élaboration de la législation et à la formation des politiques publiques. Il tend à court-circuiter l'autoritarisme de l'Etat en garantissant *a priori* la prise en compte des revendications de certains citoyens. Cette alternative juridique permet au gouvernement "d'éviter de voir ses efforts réduits à néant par l'opposition des groupes, (puisqu'il) est en quelque sorte condamné à leur assurer une place de choix dans le processus de décision", comme le souligne le professeur Morand<sup>1549</sup>. Pourtant, ce procédé n'est pas sans poser des problèmes : malgré l'application du principe de consensualisme, il paraît largement anti-démocratique étant donné qu'il parvient à imposer *de facto* une sélection des personnes associées à la discussion, et à exclure de la transparence le fruit de la négociation ; il est vrai que le secret préside à la concertation et s'oppose par essence à toute publication.

La technique conventionnelle semble guidée par les mêmes objectifs de compromis et suscite des difficultés similaires. Elle suppose l'association de différents groupes économiques, sociaux et environnementaux à l'élaboration des actes. Elle témoigne néanmoins d'un déficit de transparence lié à l'absence de

---

<sup>1549</sup> C.-A. MORAND, La contractualisation du droit dans l'Etat Providence, in F. CHAZEL et J. COMMAILLE (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, op. cit., p.139, loc. cit., p.144.

toute publicité. Ce contexte révèle évidemment l'existence d'un "corporatisme sociétal"<sup>1550</sup> dépourvu de légitimité. Le fonctionnement interne des associations et des syndicats concentre généralement les pouvoirs de représentation et de décision aux mains de quelques-uns, ce qui conduit à entourer leurs positions d'un déficit démocratique. Les uns et les autres constituent des groupes d'intérêts qui jouent un rôle important dans la mise en place et la mise en œuvre des politiques publiques. Ils sont censés traduire les attentes des catégories professionnelles qu'ils représentent. Or, les pouvoirs de négociation sont souvent confiés à une minorité d'élus, voire de technocrates ou de techniciens, de sorte que les décisions ne sont pas toujours représentatives de l'opinion de l'ensemble du groupe.

Malgré le constat de ces faiblesses, la recherche de la négociation atteste la concession par l'Etat d'une part non négligeable de souveraineté ; désormais, les affaires publiques ne relèvent plus uniquement de sa compétence, elles sont également soumises à l'arbitrage des gouvernés.

Cette démarche conciliatrice repose fondamentalement sur la technique de l'information qui devient le socle sur lequel s'appuie l'Etat pour déterminer sa politique et décider de ses actions. Elle répond d'ailleurs manifestement au besoin de transformation du rôle de l'Etat en participant au renouvellement de son image.

Dans ce contexte, les conventions de lutte contre les pollutions sont des instruments juridiques conformes à la conception sociale de l'Etat. Dans la mesure où elles reposent sur la recherche du consensus, elles paraissent incompatibles avec le concept d'autorité suprême propre à l'Etat-Gendarme. Elles sous-tendent l'inflexion de toute référence hiérarchique pour engendrer l'équilibre des rapports entre les contractants.

Les codes de bonne conduite réfléchissent en effet une image inédite de l'institution étatique qui se comporte comme un contractant quasiment ordinaire n'agissant plus par la contrainte. L'Etat n'impose pas aux industriels un comportement à suivre impérativement ; au contraire, son rôle est, parfois,

---

<sup>1550</sup> C.-A. MORAND, La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en œuvre du droit, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, *op. cit.*, p.181, *loc. cit.*, p.204.

passif, dès lors qu'il se limite à apposer sa signature et à témoigner de l'engagement des industriels à réaliser des opérations environnementales. Tel est le cas des engagements de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période de 1990 à 2000, signés par le groupe Pechiney, le 13 mai 1996, la Chambre syndicale nationale des fabricants de chaux grasses et magnésiennes, le 2 juillet 1996, la société les Trois Suisses, le 29 octobre 1996, la Fédération française de l'acier le 19 décembre 1996, notamment.

En revanche, dans l'hypothèse des conventions agricoles, la participation de l'Etat à la discussion semble beaucoup plus active, étant donné qu'il négocie avec les agriculteurs les investissements à effectuer en contrepartie du versement par lui de subventions. Pour autant, sa mission s'éloigne considérablement de celle de l'Etat de police, dans la mesure où elle est largement guidée par la recherche de la conciliation.

Il en est de même des contrats de milieux, des contrats d'agglomération, des chartes pour l'environnement issues de la circulaire du 11 mai 1994<sup>1551</sup>, par exemple, dans lesquels l'Etat décide d'un commun accord avec les collectivités locales du montant des aides qu'il consent à leur accorder, sous réserve de la réalisation par elles des travaux de lutte contre les pollutions.

Les conventions procèdent d'une démarche de communication, par laquelle est obtenue la coopération des administrés. Elles paraissent des alternatives logiques et congruentes aux règles impératives : l'essor du procédé contractuel corrobore la recherche par les pouvoirs publics d'une légitimation de leurs décisions et de l'efficacité de leurs actions. Elles permettent de contrebalancer la défaillance de la réglementation. Le diagnostic de l'échec de l'unilatéral observé par les services administratifs en matière de lutte contre les pollutions<sup>1552</sup>

---

<sup>1551</sup> Circulaire n°94-48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable des territoires), *BOMETT* 94/17 du 30 juin 1994, p.41.

<sup>1552</sup> Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement en se rendant compte que bon nombre d'industriels et d'agriculteurs ne respectaient pas la législation sur les installations classées, ont impulsé une transformation de la technique juridique en faveur de la convention. Il en est ainsi des contrats d'application du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage qui tendent au respect par les agriculteurs de la règle de droit en les incitant à procéder à des travaux de mise aux normes des installations. Il en est de même des contrats conclus par les agences de l'eau avec les industries du décolletage poursuivent un objectif similaire en faisant bénéficier celles-ci de subventions en contrepartie d'opérations de mise en conformité des infrastructures.

favorise le processus de mutation des techniques opérationnelles des pouvoirs publics. Il stimule l'adaptation des modalités d'intervention de l'autorité étatique. Autrement dit, il constitue le moteur du développement du procédé conventionnel, lequel permet à l'Etat de transmettre aux cocontractants les lignes directrices de sa politique.

## PARAGRAPHE II : L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES STRUCTURANTES SUR LE DEVELOPPEMENT DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Conscient de ses limites opérationnelles, l'Etat semble dorénavant plus tenté par l'encadrement d'actions fortes et ciblées en participant notamment à la conclusion des contrats de plan avec les régions, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (contrat de plan 2000-2006 Etat/ADEME du 19 juin 2001), et les entreprises publiques tel que le contrat de groupe Etat - EDF 2001-2003 du 14 mars 2001, au point de déléguer certaines de ses compétences aux collectivités locales. Il suit une démarche logique de rationalisation de ses stratégies d'intervention en orientant ses choix vers la détermination de politiques globales et générales : il devient une autorité favorisant le développement du procédé conventionnel de lutte contre les pollutions en incitant chaque protagoniste à recourir à cette technique.

L'Etat, en diffusant les grandes lignes de sa politique environnementale, contraint les collectivités territoriales à agir conformément aux choix qu'il a lui-même définis. Il encadre ainsi les projets locaux et recommande les outils à employer. Il devient donc un opérateur stratégique qui, par un effet d'entraînement, impulse un développement en synergie des conventions de lutte contre les pollutions : il génère un processus de transformation de ses structures internes en favorisant le recours au procédé contractuel et en impliquant davantage les collectivités locales dans la démarche environnementale. Ainsi



sous-tend-il le changement de ses propres instruments d'intervention et de ceux de ses partenaires.

Ce contexte invite à reformuler la question de l'évolution de l'Etat au regard de la conception systémique et de voir la dimension concomitante de ses transformations avec celles des systèmes sociaux et juridiques. Il incite à envisager la convergence et la cohérence des processus d'adaptation de chacun d'eux et de prendre la mesure de l'influence des modifications du pouvoir étatique sur le développement des conventions de lutte contre les pollutions. L'Etat reflète une réalité variable qu'il façonne peu ou prou, en raison des interactions systémiques. Il module ses moyens d'action en fonction des événements sans pour autant s'éloigner de sa propre logique de développement. C'est ainsi qu'il intègre les données extérieures en concevant des politiques publiques dites structurantes, qui contribuent à encadrer les opérations environnementales et participent à la rationalisation des mécanismes juridiques utilisés par chacun des acteurs. Il devient donc l'organe favorisant sa propre reproduction en concourant à la transformation de ses instruments et en insufflant sa modification fonctionnelle.

Il importe de prendre la mesure de l'influence de l'Etat sur l'expansion du procédé conventionnel, au regard des politiques publiques mises en œuvre. Il s'agit de montrer l'incidence des décisions étatiques sur l'émergence des conventions de lutte contre les pollutions. Suivant cette logique, sera révélé le rôle stratégique de l'Etat dans le développement des conventions (A), et la conception restrictive de la fonction étatique limitée seulement au cadrage textuel des actions environnementales (B).

#### A : L'ETAT, UN OPERATEUR STRATEGIQUE IMPULSANT LE RECOURS AUX CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

La floraison des conventions de lutte contre les pollutions oriente la politique environnementale de l'Etat, lequel semble résolu à affirmer son

autorité, mais convaincu que cette affirmation repose sur des principes souples empreints de consensualisme.

Pour ce faire, l'Etat part à la quête d'une légitimité à la triple dimension : politique, dans la mesure où elle entend superviser et encadrer la décision des personnes publiques et privées ; juridique, puisqu'elle pense inciter à l'utilisation de la convention ; environnementale, étant donné qu'elle agit précisément en matière de lutte contre les pollutions. Elle parvient à satisfaire ces trois exigences en fondant ses modalités d'intervention sur des principes renouvelés : l'idée d'organiser et de concevoir une coopération entre les multiples partenaires publics et privés guide désormais sa stratégie.

Il en résulte que l'Etat entend intervenir différemment en fixant les termes généraux d'une politique pour l'application de laquelle participe nécessairement l'ensemble des protagonistes. Il tend à la formation d'un maillage conventionnel par lequel est garantie l'interférence des diverses actions. La finalité de cette tactique se résume donc à la recherche d'une coordination des interventions et d'une collaboration des partenaires. Ainsi en est-il des contrats de plan entre l'Etat et les régions grâce auxquels l'Etat diffuse les éléments de la politique nationale à charge pour les collectivités locales de la mettre en œuvre en élaborant des conventions, telles que le contrat de rivière, le contrat de développement régional, le contrat d'agglomération, le contrat de pays, la charte pour l'environnement.

Il importe de prendre la mesure de ce programme, de montrer qu'il tend à assurer une coopération multipartenariale et qu'il devient une alternative redéfinissant les termes de la régulation des processus d'action.

### 1) Une politique de coopération multipartenariale

La complexité de la société contemporaine suppose des connexions permanentes entre les acteurs sociétaux ainsi que l'échange d'informations. Elle ne peut se réduire à la superposition de catégories fonctionnellement différenciées dont chacune relève d'une réglementation spécifique. Elle postule au contraire un processus d'interpénétration des différentes données qui garantit

l'évolution concomitante de chacun des systèmes. Cette conjoncture est propice à l'émergence d'une autonomie relative de chacun des intervenants, lesquels "deviennent capables de déjouer les impératifs du pilotage étatique en usant de leurs propres options"<sup>1553</sup>. Elle implique nécessairement la coopération des acteurs environnementaux et la recherche du compromis.

La puissance publique est alors tentée de développer une stratégie structurante par laquelle elle pose en termes généraux les principes de la politique environnementale. Par ce biais, elle préserve son autorité et s'oppose à une dispersion irrationnelle des mesures des protagonistes en parvenant à les contrôler : elle assure la cohérence des choix politiques, elle maintient la coordination des actions de lutte contre les pollutions et contribue à une mise en commun des moyens d'action.

Les conventions environnementales illustrent la recherche, par l'Etat, d'une coopération avec les collectivités publiques, et participent à la mise en œuvre des décisions politiques.

Certaines d'entre elles reposent sur la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999<sup>1554</sup>. Ce texte législatif impulse un processus de développement urbain durable en suscitant la convergence des décisions dans le sens d'une harmonisation des actions et du rapprochement des échelles territoriales. Surtout, elle contribue à promouvoir la coopération juridique des collectivités locales à l'échelle des agglomérations permettant ainsi une globalisation des projets et une planification pluriannuelle.

Le contrat d'agglomération est un instrument de droit sur lequel repose cette stratégie politique : il sous-tend l'unification des décisions urbaines, et favorise la cohérence des actions. Il devient un cadre de référence initié par le contrat de plan Etat-région dont il assure l'application, aux termes de l'article 26 de cette

---

<sup>1553</sup> H. WILLKE, Trois programmes de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels, *op. cit.*, p.87.

<sup>1554</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 29 juin 1999, p.9515.

loi. A cet effet, il organise le concours financier des collectivités publiques signataires, à savoir l'Etat, la région, le département et l'agglomération concernés, et précise les axes prioritaires d'intervention de ces partenaires. Il détermine "les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique d'environnement et de gestion des ressources"<sup>1555</sup>, et est approuvé "par délibérations concordantes des établissements publics de coopération intercommunale et des communes intéressées"<sup>1556</sup>. Il énonce par ailleurs les modalités de coordination, de suivi d'exécution et d'évaluation des actions menées.

Le contrat d'agglomération intègre les dimensions économiques et sociales dans l'appréhension du développement durable du territoire. Le Contrat d'agglomération de Moulins conclu le 8 mars 2004 par l'Etat, le Département de l'Allier et la Communauté urbaine de Moulins, a pour objectif de mettre en valeur la qualité urbaine et de garantir la préservation de l'environnement. Par cet accord, les partenaires s'engagent, notamment, à élaborer une Charte architecturale et paysagère et une Charte pour l'environnement, à mener des actions de valorisation des produits et des productions du terroir. Le Contrat d'agglomération signé le 29 avril 2004 par l'agence de l'eau RMC et la Communauté urbaine de Lyon vise des opérations orientées vers la réduction des pollutions toxiques déversées dans le Rhône et la Saône. Dans ce cadre, les contractants sont invités à proposer aux industriels des techniques respectueuses de l'environnement et à mettre en place la collecte des déchets toxiques des artisans et des commerçants.

Cet outil conventionnel garantit la cohérence des échelles, du quartier à la communauté urbaine en passant par la commune. Il s'efforce de promouvoir l'harmonisation des politiques à l'échelon de l'agglomération en tentant de rassembler les décisions prises par les intervenants publics. Instrument favorisant la globalisation des projets économiques et environnementaux et

---

<sup>1555</sup> Article 26 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *préc.*

<sup>1556</sup> Article 2 du décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi n°95-115 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 22 décembre 2000, p.20391.

permettant le rapprochement des collectivités, il concourt à la mise en place d'une planification stratégique des actions locales au centre desquelles se trouve le développement durable. Il répond ainsi aux attentes des élus territoriaux de coordonner leurs positions.

Le contrat de pays est également la traduction d'une politique de l'Etat qui incite les partenaires locaux à collaborer pour mener ensemble des actions environnementales. Il est issu d'une décision du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 11 avril 1975. Il a été confirmé par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>1557</sup> modifiée par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>1558</sup> et la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat<sup>1559</sup>, et le décret du 19 septembre 2000 relatif aux pays<sup>1560</sup>.

Il permet à plusieurs communes ou à leurs groupements présentant une cohésion géographique, économique ou sociale de s'engager dans la mise en œuvre du projet commun de développement durable du territoire exprimé dans la charte de pays à l'élaboration de laquelle participent les communes et les groupements de communes situés dans le périmètre dudit pays. Il est un cadre adapté à la coordination des interventions des collectivités territoriales, à la planification et à la programmation des opérations de développement local et de réduction des pollutions.

En conformité avec ce contexte, le Contrat de pays des Combrailles signé le 22 décembre 2004 par l'Etat et le Syndicat mixte pour le développement des Combrailles contribue au renforcement de l'attractivité économique du territoire et à la préservation de l'environnement. Pour permettre un développement durable de cet espace géographique, il a pour objectif la valorisation des produits agricoles traditionnels de qualité et prévoit la mise en place d'une

---

<sup>1557</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *préc.*

<sup>1558</sup> Loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *préc.*

<sup>1559</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *JORF* 3 juillet 2003, p.11176.

<sup>1560</sup> Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 20 septembre 2000, p.14722.

marque territoriale « Pays des Combrailles ». Il encourage le recours au bois énergie et à la construction en bois, afin de concilier la gestion durable de la forêt des Combrailles et le développement de cette filière sur le territoire. A cet effet, une zone d'activité spécifique sera créée et des mesures de promotion et de communication seront, notamment, prises.

Des mesures de lutte contre les pollutions peuvent en outre être prévues, comme le permet le Contrat de pays d'Aurillac du 22 avril 2005 conclu entre l'Etat et l'Association pour le développement du pays d'Aurillac. Cet accord prévoit de mener des réflexions pour l'utilisation du carburant diester pour les véhicules des communautés de communes, et de favoriser la coordination des intervenants pour améliorer le ramassage des déchets des entreprises.

Là encore, la démarche conventionnelle est l'application du volet territorial des contrats de plan Etat-région. Le contrat de pays contribue à préciser les orientations de la politique des collectivités partenaires et les modalités de la coopération. Il expose les principaux enjeux de développement de cet espace géographique et définit les stratégies d'intervention à moyen terme des collectivités publiques situées dans le périmètre du pays. Il expose un programme pluriannuel d'actions qui portent, en priorité, sur le développement durable et économique.

La coopération avec les collectivités publiques permet à l'Etat de garantir la convergence des décisions locales : cette autorité incite à l'utilisation du procédé contractuel, afin de favoriser les échanges entre opérateurs et de mener des actions en commun. Les conventions apparaissent comme des outils de pilotage des acteurs concernés au service de l'efficacité.

Ce nouveau panorama opérationnel insuffle la modification de la conception de l'action de l'Etat. Il induit un processus relationnel qui implique la coordination des interventions et la coopération des protagonistes en confiant principalement à l'autorité étatique un rôle d'arbitre et non plus d'acteur. Il devient le vecteur du succès d'une politique publique environnementale où les modalités d'intervention des partenaires sont prévues par des textes généraux relevant de l'Etat. Il favorise du même coup le développement du procédé conventionnel grâce auquel les moyens de lutte contre les pollutions sont mis en synergie et tente de parvenir à la régulation des processus d'action.

## 2) Une politique de régulation des processus d'action

Le développement des conventions de lutte contre les pollutions traduit l'orientation concrète des modalités d'intervention et des relations de l'Etat et des gouvernés. Aux liens de subordination se substituent des rapports équilibrés où chacun participe librement à l'élaboration de l'acte : les administrés deviennent des partenaires qui tentent de négocier avec les pouvoirs publics les décisions.

Pour autant, ces rapports nouveaux ne signifient pas l'anarchie et ne correspondent pas à un rejet des mécanismes sociétaux et juridiques. Au contraire, ils supposent la construction d'un édifice rationnel reposant sur un modèle de régulation des processus et des structures d'organisation. Précisément, les politiques publiques transmettent au droit un discours favorisant son évolution et son adaptation aux circonstances. Elles participent à sa régulation en tant que "processus par lequel le comportement d'un système perçu complexe est maintenu ou ajusté « en conformité à quelques règles ou normes » (G. G. Canguihlem), (et un) outil conceptuel de représentation et donc d'aide à la réflexion, d'interprétation aisée pour l'étude des systèmes complexes"<sup>1561</sup>. Dans ces conditions, elles favorisent le développement du procédé conventionnel en l'imposant comme l'instrument d'action privilégié des décisions de l'Etat.

En intégrant la souplesse et en formulant des recommandations, les conventions de lutte contre les pollutions illustrent la mutation fonctionnelle de l'Etat qui se contente désormais de tracer les lignes d'une politique globale en confiant à ses partenaires le soin de sa mise en œuvre. Elles sont des outils adaptés au contexte actuel en reposant sur la négociation et la planification : elles tiennent compte du processus de décentralisation par lequel les collectivités locales revendiquent leur autonomie d'action ; elles intègrent peu ou prou les principes de la démocratisation. Elles parviennent ainsi à équilibrer les rapports entre l'Etat, les citoyens et les collectivités locales en permettant

---

<sup>1561</sup> A. -J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire de philosophie et de sociologie du droit*, op. cit.

"de contrebalancer les effets du pluralisme juridique par un dispositif souple d'harmonisation"<sup>1562</sup>.

En définitive, elles servent à traduire les informations sociétales et à produire des congruences entre les politiques publiques et les normes juridiques. Elles assurent la transcription des termes d'une politique environnementale qui combine les velléités participatives de chacun des partenaires. En ce sens, elles sont porteuses d'un dispositif de régulation des moyens de l'action publique.

Parmi la multitude de conventions élaborées, les contrats de plan Etat-régions retiennent particulièrement l'attention. Ils peuvent être qualifiés de "méta" accords englobant de nombreux actes qui n'en sont que les "produits dérivés" : les contrats de milieux, les contrats d'agglomération, les contrats de pays, les conventions d'objectifs, notamment, paraissent finalement des documents assurant l'application des décisions politiques de l'Etat.

La circulaire ministérielle du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières<sup>1563</sup> prévoit expressément l'hypothèse d'une programmation financière des contrats de rivière par les contrats de plan signés entre l'Etat et la région. Le Contrat de plan Etat-Région 2000-2006 pour Rhône-Alpes du 16 mars 2000 prévoit, ainsi, au programme IX relatif à l'environnement, le soutien financier des signataires de l'accord aux volets B (travaux de restauration et de mise en valeur des milieux) et C (entretien et gestion de la rivière) des contrats de rivière.

L'article 26 alinéa 3 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>1564</sup> et l'article 4 alinéa 4 du décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatifs aux projets d'agglomération<sup>1565</sup> précisent *in fine* que le contrat particulier d'agglomération est pris en application du contrat de plan Etat-région. Les axes prioritaires d'intervention des différents signataires et les moyens financiers qu'ils s'engagent à y consacrer, sont déterminés dans le respect du contrat de plan Etat-région, aux termes de l'article 4 a) du décret précité.

---

<sup>1562</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.674.

<sup>1563</sup> *Préc.*

<sup>1564</sup> *Préc.*

<sup>1565</sup> *Préc.*



Dans le cadre de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>1566</sup> amendée par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>1567</sup> et la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat<sup>1568</sup>, et le décret du 19 septembre 2000 relatif aux pays<sup>1569</sup>, les contrats de pays permettent l'application du volet territorial du contrat de plan Etat-région. Ils concourent à la mise en œuvre des objectifs décidés avant son élaboration par l'autorité étatique. Le Contrat de pays d'Aurillac du 22 avril 2005 s'inscrit dans l'article 4 du Contrat de plan Etat-Région Auvergne 2000-2006 relatif à la "vocation des territoires, la garantie durable de la qualité de la vie et l'exemplarité de l'Auvergne". Il reprend sous forme d'actions concrètes les objectifs retenus par le contrat de plan, parmi lesquels figure le développement de la filière bois (article 37 du Contrat de plan Etat-région Auvergne et fiche n°13 du Contrat de pays).

Il en est de même des chartes d'objectifs conclues dans le cadre des réseaux de villes. La circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes<sup>1570</sup> dispose que "l'action des réseaux de villes (est) prise en compte dans les volets régional ou territorial des contrats de plan Etat-région". A cet égard, la Charte d'objectifs du 22 janvier 1999 élaborée dans le cadre du réseau des villes centres de la région Rhône-Alpes, se réfère expressément au contrat de plan Etat-région pour mettre en cohérence les actions développées dans ce cadre conventionnel. Le Contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes 2000-2006 programme, par exemple, l'intervention de ces deux partenaires, pour soutenir le réseau des villes dans les opérations en faveur de l'agroalimentaire, au chapitre XIV relatif à l'organisation, l'aménagement et le développement du territoire.

Dans ces conditions, les contrats de plan permettent à l'Etat de maintenir la main mise sur les politiques locales. Ils constituent des instruments de

---

<sup>1566</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 5 février 1995, p.1973.

<sup>1567</sup> Loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°99-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 29 juin 1999, p.9515.

<sup>1568</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *JORF* 3 juillet 2003, p.11176.

<sup>1569</sup> Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 20 septembre 2000, p.14722.

<sup>1570</sup> *Préc.*

canalisation de la production juridique et de coordination des interventions publiques. Ils contribuent du reste à encadrer les actions de lutte contre les pollutions.

## B : L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

L'Etat semble être davantage réservé dans les processus d'action : il entend désormais s'attacher à structurer les politiques de lutte contre les pollutions afin de leur garantir une cohérence, au lieu d'intervenir directement dans la mise en œuvre des décisions ; dorénavant, il délègue plus qu'il n'agit. Il témoigne d'une discrétion relative qui tend à le reléguer à un rôle d'initiateur et de concepteur.

En intégrant dans les textes le concept de développement durable comme le prévoit la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>1571</sup>, il cherche à orienter les mesures environnementales qui seront prises par les collectivités locales et à assurer la convergence des décisions publiques. Par ce moyen, il modèle les politiques locales en leur imposant des procédures précises, et parvient à pénétrer des sphères juridiques hostiles à toute incursion étatique.

L'Etat se limite à fixer un cadre juridique aux opérations environnementales en élaborant des documents législatifs et réglementaires qui constituent des références. Les textes qu'il élabore sont l'expression de choix politiques clairs, et contribuent au rapprochement des échelles territoriales. Ils favorisent également l'intégration de données éparpillées dans des ensembles conceptuels unifiés.

Le contrat de pays, le contrat d'agglomération et le contrat de développement régional prévus par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 précitée illustrent la volonté de l'Etat

---

<sup>1571</sup> *Préc.*

d'encadrer les relations entre collectivités locales d'outils conventionnels expressément définis par lui.

Cette législation fixe les termes d'une "politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire qui permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement"<sup>1572</sup>. Cette politique repose sur des choix stratégiques parmi lesquels figurent "le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains"<sup>1573</sup> et "l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace"<sup>1574</sup>. La réalisation de chacun de ces objectifs nécessite le recours à des instruments conventionnels tels que le contrat de pays et le contrat d'agglomération. L'un et l'autre constituent des cadres de référence pour l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements qui contribuent à rendre cohérentes les décisions locales.

La convention de développement régional prévue également par la loi du 25 juin 1999 précitée, concourt à la cohésion des politiques locales en permettant de concilier les aspects d'ordre économique, social et environnemental dans une perspective de développement durable. Elle contraint donc les protagonistes à suivre une stratégie d'actions conforme aux programmes inclus dans le contrat de plan Etat-région, lequel est constitué par le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire<sup>1575</sup>, aux termes de l'article L. 4251-1 du CGCT. Cet accord constitue donc un outil juridique d'application des décisions politiques, puisqu'il établit un programme conforme aux orientations fondamentales et aux priorités définies par le schéma précité.

---

<sup>1572</sup> Article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la loi précitée.

<sup>1573</sup> Article 2-II 3<sup>ème</sup> alinéa de la loi précitée.

<sup>1574</sup> Article 2-II 4<sup>ème</sup> alinéa de la loi précitée.

<sup>1575</sup> Aux termes de l'article 34 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les régions et l'Etat, modifié par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*préc.*), le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional.

L'objectif poursuivi par la circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes<sup>1576</sup> semble similaire. Il s'agit pour l'Etat de préciser la démarche de réseau et de l'encadrer en insistant sur sa vocation de coordination, de planification et de programmation des actions locales en matière d'équipements et de services, et ce conformément à la politique nationale d'aménagement du territoire. Etant donné que la démarche de réseau est expressément prévue par la circulaire précitée, les communes volontaires suivent les prescriptions ministérielles. C'est donc dans un contexte d'encadrement et d'unification que sont élaborées les chartes d'objectifs. Ces accords formalisent la volonté d'association des collectivités locales en vue notamment de veiller à l'aménagement et au développement durable de leur territoire, et garantissent le respect des dispositions du volet régional ou territorial des contrats de plan Etat-région. Ils précisent les actions communes à réaliser qui portent sur le développement de l'intercommunalité en matière économique, sociale, culturelle et sportive.

En matière de prévention des risques technologiques, la même démarche est suivie par l'Etat. La loi n°2003-699 du 30 juillet 2003<sup>1577</sup> prévoit un dispositif axé vers la prévention, la maîtrise des risques à la source et la transparence qui repose sur la création de Plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ces outils, rendus obligatoires par le décret n°2005-1130 du 7 septembre 2005<sup>1578</sup>, ont pour objectif de limiter l'exposition de la population aux conséquences des accidents qui peuvent survenir dans des établissements potentiellement dangereux, en prévoyant des zones dans lesquelles pourront être entreprises des actions de « déconstruction » du bâti existant. Les propriétaires des immeubles concernés par ces mesures conservent leur droit de délaissement qui leur permet d'exiger des pouvoirs publics une somme d'argent équivalente au prix du bien avant la mise en place de la servitude. Ce dispositif repose sur la conclusion d'une convention tripartite entre l'Etat, les collectivités territoriales et les industriels qui en précise les

---

<sup>1576</sup> *Préc.*

<sup>1577</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, à la réparation des dommages, *JORF* 31 juillet 2003, p.13021.

<sup>1578</sup> Décret n°2005-1130 du 7 septembre 2005 relatif aux Plans de prévention des risques technologiques, *JORF* 9 septembre 2005, p.14673.

modalités de financement. Cet accord est bien un outil de mise en œuvre de la planification résultant du PPRT. Il est un instrument d'application du plan et de mise en œuvre des politiques publiques.

Cette configuration juridique traduit l'émergence d'une approche nouvelle des politiques publiques, lesquelles sont structurées en "réseau". Elle illustre la matérialisation du droit comme instrument d'accompagnement des stratégies. Evidemment, la réglementation résulte d'une réflexion qui prend en compte l'objectif d'efficacité en parvenant à baliser la prise de décision et à cibler les interventions ; elle s'inscrit en tête d'un processus conventionnel qui implique la conclusion en cascade de multiples accords. Autrement dit, elle insuffle un véritable modèle d'action qui tend d'ailleurs à s'imposer comme la méthode commune de l'intervention étatique.

Surtout, ce contexte suppose un changement de conception du rôle des pouvoirs publics. L'Etat, en s'attachant à la détermination de choix stratégiques, tente de réaffirmer un pouvoir qui a tendance à lui échapper en raison de la complexité de la société : la post-modernité combine les éléments d'un pluralisme sociétal qui appelle une *multipolarité* des centres de décisions qu'atteste la décentralisation. Face à sa discrétion relative, les collectivités locales deviennent les acteurs principaux qui ont en charge la mise en œuvre des orientations gouvernementales essentiellement grâce au procédé contractuel.

Au demeurant, l'autorité étatique suit un processus de communication souple qui se limite à un cadrage des actions environnementales : par ce biais, elle contient les bribes d'une supériorité et vise à garantir aux décisions locales une légitimité en leur conférant un support juridique qui bien souvent leur fait défaut.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

Les conventions de lutte contre les pollutions traduisent l'avènement, selon l'expression de F. Ost, d'un "droit d'Hermès"<sup>1579</sup> lequel prend la forme d'un réseau où "une infinité d'informations à la fois instantanément disponibles et difficilement maîtrisables"<sup>1580</sup> circulent et interfèrent. Elles constituent des instruments d'accompagnement de l'évolution des systèmes sociétaux : la réflexivité qui les caractérise contribue à justifier les interconnexions et à garantir la transmission des événements ; l'adaptabilité et la souplesse dont elles témoignent leur permettent de répondre aux besoins et aux demandes des gouvernés.

Dans ces conditions, elles apparaissent comme des outils de retranscription des événements sociétaux liés à la sensibilisation des citoyens aux problèmes environnementaux. Elles insufflent par ailleurs un mouvement global de transformation de l'Etat, lequel dispose de mécanismes propres d'intégration et de traduction des données extérieures. Dans ce cas, elles deviennent des éléments intermédiaires entre le système social et l'Etat qui garantissent les relations entre eux en assurant la transmission des informations de l'un vers l'autre.

Les conventions peuvent être qualifiées d'instrument de réception des mutations de l'autorité étatique. Cette fonction conditionne largement leur évolution contemporaine. Les politiques publiques favorisent par la voie de l'unilatéral le procédé contractuel pour inciter les collectivités publiques et les entreprises à mener des actions de réduction des pollutions. Elles suivent, à cet effet, une stratégie d'encadrement des décisions locales et corporatistes. Elles contribuent alors largement au développement du procédé conventionnel, tout en tentant de le canaliser au sein de quelques outils qu'elles décrivent précisément. Cette

---

<sup>1579</sup> F. OST, Jupiter, Hercule, Hermès, trois modèles du juge, in P. BOURETZ (dir.), *La force du droit*, éd. Esprit, Paris, 1992, p.242 et s. ; Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée, in G. TIMSIT, A. CLAISSE et N. BELLOUBET-FRIER, *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Paris, PUF, 1996, p.74 et s.

<sup>1580</sup> F. OST, Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée, *op. cit.*, p.78.

démarche étatique traduit d'ailleurs l'évolution de la fonction de l'Etat qui est désormais reclus à la gouvernance.





## CHAPITRE II : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, TRADUCTION D'UNE GOUVERNANCE ÉTATIQUE

Les conventions de lutte contre les pollutions illustrent le passage du *gouvernement* à la *gouvernance* de l'Etat en raison du caractère peu contraignant de leurs normes. Elles confirment la transformation des modalités d'intervention de la puissance publique. Face à l'évolution des contextes sociaux et économiques et à la nécessité de protéger l'environnement, l'autorité étatique remet en effet en cause ses moyens d'action.

Ce sont précisément les conventions qui témoignent de l'inflexion des modes d'exercice du pouvoir caractéristiques du *gouvernement*, lequel "désigne « l'action ou la manière de diriger ou de régir (quelqu'un ou quelque chose) »"<sup>1581</sup>. Ce concept repose sur l'idée d'une puissance unilatérale seule capable d'imposer sa volonté à ceux qui en sont les destinataires. Il est donc fondé sur le principe de souveraineté qui commande "une puissance suprême de domination, c'est-à-dire (...) une puissance irrésistible et inconditionnée qui (...) s'impose aux assujettis, sans qu'ils puissent prétendre s'y soustraire"<sup>1582</sup>.

Etant donné que le procédé conventionnel implique la participation des administrés à la détermination de la norme et la recherche du consensus, la notion de *gouvernement* n'est plus exclusive. Elle doit se combiner avec des modes d'exercice du pouvoir qui reposent sur la recherche du partenariat. Tout en conservant une position centrale par rapport aux autres intervenants, la puissance publique dirige différemment la société : elle recherche davantage le compromis et la conciliation d'intérêts bien souvent divergents afin d'assurer la

---

<sup>1581</sup> J. CHEVALLIER, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, *RFAP* 2003, n°105-106, p.203, *loc. cit.*, p.206.

<sup>1582</sup> *Ibid.*

cohérence des actions. Elle doit tenir compte des revendications des administrés liés à la réduction des pollutions, pour conduire les affaires publiques. La production normative est alors dispersée, éclatée entre ces acteurs juridiques au point de témoigner d'une complexité qui lui confère une configuration hybride et une articulation ambiguë.

Dans ce contexte, les conventions de lutte contre les pollutions s'éloignent de l'idée de la toute puissance étatique pour composer avec celle de partenariat. Elles impliquent une autre façon de gouverner qui ne repose pas nécessairement sur une structure hiérarchique du pouvoir, mais sur un type relationnel fondé sur la recherche d'une association des acteurs environnementaux et sur la coordination de leurs actions. Elles supposent une collaboration de chacun des intervenants et participent à la mise en synergie des moyens des uns et des autres. Elles sont porteuses d'une dynamique grâce à laquelle les mesures décidées d'un commun accord par les partenaires publics et privés devraient rencontrer un important succès.

L'Etat exerce son autorité en cherchant à guider et à inciter les intervenants économiques à prendre des mesures de lutte contre les pollutions. Son pouvoir est lié à la notion de *gouvernance* qui se réfère "à une vision radicalement différente de celle que nous a léguée la philosophie politique « moderne » de la souveraineté étatique", comme le souligne à juste titre A.-J. Arnaud<sup>1583</sup> : il s'éloigne actuellement des préceptes de supériorité et d'organisation qui en fondent l'approche classique.

La *gouvernance* est un concept d'identification du nouveau rôle de l'Etat qui sert à mieux cerner la dimension directoriale de la fonction étatique. Elle traduit l'inflexion des actions de l'Etat qui apparaît comme un "arbitre du jeu social"<sup>1584</sup> ou comme un "animateur"<sup>1585</sup> : il n'est plus une autorité qui gouverne uniquement par le recours aux instruments unilatéraux ; il devient

---

<sup>1583</sup> A.-J. ARNAUD, Les transformations de la régulation juridique et la production du droit. Introduction, in J. CLAM et G. MARTIN (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, op. cit., p.82.

<sup>1584</sup> J. CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, *Revue Administrative*, n°301, janvier-février 1998, p.43, loc. cit., p.45.

<sup>1585</sup> C. BARON, La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique, *Droit et Société*, n°54, 2003, p.329, loc. cit., p.334.

un dirigeant qui recherche la coopération et la collaboration des acteurs environnementaux.

Les conventions de lutte contre les pollutions sont les témoins d'un désengagement de l'Etat dans la direction des conduites humaines. Elles impliquent un contexte relationnel plus conforme à l'idée d'équilibre des rapports, puisque les contractants n'entendent pas en principe créer entre eux de liens hiérarchiques. Elles sont en même temps des instruments qui assurent à l'Etat une meilleure assise de son autorité. Elles sous-tendent l'idée d'un renforcement de la souveraineté, car elles contribuent à parer le pouvoir des attributs d'une légitimité jusque-là controversée. Sans doute faut-il y voir un des "paradoxes" du droit, selon le mot de M. van de Kerchove et de F. Ost<sup>1586</sup>.

Les accords traduisent cette gouvernance. Ils impliquent un mode différent de gouverner qui suppose une stratégie politique reposant sur l'idée d'association, de collaboration et celle de conciliation. Ils confirment le nouveau rôle directorial dévolu à l'Etat qui participe au renforcement de son pouvoir.

La notion de *gouvernance* permet d'apprécier l'influence de l'évolution fonctionnelle de l'Etat sur les conventions de lutte contre les pollutions. La recherche du compromis et la démarche partenariale qui caractérisent les accords, traduisent un rôle de dirigeant de l'action environnementale tout en concourant à asseoir l'autorité étatique. Il s'agit de prendre la mesure de cet impact en envisageant *les conventions de lutte contre les pollutions, comme l'expression de la dimension directoriale de la fonction étatique* (section I), et *comme des techniques contribuant au renforcement paradoxal de la souveraineté de l'Etat* (section II).

---

<sup>1586</sup> M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le droit ou les paradoxes du jeu*, coll. les voies du droit, Paris, PUF, 1992.

**SECTION I : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES  
POLLUTIONS, COMME L'EXPRESSION DE LA DIMENSION  
DIRECTORIALE DE LA FONCTION ETATIQUE**

L'évolution de la société contemporaine s'accompagne d'une mutation juridique gouvernée par la recherche de la souplesse et de l'adaptabilité. Entre la réflexivité et le caractère transitoire de leurs dispositions, les conventions de lutte contre les pollutions participent d'un droit *mou* caractéristique du post-modernisme. Elles sont des instruments, des "*technique(s) opérationnelle(s)* ou encore (des) *technique(s) de gestion*"<sup>1587</sup> qui se contentent d'émettre des recommandations et de préciser des objectifs de lutte contre les pollutions, pour servir à la fois la promotion du développement économique et social et la protection de l'environnement.

L'émergence des techniques conventionnelles illustre non seulement la "désacralisation du Pouvoir"<sup>1588</sup> qui permet à l'autorité publique d'être considérée comme une composante à part entière de la société en ne se situant plus au-dessus des lois, mais elle traduit surtout la mutation fonctionnelle de l'Etat qui s'investit largement dans l'appréhension des problèmes environnementaux en guidant et en orientant les actions de lutte contre les pollutions. L'activité étatique semble en effet laisser transparaître une conception souple d'intervention, excluant *de facto* la contrainte et le commandement. Pour autant, l'Etat ne s'apparente pas à un citoyen ordinaire au point de s'identifier à lui. Il conserve une part suffisante de souveraineté qui fait de lui une autorité dirigeante singulière : il oriente l'action publique en définissant ses objectifs et en précisant ses modalités.

Les conventions de lutte contre les pollutions traduisent la gouvernance étatique et contribuent à circonscrire l'exercice de la souveraineté. Elles illustrent un mode d'exercice du pouvoir qui repose sur la recherche du

---

<sup>1587</sup> P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.279.

<sup>1588</sup> *Op. cit.*, p.277.

compromis et la collaboration équilibrée des partenaires privés et publics. Elles sont le résultat d'une démarche de négociation, au cours de laquelle se confrontent les intérêts divergents des pouvoirs publics, des agriculteurs et des industriels.

Elles renvoient une image singulière de la puissance publique qui souligne la "crise de l'autorité" qu'évoque le professeur Amselek<sup>1589</sup> : la dimension impérative est écartée du contenu des stipulations pour être remplacée par des formules qui présagent d'une direction souple de la conduite humaine. Le caractère "non prescriptif, « déclaratoire » voire « incantatoire »"<sup>1590</sup> des actes ne saurait dès lors surprendre.

Il en est ainsi de la mutation de l'Etat qui prend part aux négociations pour guider et encadrer les opérations environnementales réalisées par les partenaires. La fonction étatique s'exprime par la référence à divers qualificatifs dont chacun confirme cette idée : guide, partenaire, gestionnaire, dirigeant, manager ..., tous évoquent le rôle désormais directorial de la puissance publique au point d'être caractéristiques de cette nouvelle fonctionnalité.

Il importe de montrer dans quelle mesure les conventions de lutte contre les pollutions apparaissent comme l'expression de la mutation fonctionnelle de l'Etat en tenant compte des modalités d'intervention de la puissance publique. Les actes, en reposant sur le dialogue et la recherche du consensus, laissent transparaître un rôle étatique limité au guidage des opérations environnementales. En se contentant de recommander aux administrés un comportement à suivre, ils traduisent la fonction de gestionnaire des problèmes de pollutions dévolue à l'Etat. Il s'agit alors d'exposer les traits de la dimension directoriale du pouvoir étatique en envisageant tout d'abord, *l'Etat, un guide de l'action environnementale* (paragraphe I), puis, *l'Etat, un gestionnaire des opérations environnementales* (paragraphe II).

---

<sup>1589</sup> *Op. cit.*, p.292.

<sup>1590</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.678.

PARAGRAPHE I : L'ETAT, UN GUIDE DE L'ACTION  
ENVIRONNEMENTALE

Les conventions de lutte contre les pollutions confirment la présence d'un processus de transformation de l'appareil administratif amorcé dans les années 1980 avec l'apparition d'un modèle "*polycentrique*", comme le souligne J. Chevallier<sup>1591</sup>, marqué par la fragmentation de sa structure. Les politiques de décentralisation et de déconcentration qui se sont affirmées depuis lors, participent à la modernisation des modes d'organisation et d'action de l'Etat en proposant une figure singulière opposée à la conception unitaire et hiérarchique de la puissance publique. Elles favorisent en effet le phénomène d'éclatement de l'Etat, en engendrant une répartition des compétences au profit de ses services déconcentrés, de ceux des collectivités locales et d'organismes publics telles que les agences de l'eau. L'unité centrale exerce désormais un rôle de "conception, animation, orientation, évaluation et contrôle"<sup>1592</sup>, tandis que les organes locaux deviennent les opérateurs pragmatiques qui assurent la mise en œuvre des programmes étatiques.

Ces nouvelles données supposent la modification de la fonction des pouvoirs publics. Pour faire face à cette diversification organique, l'autorité gouvernementale se doit d'agir autrement et de fonder son intervention sur des principes différents, excluant toute connotation contraignante. Ainsi, le mode impératif laisse place à l'incitation, à la recommandation et le procédé contractuel a les faveurs de l'Etat.

Les conventions illustrent cette métamorphose institutionnelle et permettent d'en formaliser un dispositif achevé. En participant à leur élaboration, l'Etat exprime sa volonté de s'investir dans la lutte contre les pollutions. Pour autant, il n'envisage pas nécessairement de devenir un partenaire ordinaire, c'est-à-dire un contractant qui s'oblige "à donner, à faire ou

---

<sup>1591</sup> J. CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, *op. cit.*, p.44.

<sup>1592</sup> *Ibid.*

à ne pas faire quelque chose" selon les termes de l'article 1101 du Code civil. Il cherche surtout à nouer un dialogue avec les différents acteurs environnementaux de manière à faire valoir son point de vue et à exercer une pression sur la décision finale. Il tend à devenir un acteur et un collaborateur dont la fonction consiste à suggérer, mais à ne pas imposer, même s'il détient *de facto* le dernier mot. En ce sens, il guide l'action des cocontractants.

Cette démarche se vérifie amplement au regard du contenu des stipulations de chacun des accords. L'Etat entend seulement sensibiliser les parties aux problèmes environnementaux. Il les incite à prendre des mesures efficaces de lutte contre les pollutions, soit en leur proposant un outil juridique approprié, soit en apposant sa signature à l'accord.

Dans de nombreux cas, il oriente l'action de ses partenaires en présentant un cadre contractuel type, lequel impose la présence de mesures propres à protéger la nature.

Il en est ainsi du contrat de rivière dont le contenu est préétabli par la circulaire du 24 octobre 1994 précitée. Il est prévu que cet accord doit déterminer les actions de gestion de l'écosystème aquatique en précisant dans le volet A "les programmes d'assainissement des eaux résiduaires urbaines, ceux de dépollution des industries, de l'élevage et de l'agriculture, à réaliser ou à achever" ; dans le volet B "les travaux de restauration et de renaturation des berges et du lit, de mise en valeur des milieux aquatiques et des paysages et les travaux de protection localisée des lieux habités contre les crues", et dans le volet C, "le programme d'entretien et de gestion de la rivière". Le Contrat de rivière Joyeuse-Chalon-Chavasse signé le 7 mai 2004, par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, la Communauté de Communes du Pays de Romans, les Départements de la Drôme et de l'Isère, la Région Rhône-Alpes et l'Etat, prévoit conformément aux indications de la circulaire précitée, plusieurs parties qui visent l'amélioration de la qualité des eaux des rivières d'ici 2008 et la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques. Le volet assainissement s'attache à décrire principalement les opérations de collecte et de transport d'eaux usées. En ce qui concerne le traitement des eaux usées domestiques, il renvoie aux mesures contenues dans le contrat d'agglomération signé en 1999. Il

programme la création de quatre stations d'épuration et des travaux sur les réseaux d'assainissement. Il prévoit la conclusion de conventions de déversement avec les industriels pour prendre en compte la spécificité de chacune des activités (tanneries, fabriques de chaussures, industries mécaniques, établissements agro-alimentaires) pour le traitement de leurs eaux usées. Quant à la pollution agricole, des actions de sensibilisation des agriculteurs sont à organiser ainsi que la mise en place d'une opération pilote agro-environnementale pour réduire les apports de produits phytosanitaires dans la nappe de Romans qui alimente en eau potable 55 000 habitants. Afin de restaurer les cours d'eau, le contrat de rivière prévoit de nombreuses opérations de préservation des milieux, d'aménagements piscicoles, d'acquisitions foncières de zones humides ou de berges pour permettre leur découverte par la population. Il confie au chargé de mission actuellement en place la tâche de coordonner les actions du contrat mais aussi d'informer et de sensibiliser les populations à la préservation des milieux.

De même, le contrat d'agglomération doit préciser notamment, aux termes de l'article 4 du décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération<sup>1593</sup>, les axes prioritaires d'intervention des différents signataires et les moyens financiers qu'ils s'engagent à y consacrer, dans le respect du contrat de plan Etat-région et du projet d'agglomération. Il fixe les modalités de coordination, de suivi de l'exécution du contrat particulier et d'évaluation des actions menées en application du contrat. Conformément à ces dispositions, le contrat d'agglomération 2004-2006 signé le 29 avril 2004 par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse et la Communauté Urbaine de Lyon, définit un ensemble d'actions à mener en matière de lutte contre les pollutions toxiques déversées dans le Rhône et la Saône qui s'inscrivent parfaitement dans le programme du contrat de plan Etat-région Rhône-Alpes 2000-2006 du 16 mars 2000. Il prévoit une enveloppe globale de 186 M€ pour un engagement financier prévisible de l'Agence de 60 M€. La lutte contre les pollutions toxiques s'affiche comme un objectif prioritaire, étant donné que les rejets de polluants toxiques de l'agglomération lyonnaise représentent la moitié des rejets toxiques au Rhône. Dans ce cadre, il est prévu d'une part, d'élargir les connaissances sur la

---

<sup>1593</sup> Décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération, *préc.*



pollution toxique dans le Rhône et la Saône, dans les réseaux d'assainissement et dans la nappe de l'est lyonnais, d'autre part, de réduire les pollutions à la source en améliorant le suivi des établissements industriels, en proposant des techniques respectueuses de l'environnement, en mettant en place la collecte de déchets toxiques des artisans et des ménages.

Dans le domaine agricole, la même démarche d'orientation de l'action des actions environnementales à réaliser par les partenaires est suivie par l'Etat. Il en est ainsi du contrat d'agriculture durable prévu par le décret du 22 juillet 2003 précité, dont l'objet est précisément "d'inciter l'exploitant qui le souscrit à mettre en œuvre un projet prenant en compte les fonctions environnementale, économique et sociale de l'agriculture", aux termes de l'article 2 alinéa 3 de ce texte. Cet accord doit nécessairement comporter des mesures portant sur la "préservation des ressources naturelles, l'occupation rationnelle et l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource en eau, la diversité biologique, la nature et les paysages"<sup>1594</sup>.

Hormis l'hypothèse de l'encadrement textuel qui vient d'être évoqué, l'Etat entend guider ses partenaires en raison de sa seule participation à l'élaboration de l'accord. Le fait pour lui de prendre part au processus conventionnel suffit à influencer les intervenants dans leur démarche environnementale. La menace d'une réglementation qui pèse sur les industriels en cas d'échec de la démarche conventionnelle, favorise le respect des normes de réduction des pollutions ainsi convenues. Elle justifie d'ailleurs l'engagement des entreprises à discuter avec l'autorité étatique les actions à réaliser.

Les codes de bonne conduite témoignent de cette situation : les industriels<sup>1595</sup> ont négocié les accords de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour éviter l'adoption d'une taxation européenne qui aurait des répercussions financières conséquentes pour l'entreprise. Ils se sont ainsi opposés au projet

---

<sup>1594</sup> Article 2 al.4 du décret n°2003-375 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable, *préc.*

<sup>1595</sup> Voir notamment, les engagements volontaires de maîtrise des gaz à effet de serre et des consommations d'énergie couvrant la période 1990-2000 signés respectivement par le groupe Péchiney, le 13 mai 1996, la Chambre syndicale nationale des Fabricants de chaux grasses et magnésiennes, le 2 juillet 1996, la société les Trois Suisses, le 29 octobre 1996, l'industrie du verre d'emballage, le 26 février 1997.

d'institution par la Communauté européenne d'une *éco-tax*<sup>1596</sup> qui aurait permis la création d'une mesure fiscale à laquelle les industriels auraient été soumis en fonction de leurs émissions de dioxyde de carbone et de leur consommation d'énergie. Ils ont préféré accepter la démarche partenariale de la puissance publique qui repose sur la recommandation. L'Etat entend en effet inciter les entreprises à protéger l'environnement en devenant un cocontractant. Il est un partenaire qui se contente de guider le comportement des industriels en prévoyant d'apposer sa signature à l'acte. Ce contexte traduit en définitive une volonté de collaborer à des décisions qui ont tendance à rester sinon secrètes, du moins très peu connues.

Le processus de maillage conventionnel déjà évoqué<sup>1597</sup> révèle par ailleurs une situation de guidage des actions locales par l'Etat. L'enchevêtrement en cascade dont témoigne l'ensemble des accords produit une hiérarchisation au profit de ceux émanant de l'autorité gouvernementale. Il conduit à leur emboîtement décroissant allant de l'acte dont le champ d'application territorial est le plus vaste à celui dont le champ d'application territorial est le plus restreint.

Conformément à cette perspective, le contrat de plan Etat-région qui figure d'emblée comme un accord de mise en œuvre de la politique étatique, sous-tend la conclusion de diverses conventions, parmi lesquelles figurent les contrats de développement régional, les contrats de rivière, les contrats d'agglomération, les contrats de pays, les contrats d'application du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, les contrats d'agriculture durable, les conventions de réseau et les chartes d'objectifs.

L'Etat impulse donc un mouvement conventionnel de lutte contre les pollutions en tentant d'orienter les actions des participants. Il influence largement les faits et gestes d'acteurs qui ont tendance à vouloir parfois réduire au minimum leurs interventions environnementales. Plus qu'un simple partenaire

---

<sup>1596</sup> Proposition de directive instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie, COM (92), 22 final, JOCE N° C 196/1 du 3 août 1992.

<sup>1597</sup> Cf. supra, première partie, titre II.

coopérant et collaborant, il s'affirme comme un guide institutionnel sur lequel repose la stratégie de lutte contre les pollutions.

Il n'apparaît toutefois en aucun cas une autorité investie du pouvoir de sanction, dans le cadre de la démarche conventionnelle. Il se contente d'orienter les décisions des acteurs environnementaux sans toutefois réprimer la violation des stipulations contractuelles. L'Etat dispose en effet, de manière générale, de la possibilité d'utiliser son pouvoir réglementaire, en cas d'échec de la démarche conventionnelle.

Plusieurs hypothèses de transgression des mesures environnementales des accords montrent que l'Etat n'envisage pas l'application de sanctions.

Le non-respect des échéanciers contenus dans les contrats de rivière et les contrats d'agglomération ne donne lieu à aucune sanction tant de l'Etat que de l'agence de l'eau compétente<sup>1598</sup>. L'un et l'autre se préoccupent davantage de la phase de préparation des accords sans se soucier de leur mise en œuvre. Ils font souvent preuve d'indulgence face aux retards pris dans l'exécution des opérations prévues contractuellement, de sorte qu'ils versent les subventions indépendamment de la réalisation des travaux. Or, ce contexte ne facilite pas l'effectivité des mesures environnementales et ne garantit pas le succès de la politique publique prônée par l'Etat.

La violation par certains agriculteurs des dispositions des contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole – activité élevage n'engendre pas de répression de la part de l'Etat qui pourtant participe largement au financement des investissements à effectuer. Cette situation ne favorise pas la réalisation des travaux prévus et laisse perpétrer des cas de pollution de l'eau qui sont à déplorer<sup>1599</sup>.

Au demeurant, l'Etat semble attaché au rôle de guide au point que celui-ci devient une caractéristique de son mode d'action en matière de lutte contre les pollutions. Cette fonction lui permet de reconquérir un pouvoir dont la

---

<sup>1598</sup> Le contrat d'agglomération de Nîmes 1994-1999 n'a été suivi d'aucun effet, et pourtant aucune sanction n'a été prise.

<sup>1599</sup> L'actualité montre que les problèmes de contamination de l'eau par les pesticides sont encore importants. 9 % de la population française a été alimentée en 2003 par une eau du robinet dont la qualité a été au moins une fois non-conforme vis-à-vis des pesticides qui sont majoritairement utilisés pour des usages agricoles (95 000 tonnes par an), selon le Dossier d'information établi le 7 septembre 2005 par la Direction générale de la santé, *La qualité de l'eau potable en France. Aspects sanitaires et réglementaires*, [www.sante.gouv.fr](http://www.sante.gouv.fr).

conception classique liée à l'impératif paraît dépassée à l'heure actuelle. Elle marque son adéquation aux aspirations de la société contemporaine et confirme son adhésion au post-modernisme : la recherche du consensus véhicule l'idée d'une intervention souple et suppose l'exclusion de la contrainte. Pourtant, son autorité dépasse parfois celle du simple guide pour arborer les traits du véritable dirigeant.

## PARAGRAPHE II : L'ETAT, UN GESTIONNAIRE DES OPERATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les conventions de lutte contre les pollutions sont l'expression d'une façon inhabituelle pour l'Etat de gouverner et d'affirmer sa souveraineté. Elles renvoient à la notion de "management" qui appliquée aux pouvoirs publics peut de prime abord surprendre tant il est vrai que ce terme est propre à l'entreprise privée. Comme le relèvent J. Chevallier et D. Lochak, "la logique managériale est une logique de l'action : elle raisonne en termes de finalités et non plus de moyens"<sup>1600</sup>. Précisément, elle suppose la transposition d'une culture de gestionnaire à l'Etat, en l'invitant à redéfinir ses modes d'intervention : elle tend à inculquer à l'activité publique les méthodes des entreprises qui s'expriment en termes d'objectifs et d'efficacité. Elle implique donc un fonctionnement différent des organes étatiques et permet, en contrepoint, une démarche de régulation qui veille à l'harmonisation des comportements.

Ainsi, droit et management s'allient et "travaillent en interaction au soutien d'une même cause"<sup>1601</sup>. L'un et l'autre s'unissent pour favoriser la recherche de la performance des décisions et des opérations qu'ils suscitent. Or, cette alliance ne manque pas de brouiller la physionomie de l'institution étatique : elle conduit à

---

<sup>1600</sup> J. CHEVALLIER, D. LOCHAK, Rationalité juridique et managériale dans l'administration française, *RFAP* octobre-décembre 1982, n°24, p.679.

<sup>1601</sup> J. CAILLOSSE, Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat, *RFAP* 2003, n°105-106, p.121, *loc. cit.*, p.134.

une transformation des modalités des actions publiques et "sous-tend l'essentiel des ré-agencements et autres arrangements institutionnels"<sup>1602</sup>.

Dans ce contexte, l'Etat se métamorphose pour devenir "largement « stratège »"<sup>1603</sup> et préciser sa tactique environnementale. Sa mission consiste désormais à agir sur les règles du jeu social pour les ajuster à la conjoncture de manière à leur conférer une légitimité. Il s'agit pour lui de recourir à des instruments juridiques plus souples reposant sur la coopération des participants publics et privés et laissant une marge d'initiative à ces intervenants.

L'autorité publique limite donc son action à la conception des politiques et à leur diffusion aux acteurs concernés. Elle se cantonne à assurer "la formulation de buts législatifs indicatifs qui reflètent l'ensemble des besoins et des demandes sociétaux", selon H. Willke<sup>1604</sup>.

Pour ce faire, elle recourt à une démarche relationnelle spécifique dominée par la recherche de la discussion et de la négociation. Le procédé conventionnel s'affirme là encore comme un instrument adapté. Il constitue une technique stratégique qui garantit la transmission et l'effectivité de la politique publique environnementale. Grâce à lui, l'Etat parvient à gagner la confiance des partenaires.

Les conventions de lutte contre les pollutions illustrent cette fonction de dirigeant attribuée à la puissance publique. Elles participent à la projection de l'image d'un "Etat optimisateur"<sup>1605</sup> ou celle "d'un Etat-manager qui, pour agir, s'appuie moins sur des principes généraux abstraits que sur des critères économiques techniques"<sup>1606</sup>. Elles rendent compte de la transformation de la fonction étatique qui repose plus sur l'élaboration et l'organisation des procédures d'intervention que sur la définition des normes.

---

<sup>1602</sup> *Op. cit.*, p.128.

<sup>1603</sup> A.-J. ARNAUD, Les transformations de la régulation juridique et la production du droit. Introduction, *op. cit.*, p.82.

<sup>1604</sup> H. WILLKE, Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels, *op. cit.*, p.83.

<sup>1605</sup> P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. environnements et politiques*, *op. cit.*, p.314.

<sup>1606</sup> P. LASCOUMES, Les contrats de branche et d'entreprise en matière de protection de l'environnement en France. Un exemple de droit négocié, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. MORAND, *op. cit.*, p.221, *loc. cit.*, p.233.

Le caractère programmatoire et institutionnel de bon nombre de leurs stipulations témoigne de la conception directoriale de l'Etat et traduit la logique managériale dont est empreinte l'activité publique.

La planification reflète particulièrement cette mutation fonctionnelle, puisqu'elle suppose une démarche de rationalisation des actions environnementales et implique une méthodologie opérationnelle dominée par l'idée d'efficacité. Le fait, pour un contrat de rivière par exemple, de planifier, dans un volet A, les opérations d'assainissement des eaux résiduaires urbaines et de dépollution des industries, de l'élevage et de l'agriculture, dans un volet B, les travaux de restauration et de renaturation des berges et du lit, et, dans le volet C, l'entretien et la gestion de la rivière, contribue à révéler la conception stratégique de l'outil juridique qui devient un instrument finalisé qui assure la mise en œuvre des politiques publiques.

La charte pour l'environnement créée par la circulaire du 11 mai 1994<sup>1607</sup>, procède de la même démarche. Elle comprend un programme pluriannuel d'actions élaboré à partir d'un diagnostic global de l'environnement du département. Elle constitue "un engagement fort de la collectivité sur des objectifs de qualité environnementale"<sup>1608</sup>, et précise les moyens pour les réaliser selon un calendrier préétabli.

Souvent, les conventions de lutte contre les pollutions se contentent de prévoir les modalités d'élaboration des futurs actes, tel que le contrat de rivière Joyeuse-Chalon-Chavasse signé le 7 mai 2004, par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, la Communauté de Communes du Pays de Romans, les départements de la Drôme et de l'Isère, la Région Rhône-Alpes et l'Etat, qui envisage expressément la mise en place de conventions de déversement avec les industriels de manière à optimiser le fonctionnement des ouvrages d'épuration. En tant que conventions-cadres, leur but consiste à fixer "l'objet et les règles générales devant gouverner pendant un long temps les rapports contractuels des parties"<sup>1609</sup>. Les normes qu'ils comportent, traduisent alors la volonté de l'Etat

---

<sup>1607</sup> Circulaire n°94-48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable des territoires), *BOMETT* 94/17 du 30 juin 1994, p.41.

<sup>1608</sup> Article 1 de l'annexe I de la circulaire n°94-48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement, *préc.*

<sup>1609</sup> PH. LE TOURNEAU, Quelques aspects de l'évolution des contrats, *op. cit.*, p.360.

d'auto-limiter son pouvoir à l'élaboration des tactiques et des procédures qui en permettent l'application.

Les conventions de lutte contre les pollutions s'affichent comme des instruments juridiques finalisés qui servent à guider les actions des participants et à harmoniser les opérations environnementales. Elles entourent la mission de manager de l'Etat d'une légitimité en rendant effectifs et opérationnels les choix politiques. Elles tentent d'optimiser les décisions étatiques en incitant les protagonistes au respect des stratégies environnementales. Elles parviennent donc à une régulation des comportements en assurant la diffusion des politiques de l'Etat et en contribuant à la cohésion des interventions. En ce sens, elles constituent des techniques permettant à l'Etat de diriger la société différemment, en apparaissant comme un manager qui tente d'inciter les administrés à agir en faveur de l'environnement. Paradoxalement, le rôle nouveau de l'Etat dans les conventions, ne s'oppose pas à l'affirmation de sa souveraineté, mais lui permet d'asseoir son autorité.

## **SECTION II : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS : DES TECHNIQUES CONTRIBUANT AU RENFORCEMENT PARADOXAL DE LA SOUVERAINETE DE L'ETAT**

Loin d'être un facteur d'amoindrissement de l'autorité étatique, les conventions de lutte contre les pollutions participent largement à l'affirmation de la puissance publique et à la redéfinition de ses modalités d'action. Elles sous-tendent et expriment un phénomène de transformation de l'Etat qui, pour certains juristes, a été perçu comme un désengagement inquiétant des pouvoirs publics. La notion de "crise" avancée par les professeurs Amselek et Chevallier<sup>1610</sup>,

---

<sup>1610</sup> Voir, notamment, P. AMSELEK, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *op. cit.*, p.292 ; J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.669 ; la notion de crise juridique a

notamment, rend compte de la remise en cause de l'autorité publique. L'expression "recul de l'Etat" employée par A.-J. Arnaud<sup>1611</sup>, est significative d'une mutation globale de la société qui conduit à un amenuisement de l'interventionnisme étatique.

Cette évolution repose sur une vision fragmentée de l'Etat qui supplante la conception unitaire sur laquelle se fondait jusqu'alors l'idée de souveraineté : la participation des multiples foyers de droit à l'élaboration de l'accord implique "un décloisonnement entre public et privé, mais aussi entre les différents niveaux (international, régional, national, local)"<sup>1612</sup>. Cette transformation semble inévitable, comme le relève E. Mackaay<sup>1613</sup>, puisque la concentration qui correspond à "l'émergence première du pouvoir"<sup>1614</sup> évolue nécessairement vers un processus de redistribution. L'Etat, par une dynamique intrinsèque, auto-limite son autorité au point de la partager avec les autres intervenants.

Les conventions de lutte contre les pollutions illustrent ce changement. Elles favorisent la participation des acteurs publics locaux conformément aux principes de la décentralisation énoncés par les lois de 1982 et 1983<sup>1615</sup>, la loi constitutionnelle du 23 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République<sup>1616</sup> et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales<sup>1617</sup>. La décentralisation constitue un facteur d'éclatement du pouvoir central au profit des collectivités territoriales. Ces dernières interviennent plus largement dans le processus conventionnel et leur autorité

---

également été développée lors des Cinquièmes journées René Savatier, Poitiers, 5 et 6 octobre 1995, *Droit de la crise : crise du droit ? Les incidences de la crise économique sur l'évolution du système juridique*, *op. cit.*

<sup>1611</sup> A.-J. ARNAUD, Les transformations de la régulation juridique et la production du droit. Introduction, *op. cit.*, p.75.

<sup>1612</sup> J. CHEVALLIER, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, *op. cit.*, p.207.

<sup>1613</sup> E. MACKAAY, Le droit saisi par le jeu, in F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Le jeu : un paradigme pour le droit*, coll. Droit et Société, Paris, LGDJ, 1992, p.81, *loc. cit.*, p.94 et s.

<sup>1614</sup> *Ibid.*

<sup>1615</sup> Loi du 2 mars 1982 lois n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (*JORF* 3 mars 1982, p.730, rectific. 6 mars 1982, p.779), lois n°83-8 du 7 janvier 1983 (*JORF* 9 janvier 1983, p.215) et n°83-663 du 22 juillet 1983 (*JORF* 23 juillet 1983, p.2286) relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

<sup>1616</sup> Loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* 29 mars 2003, p.5568.

<sup>1617</sup> Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JORF* 17 août 2004, p.14545.



s'affirme ; elles sont dorénavant des partenaires qui revendiquent leur association à l'élaboration des normes juridiques.

Ce contexte permet pourtant à l'Etat d'asseoir son autorité. Celui-ci affirme un pouvoir de direction qui s'appuie sur "la conviction rationnelle de ceux qui y sont soumis"<sup>1618</sup>.

Les conventions de lutte contre les pollutions contribuent en effet à maintenir la souveraineté : leur finalité consiste précisément à permettre "une consolidation de la légitimité de l'action publique, par les vertus de la délibération collective"<sup>1619</sup>. En ce sens, elles sous-tendent une approche novatrice du rôle de l'Etat en phase avec l'évolution de la société et du droit : la "mollesse" des règles et la concertation qui les caractérisent conduisent à modeler les moyens de l'action publique conformément aux revendications des administrés et permettent d'assurer à l'autorité étatique une légitimité. En signant les accords, l'Etat entend gouverner autrement en incitant les protagonistes à agir en faveur de l'environnement et en encadrant leurs actions, au lieu de contraindre.

Si les conventions contribuent à garantir le bien-fondé des interventions étatiques, c'est parce qu'elles sont l'expression d'un droit nouveau appelé post-moderne<sup>1620</sup> qui assure la cohésion des modalités d'action de l'Etat avec les attentes des citoyens. Elles impliquent la recherche de la collaboration des partenaires et induisent une position particulière de l'Etat, celle de *leader*, qui lui permet d'affirmer son autorité. En ce sens, elles attestent la transformation du pouvoir étatique conformément au modèle "d'Hermès" qui, selon F. Ost<sup>1621</sup>, est attaché à la conciliation, à la médiation ou à l'arbitrage.

Il importe de montrer en quoi les conventions de lutte contre les pollutions induisent un renforcement de la puissance publique, tout en impliquant des modes d'action souples qui reposent sur la recommandation. Les accords s'inscrivent dans un contexte dans lequel l'autorité étatique, loin de s'éroder, se renouvelle au point d'assurer le bien-fondé de ses modalités

---

<sup>1618</sup> *Op. cit.*, p.93.

<sup>1619</sup> J. CHEVALLIER, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, *op. cit.*, p.215.

<sup>1620</sup> Pour une définition du post-modernisme, cf. supra, introduction.

<sup>1621</sup> F. OST, Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée, *op. cit.*, p.81.

d'intervention et de réaffirmer sa suprématie. Il s'agit alors de s'attacher à prendre la mesure de leur contribution au maintien de la légitimité de l'Etat et de son pouvoir, en envisageant *les conventions de lutte contre les pollutions*, comme *expression de la légitimité de l'activité étatique* (paragraphe I), et comme *des techniques d'affirmation de l'autorité étatique* (paragraphe II).

### PARAGRAPHE I : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, EXPRESSION DE LA LEGITIMITE DE L'ACTIVITE ETATIQUE

Les conventions de lutte contre les pollutions témoignent d'une montée en puissance de l'autorité étatique, puisqu'elles permettent à l'Etat d'affirmer son autorité. Elles constituent des instruments mis au service de l'action étatique et servant à sa légitimation, au point d'apparaître comme l'incarnation de la volonté de l'Etat. Elles sont l'expression de la transformation des modalités d'intervention de la puissance publique ; il s'agit pour elle de s'adapter au nouveau contexte sociétal et d'agir autrement.

L'Etat, en encadrant les techniques conventionnelles au moyen de textes, tend à consolider son pouvoir : il déploie une tactique permettant de concilier l'unité nationale et les libertés locales et individuelles, et d'assurer la corrélation des décisions gouvernementales et locales.

La politique d'aménagement du territoire atteste cette évolution : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du 25 juin 1999<sup>1622</sup> fixe les grandes lignes d'une stratégie dont la mise en œuvre appartient aux collectivités locales et aux personnes privées. Cette législation constitue un cadre de référence des politiques locales en proposant une nouvelle conception de la planification territoriale fondée en partie sur la contractualisation dont le

---

<sup>1622</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *préc.*

contrat de pays fait figure d'exemple. Le Contrat de pays d'Aurillac du 22 avril 2005 fait expressément référence dans les visas aux lois du 4 février 1995<sup>1623</sup> et du 12 juillet 1999<sup>1624</sup> qui confirment l'existence du pays. Il cite également la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat<sup>1625</sup> qui précise cette notion et du même coup celle de contrat de pays. Ce texte législatif définit les termes de la nouvelle politique nationale d'aménagement du territoire que les acteurs locaux devront appliquer. Elle fixe les termes des interrelations et des échanges entre les entités nationales et locales qui contribuent à garantir la cohésion des mesures prises et la conciliation des intérêts.

La mise en réseaux des collectivités locales conformément aux termes de la circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes<sup>1626</sup> implique une démarche identique : l'encadrement du processus conventionnel et la coopération des partenaires publics. Ainsi, la Charte d'objectifs du 22 janvier 1999 détermine les modalités de la coopération entre les huit villes centres de Rhône-Alpes<sup>1627</sup> en vue de promouvoir le développement durable et économique d'un territoire dépassant les limites administratives départementales et régionales. Elle favorise la coordination des efforts de chacune des collectivités territoriales en menant une réflexion stratégique sur les industries novatrices (biotechnologies, agroalimentaire) et en recherchant la qualité urbaine selon une approche globale combinant choix d'urbanisme, politiques sociales et protection de l'environnement.,

Les conventions de lutte contre les pollutions contribuent à affirmer la souveraineté étatique dès lors qu'elles apparaissent comme des instruments flexibles "épousant la complexité du réel"<sup>1628</sup> ; la technique conventionnelle tend à inculquer son particularisme à l'Etat, lequel est contraint d'adapter son

---

<sup>1623</sup> loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *préc.*

<sup>1624</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *préc.*

<sup>1625</sup> Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *JORF* 3 juillet 2003, p.11176. Voir en particulier les articles 95 et suivants.

<sup>1626</sup> *Préc.*

<sup>1627</sup> Le réseau des villes de Rhône-Alpes regroupe huit communes : Lyon, Grenoble, Valence, Saint-Etienne, Annecy, Chambéry, Bourg-en-Bresse et Roanne.

<sup>1628</sup> J. CHEVALLIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *op. cit.*, p.682.

organisation en rompant avec ses modalités d'action traditionnelles. En s'imposant comme un partenaire à qui il revient d'orienter les décisions publiques et qui privilégie la recommandation, la puissance publique abandonne forcément une part de souveraineté liée à son autorité hiérarchique pour appuyer son pouvoir sur les postulats démocratiques, de participation des citoyens et de collaboration des acteurs privés et publics. Il s'agit pour elle de modeler ses interventions en fonction de l'évolution des mœurs et de l'attente des citoyens, et ce afin de les concilier avec les principes de la V<sup>ème</sup> République, c'est-à-dire la *libre administration* qui permet de responsabiliser les collectivités décentralisées, la *déconcentration* qui contribue à donner "un visage humain à l'Etat"<sup>1629</sup>, et la *coopération* grâce à laquelle les moyens sont mis en commun en vue de rendre le meilleur service aux administrés.

Cette modification fonctionnelle apparaît dictée par la nécessité de garantir le bien-fondé des politiques publiques en matière d'environnement. Elle dote le procédé conventionnel d'une capacité légitimante : elle atteste la vocation du droit en tant que "dispositif privilégié d'encadrement des rapports sociaux"<sup>1630</sup> ; elle participe à la construction d'un nouvel ordre gouverné par les traits du post-modernisme, à savoir, pluralisme, réflexivité, souplesse et consensualisme, et confirme l'autorité de l'Etat.

## PARAGRAPHE II : LES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, DES TECHNIQUES D’AFFIRMATION DE L’AUTORITE ETATIQUE

Les conventions de lutte contre les pollutions traduisent la modification du fondement même de la suprématie de la puissance publique, qui transforme ses moyens d'intervention et remet en cause ses modes d'emprise sociale.

---

<sup>1629</sup> P. BERNARD, La décentralisation à la française, *AJDA* 25 novembre 2002, p.1253.

<sup>1630</sup> J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p.682.

Déjà, l'avènement de l'Etat-Providence a marqué en son temps la fin de la toute puissance étatique en posant les bases d'une fonctionnalité nouvelle dominée par la notion de "prestation de services" : l'autorité gouvernementale abandonne sa position de supérieur pour devenir "*l'administrateur du quotidien*"<sup>1631</sup> et apparaître "tour à tour compensateur, redistributeur, pédagogue, thérapeute, industriel et banquier", selon F. Ost<sup>1632</sup>.

Les conventions de lutte contre les pollutions sous-tendent une nouvelle mutation fonctionnelle de l'Etat et commandent une redéfinition du concept de pouvoir. La fragmentation et l'hétérogénéité de la société actuelle supposent une complexité qui suscite une "imbrication systématique des fonctions"<sup>1633</sup> et une "démultiplication des niveaux de pouvoir"<sup>1634</sup>. Depuis la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences<sup>1635</sup>, les collectivités locales ont une part de responsabilité dans le domaine de l'environnement. L'Etat concourt avec les communes, les départements et les régions à l'aménagement du territoire ainsi qu'à "la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie", aux termes de l'article L 1111-2 CGCT. Il doit désormais les associer à l'élaboration des politiques : les contrats de pays, d'agglomération et les chartes pour l'environnement créées par la circulaire du 11 mai 1994<sup>1636</sup>, traduisent la coopération des collectivités territoriales et de l'autorité étatique à la détermination des actions de chacun des partenaires. L'Etat doit également tenir compte de la volonté des citoyens de prendre part à la décision en établissant un dialogue avec eux. Ce contexte particulier le contraint à composer avec les entités locales et les administrés.

Désormais, le pouvoir n'est plus synonyme de suprématie, de "puissance inconditionnée et irrésistible"<sup>1637</sup>. Il devient une notion qui implique de la part

---

<sup>1631</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public, op. cit.*, p.22.

<sup>1632</sup> F. OST, *Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée, op. cit.*, p.78.

<sup>1633</sup> *Op. cit.*, p.79.

<sup>1634</sup> *Ibid.*

<sup>1635</sup> Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. *préc.*

<sup>1636</sup> Circulaire n°94-48 du 11 mai 1994 relative aux chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable des territoires), *BOMETT* 94/17 du 30 juin 1994, p.41, remplace la circulaire n°91-67 du 24 juin 1991 relative aux plans municipaux et départementaux d'environnement, *Droit de l'environnement*, décembre 1991, n°10 et 11, p.78.

<sup>1637</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public, op. cit.*, p.20.

de l'Etat plus de souplesse et des modalités d'intervention flexibles de façon à être adaptées à l'évolution du réel.

Dans ces conditions, les conventions de lutte contre les pollutions illustrent la fonction de "stratège" nouvellement dévolue à l'Etat qui "consiste à superviser le jeu économique, en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions, régler les conflits"<sup>1638</sup>, et ce en association avec les acteurs économiques, sociaux et environnementaux. L'action étatique repose désormais sur la "logique stratégique", laquelle, selon A. Claisse et G. Timsit, a pour objectif de garantir "la définition commune d'objectifs à partir d'une claire identification des problèmes, et la détermination (aussi précise que possible) des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un plan d'action propre à atteindre les résultats souhaités. (Elle est) une démarche globalisée au niveau d'un pays ou d'un ensemble régional (...), et (traduit) une vision du futur qui répond à une demande collective très forte que les pouvoirs publics se doivent de satisfaire"<sup>1639</sup>. Qu'il s'agisse d'une "stratégie de l'accommodation", qui vise "l'ensemble des conduites de coopération entre l'Etat et les entreprises préalables à la mise en œuvre des politiques grâce auxquelles les autorités réglementaires atténuent les phénomènes d'incertitude"<sup>1640</sup>, ou d'une "stratégie de l'adaptation" qui implique le *guidage* des unités responsables des opérations de mise en œuvre"<sup>1641</sup>, l'Etat se cantonne à la formulation d'objectifs environnementaux, à charge pour les protagonistes de les appliquer.

Suivant cette logique, l'Etat encadre les actions des acteurs économiques et des collectivités territoriales en précisant, par la réglementation, les modalités. En prévoyant, dans un texte de droit, le procédé conventionnel qui doit être utilisé pour lutter contre les pollutions, il contribue à asseoir son autorité et à conforter sa supériorité. Les conventions de prévention des risques technologiques illustrent également cette stratégie politique. Prévu par la loi du 30 juillet 2003, elles constituent les instruments de concrétisation du zonage établi par les plans de prévention des risques technologiques. Elles organisent la collaboration

---

<sup>1638</sup> J. CHEVALLIER, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, *op. cit.*, p.212.

<sup>1639</sup> A. CLAISSE, G. TIMSIT, Document de présentation du Colloque, p.1-2, cité par P. CAZALIS, La logique du stratégique, in G. TIMSIT, A. CLAISSE et N. BELLOUBET-FRIER (dir.), *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, *op. cit.*, p.203, *loc. cit.*, p.204.

<sup>1640</sup> J.-G. PADIOLEAU, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p.115.

<sup>1641</sup> *Op. cit.*, p.127.

de l'Etat, des industriels et des collectivités territoriales pour déterminer les modalités de financement de l'expropriation et du délaissement qui touchent les immeubles situés dans les zones à risques.

Loin de signifier un désengagement étatique, les nouveaux principes d'action de la puissance publique contribuent à donner d'elle une image post-moderne conforme à l'évolution du droit et de la société. L'Etat a désormais perdu le monopole d'édition des normes pour devenir un partenaire exerçant une autorité d'encadrement des opérations de lutte contre les pollutions. Il entend par-là investir la société de ses idées et de ses idéologies en agissant à la manière d'un "stratège" et en favorisant la régulation des initiatives. Son autorité repose dès lors sur un pouvoir modelé et ancré dans le réel dont les fondements sont autant juridiques que sociaux. Il s'agit donc pour elle de gouverner autrement en recherchant davantage la conciliation, et d'asseoir son autorité sur sa fonction d'"arbitre du jeu"<sup>1642</sup> environnemental.

En définitive, cette mutation fonctionnelle n'engendre pas une inflexion de l'autorité étatique, mais entraîne un redéploiement de ses modalités d'intervention pour favoriser la protection de l'environnement. La puissance publique doit intégrer les données extérieures et s'organiser en conséquence. Son ouverture sur la société devient donc la caution de sa légitimité. Sa vocation est précisément de tenir compte du concret et d'ajuster ses moyens d'action. Elle ne peut mener à bien cette mission qu'en entretenant des liens d'interdépendance avec les éléments sociétaux.

Les conventions de lutte contre les pollutions contribuent à conforter l'Etat dans sa position de "maître du jeu", de *leader* : elles entourent les politiques publiques des principes démocratiques en organisant la participation des acteurs environnementaux au processus de décision, et elles facilitent la coordination et l'harmonisation des actions. Elles expriment, corrélativement, la capacité de la puissance publique de dépasser la conception traditionnelle de la souveraineté liée à la contrainte et à l'impératif, pour témoigner d'une forme d'accaparement de l'autorité fondée sur le compromis et la coopération. Elles permettent en cela

---

<sup>1642</sup> J. CHEVALLIER, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, *op. cit.*, p.212.

de redéfinir les contours d'un pouvoir dont la conception rigide paraît désormais insatisfaisante pour mener des actions efficaces de lutte contre les pollutions ; elles participent au recentrage de l'Etat pour que celui-ci ne soit plus en décalage avec la société et qu'il puisse agir en toute légitimité.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

Evoquer la *gouvernance* n'est pas surprenant tant il est vrai que ce concept tend à être élevé "à la hauteur d'un véritable mythe", comme le souligne le professeur Chevallier<sup>1643</sup>. Les conventions de lutte contre les pollutions expriment la mutation du rôle de l'Etat conformément à ce concept. Elles constituent des techniques qui permettent à la puissance publique de guider et d'orienter les actions environnementales menées par les collectivités locales et les personnes privées. Elles contribuent à la mise en place d'une collaboration qui autorise l'Etat à asseoir son autorité en s'imposant comme un guide et un gestionnaire des opérations de lutte contre les pollutions. Dans ce cas, les conventions jouent un rôle déterminant dans la légitimité des décisions étatiques, en tant qu'instruments qui assurent le bien-fondé des politiques publiques. Le procédé conventionnel est donc largement utilisé par l'Etat auquel il permet de circonscrire dans un cadre défini par lui les actions des acteurs environnementaux. Il garantit l'harmonisation et la coordination des impératifs des secteurs publics et privés. Face au constat de l'échec partiel de l'impératif, l'Etat entend combiner la souplesse du contrat à la rigidité de l'acte unilatéral, afin de déjouer les résistances des protagonistes à prendre des mesures de protection de la nature.

Les conventions de lutte contre les pollutions sont également des outils qui traduisent l'évolution de la puissance publique. Elles bouleversent le modèle

---

<sup>1643</sup> *Op. cit.*, p.217.



jupitérien qui est marqué par "le sacré et la transcendance" selon F. Ost<sup>1644</sup> et repose sur les notions d'impératif et de hiérarchie, pour lui substituer la figure d'Hermès. Dans ce cas, l'Etat fonde son action sur la mise en relation des multiples participants privés et publics au point de former un véritable réseau de communication où les uns et les autres s'entendent pour œuvrer ensemble en faveur de l'environnement.

L'Etat tente donc de réfléchir une image conforme à celle qu'en attend la société en se parant désormais des traits du "stratège" qui dicte la tactique à suivre. Il affirme son autorité en devenant l'acteur principal d'un jeu qu'il compose lui-même en empruntant tour à tour le modèle jupitérien ou celui d'Hermès. Entre gouvernement et gouvernance, il oscille pour garantir l'effectivité et l'efficacité des politiques publiques de lutte contre les pollutions.

---

<sup>1644</sup> F. OST, *Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée*, *op. cit.*, p.74.



## CONCLUSION DU TITRE II

L'évolution de la fonction étatique exprime le renouvellement d'une institution soucieuse d'affirmer son autorité. Faute de pouvoir le faire au moyen de l'unilatéral, l'Etat recourt volontiers au procédé conventionnel dont les vertus tendent au consensualisme et à la régulation de la société.

En tant qu'instruments de réception des données sociétales, les conventions de lutte contre les pollutions deviennent des techniques impulsant les modifications de l'appareil d'Etat. Elles lui transmettent les éléments qui vont guider ses transformations. Les vellétés participatives des citoyens, les exigences de conciliation des intérêts publics et privés imposent une démarche consensuelle qu'expriment les conventions considérées. Ces dernières invitent par ricochet l'Etat à se métamorphoser en partenaire collaborant à la définition d'une politique environnementale.

En tant qu'instruments de réception des données étatiques, elles réfléchissent l'image d'une puissance publique fragmentée et "polycentrique"<sup>1645</sup> : elles traduisent les aspirations nouvelles de l'Etat liées à une stratégie de communication et de coopération avec les collectivités locales et les partenaires privés. Elles servent la promotion d'une *gouvernance* étatique qui s'éloigne de la conception traditionnelle du pouvoir fondée sur la hiérarchie et le commandement. Il ne s'agit plus pour la puissance publique d'imposer sa volonté de façon unilatérale, mais au contraire de composer avec les différents acteurs environnementaux et d'encadrer leurs actions. Les conventions sont désormais issues d'une concertation et sont le résultat de discussions qui tendent à concilier les intérêts de chacun des intervenants.

---

<sup>1645</sup> J. CHEVALLIER, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, *op. cit.*, p.216.



## CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Au terme de cette approche fondée sur le critère matériel, l'image d'une réalité *a priori* floue et confuse se transforme en un modèle rigoureusement circonscrit et appréhendé en droit. Les difficultés d'appréhension des accords liées à la complexité des problèmes de pollutions commandent un effort de rationalisation des données qui implique la détermination de la nature et du régime juridique des techniques conventionnelles. Cette démarche tend à apparenter ces dernières au concept juridique de convention-cadre, pour évoluer vers l'analyse approfondie de chacune des clauses des accords. Elle contribue à fixer en droit les caractéristiques de données empiriques de façon à garantir leur effectivité.

Le spectre conventionnel sort ainsi de l'ombre pour se métamorphoser en un réel outil juridique typique de la lutte contre les pollutions. Un éclairage précis se trouve projeté à la fois sur le contexte sociétal et sur le pouvoir étatique. Il est rendu compte de l'évolution de l'un et de l'autre, et les accords sont considérés comme les instruments de traduction des attentes de chacun d'eux.

Les conventions de lutte contre les pollutions apparaissent comme des techniques opérationnelles qui servent l'Etat en lui assurant le bien-fondé de ses actions. Elles deviennent les piliers d'une politique publique orientée vers le partenariat. Elles parviennent alors à détrôner l'unilatéral pour le reléguer à un rôle résiduel et complémentaire.



## CONCLUSION GENERALE

Ces réflexions multiples livrent les secrets des fins et des moyens des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques. Elles tentent de cerner et de mieux appréhender une réalité confuse et complexe.

Elles contribuent à organiser et à qualifier les faits en tenant compte de la rigueur du temps et des avatars du concret, qui distillent les éléments d'une rationalisation sous-jacente. Elles font écho à la circularité de l'ordre du monde en intégrant les signes de l'évolution de la société liée en partie aux problèmes posés par l'importance des pollutions, des nuisances et des risques technologiques, et en les promouvant en véritables critères juridiques : elles tendent à imprégner le droit des traits d'une métamorphose sociétale guidée par les préoccupations environnementales, et concourent à la consolidation de données pragmatiques.

Sans doute confèrent-elles une dimension diachronique à la présente thèse en invitant à une perspective du présent sur le passé et en projetant un éclairage précis sur le réel. Cette mise en lumière permet de dégager la complexité des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions, la diversité sémantique qu'elles induisent et les multiples configurations qu'elles recouvrent. Elle participe à révéler l'engouement naissant pour un instrument de droit dont la vocation est de rechercher le compromis. Dès lors que les accords permettent la conciliation des intérêts de chacun des partenaires, ils contiennent des mesures de dépollution *a priori* réalisables, compte tenu du contexte économique.

De ce fait, la convention devient un instrument opérationnel caractéristique de la lutte contre les pollutions, et reflète le contexte postmoderne actuel en imposant les termes d'une démarche souple et consensuelle. Dotée d'une force mobilisatrice grâce à laquelle les intervenants s'entendent sur les opérations à réaliser, elle devient le nouvel enjeu d'un "éco-partenariat" et d'un "éco-

pouvoir"<sup>1646</sup> qui repose sur la participation active des personnes publiques et des citoyens : elle est au centre des décisions politiques, et s'impose comme une technique d'action incontournable qui assure l'harmonie des aspirations des intervenants.

Sa montée en puissance témoigne de sa contribution à la protection de l'environnement, malgré un manque de visibilité. L'absence de données ou d'évaluations produites par les partenaires empêche de porter un jugement global sur l'efficacité réelle des accords, même s'il est permis de porter une appréciation négative sur l'efficacité de l'outil conventionnel dans le domaine agricole. L'agriculture témoigne de son échec relatif en restant une activité dégradante pour l'environnement. Le cumul de ses émissions, tous gaz confondus y compris le méthane, dues à la production en amont et en aval (engrais et pesticides fabriqués à partir de pétrole et émettant du protoxyde d'azote, émissions dues au transport de produits, à leur emballage, à l'industrie agro-alimentaire) fait de l'agriculture "le premier émetteur de gaz à effet de serre en France"<sup>1647</sup>.

Les dysfonctionnements éventuels sont également difficilement repérables, puisque aucune surveillance efficace n'est effectuée. A cela s'ajoute le caractère non-prescriptif des normes qui rend *a priori* impossible l'application de sanctions pour violation des énoncés. La défaillance, volontaire ou non, des industriels dans la mise en œuvre des stipulations conventionnelles est, dans ces conditions, grandement favorisée et tolérée.

Pour être efficaces, les conventions de lutte contre les pollutions doivent impérativement sortir de l'empirisme qui les entoure pour devenir des instruments de droit dotés d'un statut précis. La recherche d'un régime juridique approprié tente alors d'apporter des garanties à l'effectivité des mesures environnementales et à conférer à celles-ci une crédibilité vis-à-vis du public. Pourtant, la tâche revêt une difficulté particulière tant il est vrai que le développement d'un nombre considérable de techniques distinctes les unes des autres ne facilite pas l'appréhension d'un régime unique propre à l'ensemble des actes. La diversité des dénominations, souvent justifiée par les circonstances, cumulée à celle des protagonistes sont autant d'obstacles à l'aboutissement de la

---

<sup>1646</sup> P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. environnements et politiques*, op. cit.

<sup>1647</sup> C. LEPAGE, Apprendre à se passer du pétrole, *La Tribune* du 19 septembre 2005.



recherche. La systématisation tend, certes, à clarifier la réalité en permettant la classification des éléments au regard du droit commun et en fonction des principes opératoires. Elle sert l'appréhension du statut en participant à la démarche de rationalisation des données. Elle contribue à donner une image claire du réel et à rendre compte du particularisme des conventions. Mais, elle paraît insatisfaisante pour en fixer le régime juridique, puisqu'elle se limite à l'aspect formel des actes.

L'analyse des clauses parvient à une plus grande lisibilité des conventions. Elle rend compte d'une réalité complexe qui est commandée par l'objectif même de protection de l'environnement. La lutte contre les pollutions suppose un outil conventionnel singulier qui soit à la fois souple et flexible tout en conservant une part de contrainte, pour inciter les partenaires à prendre des mesures anti-pollutions économiquement réalisables.

Cette démarche analytique incite à se référer à un modèle juridique grâce auquel est appréhendé le phénomène conventionnel. Précisément, la notion de convention-cadre s'impose comme le support juridique type de l'ensemble des accords de lutte contre les pollutions qui permet d'appréhender le contenu des conventions et d'en déterminer le sens et la portée. Elle appelle un dispositif précis qui fixe les modalités et la forme des futurs actes juridiques. Grâce à ce concept, il est possible de déterminer la nature des énoncés en fonction du sens des termes employés, et de préciser la qualité normative des stipulations tout en distinguant trois types de clauses au regard de leur caractère impératif ou non. Cette approche contribue ainsi à qualifier d'obligatoires certaines d'entre elles et de non obligatoires les autres. Les clauses contractuelles et institutionnelles, qui constituent les deux premières catégories, sous-tendent des obligations de donner, de faire ou de ne pas faire quelque chose, alors que les stipulations programmatoires témoignent d'une obligation spécifique conforme au caractère *soft* de l'énoncé auquel elle s'applique.

Cette distinction paraît indispensable pour penser un régime juridique adapté aux conventions qui garantisse l'effectivité des mesures de lutte contre les pollutions, car elle contribue à la détermination des pénalités pour violation des clauses. Le non-respect des normes institutionnelles et contractuelles dont le caractère contraignant est retenu, se trouve nécessairement assorti d'une sanction juridictionnelle. En revanche, la dimension non-prescriptive des

stipulations programmatrices implique l'application de pénalités différentes qui s'apparentent à des mesures de contraintes non-juridictionnelles. Leur caractère *soft* implique des peines dont le caractère incitatif plus que répressif tend à contraindre préventivement le contractant à s'exécuter conformément à l'énoncé.

Ce dispositif vise alors à garantir l'effectivité des mesures de lutte contre les pollutions, et à déjouer les réticences sur la portée des accords. Il contribue en effet à assurer aux conventions une crédibilité qui leur fait défaut dans la pratique. Les mesures environnementales contenues dans les conventions sont des règles de droit qui impliquent la contrainte. En tant que telles, elles tendent à orienter la conduite humaine en attachant aux comportements contraires éventuels des sanctions, même si la violation des actes devrait alors n'être qu'hypothétique. La pratique montre toutefois que les contractants ne sont pas assurés du respect par l'autre partie des actions environnementales prévues. L'application de l'accord est garantie dès lors que l'entreprise a un intérêt économique à la réalisation des opérations. Les investissements permettant la réduction des rejets polluants sont effectués si l'industriel en attend en retour des bénéfices économiques, comme le montre l'engagement de Pétrobrás de réduction des émissions de gaz à effet de serre du 13 mai 1996.

Dans ce contexte, la détermination du statut des conventions paraît fondamentale. Elle tente de prendre la mesure de la conformité du droit à la morale tout en garantissant aux normes une validité juridique. Le caractère *soft* des clauses programmatrices permet une appréciation morale de la conduite humaine qui sous-tend le respect des énoncés. Il suppose une action qui est considérée conforme au devoir, c'est-à-dire à la loi morale. Dans ce cas, les partenaires entendent agir en faveur de l'environnement parce qu'ils pensent que leur démarche est imposée par une règle intérieure de conduite<sup>1648</sup>. Les sanctions de l'inexécution seront donc intermédiaires entre la simple contrainte morale et la répression.

Les conventions de lutte contre les pollutions préfigurent-elles alors une réconciliation de l'homme avec la nature ? Si tel est le cas, il convient de s'en

---

<sup>1648</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, op. cit., p.69-70.

réjouir. Mais, dans la mesure où la protection de l'environnement reste irrémédiablement subordonné à des impératifs économiques jugés supérieurs par l'homme lui-même, il est à craindre que les agressions environnementales perdurent. Les techniques conventionnelles ne constituent que des remparts contre des comportements abusifs, en sous-tendant le respect du principe constitutionnel de développement durable. Elles favorisent, dans l'intérêt des générations futures, la sensibilisation des êtres humains à la protection de la nature agressée et fragilisée. Elles participent au respect de ce que A. Kiss appelle la "règle d'or" de la protection de l'environnement qui "doit être la prévention et non la réparation"<sup>1649</sup>.

---

<sup>1649</sup> A. KISS, Problèmes juridiques de la pollution de l'air, *ADI Colloque, La protection de l'environnement et le droit international*, Leiden, Sijthoff, 1975, p.145, *loc. cit.*, p.154.



## **BIBLIOGRAPHIE**

I – OUVRAGES

A. OUVRAGES GENERAUX

B. OUVRAGES DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

II – THESES

III – ARTICLES

IV – MELANGES

V – RAPPORTS

VI – COLLOQUES



## I – OUVRAGES

### A. OUVRAGES GENERAUX

- AMSELEK, P.**, *Etudes de droit public*, Préface de J. Rivero, Cujas, 1964.  
 – *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris, Economica - PUAM, 1986.  
 – (sous la direction de), *Théorie des actes de langage, éthique et droit*, Paris, PUF, 1986.  
 – (sous la direction de), *Théorie du droit et science*, Paris, PUF-Léviathan, 1994.
- ARNAUD, A.-J.**, *Critique de la raison juridique, I, Où va la sociologie du droit ?*, Paris, LGDJ, 1981.  
 – *Pour une pensée juridique européenne*, Paris, PUF, 1991.
- ATIAS, C.**, *Epistémologie juridique*, Précis Dalloz, Paris, Dalloz, 2002.
- AUBRY, C., et RAU, C.-F.**, *Cours de droit civil français d'après la méthode de Zachariae*, (publication de 1869 à 1964).
- AUBY, J.-B., PERINET-MARQUET, H.**, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Précis Domat, Paris, Montchrestien, 6<sup>ème</sup> éd., 2001.
- AUBY, J.-M. (dir.)**, *Droit public*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1989.
- AUBY, J.-M., DRAGO, R.**, *Traité de contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 1984, 2 Vol.
- AUBY, J.-M., DUCOS-ADER, R.**, *Droit public*, Sirey, 1984.
- AUSTIN, J.L.**, *Quand dire c'est faire*, Paris, Ed. Le Seuil, 1991.
- BACHELET, M.**, *L'ingérence écologique*, Editions Frison Roche, Paris, 1995.
- BASTID, S.**, *Les traités dans la vie internationale, conclusion et effets*, Paris, Economica, 1985.
- BECHILLON, D. de.**, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, coll. de Droit public positif, Paris, Economica, 1996.  
 – *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997.
- BENABENT, A.**, *Les contrats spéciaux civils et commerciaux*, Domat, Droit privé, Paris, Montchrestien, 5<sup>ème</sup> éd., 1995.
- BERGEL, J.-L.**, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 4<sup>ème</sup> éd., 2003.
- BERLIOZ, G.**, *Le contrat d'adhésion*, Paris, 1976.
- BOBBIO, N.**, *Essais de théorie du droit*, textes traduits par M. Guéret, préface Riccardo Gyastini, « La pensée juridique », Paris, LGDJ, 1998.
- BOURETZ, P. (dir.)**, *La force du droit, Panorama des débats contemporains*, Paris, éd. Esprit, 1992.
- BRAIBANT, G., STIRN, B.**, *Le droit administratif français*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 7<sup>ème</sup> édition, 2005.

**BRECHON-MOULENES, C.** (dir.), *Réglementation et pratiques du code des marchés publics*, Paris, Dalloz, 1985.

**BUGGE, H.-C.**, *La pollution industrielle : problèmes juridiques et administratifs*, Paris, PUF, 1976.

**BURDEAU, G.**, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 3<sup>ème</sup> éd., 1982.

**CADIET, L.** (sous la dir.), *Le droit contemporain des contrats*, Paris, Economica, 1987.

**CARBONNIER, J.**, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10<sup>ème</sup> éd., 2001.

– *Sociologie juridique*, Quadrige, Paris, PUF, 1994.

– *Les obligations*, tome 4, Thémis, Droit privé, Paris, PUF, 22<sup>ème</sup> éd. refondue, 2002.

– *Droit civil – Les biens*, Paris, PUF, 16<sup>ème</sup> édition, 1995.

**CARRE DE MALBERG, R.**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, Paris, CNRS, Sirey, 1920.

**CHAPUS, R.**, *Droit administratif général*, Domat Droit public, tome 1, Paris, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd., 2001.

– *Droit administratif général*, Domat Droit public, tome 2, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd., Paris, 2001.

– *Droit du contentieux administratif*, Précis Domat, Droit public, Paris, Montchrestien, 11<sup>ème</sup> éd., 2004.

**CHATRIE, I., UHALDEBORDE, J.-M. (dir.)**, *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996.

**HAZEL, F., COMMAILLE, J.** (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, coll. Droit et société, Paris, LGDJ, 1991.

**CHEVALLIER, J.**, *Le service public, Que sais-je ?*, n°2359, Paris, PUF, 4<sup>ème</sup> éd. corrigée, 1997.

– *L'Etat de droit*, coll. Clefs, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Montchrestien, 4<sup>ème</sup> éd., 2203.

– *L'Etat*, Connaissance du droit, Paris, Dalloz, 1999.

**CINQUIEMES JOURNEES RENE SAVATIER**, Poitiers, 5 et 6 octobre 1995, *Droit de la crise : crise du droit ? Les incidences de la crise économique sur l'évolution du système juridique*, Publications de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers éditées par les PUF, Paris, 1997

**CLAM, J., MARTIN, G.** (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Droit et Société, Recherche et Travaux, 5, Paris, LGDJ, 1998.

**COHEN-TANUGI.**, *Le Droit sans l'Etat : sur la démocratie en France et en Amérique*, Paris, PUF, 1992.

**COLAS, D. (dir.)**, *L'Etat de Droit*, Travaux de la mission sur la modernisation de l'Etat, Paris, PUF, Questions, 1987.

– *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988.

**COLSON, J.-Ph.**, *Droit public économique*, manuel, Paris, LGDJ, 3<sup>ème</sup> éd., 2001.



**COLSON, J.-P., LEMIEUX, D. (dir.),** *Le droit supranational et les techniques contractuelles*, Laval (Canada), Institut québécois des Hautes études internationales de l'Université Laval, 1997.

**COMBACAU, J., SUR, S.,** *Droit international public*, Précis Domat, Droit public, Paris, Montchrestien, 6<sup>ème</sup> éd., 2004.

**COMTE, Ph.,** *Un espoir pour les entreprises publiques : les contrats de programme ORTF, Electricité de France, SNCF, 1970-1974*, Notes et études documentaires, 26 février 1975, n°4167 – 4168, Paris, La Documentation française, 1975..

**CORNU, G.,** *Linguistique juridique*, Domat, Montchrestien, Paris, 2<sup>ème</sup> éd., 2000.

**CROZIER, M.,** *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987.

– *On ne gouverne pas la Société par décret*, Paris, Grasset, 1979.

– *Comment réformer l'Etat ? Trois pays, trois stratégies : Suède, Japon, Etats-Unis*, Paris, La Documentation française, 1988.

**DAILLIER, P., PELLET, A.,** *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7<sup>ème</sup> éd., 2002.

**DAVID, R., JAUFFRET-SPINOSI, C.,** *Les grands systèmes de droit contemporains*, Précis Dalloz, Paris, 10<sup>ème</sup> éd., 1992.

**DELMAS-MARTY, M.,** *Le flou du droit*, Les voies du droit, Paris, PUF, 1986.

**DEMOGUE, R.,** *Traité des obligations en général, II. Effets des obligations*, Paris, Rousseau et Compagnie des Editeurs, 1933.

**DEMOLOMBE, C.,** *Traité des contrats ou des obligations en général*, Paris, 1877.

**DUFAU, J.,** *Le domaine public*, Publications du Moniteur, Paris, 2001.

**DUGUIT, L.,** *Traité de Droit constitutionnel*, 3<sup>ème</sup> éd., 5 Vol. Editions Fontemoing de Bocard, Paris, 1923 à 1927, réimpression Cujas, Paris, 1972.

**DUPUIS, J.,** *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, coll. Gestion, Paris, PUF, 1991.

**DUPUY, P.-M.,** *Droit international public*, Précis Dalloz, coll. Droit public science politique, Dalloz, Paris, 7<sup>ème</sup> éd., 2004.

– *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 3<sup>ème</sup> éd., 2002.

**DURANTON, A.,** *Cours de droit français sur le Code civil*, Bruxelles, 3<sup>ème</sup> édition, 1833.

**EISENMANN, C.,** *Cours de droit administratif*, II Volumes, Paris, LGDJ, 1983.

**EWALD, F., LORENZI, J.-H.,** *Encyclopédie de l'assurance*, Paris, Economica, 1998.

**FLOUR, J., AUBERT, J.-L., SAVAUX, E.,** *Droit civil. Les obligations, volume 1 : L'acte juridique*, coll. U, Paris, Armand Colin, 10<sup>ème</sup> éd., 2002.

**FROSSARD, J.,** *La distinction des obligations de moyens et des obligations de résultat*, Paris, LGDJ, 1965.

**GATSI, J.,** *Le contrat-cadre*, Paris, LGDJ, 1996.

- *Les contrats spéciaux*, Cursus, Armand Colin, Paris, 1998.
- GAUDEMET, Y.**, *Les naissances du Droit : le temps, le pouvoir et la science au service du droit*, Précis Domat, Paris, Montchrestien, 3<sup>ème</sup> éd., 2001.
- GAUDIN, J.-P.**, *La négociation des politiques publiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- *Gouverner par le contrat : l'action publique en question*, Paris, Les presses de Sciences PO, 1999.
- *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Les presses de sciences Po, 2002.
- GAUDIN, J.-P., NOVARINA, G.**, *Politiques publiques et négociations, multipolarités, flexibilités, hiérarchies : quelques courants contemporains de recherche*, Paris, Editions du CNRS, 1997.
- GENY, F.**, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, 1899.
- *Science et technique en droit privé positif*, 1915-1924.
- GIDDENS A.**, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- GOYARD-FABRE, S.**, *Essai de critique phénoménologique du droit*, Librairie Klincksieck, Paris, 1972.
- GRAWITZ, M.**, *Lexique des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, 1994.
- GUGLIELMETTI, G.**, *I contratti normative*, Paris, Pedone, 1969.
- GUGLIELMI, G.J., KOUBI, G.**, *Droit du service public*, Domat droit public, Paris, Montchrestien, 2002.
- GUIBAL, M., RAPP, L.**, *Contrats des collectivités locales*, Editions juridiques Lefebvre, Levallois-Perret, 1995.
- HART, H.-L.-A.**, *Le concept de droit*, trad. Van de Kerchove, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires de Saint-Louis, 1994.
- HEGEL, G.-W.-F.**, *Principes de la philosophie du Droit ou Droit Naturel et science de l'Etat en abrégé*, trad. Robert Derathé, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1982.
- HIRSCHERN, M.**, *Max Weber et la sociologie française*, Logiques Sociales, L'Harmattan, 1988.
- HUBRECHT, H.-G.**, *Droit public économique*, Cours Dalloz, Série Droit public - science politique, Paris, Dalloz, 1997.
- HUET, J.**, *Traité de droit civil. Les principaux contrats spéciaux*, (sous la direction de J. Ghestin), Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 2001.
- IEHRING**, *Der Zweck im Recht*, 1880.
- JACQUOT, H.**, *Le statut juridique des plans français*, Paris, LGDJ, 1973.
- JEAMMAUD, A.**, *Norme et règle de Droit*, Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université de Lyon, 1972.
- JELLINEK.**, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, 1892.
- *Allgemeine Staatslehre*, 1<sup>ère</sup> édition, 1900.
- JEZE, G.**, *Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des Etablissements publics*, 3 volumes 1927-1934.

**JOBERT, B., MULLER, P.,** *L'Etat en action : politiques, publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

**JOURNEE D'ETUDES DU SERAM.,** *Planification et décentralisation, les contrats de plan*, Publications du SERAM, Montpellier, avril 1984.

**JOURNEES RENE SAVATIER.,** (Poitiers, 24-25 octobre 1985), *L'évolution contemporaine des contrats*, Publications de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Paris, PUF, 1986.

**KALINOWSKI, G.,** *La logique des normes*, Paris, PUF, 1972.

– *Etudes de logique déontique, I (1953-1969)*, Paris, LGDJ, 1972.

**KANT, E.,** *Introduction à la métaphysique des mœurs*, La Pléiade, Paris, Gallimard, 1986.

– *Fondements de la métaphysique des mœurs*, traduction et notes par V. Delbos, Le Livre de Poche, Librairie Générale Française, Paris, 2001.

**KELSEN, H.,** *Théorie Générale des normes*, traduit de l'allemand par Olivier Beaud et Fabrice Malkani, coll. Léviathan, Paris, PUF, 1996.

– *Théorie pure du Droit*, Editions de la Baconnière, Neuchâtel, 1953, 205 p. ; et trad. Ch. Eisenmann, Dalloz, Institut Kelsen 1962, Bruylant-LGDJ, 1999.

**LABBEE, X.,** *Les critères de la norme juridique*, manuel, coll. Droit, Presses universitaires de Lille, 1994.

**LAMBERT-FAIVRE, Y.,** *Droit des assurances*, Précis Dalloz, Paris, 11<sup>ème</sup> éd., 2001.

**LAMY ASSOCIATIONS, t. 1,** Lamy S.A., éd. juridiques et techniques, Paris, 1999.

**LAUBADERE, A. de., DELVOLVE, P.,** *Droit public économique*, Dalloz, Paris, 5<sup>ème</sup> éd., 1986.

**LAUBADERE, A. de., MODERNE, F., DELVOLVE, P.,** *Traité des contrats administratifs*, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 1983, tome 1, 1984, tome 2.

**LOCHAK, D. (dir.),** *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF-CURAPP, 1989.

**LYOTARD, J.-F.,** *La condition postmoderne*, Coll. Critique, Les Editions de Minuit, Paris, 1979.

– *Le postmoderne expliqué aux enfants, Correspondance (1982-1983)*, Edition Galilée, Paris, 1988.

**MADIOT, Y.,** *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte mixte en Droit public français*, Paris, LGDJ, 1971.

**MALAUURIE, P., AYNES, L., GAUTIER, P.-Y.,** *Les contrats spéciaux*, Paris, Defrénois, 2003.

**MALLINVAUD, Ph.,** *Droit des obligations*, Paris, Litec, 7<sup>ème</sup> éd., 2001.

**MESCHERIAKOFF, A.-S.,** *Droit public économique*, Paris, PUF, 1996.

**MOCKLE, D.,** *Recherches sur les pratiques administratives pararéglementaires*, Paris, LGDJ, 1984.

**MODERNE, F.,** *Les quasi-contrats administratifs*, Sirey, 1995.

**MONNIER, E.**, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> édition, 1992.

**MONTAGNIER, G., GUINCHARD, S. (dir.)**, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 14<sup>ème</sup> éd., 2003.

**MONTANIER, G.**, *Le contrat*, P.U.G., 2000.

**MORAND, C.-A.**, *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1991.

**MORAND-DEVILLER, J.**, *Cours de Droit administratif*, Montchrestien, 3<sup>ème</sup> éd., 1993.

**MOREAU, J. (dir.)**, *Droit public, droit administratif*, Tome 2, Paris, Economica, 3<sup>ème</sup> édition, 1995.

**MOREAU, J., DARCY, G. (dir.)**, *La libre administration des collectivités locales. Réflexions sur la décentralisation*, Paris, Economica, 1984.

**MORFAUX, L.-M.**, *Vocabulaire de la philosophie et des sciences humaines*, Armand Colin, Paris, 1980.

**MOUSSERON, J.-M.**, *Technique contractuelle*, Paris, Editions juridiques Lefèbvre, 1999.

**NIORT, J.-F., VANNIER, G.**, *Michel Villey et le droit naturel en question*, coll. Logiques juridiques, Paris, Editions L'Harmattan, 1994.

**OST, F., VAN DE KERCHOVE, M.**, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Les voies du droit, Paris, PUF, 1988.

– (dir.), *Le jeu : un paradigme pour le droit*, coll. Droit et Société, Paris, LGDJ, 1992.

**OVERSTAKE, J.-F.**, *Essai de classification des contrats spéciaux*, Paris, LGDJ, 1969.

**PADIOLEAU, J.-G.**, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

**PEQUIGNOT, G.**, *La Théorie Générale du contrat administratif*, Paris, Pedone, 1945.

**PERRIQUET, E.**, *Les contrats de l'Etat*, 1890.

**PINAUD X.**, *L'intégration de considérations sociales et environnementales dans les marchés publics*, PULIM, 2003, coll. Les cahiers du Criveau.

**POINSARD, R.**, *L'évaluation des politiques publiques en France*, Bruxelles, IISA, 1987.

**PONTIER, J.-M.**, *L'Etat et les collectivités locales : la répartition des compétence*, Paris, LGDJ, 1978.

**PREVAULT.**, *La doctrine juridique de Kelsen*, Annales de l'Université de Lyon, 1965.

**RAUCENT, L.**, *Pour une théorie critique du Droit*, Paris, Duculot, 1975.

**RAYMUNDIE, O.**, *Gestion déléguée des services publics en France et en Europe*, Editions Le Moniteur, Paris, 1995.

**RICHER, L.**, *Droit des contrats administratifs*, Paris, LGDJ, 3<sup>ème</sup> éd., 2002.

**RIPERT, G.**, *Les forces créatrices du Droit*, Paris, LGDJ, 1994.

**SAVATIER, R.**, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui. L'universalisme renouvelé des disciplines*, Paris, Dalloz, 2<sup>ème</sup> série, 1959.

– *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui. Panorama des mutations*, 1<sup>ère</sup> série, Paris, Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition, 1964.

– *Du droit civil au droit public à travers les personnes, les biens et la responsabilité civile*, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 1950.

**SCHMIDT, K.**, *Handelsrecht*, Cologne, Berlin, 1982.

**SERVERIN, E., LASCOUMES, P., LAMBERT, T.-H.**, *Transactions et pratiques transactionnelles : sujets et objets des transactions dans les relations conflictuelles de droit privé et de droit public*, Paris, Economica, 1987.

**SFEZ, L.**, *L'administration prospective*, Armand Colin, 1970.

**SOURIOUX, J.-L.**, *Le langage du droit*, Paris, PUF, 1975.

**STARCK, B., ROLAND, H., BOYER, L.**, *Introduction au droit*, Paris, Litec, 5<sup>ème</sup> éd., 2000.

– *Obligations, I. Responsabilité délictuelle*, Paris, Litec, 5<sup>ème</sup> éd., 1996.

**TERNEYRE, Ph.**, *La responsabilité contractuelle des personnes publiques en droit administratif*, Paris, Economica, 1989.

**TERRE, F.**, *Introduction Générale au droit*, Paris, Dalloz, 6<sup>ème</sup> éd., 2003.

**TERRE, F., SIMLER, Ph., LEGUETTE, Y.**, *Droit civil – Les obligations*, Paris, Précis Dalloz, 8<sup>ème</sup> éd., 2002.

**TEUBNER, G.**, *Le droit, un système autopoïétique*, Les voies du droit, Paris, PUF, 1993.

– *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, traduit de l'allemand par N. Boucquey avec la collaboration de G. Maier, La pensée juridique moderne, Bruylant, LGDJ, 1996.

**TIMSIT, G.**, *Archipel de la norme*, coll. Les voies du droit, Paris, PUF, 1997.

– *Thèmes et systèmes de droit*, Les voies du droit, Paris, PUF, 1<sup>ère</sup> éd., 1986.

**TIMSIT, G., A. CLAISSE, N. BELLOUBET-FRIER**, *Les administrations qui changent. Innovations techniques et nouvelles technologies ?*, Paris, PUF, 1996.

**TRIEPEL**, *Völkerrecht und Landsrecht*, 1899.

**TUNC, A.**, *La responsabilité civile*, Paris, Economica, 2<sup>ème</sup> éd., 1989.

**TURPIN, D.**, Note sous le jugement du Tribunal administratif de Montpellier du 8 juillet, 1985, *M. Willy Diméglio c/ Conseil régional du Languedoc-Roussillon*, *AJDA* 20 février 1986, p.109.

**VAN DE KERCHOVE, M., OST, F.**, *Le droit ou les paradoxes du jeu*, coll. Les voies du droit, Paris, PUF, 1992.

**VEDEL, G., DELVOLLE, P.**, *Droit administratif*, tome 2, Thémis, Droit public, Paris, PUF, 12<sup>ème</sup> édition, 1992.

**VILLIERS, M. de (dir.)**, *Droit public général*, Manuels, Paris, Litec, 2<sup>ème</sup> édition, 2003.

**VIRALLY, M.**, *La pensée juridique*, coll. Théorie générale du droit, "Les introuvables", Avant-propos de Pierre-Marie Dupuy et Charles Leben, Paris, Editions Panthéon Assas, LGDJ, 1998.

**WEBER, M.**, *Rechtssoziologie*, Neuwied, Ed. Luchterhand, 1960.

## B. OUVRAGES DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

**ABDELMALKI, L., MUNDLER, P.**, *Economie de l'environnement*, Coll. Les Fondamentaux, Paris, Hachette, 1997.

**Assurances des Risques d'Entreprises**, Juridique, Fiscal, Comptable, Editions Francis Lefebvre, Levallois, 1994.

**BILLAUDOT, F., BESSON-GUILLAUMOT, M.**, *Environnement, urbanisme, cadre de vie*, Paris, Montchrestien, 1979.

**BIRNIE, P.-W., BOYLE, A.-E.**, *Basic Documents on International Law and the Environment*, Oxford, Clarendon, 1995.

**BOISSON DE CHAZOURNES, L., DESGAGNE, R., ROMANO, C.**, *Protection internationale de l'environnement : Recueil d'instruments juridiques*, Paris, Editions Pedone, 1998.

**BOTREL, J.**, *L'emballage*, Ed. Tec et Doc. Apria, 1991.

**BRAYER, G.** (sous la dir.), *Le droit environnemental de l'entreprise*, Paris, Les Editions CFCE, 1997.

**BURHENNE, W., ROBINSON, N.-A.**, *International Protection of the Environment : Conservation in Sustainable Development*, loose-leaf, 3 vol., New York, Oceana, 1995.

**Commission mondiale** sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Editions du Fleuve, Montréal, Québec, 1988.

**CORNU, M., FROMAGEAU, J.**, *Genèse du droit de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2001.

**DEPRIMOZ, J.**, *Réflexions sur l'étendue des risques assurables et leurs modalités de couverture*, O.C.D.E. 1984.

**DESPAX, M.**, *Droit de l'environnement*, Litec, Paris, 1980.

**DOUMBE-BILLE, S.**, *La protection de la vie sauvage et du patrimoine génétique*, Collection Science et Droit, Association Descartes, Paris, 1993.

**DOUSSAN, I.**, *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, Paris, L'Harmattan, 2002.

**DUCLOS, D.**, *Les Industriels et les risques pour l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1991.

**DUTHEIL DE LA ROCHERE, J., (dir.),** *Le droit communautaire de l'environnement, Mise en œuvre et perspectives*, Paris, La Documentation française, Collection Les études de la Documentation française, 1998.

**EDELMAN, B., HERMITTE, M.-A.,** *L'homme, la nature et le droit*, Christian Bourgois Editeur, 1988.

*ENVIRONNEMENT, Règles applicables aux entreprises*, Editions Francis Lefebvre, Levallois, 1995.

*ENVIRONNEMENT, Guide pratique du management environnemental, les outils et les acteurs pour aborder ou pérenniser une démarche volontaire de management de l'environnement*, Lyon, DPE, Coll. Normes et projets, 2<sup>ème</sup> éd., 1999.

**FAUCHEUX, S., NOEL, J.-F.,** *Les menaces globales sur l'environnement*, Paris, Editions La Découverte, 1990.

**FAUCHEUX, S., PASSET, R.,** *Quelle économie pour l'environnement ?*, Paris, "Economie appliquée", 1995.

**FROMAGEAU, J., GUTTINGER, Ph.,** *Droit de l'Environnement*, Paris, Eyrolles, 1993.

**GIROD, P.,** *La réparation du dommage écologique*, Paris, LGDJ, 1974.

**HOHMANN, H.-H.,** *Basic Documents of International Environmental Law*, Dordrecht, MNP, 1992, 3 volumes.

**IMPERIALI, C.,** *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Ed., Centres d'études et de recherches internationales et communautaires, Paris, Economica, 1998.

**JOLY-SIBUET, E., BOUDRY, P., LASCOUMES, P.,** *Administrer les pollutions et nuisances : étude des pratiques sociales sur deux terrains régionaux, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon*, Ministère de l'Environnement, Paris, 1985.

**KISS, A.-Ch.,** *Recueil de traités multilatéraux relatifs à la protection de l'environnement*, PNUE, Série référence 3, Nairobi, PNUE, 1982.

– *La protection internationale de l'environnement*, N.E.D., Paris, La Documentation française, 1997.

– *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 2<sup>ème</sup> éd., 2000.

**KISS, A., SHELTON, D.,** *Traité de Droit européen de l'environnement*, Une publication de la Conférence Permanente des Recteurs, Présidents et Vice-chanceliers des Universités Européennes, Editions Frison-Roche, Paris, 1995.

**LAMARQUE, J.,** *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, LGDJ, 1973.

**LAMBERT-FAIVRE, Y.,** *Risques et assurances des entreprises*, Précis Dalloz, Paris, 3<sup>ème</sup> éd., 1991.

**LASCOUMES, P.,** *Un droit de l'environnement négocié, volet discret d'une politique publique*, Paris, GAPP, CNRS, 1990.

– *L'éco-pouvoir. environnements et politiques*, Editions La Découverte, Série écologie et Société, Paris, 1994.

– (dir.), *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999.

**LASCOUMES, P., M. CALLON, Y. BARTHE**, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

**LAVIEILLE, J.-M.**, *Droit international de l'environnement*, Paris, Ellipses, 1998.

– *Conventions de protection de l'environnement : secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, Limoges, Presses Universitaires du Limousin, 1999.

**LAVOILLOTTE, M.-P.**, *Les contrats privés d'élimination des déchets*, PUAM, 2002.

**LEFEVRE, F.**, *Environnement, règles applicables aux entreprises*, Paris, Ed. Lefebvre, 1995.

**LEPAGE-JESSUA, C.**, *Audit d'environnement, Législation, Méthodologie, Politiques européennes*, Paris, Dunod, 1992.

**MARTIN, G.**, *Le droit à l'Environnement, de la responsabilité civile pour faits de pollution au droit à l'environnement*, Paris, PPS, 1978.

– *Le dommage écologique*, Rapport PIREN, CNRS, 1989.

**MORAND-DEVILLER, J.**, *Le droit de l'environnement*, Paris, Editions ESTEM, 1996.

– *Le droit de l'environnement, Que sais-je ?*, Paris, PUF, 2003.

**OCDE**, *La performance environnementale des marchés publics : vers des politiques cohérentes*, Publications de l'OCDE, novembre 2003.

**OST, F.**, *La nature hors la loi ; l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Editions La Découverte, 1995.

**OST, F., GURWIRTH S.**, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Facultés Universitaires de Saint-Louis, 1996.

**PONTAVICE, E. du.**, *La pollution des mers par les hydrocarbures : à propos de l'affaire du Torrey-Canyon*, Paris, LGDJ, 1968.

**PRIEUR, M.**, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Paris, Dalloz, 5<sup>ème</sup> éd., 2004.

**PRIEUR, M., DOUMBE-BILLE, S. (dir.)**, *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Universités francophones, AUFELF - UREF, Bruylant, Bruxelles, 1998.

**REMOND-GOUILLOUD, M.**, *Du Droit de détruire : essai sur le droit de l'environnement*, Paris, PUF, 1989.

**ROBINSON, N.-A., HASSAN, P., BURHENNE-GUILMIN, F.**, *Agenda 21 and the UNCED Proceedings*, 6 vol., Dobbs Ferry, Oceana, 1992.

**ROCHE, C.**, *Droit de l'environnement*, Paris, Galiano Ed., 2001.

**ROELANTS DU VIVIER, F.**, *Les vaisseaux du poison, la route des déchets toxiques*, Editions Le sang de la terre, 1988.

**ROMI, R.**, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2001.



- *L'administration de l'environnement*, Paris, Ed. européennes, Erasme, 1990.
- *Les collectivités locales et l'environnement*, Paris, LGDJ, 1998.
- *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Paris, Litec, 3<sup>ème</sup> éd., 2004.
- *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2005.

**RUMMEL-BULSKA, I., OSAFO, S. (Ed.)**, *Selected multilateral treaties in the field of the environment*, Cambridge, Grotius Publications Ltd, 2 vol. (vol. 1, 1983 « 1933-1979 » ; vol.2, 1991 «1979-1989 »).

**SANDS, Ph., TARASOFSKY, R., WEISS, M.**, *Principles of International Environmental Law*, 3 vol., Manchester, Manchester Univ.Pr., 1995.

Vol. I : Frameworks, Standards and Implementation.

Vol. II : Documents in International Environmental Law.

Vol. III : Documents in European Community Environmental Law.

**SACHS, I.**, *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Les Editions ouvrières, 1980.

- *L'écodéveloppement : stratégies pour le XXIème siècle*, Paris, Syros, 1997.

**UNTERMAIER, J.**, *Année de l'environnement 1980 : volume 1, le droit de l'environnement, réflexion pour un premier bilan*, Paris, PUF, 1980.

**VAN LANG, A.**, *Droit de l'environnement*, Paris, PUF, 2002.

## II – THESES

**AMSELEK, P.**, *Méthode phénoménologique et théorie du droit*, thèse, Paris, LGDJ, 1964.

**BAUCOMONT, M.**, *L'industrie et la protection juridique de l'environnement*, thèse, Paris II, 1991.

**BECHILLON, D. de.**, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, thèse droit public, Pau, 1993.

**BERNARD-DUCHEZ, M.-H.**, *Recherche sur la coopération entre personnes publiques*, thèse, Toulouse, 1979.

**BIRBES, J.**, *L'incitation publique à l'investissement dans la lutte contre la pollution industrielle des eaux*, thèse, Montpellier, 1975.

**BROUSOLE, D.**, *Le rail et la route*, thèse, Dijon, 1978, Economica, 1981.

**CABALLERO, F.**, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, thèse droit, Paris, LGDJ, 1981.

**CAPITANT, R.**, *Introduction à l'étude de l'illicite. L'impératif juridique*, thèse droit, Librairie Dalloz, Paris, 1928.

**CAUDAL, S.**, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, thèse droit, Lyon III, 1993.

**CAYLA, O.**, *La notion de signification en droit, contribution à une théorie du droit naturel de la communication*, thèse Paris II, (dact.) 1992.

**CHAMPAGNE, G.**, *Les sanctions de l'inexécution des décisions concertées de l'administration à caractère économique*, thèse, Poitiers, (dact.) 1979.

**CHEVALLIER, F.**, *Contribution à l'étude des actes directifs*, thèse, Paris II, 1975.

**CRUCHAUDET, F.**, *Les réseaux et la protection juridique de l'environnement*, thèse, Lyon 3, 2001.

**DELACOUR, E.**, *La notion de délégation de service public. Essai de définition d'une nouvelle catégorie de contrat administratif*, thèse, Paris 1, 1997.

**DREYFUS, J.-D.**, *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, thèse, Paris I, L'Harmattan, 1997.

**FABRE, P.**, *La politique conventionnelle des prix, les engagements de stabilité et les contrats de programme*, thèse, Toulouse I, 1972.

**FARJAT.**, *L'ordre public économique*, thèse, Dijon, 1961.

**FLECHER-BOURJOL, D.**, *La politique contractuelle dans l'administration locale*, thèse, Montpellier, 1978.

**FOLLIOT, L.**, *Pouvoirs des juges administratifs et distinction des contentieux en matière contractuelle*, thèse, Paris II, (dact.) 1994.

**GALLIAY, C.**, *Les contrats entre personnes publiques*, thèse, Toulouse, 1978.

**GENY, B.**, *Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'Administration*, thèse, Nancy, 1930.

**GUIHEUX, G.**, *La notion de délégation de service public*, thèse, Rennes 1, 1996.

**HECQUARD-THERON, M.**, *Essai sur la notion de réglementation*, thèse Toulouse, Paris, LGDJ, 1977.

**JACQUOT, H.**, *Recherche sur le régime juridique et la nature juridique du plan française*, thèse, Bibl. de droit public, Paris, LGDJ, 1968.

**LAVOILLOTTE, M.-P.**, *Les contrats privés d'élimination de déchets. Contribution des contrats de droit privé à la protection de l'environnement*, thèse, Dijon, 2001.

**MADIOT, Y.**, *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral. Essai d'une théorie générale de l'acte mixte en droit public*, thèse, Poitiers, 1969.

**MALAURIE, P.**, *L'ordre public et le contrat*, thèse, Paris, 1951.

**MARTIN, G.**, *De la responsabilité civile pour les faits de pollution au droit de l'environnement*, thèse Nice, (dact.) 1976.

**MARTIN V.**, *Procédures contractuelles et politiques de l'environnement*, thèse, Montpellier I, 2000.

- MIAILLE, M.**, *Les moyens d'exécution du plan*, thèse Montpellier, (dact.) 1969.
- PEQUIGNOT, G.**, *Théorie générale du contrat administratif*, thèse, Montpellier, 1945.
- PERSONNE, M.**, *contribution à la méthodologie d'intégration de l'environnement dans les PME-PMI : évaluation des performances environnementales*, thèse Institut national des sciences appliquées de Lyon et Ecole nationale supérieure des mines de Saint-Etienne, 1998.
- ROUHETTE, G.**, *Contribution à l'étude critique de la notion de contrat*, thèse Paris, 1965.
- SESTIER, J.-F.**, *Le développement des techniques administratives conventionnelles*, thèse droit, Lyon III, 1988.
- SOGLO, K.**, *Le marché d'entreprise de travaux publics*, thèse, Toulouse 1, 1997.
- UNTERMAIER, J.**, *La conservation de la nature et le droit public*, thèse droit, Lyon, 1972.
- VIER, C.-L.**, *Le procédé contractuel dans l'Administration économique*, thèse, Paris, II, 1972.
- ZANKAS, P.**, *La responsabilité des Etats pour les actes de négligence*, Genève, 1952.

### III - ARTICLES

- ABELSON, N., BALCO, J.**, The risks of an environmental audit, *Risk Management*, février 1992, p.14.
- Agence de l'eau RMC**, Ferti-mieux : bilan de dix ans de conseil, *Le magazine de l'Agence de l'eau RMC*, n°64, décembre 2003, p.26.
- AGO, R.**, Science juridique et Droit international, *RCADI* 1956-II, vol. 90, p.849.
- AGUILA, Y.**, Marché d'entreprise de travaux publics : le code leur est-il applicable ?, *MTP* 27 septembre 1991, p.56.
- ALBERTINI, P.**, Les collectivités locales et l'environnement, *AJDA* 1993, p. 835.
- ALLAND, D.**, *Ouverture : le contrat dans tous ses états*, *Droits*, 1990, n° 12, *Le contrat*, p.1.
- ALPA, G.**, Le contrat " individuel " et sa définition, *RIDC* 1988-2, p.327.
- AMSELEK, P.**, La phénoménologie et le Droit, *APD* 1972, p.185.
- Une méthode peu usuelle d'identification des contrats administratifs : l'identification directe, *RA* 1973, p.633.

- Réflexions critiques autour de la conception kelsenienne de l'ordre juridique, *RDP* 1978, p.5.
- Norme et Loi, *APD*, n° 25, 1980, p.89.
- L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, *RDP* 1982, p.275 ; in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.A. Morand, Paris, Publisud 1991, p.129.
- La qualification des contrats de l'administration, *AJDA* 1983, p.3.
- Kelsen et les contradictions du positivisme juridique, *APD*, 1983, p.227.
- L'acte juridique à travers la pensée de Charles Eisenmann, in P. Amselek, (dir.) *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris, Economica, PUAM, 1986.
- Philosophie du droit et théorie des actes de langage, in P. Amselek (dir.), *Théorie des actes de langage, éthique et droit*, Paris, PUF, 1986, p.109.
- L'interpellation actuelle de la réflexion philosophique par le droit, *Droits*, n°4, *Crises dans le droit*, 1987, p.123.
- Le droit, technique de direction des conduites humaines, *Droits*, n°10, *Définir le Droit /1*, 1989, p.7.
- La teneur indéçise du Droit, *RDP* 1991-5, p.1199.
- Propos introductifs, in P. Amselek (dir.), *Théorie du droit et science*, Paris, PUF-Léviathan, 1994, p.7.

**ANTOINE, J.**, Une affaire d'opinion publique, in *Dossier : les outils de management de l'environnement, Responsabilité et environnement*, n°6, avril 1997, p.47.

**ARANGIO-RUIZ, G.**, Interventions orales, Colloque 1973, *La protection de l'environnement et le Droit international*, A.D.I., Leiden, Sijthoff 1975, p.540.

**ARNAUD, A.-J.**, Essai d'une définition stipulative du droit, *Droits*, n°10, *Définir le Droit*, 1989, p.11.

- *Entre modernité et mondialisation : cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'Etat*, coll. Droit et société, Paris, LGDJ, n°20, 1998.

- Les transformations de la régulation juridique et la production du droit. Introduction, in J. Clam et G. Martin (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Droit et Société, Recherche et Travaux, 5, Paris, LGDJ, 1998, p.75.

**ARRIGHI DE CASANOVA.**, Les quasi-contrats du plan, *Droit Social*, 1965, p.341.

**AUBY, J.-B., MAUGÛE, C.**, Les contrats de délégation de service public, semaine juridique, *JCP, éd. G*, n° 9, Doctr. 3743, 2 mars 1994, p.115.

**AUBY, J.-B.**, Prescription juridique et production juridique, *RDP* 1988, p. 673.

- Délégations de Service Public, comment reconnaître ces conventions ?, *MTP*, 8 novembre 1996, p.50.

- Bilan et limites de l'analyse juridique de la gestion déléguée du service public, *RFDA* 1997, n° spécial sur la gestion déléguée.

**BARATE, C.**, Les relations contractuelles Etat - Collectivités locales, *RA*, 1977, p.475.

**BARBANSON, G.**, Les usagers et la maladministration, *RFAP* janvier-mars 1988, n°45, p.17.

**BARBERIS, J.-A.**, Le concept de traité international et ses limites, *AFDI* 1984, p.239.

**BARNIER, M.**, L'environnement, l'action des départements, in l'environnement et les collectivités territoriales, *Cahiers du CNFPT*, avril 1993, p.116.

– Les options de M. Barnier à l'égard des collectivités locales, *La Lettre des Ecomaires*, n°8, juillet 1993.

**BARON, C.**, La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique, *Droit et Société*, n°54, 2003, p.329.

**BATAILLER, F.**, Une nouvelle technique d'économie concertée : les "quasi-contrats" pour l'exécution du Plan, *R.S.F.*, 1964, p.365 s.

– Une nouvelle technique d'économie concertée : les quasi-contrats pour l'exécution du plan, *R.S.F.*, 1965, p.345.

**BATIFFOL, H.**, La crise du contrat et sa portée, *APD*, tome 13, *Sur les notions de contrats*, Paris, Dalloz, 1968, p.14.

**BAXTER, R.-R.**, International Law in "Her Infinite Variety", *ICLQ* 1980, p. 549.

**BAZEX, M.**, Contrats de plan entre l'Etat et les entreprises publiques, *AJDA* 20 février 1984, p.68.

**BAZEX, M., GUYON, Y.**, L'extension du secteur public, *JCP* 1983, Chron. 3127, p.149 s.

**BECHILLON, D. de.**, Le contentieux administratif de l'annulation en matière contractuelle : une présentation graphique, *LPA* 14 mai 1990, p.10.

– Le contrat comme norme dans le droit public positif, *RFDA* janvier-février 1992, p.15.

**BERGERES, M.-C.**, Nouveau droit des marchés publics –Protéger l'environnement grâce aux achats écologiques, *MTP* 1<sup>er</sup> février 1992, p.174.

**BERGOUGNOUX, J.**, La planification à Electricité de France et le contrat de plan Etat - EDF (1<sup>ère</sup> partie), *CJEG* avril 1985, n°339, p.111.

**BERGOUGNOUX, J., RIVIER, J.**, La planification à Electricité de France et le contrat de plan Etat - EDF, (2<sup>ème</sup> partie), *CJEG* mai 1985 – n° 400, p.161.

**BERLIOZ-HOUIN**, L'application volontaire de la loi française, *Revue jurisprudence com.*, n° spécial, février 1984, p.33.

**BERNARD, P.**, La décentralisation à la française, *AJDA* 25 novembre 2002, p.1253.

**BEZANÇON, X.**, Une approche historique du partenariat public - privé, in CHATRIE, I., UHALDEBORDE. J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP 1996, p.27.

**BEZANÇON, X., VAN RUYMBEKE, O.**, Le marché d'entreprise de travaux publics : une forme particulière de concession ?, *AJDA* 1990, p.813.

**BEZARD, P.**, Droit de la crise : crise du droit ?, in Cinquièmes journées René Savatier, Poitiers, 5 et 6 octobre 1995, *Droit de la crise : crise du droit ? Les incidences de la crise économique sur l'évolution du système juridique*, Publications de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers éditées par les PUF, Paris, 1997, p.39.

- BEZOU, E.**, Système de management environnemental, Audit, certification et règlement Eco-audit, *AFNOR*, Paris, 1997, n°294, p.61.
- BIEKART, J.-W.**, Environmental Covenants Between Government and Industry, A. Dutch NGO's Experience, *RECIEL*, Volume 4, Number 2, 1995, p.141.
- BIENVENU, J.-J.**, Actes juridiques et classification, *Droits*, n°7, 1988, p.21.
- BILLAUDOT, F.**, La planification des ressources en eau, *RFDA*, 1993, p.1152.
- BILLET, Ph.**, Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques, *Droit de l'environnement*, n°113, numéro spécial, novembre 2003, p.215.
- BINCZAK, P.**, Note sous C.E. 22 août 2002, *SFR c. commune de Vallauris*, *AJDA* 25 novembre 2002, p.1300.
- BOHNE, E.**, Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug, in Blankenburg E., Lenk K. (éd.), *Organisation und Recht, Opladen, Westdeutscher Verlag Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Vol.7, 1980, p.20 s.  
– Absprachen zwischen Industrie und Regierung in der Umwelt-politik, in Gessner V., Winter G. (éd.), *Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft*, Opladen, Westdeutscher Verlag, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd.8, 1982, p.266 s.
- BOIVIN, J.-P., HERCE, S.**, La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs, *AJDA* 6 octobre 2003, p.1765.
- BOY, L.**, L'éco label communautaire, un exemple de Droit post-moderne, *RID éco*. Louvain, n° 1/1996, p.69.  
– La référence au principe de précaution et l'émergence de nouveaux modes de régulation ?, *LPA*, 8 janvier 1997, p.4.
- BRACONNIER, S.**, Un contrat en péril : le marché d'entreprise de travaux publics. A propos des arrêts du Conseil d'Etat, du 8 février 1999 *Préfet des Bouches du Rhône c/ Commune de la Ciotat* et du 30 juin 1999 *Département de l'Orne, Société Gespace France*, *RFDA* novembre-décembre 1999, p.1172.
- BRARD, Y.**, Le mandat comme fondement des contrats administratifs entre personnes privées, *JCP* 1981, I, 3032.
- BRECHON, C.**, Remarques sur la notion de nullité absolue dans le contentieux des contrats administratifs, *JCP* 1973, I, 2588.
- BRENAC, E.**, Corporatismes et politiques intersectorielle : la politique de l'environnement, in Colas, D., *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988, p.127 s.
- BRETT, Y.-B.**, Risques industriels, les assureurs ne veulent plus être les seuls, *L'Environnement Magazine*, n° 1522, novembre 1993, p.62 s.
- BRIERLY, J.-L.**, Le fondement du caractère obligatoire du Droit international, *RCADI* 1928-III, vol. 23, p.467.
- BROEK, J. van den**, Covenant and Permit in the Dutch Target Group Consultation, in *Environmental Contracts and Covenants :New Instrument for a Realistic Environmental Policy ?*, J. van Dunné (éd.), 1993, p.33.
- BROUSOLE, D.**, Les contrats d'entreprise, *RA*, 1978, p.309.

**BRUERE, J.-C.**, Le consensualisme dans les contrats administratifs, *RDP* 1996, p.1715.

**BRUNOT, M.**, Les régimes de prix concertés, *Droit Social* 1974, p.69.

**BURON, C.**, Les contrats d'aménagement conclus entre l'Etat et les villes moyennes, *AJDA*, 1976, p.510.

**CADIC, J.-Y.**, Le contrat de programme. Essai de rationalisation de la gestion des entreprises publiques, *AJDA* 20 décembre 1979, n°12, p.12.

**CADIET, L.**, Interrogations sur le Droit contemporain des contrats, *in, Le Droit contemporain des contrats*, sous la direction de L. Cadiet, Paris, Economica 1987, p.7.

**CAILLOSSE, J.**, Sur la progression en cours des techniques contractuelles d'administration, *in* L. Cadiet (dir.), *Le Droit contemporain des contrats*, Paris, Economica, 1987, p.89.

– Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat, *RFAP* 2003, n°105-106, p.121.

**CARBONNIER, J.**, Sociologie et Droit du Contrat, *Annales de la Faculté de Droit de Toulouse*, t. VII, Fasc.1, 1959, p.113.-

– Effectivité et ineffectivité de la règle de droit, *L'Année sociologique*, 1957-1958, p.3 s., reproduit dans *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10<sup>ème</sup> éd., 2001, p.125 s.

**CARIOTA-FERRERA**, Riflessioni sul contratto normativo, *in Archivio giuridico*, 1937, p.52.

**CARON, D.-D.**, La protection de la couche d'ozone stratosphérique et la structure de l'activité normative internationale en matière d'environnement, *AFDI* 1990, p.7074.

**CARUETTE, J.-P.**, L'appréciation du risque et les outils de management de l'environnement, *in* Dossier : Les outils de management de l'environnement, *Responsabilité et environnement*, n°6, avril 1997, p.55.

**CATHALA, R., ROCHE, J.-M., TREGONET, J.-H.**, Les aspects juridiques de la politique contractuelle en matière d'environnement, *Nuisances et environnement*, mars 1977, p.57.

**CAUBET, C.-G.**, Le traité de coopération amazonienne : régionalisation et développement de l'Amazonie, *AFDI* 1984, p.803.

**CAUDAL-SIZARET, S., COHENDET, M.-A.**, Les Agences financières de Bassin, *in* *l'environnement et les collectivités territoriales, Cahiers du CNFPT*, avril 1993, p.14.

**CAZALIS, P.**, La logique du stratégique, *in* G. Timsit, A. Claisse et N. Belloubet-Frier (dir.), *Les administrations qui changent. Innovation techniques ou nouvelles logiques ?*, Paris, PUF, 1996.

**CHABANNE-POUZYNIN, L., BAVOILLOT, F.**, La remise en état des sites pollués, outils législatifs, jurisprudentiels et contractuels, *Droit de l'Environnement*, mai 1997, n°48, p.15 s.

**CHADEAU, A.**, Le contrat de pays : l'action locale pour aménager le territoire, *MTP* 11 décembre 1978, p.14.

**CHAPAL.,** Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère "prospectif", *AJDA* 1968, p.323.

**CHAPPEZ, J.,** Le contrat de programme O.R.T.F., *AJDA* 1972, p.565.

*Chartes d'écologie urbaine et de qualité de la vie*, présentation des domaines d'intervention, séminaires inter-régionaux, Groupe Caisse des Dépôts et FERRE. Consultants, janvier-février 1993.

**CHAUMONT, C.,** A la recherche du fondement du caractère obligatoire du Droit international, in *Réalités du Droit international contemporain*, CERI 1976, p.1.

**CHENUAUD-FRAZIER, C.,** La notion de délégation de service public, *RDP* 1995, p.175.

**CHEVALLIER, J.,** Les formes actuelles de l'économie concertée, *Publications de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques d'Amiens*, n°1971-1972, p.111.

– L'ordre juridique, in, *Le droit en procès*, Paris, PUF-CURAPP, 1983.

– Les enjeux de la déréglementation, *RDP* 1987, n°2, p.281.

– La rationalisation de la production juridique, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.A. Morand, Paris, Publisud, 1991, p.11.

– Régulation et polycentrisme dans l'administration française, *Revue Administrative*, n°301, janvier - février 1998, p.43.

– Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *RDP* mai-juin 1998, p.659.

– La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?, *RFAP* 2003, n°105-106, p.203.

**CHEVALLIER, J., LOCHAK, D.,** Rationalité juridique et managériale dans l'administration française, *RFAP* octobre-décembre 1982, n°24, p.679.

**CHEVALLIER, J., ROUBAN, L.,** Introduction, *RFAP* 2003, n°105-106, p.7.

**CHIASSERINI, V.,** L'information dans la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques, *BDEI* n°2/2004, p.9.

**CLEMENTE, C.,** Seveso II : Révolution, réforme ou révision mineure ?, *Préventive-Sécurité*, n°30, novembre-décembre 1996, p.101.

**COHENDET, M.-A.,** Les effets de la réforme, *RJE* n° spécial, septembre 2003, p.51.

**COLLECTIVITES** territoriales et gestion des risques majeurs, *Cahier du CNFPT*, n°39 nouvelle série, août 1993.

**COMMAILLE, J.,** La sociologie et les sens du droit, *Droits* n°10, *Définir le Droit*, 1989, p.23.

**COMBEAU, P.,** Note sous C.E. Sect. 19 novembre 1999, *Fédération syndicaliste Force ouvrière des travailleurs des Postes et Télécommunications*, *LPA* 19 septembre 2000, n°187, p.17.

**CONTRATS** et pratiques contractuelles : approches pluridisciplinaires, *Sociologie du travail*, n°4, 1996.

**CONTRATS** types Assurpol, *J. Cl. Environnement*, 1998, fasc. 211, *J. Cl. Responsabilité civile*, 1998, fasc. 581-2.



**COOPER, Ph.-J.**, Vers un Etat hybride : le problème de la gestion de l'environnement dans un Etat dérégulé et restructuré, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 62, n°2, juin 1995, p.207.

**CORNU, G.**, L'évolution du droit des contrats en France, journées de la société de législation comparée, 1979, *RIDC*, n° spécial, vol. 1, p.447.

**COUDEVYLLE, A.**, La notion de mandat en Droit administratif, *AJDA* septembre 1979, p.7.

**CRESSOL, E., RITTER, E.**, Le recours à la variante comme outil de l'innovation : exemple de l'élimination des déchets, *ACCP* 2003, n°19, p.60.

**CROZIER, M.**, Le problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes, in F. Chazel et J. Commaille (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, coll. Droit et société, Paris, LGDJ, 1991, p.131.

**DALLAPORTA, J.-P.**, L' A.D.E.M.E. et la ville, in *L'environnement et les collectivités territoriales*, *Cahiers du CNFPT*, avril 1993, p.24.

**DEBAILLEUL, Y.**, Le contrat d'entreprise Etat - Electricité de France 1997 - 2000 : une ambition partagée, *CJEG*, juillet-août 1997, p.249.

**DEBBASCH, C.**, L'intervention économique des collectivités locales, *RDV*, 1986, p.503.

**DEHAUSSY, J., SALEM, M.**, Les traités, *Juris. Cl.* Fasc. 11-12.

**DELAUNAY, B.**, De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement, *AJDA* 14 juillet 2003, p.1316.

**DELMAS-MARSALET, M.**, Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat, *E.D.C.E.*, 1969, p.133.

**DELVOLVE, P.**, Les contradictions de la délégation de service public, *AJDA* 1996, p.675.

Note sous C.E. Ass., 10 juillet 1996, *M. Cayzeele*, *RFDA* janvier-février 1997, p.90.

**DEPRIMOZ, J.**, Etendue de la responsabilité civile des exploitants nucléaires en cas de dommages causés par des substances nucléaires et autres sources radioactives volées ou détournées. La couverture par les polices d'assurance, *JCP*, 1978, Doctr., n°2912.

- L'assurance des risques d'atteinte à l'environnement, *RJE* 2-1978, p.172.

- Quand les assureurs dissèquent l'atome : les nouvelles conditions de couverture en France des dommages aux tiers dus à la radioactivité, *Assurance française*, 1982, p.348.

- Risques pollution : après GARPOL...ASSURPOL, *L'Argus*, 24-3-1989, p.858.

- Réparation et couverture des dommages aux biens de tiers se trouvant sur le site d'une installation nucléaire, *RGAT*, 1990, p.276.

- Les innovations apportées par la loi N° 90-488 du 16 juin 1990 à la mise en jeu de la responsabilité des exploitants nucléaires, *JCP*, 1990. I. 3467.

- Régime juridique des assurances contre les risques d'atteinte à l'environnement, *J. Cl. Environnement*, 1998, fasc. 210, *J. Cl. Responsabilité civile*, 1998, fasc. 581-1.

- Régime juridique des assurances contre les risques nucléaires, *J. Cl. Environnement*, 1998, fasc. 212, *J. Cl. Responsabilité civile*, 1998, fasc. 555.

– Quelques problèmes posés par le droit de la responsabilité nucléaire, *RGAT*, 1974, p.169.

– Réparation des dommages aux biens sur sites nucléaires, *L'Argus*, 1974, p.2114.

**DESPOTOPOULOS, C.**, La notion de synallagma chez Aristote, *APD*, tome 13, *Sur les notions de contrats*, Paris, Sirey, 1968, p.115.

**DEQUEANT, J.**, La relance des chartes d'environnement, *MTP*, 9 septembre 1994, p.44.

**DOUAT, E.**, Les différentes formes de partenariat public - privé en France, in Chatric, I., Uhaldeborde, J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.151.

**DOUENCE, J.-C.**, Les contrats de délégation de service public, *RFDA* 1993, p.936.

– Le droit de l'action économique locale à l'épreuve du partenariat, in Chatric, I., Uhaldeborde, J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.239.

– Observations sur l'application à certains contrats de la distinction entre marchés et délégations fondée sur le mode de rémunération, *RFDA* novembre-décembre 1999, p.1134.

**DOUSSAN, I.**, Du Droit des nuisances au Droit des pollutions ou le Droit protecteur de l'agriculture intensive, Colloque de Nantes organisé par la SFDE les 27 et 28 octobre 1994, *Agriculture, espace rural et environnement*, Revue de Droit rural, n°234, juin - juillet 1995, p.322.

– Pour une analyse critique des "contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole", *Droit de l'environnement*, janvier-février 1997, n°45, p. 18 s.

– La production négociée du droit des pollutions agricoles, in J. Clam et G. Martin (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Droit et Société, Recherche et Travaux, 5, Paris, LGDJ, 1998, p.137.

**DRAGO, R.**, Le contrat administratif aujourd'hui, *Droits*, 1990, n°12, p.117.

– Le champ d'application du code des marchés publics, in C. Bréchon-Moulènes (dir.), *Réglementation et pratiques du code des marchés publics*, Paris, Dalloz, 1985, p.11.

**DUBOUT, H.**, L'assurance des risques technologiques, *L'Argus* 1978.

**DUFLOT, F.**, Les pollueurs s'autodisciplinent, *L'Argus*, 12-1-1990, p.71.

**DUPIRE, P.**, Liberté et contrainte juridique : la définition kantienne du droit, in D. Lochak (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF-CURAPP, 1989, p.162.

**DUPORT, J.-P.**, De nouvelles relations financières entre l'Etat et les communautés urbaines : l'expérience des contrats de plan, *MTP*, 20 février 1971, p.45.

– L'expérience des contrats de plan, *B.I.I.A.P.*, 1973, p.160.

**DUPUY, P.-M.**, Action publique et crime international de l'Etat, *AFDI* 1979, p.539.

– Observation sur le crime international de l'Etat, *RGDIP* 1980, p.449.

**DUPUY, R.-J.**, Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la soft Law, in *L'élaboration du Droit international public*, Colloque de Toulouse, Paris, Pedone 1975, p.132 s.

**DURAN, P.**, Le partenariat public - privé entre réglementation et régulation, in Chatric, I., Uhaldeborde. J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.267.

– Les ambiguïtés de l'évaluation, *Pouvoirs*, Paris, PUF, n°67, 1993, p.137.

**DURAN, P., MONNIER, E.**, Le développement de l'évaluation en France, nécessités techniques et exigences politiques, *Revue française de science politique*, vol. 42, n°, avril 1992, p.235.

**DUTHEIL DE LA ROCHERE, J.**, Le régime conventionnel des prix : engagements de stabilité et contrats de programme, *AJDA* 1967, p.579.

**EISEMANN, P.-M.**, Le Gentlemen's Agreements comme source du droit international, *JDI* 1979, p.326.

Environnement et collectivités territoriales, *Cahier du CNFPT*, n°38, nouvelle série, avril 1993.

**EYBALIN, M.**, Les Chartes d'écologie urbaine, *Les Dossiers d'experts, La Lettre du Cadre Territorial*, 1993, 130 p.

**FABERON, J.-Y.**, Entreprise et développement durable : le règlement communautaire sur le système de management environnemental et d'audit, *LPA*, 22 juin 1999, N°123, p.4.

**FARJAT, G.**, Nouvelles réflexions sur les codes de conduite privée, in J. Clam et G. Martin (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Droit et Société, Recherche et Travaux, 5, Paris, LGDJ, 1998, p.151.

**FLECHER-BOURJOL, D.**, Essai de typologie fonctionnelle des contrats passés entre l'Etat et les collectivités locales et les Etablissements publics territoriaux, *B.I.I.A.P.*, n°38, 1976, p.309.

**FORTIN, M.**, Rapport au ministre de l'Environnement, in *Assurance et prévention des pollutions, Préventique-Sécurité*, n°15, Vol. 2, août-septembre 1994, p.40.

**FREIBURGHAUS, D.**, Le développement des moyens de l'action étatique, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.A. Morand, Paris, Publisud, 1991, p.49.

**FREUND, J.**, La nationalisation du droit selon Max Weber, *APD* tome 23, *Formes de rationalité en droit*, Paris, Sirey, 1978, p.69.

**FROMONT, M.**, Aides publiques économiques, *Juris. Cl. administratif*, Fasc. 258

**GALES, P. Le.**, Aspects idéologiques et politiques du partenariat public - privé, in Chatric, I., Uhaldeborde J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.51.

**GARBAR, C.-A.**, Les conventions d'objectifs et de gestion : nouvel avatar du "contractualisme", *Droit Social*, n°9/10 septembre - octobre 1997, p.816

**GAUDEMET, Y.**, Le marché d'entreprise de travaux publics : un régime spécifique à mi-chemin de la concession et du marché public, *MTP* 23 décembre 1988, p.44.

**GAZZANIGA, J.-L.**, Domat et Pothier, Le contrat à la fin de l'ancien régime, *Droits* n°12, décembre 1990, *Le contrat*, Revue Française de théorie juridique, Paris, PUF, p.37.

**GEORGEL, J.**, Contrats administratifs par nature, *Juris. Cl. administratif*, Fasc. 502.

– Contrats administratifs par détermination de la Loi, *Juris. Cl. administratif*, Fasc. 500.

**GHESTIN, J.**, La notion de contrat, *Droits* 1990, n°12, décembre 1990, *Le contrat*, Revue Française de théorie juridique, Paris, PUF, p.7.

**GILARDEAU, J.-G.**, De l'agriculture à l'environnement : contrats initiatives privées, *JCP éd. N*, n° 45-46, novembre 1992, p. 335, *Revue Droit rural* n° 203, mai 1992, in Colloque 26, 27, 28 février 1992, *De l'Agriculture à l'Environnement*.

**GIROD, P.**, L'élimination des déchets industriels, aspects réglementaires, *Droit et ville*, 1978 – 6, p.133.

**GJIDARA, M.**, Les rapports Agriculture - Environnement et l'impact des contraintes publiques, *LPA*, n° 114, 21 septembre 1992.

**GOYARD-FABRE, S.**, De l'idée de norme à la science des normes : Kant et Kelsen, in P. Amselek (dir.), *Théorie du droit et science*, Paris, Léviathan-PUF, 1994.

**GRILLET-PONTON, D.**, Nouveau regard sur la vivacité de l'innommé en matière contractuelle, *Dalloz*, 2000, chron., p.331.

**GRZEGORCZYK, C.**, Le rôle du performatif dans le langage du droit, *APD*, tome XIX, *Le langage du droit*, Paris, Sirey, p.229.

**GURUSWAMY, L.-D., PAPPS, I., STOREY, D.-J.**, The Development and Impact of an EEC Directive : the Control of Discharges of Mercury to the Aquatic Environment, *Journal of Common Market Studies*, vol. XXII, n° 1, septembre 1993.

**HECQUARD-THERON, M.**, La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *AJDA* 1993, p.451.

**HEMERY, V.**, Le partenariat, une notion juridique en formation, *RFDA*, n°14, mars - avril 1998, p.347.

**HERTZOG, R.**, Linéament d'une théorie des subventions, *RFFP* 1988, n° 23, p.5.

**HOLLEAUX, A.**, Vers un ordre juridique conventionnel, *B.I.I.A.P.*, octobre - décembre 1974, n° 32, p.667.

**HOORENS, D.**, Les collectivités locales et le partenariat public - privé : la logique financière, in CHATRIE, I., UHALDEBORDE. J.-M. (dir.), *Partenariat*

*public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.89.

**HUECK**, Normenverträge, in Jhering, *Jahrbücher für die Dogmatik des burgerlichen Rechts*, 1923, p.33.

**HUGLO, C.**, Les aspects internationaux de la prévention et du règlement des risques technologiques et naturels majeurs, *RFAP*, janvier-mars 1990, n°53, p.69.

– Les audits d'environnement, *LPA*, 28 juin 1991, p.9.

**IONESCO**, Les contrats économiques, *R.I.D.C.*, 1968, n°3.

**JACQUOT, H.**, Développement social urbain et diversification de l'habitat, *AJDA* mai 1993, n° spécial, p.131.

**JAVILLIER, J.-C.**, Le contenu des accords d'entreprise, *Droit Social*, n°11 novembre 1982, p.691.

**JEAMMAUD, A.**, La règle de droit comme modèle, *D.* 1990, chr. p.199.

**JEGOUZO, Y.**, La genèse de la charte constitutionnelle de l'environnement, *RJE* n° spécial, septembre 2003, p.23.

– La portée juridique de la charte de l'environnement, *Droit administratif*, mars 2004, p.5.

**JOSSERAND, L.**, Les dernières étapes du dirigisme contractuel : le contrat forcé et le contrat légal, *D.H.*, 1940-5.

**JOUDON, L.**, Contrat de plan entre l'Etat et Electricité de France, 1993-1996, *CJEG*, juillet-Août 1993, n°490, p.347.

**JOURDAIN, C.**, L'intégration d'aspects sociaux et de considérations environnementales dans les marchés des administrations et entreprises publiques, *CJEG* n°597, avril 2003, p.215.

**KELSEN, H.**, La théorie juridique de la convention, *APD*, 1940, p. 40, n° 1 à 4, 10<sup>ème</sup> année.

– Norme et proposition en théorie du Droit, *Droits*, 1991-13, p.139.

**KIMPE, J.**, La nécessaire intercommunalité, in *L'environnement et les collectivités territoriales*, *Cahiers du CNFPT*, avril 1993, p.69.

**KISS, A.-Ch.**, Problèmes juridiques de la pollution de l'air, Colloque 1973, La protection de l'environnement et le Droit international, *A.D.I.*, Leiden, Sijthoff, 1975, p.202.

– Les Traités-cadres : une technique juridique caractéristique du Droit international de l'environnement, *AFDI*, 1993, p.792.

– Dix ans après Stockholm, une décennie de droit international de l'environnement, *AFDI*, 1982, p.784.

– Un nouveau défi pour le droit international, *Projet*, n°226, 1991, p.51.

– Droit et risque, *APD*, tome 36, *Droit et science*, Paris, Sirey, 1991, p.49.

– Les origines du droit de l'environnement : le droit international, *RJE* n° spécial, septembre 2003, p.13.

**KISS, A.-Ch., DOUMBE-BILLE, S.**, La conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992), *AFDI*, 1992, p.823.

**KRÄMER, L.**, Droit communautaire, *Juris. Cl. Environnement*, Fasc. 120.

**LACHAUME, J.-F.**, L'évolution du contrat en droit administratif français, Journées René Savatier (Poitiers, 24-25 octobre 1985), *L'évolution contemporaine des contrats*, Publications de la Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers, Paris, PUF, 1986, p.61.

**LAMARQUE, J.**, Les difficultés présentes et les perspectives d'avenir de la distinction entre les contrats administratifs et les contrats de Droit privé, *AJDA*, 1961, p.123.

**LAMBERT-FAIVRE, Y.**, Atteinte à l'environnement, responsabilités civiles et garanties", in Assurance et prévention des pollutions, *Préventive-Sécurité*, n°15, Vol. 2, août-septembre 1994, p.52.

**LAMETHE.**, L'accord-cadre, *GP*, 1978, 2 doctr., p.365.

La normalisation, *Lamy Droit économique*, Editions Lamy, 1999, p.1779.

**LAPEYRE, A.**, L'ordre contractuel et les techniques des contrats, *JCP*, 1967, I, Doctr. 2107.

**LASCOUMES, P.**, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'année sociologique*, 40, 1990, p.43.

– Les contrats de branche et d'entreprises en matière de protection de l'environnement, un exemple de droit négocié, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.-A. Morand, Paris, Publisud, 1991, p.221.

– Négocier le Droit : formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle. Un exemple de néo-corporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et programmes de branche et d'entreprise, *Politiques et Management public*, volume 11, n°4, 1993, p.47.

– Construction sociale des risques et contrôle du vivant, *Prévenir*, n°24, 1993, p.23 s.

– La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité, *L'année sociologique*, 1996, 46, n°2, p.359.

**LASCOUMES, P., SERVERIN, E.**, Théories et pratiques de l'effectivité en droit, *Droit et Société*, n°2, 1986, p.101 s.

**LASCOUMES, P., VALLUY, J.**, Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel, in *Contrats et pratiques contractuelles : approches pluridisciplinaires*, *Sociologie du travail*, 4, 1996, p.551.

**LATRON, P., BERNIER, F.**, Pollution maritime par les hydrocarbures, *Risques*, n°2, octobre 1990, p.201.

**LAUBADERE, A. de.**, Existe-t-il un droit administratif économique ?, *Revue Droit prospectif*, n°1.

– Interventionnisme économique et contrat, *RFAP*, 1979, n°12, p.123.

**LAURENT, D., ROUSSET, O.**, Convention de délégation de service public local et loi Sapin, *LPA*, 1994, n°30, p.4.

**LAVOILLOTTE, M.-P.**, Réflexions sur la définition de la notion de déchets : le débat continue, *Droit de l'environnement*, n°103, novembre 2002, p.273.

- L'environnement dans le nouveau code des marchés publics, l'affirmation du contrat au service de l'environnement, *AJDA* 8 novembre 2004, p.2081.

**LE GOFF, J.**, La naissance des conventions collectives, *Droits* n°12, décembre 1990, *Le contrat*, Revue Française de théorie juridique, Paris, PUF, p.67.

**LEBEN, Ch.**, Une nouvelle controverse sur le positivisme en Droit international public, *Droits*, 1987, p.121.

**LENOBLE, J.**, Responsabilité internationale des Etats et contrôle territorial, *RBDI*, 1981, p.95.

**LEROY.**, Le contrat-cadre, *in l'entreprise et le Droit*, p.253.

LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ENVIRONNEMENT, *RFAP*, n°35, juillet - septembre 1985.

**LESCUYER, G.**, Le contrat de programme E.D.F., *CJEG*, 1971, p.31.

**LIBAULT, D.**, Réformer de l'intérieur la Sécurité sociale : les conventions d'objectifs et de gestion, *Droit Social* n°9/10 septembre - octobre 1997, p.800.

**LIET-VEAUX, G.**, Contrats et compétence administrative, *RA*, 1955, p.32.

- Nouvelles définitions du contrat administratif, *RA*, 1956, p.495.

- Les critères du contrat administratif, *RA*, 1968, p.31.

**LIGNIERES, P.**, La frontière entre les délégations de service public et les contrats de partenariat, *Droit administratif*, juillet 2005, p.40.

**LINOTTE, D.**, L'évolution récente du régime administratif des prix, *RDP* 1979, p.1425.

**LION, F.**, Les collectivités publiques dans la bataille pour l'environnement, *Enjeux locaux*, n° 7, 2<sup>ème</sup> trim. 1991.

**LLORENS, F.**, Le recours aux variantes dans les marchés publics, *Contrats MP*, janvier 2004, n°1, p.40.

**LONDON, C.**, Droit communautaire de l'environnement, *RTDE*, juillet - septembre 1997, p.629.

- Droit communautaire des déchets, libre circulation et concurrence : précisions complémentaires, *LPA* 6 mai 1999, n°90, p.25.

- Normes et réglementation pour un management environnemental, *LPA*, 17 février 1995, p.17.

**LOUARN, P. le.**, Les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, conception et mise en œuvre d'une politique publique de l'Etat, *RJE*, 1-1995, p.27.

**LOUIS, P.**, Partenariat public - privé et management des collectivités territoriales, *in* CHATRIE, I., UHALDEBORDE. J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.333.

**LOUISOT, J.-P.**, Un sujet captivant, *L'Assurance Française*, 1<sup>er</sup> - 15 septembre 1988, p.622.

**LUHMANN, N.**, L'unité du système juridique, *APD*, tome 31, *Le système juridique*, Paris, Sirey, 1986, p.163.

- LYON-CAEN, G.**, Le Droit Conventionnel du Travail, *Dalloz*, 1963, chr. p.15.  
 – Négociation collective et législation d'ordre public, *Droit Social*, 1973, n°2, p.89 s.  
 – Critique de la négociation collective, *Droit Social*, 1979, n°9-10, p.350 s.
- MADIOT, Y.**, Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales, *RFDA* 1996, p.964.  
 – Note sous l'arrêt C.E. Ass. 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Ecologie*, *RFDA* mars-avril 1997, p.343.
- MAFOUA-BADINGA, A.**, Emballages, *Juris. Cl. Environnement*, Fasc. 825.
- MACKAAY, E.**, Le droit saisi par le jeu, in F. Ost et M. van de Kerchove (dir.), *Le jeu : un paradigme pour le droit*, coll. Droit et Société, Paris, LGDJ, p.81.
- MARCOU, G.**, La notion de délégation de service public après la loi du 29 janvier 1993, *RFDA*, 1994, p.691.  
 – La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ?, *AJDA* avril 2002, p.305.
- MARTIN, G.**, Le risque, concept méconnu du Droit économique, *RIDE* 1990, n°2, p.190 s.  
 – La responsabilité civile du fait des déchets en Droit français, *Rev. inter. de Droit comparé*, n° 1, 1992, p.65  
 – Précaution et évolution du droit, *Droits*, 1995, 39<sup>ème</sup> cahier, chron. p.299.
- MARTIN, O.**, *Politiques communales d'environnement*, *Juris. Cl. Environnement*, 1994, fasc. 163.
- MAUGÜE, C.**, Les délégations de service public et le juge administratif, *AJDA*, 1996, p.597.  
 – Les réalités du cadre contractuel dans l'action administrative, *AJDA*, n° spécial, 20-juillet-20 août 1999, p.36.
- MAUGÜE, C., TERNEYRE, P.**, Les délégations de service public en questions, *CJEG*, n° 531, avril 1997, p.131.
- MAZEAUD, H.**, L'obligation générale de prudence et diligence et les obligations déterminées, *RTDC* 1936, p.1.
- MERCADAL, B.**, Le IV<sup>ème</sup> Plan et le droit commercial, *RTDC* 1964, p.499.
- MESCHERIAKOFF, A.-S.**, La planification française entre centralisation et décentralisation, *RFDA*, septembre-octobre 1995, p.999.
- MESTRE, J.**, L'évolution du contrat en droit privé français, Journées René Savatier (Poitiers, 24-25 octobre 1985), *L'évolution contemporaine des contrats*, Publications de la Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers, Paris, PUF, 1986, p.41.
- MILLET, T.**, Panorama des nouvelles directives européennes, *MTP* 13 février 2004, p.74.
- MODERNE, F.**, Autour de la nature juridique des accords conclus entre l'administration et les organisations professionnelles en matière de prix, *Droit Social*, 1975, p.505.  
 – L'évolution récente du Droit des contrats administratifs : les conventions entre personnes publiques, *RFDA*, n°0, p.1 s., 1984.



**MONTREDON, J.-F.**, La théorie générale des contrats à l'épreuve des procédures collectives, *JCP*, éd. not., 1969, I, Doctr. 25.

**MORAND, C.-A.**, La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en œuvre du droit, in *L'Etat propulsif, Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.A. Morand, Paris, Publisud, 1991, p.181.

**MOREAU, J.**, De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel, *AJDA*, 1965, p.3.

– Interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel, *AJDA*, 1965, n°3.

– Les contrats de plan Etat - région, technique nouvelle d'aménagement du territoire ?, *AJDA*, 1989, p.737.

**MORIN, E.**, Pour une nouvelle conscience planétaire, *Le Monde diplomatique*, octobre 1989, p.1.

**MOUNIN, G.**, La linguistique comme science auxiliaire dans les disciplines juridiques, *APD*, tome XIX, *Le langage du droit*, Paris, Sirey, p.7.

**NASH, J., EHRENFELD, J.**, Code Green, *Environment*, janvier - février 1996, p.16.

**NODE-LANGLOIS, P.**, Un exemple de management du risque environnemental : le changement de climat, in Dossier : Les outils de management de l'environnement, *Responsabilité et environnement*, n° 6, avril 1997, p.51.

**NOYER, B., TERNEYRE, Ph.**, Le bail emphytéotique comme technique contractuelle moderne de valorisation du domaine public des collectivités locales, *LPA*, 12 juillet 1996, n°84 et 85.

**NUSSBAUM, R.**, Gestion des risques et assurances des atteintes à l'environnement, *Préventive*, n° 38, mars - avril 1991, p.33 s.

**OPPETIT, B.**, Autour du contrat international, *Droits*, 1990, n°12, p.107.

**OST, F.**, Entre ordre et désordre : le jeu du droit. Discussion du paradigme autopoïétique appliqué au droit, *APD*, tome 31, *Le système juridique*, Paris, Sirey, 1986, p.134.

– Jupiter, Hercule, Hermès : trois modèles du juge, in P. Bouretz (dir.), *La force du droit. Panorama des débats contemporains*, Paris, éd. Esprit, 1992, p.241.

– Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée, in G. Timsit, A. Claisse et N. Belloubet-Frier, *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles technologies ?*, Paris, PUF, 1996, p.73.

**ODIN, J.**, Le partenariat public - privé dans le financement des réseaux d'eau et d'assainissement, in CHATRIE, I., UHALDEBORDE. J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.183.

**PACTEAU, B.**, Quel retentissement de l'annulation d'un acte détachable sur la validité et l'exécution du contrat auquel cet acte se rapporte ?, *CJEG*, 1991, p.115.

**PADIOLEAU, J.**, L'intervention réglementaire de l'Etat : un cadre d'analyse, in *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p.81 s.

**PADIOLEAU, J.-G.**, L'Etat et les entreprises : la lutte anti-pollution dans le secteur des cimenteries, *in L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p.113 s.

**PECES-BARBA MARTINEZ, G.**, Une définition normative du droit, *Droits* n°11, Définir le Droit /2, 1990, p.51.

**PENNEAU, A.**, Les nouveaux aspects des limites de la normalisation, *JCP éd. E*, 1996-2, n°599, p.450.

**PETERS, J.**, Voluntary Agreements between Government and Industry, The Basic Metal Covenant as an Example, *in, Environmental Contracts and Covenants : New instrument for a Realistic environmental Policy ?*, J. van Dunné (éd.), 1993, p.19.

**PETILLOT, F., VELLAUD, J.-P.**, Prévention et lutte contre les pollutions et les nuisances des porcheries, *La Documentation française*, 1974.

**PEYRET, L.**, Difficile maîtrise des pollutions agricoles, *Environnement et technique*, juillet-août 2000, n°198, p.19.

**PEYRICAL, M.**, Le METP : une nouvelle atteinte au Droit des services publics locaux, *LPA*, 7 mars 1994, p.4.

**PIGNON, S.**, Le caractère administratif des marchés publics après la loi Murcef, *La Gazette des communes*, 30 septembre 2001, p.5.

– La prise en compte des critères environnementaux dans les marchés publics, *LPA* 2002, n°255.

– Les nouvelles directives communautaires portant coordination des procédures de passation des marchés publics, *AJDA*, 12 juillet 2004, p.1411.

**PICQ, J.**, Faut-il réformer notre Etat ? Exigences et leviers de changement, *RFAP*, juillet - septembre 1995, n°75, p.473.

**PIMONT, Y.**, Les contrats de plan, *Rev. Sc. Fin.*, 1977, p.697.

**PIQUEMAL-PASTRÉ, C.**, Une expérience d'acte économique : le contrat de programme, *RDP*, 1974, n°2, p. 317.

**PLANCQUEEL, A.**, Obligations de moyens, obligations de résultat, *RTDC* 1972, p.334.

**PLUCHET, R.**, L'assureur des pollueurs, *L'impatient*, janvier 1992, n°170, p.25.

**PONTIER, J.-M.**, Les contrats de plan entre l'Etat et les régions, *AJDA* 20 juin 1985, p.331.

– Les contrats de plan Etat-région et l'aménagement du territoire, *AJDA*, 1989, p.743.

– Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *Revue Administrative*, n°278, mars - avril 1994, p.162.

– La troisième génération des contrats de plan entre l'Etat et les régions, *RA*, n°282, novembre - décembre 1994, p.611.

– Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *Revue Administrative* 1994, p.162.

– La certification, outil de la modernité normative, *D.*, I.1996, chron. p.355.

– Les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, *RA* janvier-février 2001, n°319, p.58.

**POUGHON, J.-M.**, Une constante doctrinale : l'approche économique du contrat, *Droits*, n°12, décembre 1990, *Le contrat, Revue Française de théorie juridique*, Paris, PUF, p.47.

**POUPET, P., MATHIEU, S., REVOIL, G.**, L'ISO 14001 et les normes de management de l'environnement, *Droit de l'Environnement*, septembre 1992, n°41, p.10 s.

**PREAT, D.**, Délégations de service public : l'éclairage décisif du critère de la rémunération, *LPA*, 1996, n°84, p.30.

**PREVOST, J.-P.**, A la recherche du critère du contrat administratif : la qualité des contrats, *RDP*, 1971, p.817.

**PRIEUR, M.**, La déréglementation en matière d'environnement, *RJE* n°3, 1987, p.319.

– Urbanisme et environnement, *AJDA* mai 1993, n° spécial, p.80.

– Démocratie et droit de l'environnement et du développement, *RJE* 1/1993, p.23.

– L'importance de la réforme constitutionnelle, *RJE* n° spécial, septembre 2003, p.7.

– L'environnement entre dans la constitution, *Droit de l'environnement*, n°106, mars 2003, p.38.

**PUISSOYE, J.**, Caractéristiques du contrat administratif par nature, *S.*, 1961, Chron., p.1.

**QUADRI, R.**, Le fondement du caractère obligatoire du droit international public, 1952-1, vol. 80, p.579.

**RACINE, J.-B.**, La valeur juridique des codes de conduite privés dans le domaine de l'environnement, *RJE*, avril 1996, p.409.

**RAINAUD, J.-M.**, Le contrat administratif : volonté des parties ou loi de service public ?, *RDP*, 1985, p.1183.

**RAPP, L.**, Planification et décentralisation. Les contrats de plan, Journées d'études du CERAM, Montpellier, 18 avril 1984, p.72.

– Développement économique décentralisé et contrats de localisation industrielle, *JCP*, éd. E, 1994, suppl., n°3, p.35.

**RAVANEL, J.**, Les pouvoirs des collectivités locales en matière d'aide aux entreprises, *EDCE*, 1989, n°41, p.159.

**REHBINDER, E.**, Environmental Agreements – a New Instrument of environmental policy, *Environmental Policy and Law*, 27/4 (1997), p.258.

**REMY, Ph.**, Droits des contrats : questions, positions, propositions, in *Le Droit contemporain des contrats*, sous la direction de L. Cadiet, Economica, 1987, p.271.

**REUTER, P.**, Le Traité international, acte et norme, *APD*, 1987, tome 32, p. 111.

**RICHER, L.**, L'évolution des rapports entre l'administration et les entreprises privées, *RDP* 1981/4, p.919 s.

– Le marché public, problèmes actuels de définition, *CJEG*, n°408, février 1986.

– Le contrat administratif de mandat, *Eco. mixte*, n° 10, octobre 1994, p.48.

– Délégation de service public : une notion difficile à cerner, *MTP*, 6 juin 1997, p.56.

– Présence du contrat, *AJDA*, n° spécial, juillet-août 1999, p.34.

**RIPOCHE, P.**, La maladministration aujourd'hui, *RFA* janvier-mars 1988, n°45, p.9

**RIVERO, J.**, Remarques sur le procédé de l'accord collectif appliqué au Droit de l'activité professionnelle, *Droit Social*, 1952, p.656.

**ROCABOY, A.**, L'expérience des plans d'environnement en France, *Cahier de la décentralisation, Environnement*, n°17, juin 1993.

**ROCHEFORT, Ph.**, Les conditions du partenariat public - privé, in, CHATRIE, I., UHALDEBORDE. J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.287.

**RODIERE, P.**, Accord d'entreprise et convention de branche ou interprofessionnelle, *Droit Social*, n°11 novembre 1982, p.711.

**ROLLAND, P.**, Les contrats de pays, *RDP*, 1979, p.1315.

**ROMI, R.**, La requalification par le Juge des actes négociés en actes unilatéraux, archaïsme paradoxal ou technique d'avenir ?, *AJDA*, 1989,1, p. 9.

– Quelques réflexions sur l' "affrontement économie - écologie" et son évolution, *Revue Internationale de Théorie du Droit et de Sociologie Juridique, Droit et Société*, Paris, LGDJ, CNRS, n°38, 1998, p.131.

– La constitutionnalisation des principes du droit de l'environnement : de la grandeur à la mesquinerie ? Les contours du rapport Coppens, *Droit de l'environnement*, n°109, juin 2003, p.114.

– « Engagements de bonnes pratiques » et « chartes », « nouveaux » instruments de lutte contre le bruit, *LPA* 15 août 2003, n°163, p.4.

**ROUBAN, L.**, Réformer ou recomposer l'Etat ? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée, *RFAP* 2003, n°105\_105, p.153.

**ROUBAN, L., ZILLER, J.**, De la modernisation de l'administration à la réforme de l'Etat, *RFAP*, n°75, juillet - septembre 1995, p.345.

**ROUHETTE, G.**, Rapport français sur la force obligatoire du contrat, in *Le contrat aujourd'hui : comparaisons franco-anglaises*, dir. D. Tallon et D. Harris, Paris, LGDJ, 1987, p.27 s.

– La définition du contrat et la méthode juridique française, *Droits* n°12, décembre 1990, *Le contrat*, Revue Française de théorie juridique, Paris, PUF, p.59.

**ROUQUETTE, R.**, Contribution à la classification des contrats synallagmatiques de l'administration, *AJDA*, 1995, p.483.

**SALANDRA**, Contratti preparatori e contratti di coordinamento, in *Studi in memoria di Scorza*, 1940, p.72.

**SALLARSAÏB, N.**, Les variantes dans les marchés publics, *CJEG* n°587, mai 2002, p.295.

**SALON, G.**, Gaston Jèze et la théorie générale des contrats administratifs, *Rev. Hist. des Fac. de Droit*, 1991, n°12, p.71 s.

**SAVATIER, J.**, Espèces et variétés dans la famille des accords collectifs, Etudes à la mémoire de Paul Durand, *Droit Social*, 1960, p.599.

**SAVATIER, R.**, L'inflation législative et l'indigestion du corps social, *Dalloz, Sirey*, 1977, 6<sup>ème</sup> cahier, chr. V, p.43.

– Le creux du droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation, in *Le problème des lacunes en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p.521.

**SCELLE, G.**, La doctrine de L. Duguit et les fondements du Droit des gens, *APD*, 1932, p.83.

**SCHWARTZ, R.**, Un marché soumis au code des marchés publics n'est pas de ce seul fait un contrat administratif, conclusions sur Tribunal des conflits, 5 juillet 1999, Commune de Sauve c/ Société Gestetner, *RFDA*, novembre-décembre 1999, p.1163.

**SEIDL-HOKENVELDERN, I.**, International Economic "Soft" Law, *R.C.A.D.I.*, 1979-II, p.205 s.

**SELLIER, F.**, Economie contractuelle et relations sociales, *Droit Social*, 1960, p.486.

**SERVOIN, F.**, La Convention alpine (la montagne et la souris), *RJE*, n°3, 1997, p.341.

**SMETS, H.**, La responsabilité civile et les dommages à l'environnement, in Assurance et prévention des pollutions, *Préventique-Sécurité*, N°15, Vol. 2, août-septembre 1994, p.48.

– L'importance croissante des risques industriels, *Assurance française*, 1987, p.835.

**SOUBELET, P.**, Chartes inter-communales : premier bilan, *MTP*, 4 septembre 1987, p.39.

**SPANOU, C.**, Abandonner ou renforcer l'Etat webérien ?, *RFAP* 2003, n°105-106, p.109.

**STEICHEN, P.**, La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation de dommages environnementaux, *RJE* 2/2003, p.177.

**STOFFAËS, C.**, Le contrat de gestion comme moyen de moderniser l'Etat, *RFAP*, janvier - mars 1992, n°61, *L'avenir de l'Etat dans une économie de marché*, p.75.

**SURETS, H.**, Indemnisation des victimes de catastrophes industrielles, *Cahier de la sécurité civile*, n°6, août 1991, p.165 s.

**SUR, M.-T.**, Le bail emphytéotique, in *Droit des services publics locaux*.

**SUR, M.-T., GRANGE, C.**, Le marché d'entreprise de travaux publics n'est pas un marché public ordinaire, *MTP*, 27 septembre 1991, p.57.

**SUY, E.**, Contribution de la jurisprudence récente au développement du droit des gens, *R.B.D.I.*, 1965 et 1966.

**SYMCHOWICZ, N.**, La notion de délégation de service public, critique des fondements de la jurisprudence "Préfet des Bouches-du-Rhône", *AJDA*, 20 mars 1998, p.195.

**TALLON, D.**, L'évolution des idées en matière de contrat : survol comparatif, *Droits* n°12, décembre 1990, *Le contrat*, Revue Française de théorie juridique, Paris, PUF, p.81.

**TAMMES, A.-J.-P.**, Soft Law, in E RADICE ARBOR : *Essays on International and Comparative Law in Honour of Judge Erades*, Dordrecht, M. Nijhoff, 1983, p.183.

**TEBOUL, G., TUOT, T.**, Fondement et régime des aides de l'Etat aux entreprises en France, *EDCE*, 1989, n°41, p.147.

**TEDESCHI**, Forme volontaire nei contratti, in *Studi ni onore di Ascoli*, 1931, p.216 s.

**TERNEYRE, Ph.**, Les paradoxes du contentieux de l'annulation des contrats administratifs, *EDCE*, 1988, n39, p. 69.

– La notion de convention de délégation, *AJDA*, 1996, p.588.

– Le marché d'entreprise de travaux publics, in CHATRIE, I., UHALDEBORDE. J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.209.

– Le critère de la rémunération est aujourd'hui non opérationnel, archaïque et déphasé par rapport à l'évolution factuelle et juridique des contrats confiant à un opérateur l'exécution même du service public, *RFDA* 1996, p.721.

**TERRE, F.**, Sur la sociologie du contrat, *APD*, tome 13, *Sur les notions de contrats*, Paris, Sirey, 1968, p.71.

**THERY, J.-F.**, Les agences financières de bassin, *CJEG*, 1972, n°253, p.4.

**THIEFFRY, P.**, Les nouveaux instruments juridiques de la politique communautaire de l'environnement, *RTDE*, octobre - décembre 1992, p. 669.

**TIMSIT, G.**, Pour une nouvelle défense de la norme, *Droits*, 1988, p.267.

**TIXIER, J.L.**, Bail emphytéotique, *Encyclopédie Dalloz civil*, octobre 1997.

**TROPER, M.**, Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration, in J. Moreau, G. Darcy (dir.), *La libre administration des collectivités locales. Réflexions sur la décentralisation*, Paris, Economica, 1984, p.55.

– Système juridique et Etat, *APD*, tome 31, *Le système juridique*, Paris, Sirey, 1986, p.29.

**TRUCHET, D.**, Le contrat administratif, qualification juridique d'un accord de volonté, in *Le Droit contemporain des contrats*, sous la direction de L. Cadet, Economica, 1987, p.185.

**TUNC, A.**, La distinction des obligations de résultat et des obligations de diligence, *JCP* 1945, I, 449.

– Responsabilité, assurance et solidarité sociale dans l'indemnisation des dommages, *Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé*, tome XXXIII, 1970, p.57.

**TUPIN, D.**, Note sous le jugement du Tribunal Administratif de Montpellier, 8 juillet 1985, *Diméglio c/ Conseil régional du Languedoc-Roussillon*, *AJDA* 20 février 1986, p.109.

**UHALDEBORDE, J.-M.**, Partenariat public - privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique, *in* Chatrie, I., Uhaldeborde J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.65.

**UNTERMAIER, J.**, La protection de l'espace naturel, généalogie d'un système, *RJE*, 1980, n°2, p.125.

– De la compensation, comme principe général du droit et de l'implantation de télésiège en site classé, *RJE* 4-1986, p.381;

**VAN LANG, A.**, La directive « responsabilité environnementale » et le droit administratif : influences prévisibles et paradoxales, *Droit administratif*, juillet 2005, p.7.

**VASSEUR, M.**, Un nouvel essor du concept contractuel, les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle, *RTDC*, 1964, p.5.

**VEDEL, G.**, Un problème difficile : la responsabilité des fournisseurs envers les exploitants d'installations nucléaires en cas de dommage nucléaire imputable au fait de ceux-ci, *CJEG* n°268 – mai 1973, 25<sup>ème</sup> année, p.249

**VERDIER, J.-M., LANGLOIS, P.**, Aux confins de la théorie des sources du Droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectif, *Dalloz*, chr. XXXLX, 1972, p.253 s.

**VERDROSS, A.**, Le fondement du Droit international, *RCADI*, 1927-1, vol. 16, p.251.

**VERHOEVEN, J.**, Traité ou contrats entre Etats ?, *JDI*, 1984, p.5.

**VERNIERE, J.-M.**, Les pouvoirs publics locaux et le financement des PME - PMI, *in* Chatrie, I., Uhaldeborde.J.-M. (dir.), *Partenariat public - privé et développement territorial*, Revue d'Economie Financière, 1995, Editions Le Monde, Paris, ADAGP, 1996, p.305.

**VIDAL, L.**, Le juge administratif, l'économie et le contrat : réflexions à propos de deux arrêts du Conseil d'Etat, *RFDA* novembre-décembre 1999, p.1147.

**VILLEY, M.**, Préface historique à l'étude des notions de contrats, *APD*, tome 13, *Sur les notions de contrats*, Paris, Sirey, 1968, p.1.

– Indicatif et impératif juridiques. Dialogue à trois voix, I. – De l'indicatif dans le droit, *APD*, tome XIX, *Le langage du droit*, Paris, Sirey, p.33.

**VIRALLY, M.**, Le phénomène juridique, *RDP*, 1966, p.8.

– La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus, *Ann. I.D.I.*, 1983, p.166 s. et 328

– La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique (à l'exception des textes émanant des organisations internationales) : Rapport provisoire, *Ann. I.D.I.*, vol. 60-1, 1983, p.207.

– La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre les auteurs et textes qui en sont dépourvus : Rapport définitif, *Ann. I.D.I.*, vol. 60-1, p.328.

**VISSERT HOOFT, H. PH.**, La philosophie du langage ordinaire et le droit, *APD*, tome XIX, *Le langage du droit*, Paris, Sirey, p.19.

**VITAL-DURAND, E.**, Le contrat de plan : un faux ami juridique, *LPA*, 26 mars 1999, n°61, p.4.

**VIVENS, G.**, Le contrôle de légalité des actes non soumis à transmission, *AJDA*, 1986, p.541.

**VOISSET, M.**, L'expérience des contrats de programme dans les entreprises publiques, *Droit Social*, juin 1974, n°6, p.262.

**WALINE, M.**, Les clauses exorbitantes du Droit commun, *RDP*, 1965, p. 1175.

**WALINE, M.**, L'évolution récente des rapports de l'Etat avec ses cocontractants, *RDP*, 1951, p.5.

**WEIL, P.**, Le droit international économique : mythe ou réalité ?, Colloque d'Orléans de la SFDI, *Aspects du droit international économique*, Paris, Pedone, 1972, p.3-34 et p.106-117, avec les débats p.117-156.

**WEIL, P.**, Problèmes relatifs aux contrats passés entre un Etat et un particulier, *Rec.* 1969, III, p.95.

– Vers une normativité relative en Droit international, *RGDIP*, 1982, p.5, (en anglais : *AJIL*, 1983, p.296).

**WHITTON, J.B.**, La règle "Pacta Sunt Servanda", *RCADI*, 1934-III, vol. 49, p.151.

**WILLKE, H.**, Diriger la société par le droit ?, *APD*, tome 31, *Le système juridique*, Paris, Sirey, 1986, p.189.

– Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.A. Morand, Paris, Publisud, 1991, p.65.

– Le droit comme instrument de guidage néomercantiliste de l'Etat, in *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, publié par C.A. Morand, Paris, Publisud, 1991, p.95.

**ZAKI.**, Le formalisme conventionnel, illustration de la notion de contrat-cadre, *RIDC*, 1986, p.1057.

#### IV - MELANGES

**BERLIOZ-HOUIN, B., et BERLIOZ, G.**, Le Droit des contrats face à l'évolution économique, *Etudes offertes à Roger Houin, Problèmes d'actualité posés par les entreprises*, Paris, Dalloz-Sirey, 1985, p.3.

**BOWETT, D.**, Treaties and States Responsibility, *Mélanges Michel Virally, Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Pedone, 1991, p. 137.



**CABRILLAC, M.**, Remarques sur la théorie générale des contrats et les créations récentes de la pratique commerciale, *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1978, p.235.

**CAMBIER, C.**, Le contrat de programme, *Mélanges Ganshof Van der Meersch*, Bruylant, 1972, t. III, p.435.

**CARCASSONNE, G.**, Société de droit contre l'Etat de droit, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, L'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996, p.37.

**CHEMILLIER-GENDREAU, M.**, L'Etat de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, L'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996, p.57.

**COMBACAU, J.**, Obligation de résultats et obligations de comportement : quelques questions et pas de réponse, *Mélanges offerts à Paul Reuter, Le Droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, p.181.

**COSTA, J.-P.**, Un couple mal connu science administrative et Etat de droit, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, L'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996, p.121.

**COULET, W.**, La notion de service public dans le Droit de l'environnement, *Mélanges offerts à Pierre Montané de La Roque*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1986, vol. 1, p. 358.

**DAVID, E.**, Le performatif dans l'énonciation et le fondement du droit international, *Mélanges offerts à Charles Chaumont, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : méthodes d'analyse du droit international*, Paris, Pedone, 1984, p.241.

**DOUENCE, J.-C.**, Les conventions entre personnes publiques, *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, p.113.

**DRAGO, R.**, Paradoxes sur les contrats administratifs, *Etudes offertes à Jacques Flour*, Répertoire du Notariat Defrénois, 1979, p.151.

**DUPICHOT, M.**, Art. 1156 à 1164 du Code civil, *Etudes Jacques Flour*, Répertoire du Notariat Defrénois, 1979.

**FARJAT, G.**, Réflexions sur les codes de conduite privés, in *Le Droit des relations économiques internationales, Etudes offertes à Berthold Goldman*, Paris, Litec, 1982, p.47.

**FONTAINE**, Les contrats internationaux à long terme, *Etudes offertes à Roger Houin, Problèmes d'actualité posés par les entreprises*, Paris, Dalloz-Sirey, 1985, p.263.

**GAUDEMET, P.-M.**, La planification économique et les transformations du droit public français, *Mélanges Ganshof Van der Meersch*, Paris, LGDJ, 1972, t. III, p.493.

**GENTOT, M.**, Etat de droit et coopération internationale, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, L'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996, p.341.

**GHOZALI, N.-E.**, Les fondements du Droit international public – approche critique du formalisme juridique, *Mélanges offerts à Charles Chaumont, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : méthodes d'analyse du droit international*, Paris, Pedone, 1984, p. 297.

**GOUNELLE, M.**, Quelques observations sur la notion de "crime international", et "sur l'évolution de la responsabilité internationale de l'Etat", *Mélanges offerts à Paul Reuter, Le droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, p.315.

**GUILLIEN, R.**, Droit public et droit privé, *Mélanges offerts à Jean Brèthe de la Gressaye*, éd. Bière, Bordeaux, 1967, p.311.

**IDA, R.**, Formation des normes internationales dans un monde en mutation critique de la notion de soft law, *Mélanges Michel Virally, Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Pedone, 1991, p.333.

**JOSSERAND, L.**, L'essor moderne du concept contractuel, *Recueil d'Etudes sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, tome II, p.333.

**LACHAUME, J.-F.**, Remarques sur quelques aspects récents du renforcement jurisprudentiel de la compétence de la juridiction administrative, *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, Paris, LGDJ, 1974, p.479.

**LAMARQUE, J.**, Le déclin du critère de la clause exorbitante, *Mélanges offerts à Marcel Waline, Le juge et le droit public*, Paris, LGDJ, 1974, p.497.

**LAUBADERE, A. de.**, Administration et contrat, *Mélanges offerts à Jean Brèthe de la Gressaye*, éd. Bière, Bordeaux, 1968, p.453.

– L'administration concertée, *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, p. 407.

**LAUTERPACHT, E.**, Gentlemen's Agreements, *Mélanges Thomas Mann, Centenaire de Thomas Mann*, Paris, Ed. Didier, 1975, p.381.

**LE TOURNEAU, Ph.**, Quelques aspects de l'évolution des contrats, *Mélanges offerts à Pierre Raynaud*, Paris, Dalloz-Sirey, 1985, p.352.

**MANIN, P.**, L'incertitude de la règle internationale, *Mélanges offerts au professeur Robert-Edouard Charlier, Service public et libertés*, Paris, Ed. de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 223.

**MIAILLE, M.**, De la nature du plan. A propos de la réforme de la planification, *Etudes en l'honneur du doyen George Péquignot*, Faculté de droit et des sciences économiques, Montpellier, 1984, t. 2, p.489 s.

**MOUSSERON, J.-M.**, La durée dans la formation des contrats, *Etudes offertes à Alfred Jauffret*, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, 1974, p.509.

**OPPETIT, B.**, Les tendances régressives dans l'évolution du droit contemporain, *Mélanges dédiés à Didier Holleaux*, Paris, Litec, 1990, p.316.

**PAYRE, J.-P.**, Recherche sur la notion d'indivisibilité du contrat administratif, *Mélanges offerts à Pierre Montané de La Roque*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1986, vol. 1, p.505.

**PELLET, A.**, Le bon Droit et l'ivraie, plaidoyer pour l'ivraie, *Mélanges offerts à Charles Chaumont, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : méthodes d'analyse du droit international*, Paris, Pedone, 1984, p.465.

**REUTER, P.**, Trois observations sur la codification de la responsabilité internationale des Etats pour fait illicite, *Mélanges Michel Virally, Le droit*

*international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Pedone, 1991, p.389.

**RIVERO, J.**, Etat de droit, Etat du droit, *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, L'Etat de droit*, Paris, Dalloz, 1996, p.609.

– A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration, *Mélanges offerts à René Savatier*, Librairie Dalloz, Paris, 1965, p.821.

**SALMON, J.**, L'intention en matière de responsabilité internationale, *Mélanges Michel Virally, Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Pedone, 1991, p.413.

**SAVATIER, R.**, Observations sur les modes contemporains de formation du Droit positif, *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Paris, Sirey, 1963, p.293.

**SERIAUX, A.**, La notion de contrat synallagmatique, *Etudes offertes à Jacques Ghestin, Le contrat au début du XXIème siècle*, Paris, LGDJ, 2001, p.776.

**TERNEYRE, P.**, Une nouvelle technique de financement privé des ouvrages collectifs : le marché d'entreprise des travaux publics, *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p.315.

**UNTERMAIER, J.**, Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, *in Les hommes et l'environnement. Quels droit pour le vingt-et-unième-siècle ?*, *Etudes en hommages à Alexandre Kiss*, Paris, Editions Frisons-Roche, 1996, p.499.

**VEDEL, G.**, Remarques sur la notion de clause exorbitante, *Etudes offertes à Achille Mestre, L'évolution du droit public*, Paris, Sirey, 1956, p.559.

**VIRALLY, M.**, Sur la notion d'accords, *Mélanges Bindschedler*, Bern, Stampfli, 1980, p.159.

**VOISSET, M.**, Un essai de renouvellement des relations entre l'Etat et les entreprises publiques : les contrats de plan, *Etudes en l'honneur du doyen Georges Péquignot*, Faculté de droit et des sciences sociales, Montpellier, 1984, tome 2, p.717.

**WALINE, J.**, Théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif, *Etudes offertes à Jacques Ghestin, Le contrat au début du XXIème siècle*, Paris, LGDJ, 2001, p.965.

**WALINE, M.**, Quelques facteurs sociologiques de l'évolution actuelle du droit, *Mélanges offerts à René Savatier*, Paris, Librairie Dalloz, 1965, p.959.

**WEIL, P.**, Le critère du contrat administratif en crise, *Mélanges Waline*, Paris, LGDJ, 1974, p. 831.

– Le renouveau du contrat administratif et ses difficultés, *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, p.217.

– Le renouveau de la théorie du contrat administratif et ses difficultés, *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, p.217.

– Droit international et contrats d'Etat, *Mélanges offerts à Paul Reuter, Le Droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, p.549.

## V - RAPPORTS

Rapport **Armand**, Une politique pour l'environnement, *Revue politique et parlementaire*, 1970, p.65.

**Avis** du collège de la prévention des risques technologiques sur la politique des déchets industriels, février 1992.

Rapport **BERTRAND**, *De l'ordre économique à l'ordre collectif*, Etudes Ripert, I, p.180.

Rapport **BOCKEL, J.-M.** sur la gestion des déchets, AN n° 2275, 16 octobre 1991.

**BÖRKEY, P. et GLACHANT, M.**, *Les engagements volontaires dans le domaine de l'environnement : avantages et inconvénients*, Rapport final, Etude commanditée par le Ministère de l'Environnement, CERNA, juin 1997.

Rapport **Julien BOURGEOIS**, *Le management environnemental, nouvel enjeu pour la compétitivité des entreprises*, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 24 avril 1997.

Communication de la **Commission** au Conseil et au Parlement européen concernant les accords dans le domaine de l'environnement, Bruxelles, 27 novembre 1996, COM (96), 561 Final.

Rapport du **Comité de l'environnement**, L'assurance pollution et les fonds d'indemnisation des pollutions accidentelles, *L'Assurance Française*, n°627, 1<sup>er</sup> au 15 avril 1991, p.383.

**Conseil d'Etat.**, Rapport public, 1991, *EDCE*, n°43, La Documentation française, 1992, p.15.

**Conseil d'Etat**, Rapport public, 1993, *EDCE*, n°45, La Documentation française, 1994, p.97.

**Cour des Comptes**, Rapport public, La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, éd. du Journal Officiel, janvier 1997.

**COHEN DE LARA, M., DRON, D.**, *Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques*, coll. Des rapports officiels, Paris, La Documentation française, 1997.

**DEFEUILLEY, C.**, *Contrat et politique publique d'environnement. Enseignements tirés d'Eco-emballages*, Rapport final, Centre international de recherche sur l'environnement et le développement, décembre 2000.

**DELFAU, G.**, Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée Nationale, *rapports législatifs, Sénat*, session ordinaire 2004-2005, n°76, tome 3.

**DEPRIMOZ, J.**, *Pollution et assurance*. Rapport français au 5<sup>ème</sup> Congrès mondial du droit de l'assurance, Madrid 1978.

– *Pollution et assurance*, Rapport français au 5<sup>ème</sup> Congrès mondial de droit de l'assurance, Madrid, 1978.

– *L'assurance contre les risques d'atteintes à l'environnement se modernise*, Rapport au III<sup>ème</sup> assises internationales de l'Environnement 1980.

**Dossier d'information** établi par la Direction générale de la santé le 7 septembre 2005, *La qualité de l'eau potable en France. Aspects sanitaires et réglementaires*, [www.sante.gouv.fr](http://www.sante.gouv.fr).

**DOUMBE-BILLE, S., et KAMTO, M.**, *Environnement développement et paix*, rapport au séminaire organisé par le C.I.D.C.E. à Limoges en octobre 1990, Publications de la Faculté de Droit de Limoges, 1991.

**DURAND, Y.**, Rapport au nom de la commission des lois, JORF déb. AN 10 octobre 1992, n°2941, p.106.

**ESSIG, Ph.**, *Rapport au Premier ministre sur le débat national sur les risques industriels*, octobre-décembre 2001, Paris, janvier 2002.

**European environmental agency**, *Europe's environment : the third assesment*, environmental assesment report n°10, 2003, Copenhagen, 2003.

Rapport **M. FROMONT** sur *le droit économique français*, C.E.E. coll. Etudes, 1973.

Rapport **GOLLIET** sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant la ratification de la convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, adoptée le 9 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992, Sénat n° 269, 26 janvier 1994.

**GUINCHARD, S.**, La réparation et l'assurance des dommages provenant d'accidents nucléaires liés au fonctionnement des centrales nucléaires, *Rapport mars 1982 au VI<sup>ème</sup> Congrès de la Société Française pour le Droit de l'Environnement*, Nanterre 24-26 mars 1982.

**HERTH, A.**, Avis n°1112 du 9 octobre 2003 présenté au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2004, *Documents législatifs, Assemblée Nationale, n°1112*, tome 2.

Rapport **LEGRAND** sur les déchets industriels toxiques, Sénat n°408, 20 juin 1984.

**KELLY, A.-B.**, *Pollution et assurance*, Rapport général au V<sup>ème</sup> Congrès mondial de droit de l'assurance, Madrid 1978.

**LOOS, F., LE DEAULT, J.-Y.**, *Rapport au nom de la Commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*, Doc. AN n°3559, 29 janvier 2002.

**DOCUMENT DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT**, *Chartes pour l'environnement*, Livret de présentation, octobre 1992.

Rapport **NORA** sur les entreprises publiques, Groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques, avril 1967, La Documentation française, 1968 ; *Droit Social*, 1969, n°1, p.6.

Rapport d'information sur les suites de la Conférence de Rio, présenté par NUNGESSER, R. et ROYAL, S, Assemblée Nationale n° 1362, 9 juin 1994.

**O.C.D.E.**, *Indemnisation des dommages dus à la pollution*, août 1981.

- *Le coût des marées noires*, 1982.

- *La lutte contre les marées noires ; aspects économiques*, novembre 1982.

- *Décharges " Points noirs " de déchets dangereux*, Rapport février 1983.

- La Responsabilité civile nucléaire et l'Assurance, *Colloque de Munich*, mars 1985.

Rapport **SERVANT** sur l'élimination des déchets industriels, Doc. franç. 1984.

## VI – COLLOQUES<sup>1</sup>

**Association Henri CAPITANT**, *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, Actes du colloque de Lille, 16 février 1996, Paris, LGDJ, 1997.

**BRUN, P.**, Colloque d'Orléans, *JCP* Août-septembre 1995, *Editions Notariale/Générale*.

**CHEVALLIER, J.**, *Synthèse*, Colloque du CEDI, *Les enjeux juridiques des normes techniques*, Conseil d'Etat, 6 - 7 avril 1995.

Colloque 1973, *La protection de l'environnement et le droit international*, A.D.I., Leiden, Sijthoff, 1975.

Colloque d'Angers des 6 et 7 octobre 1994, *La Communauté européenne et l'environnement*, sous la direction de J.C. Masclet, Travaux de la CEDECE, la Documentation française, Paris, 1997.

---

<sup>1</sup> Ont, par ailleurs, été consultés :

- les dictionnaires et les encyclopédies : Dictionnaire encyclopédique Quillet, R. Mortier (dir.), 1965 ; Dictionnaire Le Grand Robert de la langue française, 6 volumes, 2<sup>ème</sup> édition augmentée, 2001 ; Dictionnaire permanent Entreprise agricole - Formulaire, *Contrats d'intégration*, p. 2025 s. ; Dictionnaire permanent pollutions et nuisances ; Juris-Classeur environnement ; Juris-Classeur administratif ; ARNAUD, A.-J., BELLEY, J.-G., CARTY, J.-A., COMMAILLE, J. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du Droit*, Bruxelles, LGDJ, 1988 ; Encyclopédie Dalloz, civ. IV, *Contrats et conventions*, août 1993.
- les CD Rom et les sites Internet : Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement, M. PRIEUR., S. DOUMBE-BILLE (dir.), Universités francophones, AUPELF - UREF, Bruylant, Bruxelles, 1998 ; [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr), [www.senat.fr](http://www.senat.fr), [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr), [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr), [www.ademe.fr](http://www.ademe.fr), [www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr), [www.iso.org](http://www.iso.org), [www.gazdefrance.com](http://www.gazdefrance.com), [www.eaurmc.fr](http://www.eaurmc.fr), [www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com), [www.sante.gouv.fr](http://www.sante.gouv.fr), [www.auvergne.pref.gouv.fr](http://www.auvergne.pref.gouv.fr), [www.gazdefrance.com](http://www.gazdefrance.com), [www.rhodia.com](http://www.rhodia.com), [www-old.ineris.fr](http://www-old.ineris.fr), [www.lexpress.fr](http://www.lexpress.fr), [www.svngeta-agro.fr](http://www.svngeta-agro.fr), [www.indre-et-loire.chambagri.fr](http://www.indre-et-loire.chambagri.fr), [www.confederationpaysanne.fr](http://www.confederationpaysanne.fr)

Colloque de Nantes, organisé par la SFDE, les 27 et 28 octobre 1994, *Agriculture, espace rural et environnement*, *Revue de Droit Rural*, n°234, juin - juillet 1995.

Colloque de Toulouse, organisé par la SFDE, 30 septembre et 1er octobre 1993, *Droit du travail et Droit de l'environnement*, Coll. Droit et économie de l'environnement, Litec, 1994.

**DUPUY, R.-J.**, Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la « soft law », Colloque de Toulouse, SFDI, L'élaboration du droit international public, Paris, Pedone, 1975, p.132.

**GIROD, P.**, Les déchets industriels et l'environnement en droit comparé, Séminaire international, Limoges, mai 1984.

**JEANNOT, G., RENARD, V., THEYS, J.**, *L'environnement entre le Maire et l'Etat*, Actes du Colloque de Royaumont, ADEF, Paris, 1990.

**KISS. A.**, *Intérêt commun de l'humanité et développement durable*, colloque de Strasbourg des 24 et 26 juin 1991.

**MALAFOSSE, J. de.**, *Les nitrates et le Droit*, Colloque de Nantes organisé par la SFDE les 27 et 28 octobre 1994, *Agriculture, espace rural et environnement*, *Rev. Droit rural*, n°234, juin - juillet 1995, p.317.

90<sup>ème</sup> **Congrès des notaires de France**, Nantes 8-11 Mai 1994 : *Protection de l'environnement, de la contrainte au contrat*, 2 tomes, 1994

## INDEX

**Acte mixte**, 572.

**Adelphe**, 30, 201, 29, 395.

**Agencement**, 55, 342, 463 s.

**Agglomération**, 79, 80, 102, 104.

- contrat d'agglomération, 113, 279 s.
- projet d'agglomération, 79, 113, 281.

**Agriculture**, 28.

- contrat d'agriculture durable, 128, 250 s.

**Aléatoire**, 326, 327, 336 s.

- contrat aléatoire, 336 s.

**Assurance**, 40, 137 s.

- contrat d'assurance, 177 s.

**Audit**, 139, 155, 170, 207 s.

- éco-audit, 207 s.

**Autonome**, 25, 26, 53.

- hétéronome, 25, 82.

**Bail emphytéotique**, 182 s.

**Branche**,

- contrat de branche, 60, 220 s.
- programme de branche, 60, 83, 92, 220 s.

**Bruit**, 28 s.

- convention/charte de lutte contre le bruit, 60, 266, 296 s.

**Certification**, 170, 207 s..

- contrat de certification, 55, 197, 207 s.

**Charte**,

- charte de l'agriculture raisonnée, 259.
- charte d'écologie urbaine, 275, 406.
- charte d'écologie rurale, 275.
- charte de pays, 284 s.



- charte d'objectifs, 134, 289 s.2
- charte des bonnes pratiques en élevages, 260.
- charte des bonnes pratiques phytosanitaires, 260.
- charte environnement des producteurs et transformateurs de colza, 258.
- charte pour l'environnement, 55, 275 s
- charte de téléphonie mobile, 234 s.
- charte de l'environnement, 33, 101, 377, 390, 401, 672, 682.

**Clause,**

- - contractuelle, 563 s.
- - institutionnelle, 575 et s.
- - programmatoire, 578 s.

**Code de bonne conduite, 1228 s.**

**Code de bonne pratiques agricoles, 258.**

**Commandement, 25 s, 53, 66, 107, 112, 138.**

**Communication, 581, 656, 675 s.**

**Contrat,**

- notion de contrat, 20 s, 131, 180, 317 s.
- - administratif, 305, 133 s, 158 s, 318, 349, 353.
- - aléatoire, 327, 336 s, 338.
- - ATEnEE, 288.
- - à titre gratuit, 327, 332 s, 338.
- - à titre onéreux, 327, 332 s, 338, 342.
- - bilatéral, cf. synallagmatique.
- - commutatif, 336 s
- - d'adhésion, 60, 196, 198 s, 334, 359.
- - d'agglomération, 266, 279 s.
- - d'agriculture durable, 1242, 250 s, 342.
- - d'assurance, 40, 136 s.
- - de baie, 55, 60, 267 s.
- - de certification, 55, 197, 207 s.
- - de délégation de service public, 175, 177 s.
- - de développement régional, 266, 292 s.
- - de droit civil, 72, 73, 318 s.
- - de droit privé, 40, 136, 318 s, 349, 353, 356.

- - de droit public, 40, 356.
- - d'entreprises, 163.
- - de groupe, 163.
- - de lac, 270.
- - de maîtrise des pollutions d'origine agricole, 127, 243 s.
- - de marchés publics, cf. marchés publics.
- - de milieux, 267 s.
- - de nappe, 269, 270.
- - départemental, 302 s.
- - de partenariat, 113, 175, 190 s, 359.
- - de pays, 284 s.
- - de plan, 161 s.
- - de programmes, 83, 92.
- - de qualité, 271.
- - de réseau, 55, 289 s.
- - de rivière, 268 s.
- - d'établissement, 268, 272.
- - d'étang, 268, 271.
- - de vallée, 60, 268, 271 s.
- - de villes, 79.
- - d'entreprises, 92.
- - d'objectifs, 93, 293.
- - innommé, 342, 349, 355, 360 s.
- - nommé, 342, 349, 355.
- - synallagmatique, 161, 327, 328 s, 338, 342.
- - territorial d'exploitation, 257.
- - type, 38, 39, 138, 202.
- - unilatéral, 327, 328 s, 338.

**Contrat-cadre,**

- notion de -, 73, 87, 88 s, 105, 134, 135, 507, 510, 511, 533.

**Convention,**

- **notion de -**, 24 s, 51 s, 317 s.
- - d'aide financière de l'Agence de l'eau, 304 s, 359.
- - de lutte contre le bruit, 296 s.

- - de réseau, 289 s.

**Convention-cadre,**

- notion de -, 502, 503, 504 s.
- - générale, 625 s., 631, 637, 640, 642 s, 659 s.
- - sectorielle, 625, 628 s, 637, 643, 659 s.
- - d'application, 631, 634, 637, 642, 659 s.

**Cyclamed, 200.**

**Démocratie,**

- conventionnelle, 649, 661 s.
- - participative, 665, 671 s.

**Développement durable, 79, 87, 95 s.**

**Domage, 60, 125, 137 s.**

**Droit,**

- - privé, 40, 47, 67, 90, 92, 108, 133, 134, 166.
- - public, 40, 47, 133, 134, 136.
- non-droit, 39, 117, 121, 354, 416.

**Duguit, 21 s, 320, s, 344, 349 s, 372, 435 ;**

**Eco-Emballages, 30, 38, 60, 201 s.**

**Estoppel, 617 s.**

**Ferti-Mieux, Irri-Mieux, Phyto-Mieux, 243, 261 s.**

**Fondement juridique, 99.**

- - contraignant, 423 s.
- - peu contraignant, 417 s.

**Gains, 397 ;**

- - directs, 383, 397 s.
- - indirects, 383, 401 s.

**Gentlemen's agreement, 36, 37, 39, 616 s.**

**Gouvernance, 723 s.**

**Hiérarchie, 61, 317, 326, 458 s.**

- hiérarchisation, 59, 326, 458 s.

**Impératif, 506, 588.**

- - catégorique, 42, 163, 209, 588.
- - conditionnel, 42, 163, 209.
- grammatical, 567.

- hypothétique, 124, 209, 588.

**Indicatif**, 567 s.

- - présent, 568 s.

**Indice**, 56, 563 s.

- faisceau d'indices, 564.

**Information**, 758 s.

- droit à l'information, 33, 758 s.

**ISO**, 207 s.

**Management environnemental**, 170, 207 s.

- système communautaire de -, 207 s..

**Marché d'entreprise de travaux publics**, 175, 182s.

- contrat de -, 182 s.

**Marché public**, 40, 179 s.

- contrat de -, 160, 165 s.

**Milieux**, 27.

- contrat de milieux, 266, 267 s

**Modèle**, 37, 39, 42, 109, 138, 150, 212, 647 s.

- modélisation, 647 s, 503.

**Normalisation**, 153 et s.

**Norme**,

- notion de -, 25 s, 59 s, 3778 s.

- - catégorique, 163, 209.

- - conditionnelle, 163, 209, 589.

- - impérative, 59, 60, 112, 120, 589, 612.

- - prescriptive, non prescriptive, 107, 112.

**Nuisances**, 28.

**Objectif**,

- - qualitatif, 412, 449 s.

- - quantitatif, 412, 449 s.

**Obligation**,

- - contractuelle, 606, 609, 610 s.

- - institutionnelle, 606, 609, 610, 612 s.

- - morale, 610, 618 s, 687.

- - programmatore, 606, 609, 610, 614 s.

**Ordonnancement**, 56, 61, 99, 313, 375, 379, 380, 407, 472 s.

**Partenariat**, 81, 108, 109, 233 s.

- - partenariat public - privé, 109, 752.
- contrat de partenariat, 190 s.

**Pays**,

- charte de pays, 79, 284 s.
- contrat de pays, 79, 103, 266, 283 s..

**Plan**,

- contrat de plan, 91 s, 161 s, 282.
- planification, 71, 98, 282.

**Pollutions**, 27.

**Postmoderne**, 44, 661

- postmodernisme, 717.
- postmodernité, 44, 45.

**Principe de précaution**, 235.

**Privé**,

- cf. droit privé
- partenariat privé, 35.

**Programmation**, 87, 88 s, 501, 556, 574, 586 s.

**Programmatore**, 89, 90, 94.

- cf. clause programmatore.
- cf. obligation programmatore.

**Programme**, 95 s.

- programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, 243 s.
- programme d'opérations coordonnées, 249.
- contrat de programme, 93.

**Protection intégrée**, 95 s.

**Public**,

- cf. droit public
- partenariat public – privé, 109.

**Rave-parties**, 296, 301.

**Recommandation**, 25 s, 53, 107, 112, 133, 138, 239.

**Régime juridique**, 41 s, 682 s.

**Réparation**, 140 s, 683 s.

**Réseau,**

- convention de réseau, 289 s.

**Responsabilité,** 138 s, 683 s.

**Risques technologiques,** 31 s.

- convention de prévention des risques technologiques, 203 s.

- plan de prévention des risques technologiques, 203 s.

**Sanction,** 38, 46, 64, 119, 157, 621, 647.

**Soft law,** 616,619 s.

**Système,** 352 s, 458 s.

- systémique, 371, 379 s, 458 s, 659, 683 s, 700 s.

**Traité-cadre,** 518 s.

**Union,**

- notion d'union, 21 s, 320 s.

**Violation,** 683 s.

## TABLE DES MATIERES

|  |           |
|--|-----------|
| Sommaire.....  | 7         |
| Listes des abréviations et des sigles.....   | 9         |
| <b>Introduction.....</b>   | <b>13</b> |
| 1/ L'acception théorique de la recherche.....  | 20        |
| 2/ L'appréhension rationnelle de la recherche.....   | 33        |
| 3/ La démarche d'identification et de collecte des conventions....   | 35        |
| 4/ La problématique de la recherche.....   | 41        |
| <b>Première partie :</b>   |           |
| <b>L'approche formelle des conventions de lutte contre les pollutions.</b>   |           |
| <b>La recherche d'une systématisation conventionnelle.....</b>   | <b>49</b> |
| <b>Titre I</b>   |           |
| <b>La genèse du développement des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.....</b>                                |           |
|  | <b>57</b> |
| <b>Chapitre I : Un éclectisme conventionnel émergent, expression d'une métamorphose du droit.....</b>                                |           |
|  | <b>63</b> |
| Section I : Un essor en adéquation avec l'évolution générale du droit.....   |           |
|  | 65        |
| Paragraphe I : Le contexte historique favorable au développement des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions..... |           |
|  | 67        |
| A : Le développement de la convention en droit socio-économique.....   |           |
|  | 70        |
| B : Le développement de la convention en droit de l'environnement.....   |           |
|  | 74        |
| 1) La notion d'utilité dans les actes du 19 <sup>ème</sup> au début du 20 <sup>ème</sup> siècle.....                                 |           |
|  | 75        |

|   |     |
|---|-----|
| 2) La prise en compte des impératifs de protection  |     |
| 3) de l'environnement au cours du 20 <sup>ème</sup> siècle.....   | 75  |
| C : La disparition des butoirs juridiques au procédé conventionnel en matière de lutte contre les pollutions.....                         | 80  |
| 1) Des obstacles juridiques directement liés à la conception régaliennne de l'Etat.....   | 81  |
| 2) Des brèches juridiques déterminantes.....  | 84  |
| Paragraphe II : L'appropriation de concepts juridiques issus d'autres branches de droit.....  | 87  |
| A : Les concepts de programmation et de contrat-cadre.....  | 88  |
| B : Les concepts de protection intégrée et de développement durable.....  | 95  |
| 1) Le concept de protection intégrée.....   | 96  |
| 2) Le concept de développement durable.....   | 98  |
| Section II : Un essor justifié par l'objectif d'efficacité.....   | 105 |
| Paragraphe I : Les qualités environnementales de la convention.....   | 107 |
| A : La convention, comme l'expression d'un droit négocié.....   | 108 |
| B : La convention, vecteur d'une flexibilité normative.....   | 111 |
| 1) La souplesse de la convention.....   | 111 |
| 2) L'adaptabilité de la convention.....   | 112 |
| Paragraphe II : La juxtaposition de la convention et de la réglementation, un gage d'efficacité.....                                      | 115 |
| A : La complémentarité de la convention et de l'acte unilatéral.....  | 115 |
| 1) La convention compense l'incomplétude de la réglementation.....  | 116 |
| a) L'insuffisance de la réglementation.....   | 117 |
| b) Le silence de la réglementation.....   | 117 |
| c) La convention, une règle secondaire d'application.....   | 120 |
| 2) La réglementation compense les dysfonctionnements de la convention.....  | 122 |
| B : Une présence pondérée, comme condition à une efficacité optimale.....   | 124 |
| 1) Le décalage persistant entre l'instrument conventionnelle et l'instrument réglementaire, facteur d'échec de la politique publique..... | 125 |
| 2) La régression de la pollution industrielle, traduction d'un équilibre réussi entre les deux instruments juridiques.....                | 128 |
| Conclusion du chapitre I.....   | 131 |



|   |            |
|---|------------|
| <b>Chapitre II : L'éclosion d'une panoplie de techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.....</b> | <b>133</b> |
| Section I : Les structures conventionnelles classiques affectées à la lutte contre les pollutions.....            | 135        |
| Paragraphe I : Le contrat d'assurance, un contrat de droit privé de lutte contre les pollutions.....              | 137        |
| A : Une technique conventionnelle d'indemnisation partielle des atteintes à l'environnement.....                  | 140        |
| 1) Vers l'affirmation de l'assurance obligatoire.....   | 140        |
| 2) Le principe de réparation pécuniaire.....  | 144        |
| a) L'indemnisation, comme mode de réparation insuffisant.....   | 145        |
| b) La réparation incomplète des dommages causés à l'environnement.....  | 149        |
| B : Une technique conventionnelle de gestion du risque pollution.....   | 153        |
| 1) L'adaptation de la tarification du risque.....   | 155        |
| 2) Le contrôle de l'assuré.....   | 156        |
| Paragraphe II : La dimension environnementale des contrats administratifs.....                                    | 158        |
| A : Les contrats administratifs partiellement consacrés à la lutte contre les pollutions.....                     | 160        |
| 1) Les contrats de plan.....  | 161        |
| 2) Les marchés publics.....   | 165        |
| B : Les contrats administratifs entièrement consacrés à la lutte contre les pollutions.....                       | 175        |
| 1) Le contrat de délégation de service public.....  | 177        |
| 2) Des contrats en "péril" : le marché d'entreprise de travaux publics (METP) et le bail emphytéotique.....       | 182        |
| a) Le marché d'entreprise de travaux publics (METP).....  | 184        |
| b) Le bail emphytéotique.....   | 186        |
| 3) Le contrat de partenariat .....  | 190        |
| Section II : Les conventions spécifiques de lutte contre les pollutions.....                                      | 195        |
| Paragraphe I : Les conventions en principe conclues avec des personnes privées.....                               | 196        |
| A : Les conventions dans le domaine de l'industrie.....   | 197        |
| 1) Le contrat d'adhésion à un organisme agréé en matière d'élimination des déchets d'emballage.....               | 198        |

|  |            |
|--|------------|
| 2) La convention de prévention des risques technologiques.....   | 203        |
| 3) L'éco-audit et la certification ISO : des techniques de<br>management environnemental des entreprises.....  | 207        |
| 4) Les contrats et les programmes de branche.....  | 220        |
| 5) Les engagements volontaires de l'industrie dits<br>"codes de bonne conduite".....   | 228        |
| <b>B : Les conventions dans le domaine agricole.....</b>   | <b>240</b> |
| 1) Les contrats de maîtrise des pollutions d'origine agricole.....   | 243        |
| 2) Les contrats d'agriculture durable.....   | 250        |
| 3) Les engagements volontaires des agriculteurs, traduction<br>d'une négociation du droit des pollutions agricoles.....  | 257        |
| 4) Les opérations de types "Ferti-Mieux", "Irri-Mieux"<br>et "Phyto-Mieux".....  | 261        |
| <b>Paragraphe II : Les conventions en principe conclues<br/>entre personnes publiques.....</b>   | <b>266</b> |
| <b>A : Les contrats de milieux.....</b>  | <b>267</b> |
| <b>B : Les chartes pour l'environnement.....</b>   | <b>275</b> |
| <b>C : Les contrats d'agglomération.....</b>   | <b>279</b> |
| <b>D : Les contrats de pays.....</b>   | <b>283</b> |
| <b>E : Les chartes d'objectifs et les conventions de réseau.....</b>   | <b>289</b> |
| <b>F : Les contrats de développement régional.....</b>   | <b>292</b> |
| <b>G : Les conventions de lutte contre le bruit.....</b>   | <b>296</b> |
| <b>H : Les contrats départementaux de l'agence de l'eau.....</b>   | <b>302</b> |
| <b>I : Les conventions d'aide financière de l'Agence de l'eau.....</b>   | <b>304</b> |
| <b>Conclusion du chapitre II.....</b>  | <b>306</b> |
| <b>Conclusion du titre I.....</b>  | <b>309</b> |
| <br>   |            |
| <b>Titre II : La classification des conventions de lutte contre<br/>les pollutions.....</b>  | <b>311</b> |
| <br>   |            |
| <b>Chapitre I : La classification didactique des conventions<br/>de lutte contre les pollutions.....</b>   | <b>317</b> |
| <br>   |            |
| <b>Section I : La classification partielle et standardisée des<br/>conventions de lutte contre les pollutions en vertu du Code civil.<br/>La classification des contrats environnementaux.....</b> | <b>323</b> |
| <br>   |            |
| <b>Paragraphe I : La juxtaposition d'une succession de critères<br/>classificateurs.....</b>   | <b>325</b> |

|   |            |
|---|------------|
| A : Les conventions de lutte contre les pollutions, comme contrats synallagmatiques ou unilatéraux.....                 | 328        |
| B : Les conventions de lutte contre les pollutions, comme contrats à titre onéreux ou à titre gratuit.....              | 332        |
| 1) Les contrats conclus à titre onéreux.....  | 333        |
| 2) Les contrats conclus à titre gratuit.....  | 333        |
| C : Les conventions de lutte contre les pollutions, comme contrats commutatifs ou aléatoires.....                       | 336        |
| Paragraphe II : La classification illusoire des conventions de lutte contre les pollutions.....                         | 337        |
| A : La catégorisation artificielle des conventions.....   | 340        |
| 1) La qualification statique des conventions.....   | 340        |
| 2) La qualification arbitraire des conventions.....   | 343        |
| B : L'appréhension éclatée des conventions.....   | 345        |
| Section II : Les conventions de lutte contre les pollutions, une catégorie juridique spéciale.....                      | 348        |
| Paragraphe I : La distinction du nommé et de l'innommé, comme principe directeur de classification des conventions..... | 352        |
| A : Une distinction contribuant à l'appréhension des nouvelles formes conventionnelles.....                             | 355        |
| 1) Le reflet d'un paradoxe juridique.....   | 357        |
| 2) Une distinction adaptée aux multiples facettes conventionnelles...   | 358        |
| B : L'innommé, une notion servant l'identification des conventions de lutte contre les pollutions.....                  | 360        |
| 1) L'innommé, un concept d'encadrement du réel.....   | 361        |
| 2) L'innommé, un concept de structuration du réel.....  | 362        |
| Paragraphe II : Les conventions de lutte contre les pollutions, une catégorie inédite.....                              | 364        |
| A : Des conventions hybrides.....   | 365        |
| 1) Un mode conventionnel aux multiples dénominations.....   | 367        |
| 2) Un mode conventionnel particulier.....   | 371        |
| B : Les conventions de lutte contre les pollutions, une catégorie spécifique.....                                       | 373        |
| Conclusion du chapitre I.....   | 375        |
| <b>Chapitre II : La classification fonctionnelle des conventions de lutte contre les pollutions.....</b>                | <b>377</b> |
| Section I : L'analyse de la structure des conventions, méthode de détermination des critères de classification.....     | 380        |

|   |     |
|---|-----|
| Paragraphe I : La prestation financière et technique, critère principal de la classification fonctionnelle..... | 382 |
| A : L'objet financier des conventions.....  | 383 |
| 1) Les subventions publiques au bénéfice des acteurs environnementaux.....                                      | 384 |
| 2) L'attrait des gains directs et indirects pour les acteurs environnementaux.....                              | 397 |
| a) Les gains directs.....   | 398 |
| b) Les gains indirects.....   | 401 |
| B : L'objet technique des conventions.....  | 407 |
| Paragraphe II : Les critères secondaires, vecteur d'une classification rigoureuse.....                          | 411 |
| A : Les fondements juridiques des conventions.....  | 412 |
| 1) Les conventions au fondement juridique peu contraignant.....   | 417 |
| 2) Les conventions au fondement juridique contraignant.....   | 423 |
| B : La nature juridique des parties contractantes, une référence aux multiples facettes.....                    | 428 |
| 1) La nature juridique publique des parties contractantes.....  | 429 |
| 2) La nature juridique privée de l'une au moins des parties contractantes.....                                  | 433 |
| a) Les engagements "unilatéraux individuels".....   | 438 |
| b) Les engagements "unilatéraux collectifs".....  | 439 |
| c) Les engagements "bilatéraux individuels".....  | 443 |
| d) Les engagements "bilatéraux collectifs".....   | 446 |
| C : L'objectif quantitatif ou qualitatif des conventions, une donnée technique.....                             | 449 |
| 1) L'objectif quantitatif.....  | 452 |
| 2) L'objectif qualitatif.....   | 455 |
| Section II : L'interdépendance des conventions, vecteur d'une approche systémique.....                          | 458 |
| Paragraphe I : La relation symbiotique verticale des conventions de même catégorie.....                         | 462 |
| A : La juxtaposition des conventions.....   | 463 |
| 1) La superposition cohérente des conventions.....  | 464 |
| 2) La dépendance systématique des conventions.....  | 467 |
| B : Un ordonnancement conventionnel hiérarchisé.....  | 472 |

|   |     |
|---|-----|
| 1) Une hiérarchisation ratione materiae.....  | 476 |
| 2) Une hiérarchisation ratione loci.....  | 478 |
| Paragraphe II : L'enchevêtrement horizontal des conventions<br>de catégories différentes..... | 479 |
| A : Une imbrication conventionnelle complexe .....  | 480 |
| B : Des interconnexions propices aux artifices financiers.....                                | 484 |
| Conclusion du chapitre II.....  | 486 |
| Conclusion du titre II.....   | 487 |
| Conclusion de la première partie.....   | 489 |

## **Deuxième partie :**

### **L'appréhension des conventions de lutte contre les pollutions fondée sur le critère matériel.**

|  |            |
|--|------------|
| <b>La recherche d'une rationalité conventionnelle.....</b> | <b>491</b> |
|--|------------|

### **Titre I : Contribution à la rationalisation des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.....**

499

#### **Chapitre I : La convention-cadre, support juridique des conventions de lutte contre les pollutions.....**

505

##### Section I : L'analogie matérielle des conventions environnementales à la convention-cadre.

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| Les aspects épistémologiques..... | 508 |
|-----------------------------------|-----|

##### Paragraphe I : La convention-cadre, un concept défini en droit.....

509

|  |     |
|--|-----|
| A : La définition doctrinale de la convention-cadre..... | 510 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| B : Un concept caractéristique de la lutte contre les pollutions..... | 515 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 1) Le traité-cadre, une référence internationale de mise<br>en œuvre du concept..... | 518 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 2) La convention-cadre, mode privilégié d'encadrement<br>des opérations environnementales..... | 539 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| Paragraphe II : L'analyse des clauses des conventions..... | 560 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| A : Les indices du caractère contractuel des clauses des<br>conventions..... | 563 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| B : Le caractère nécessairement institutionnel de certaines clauses..... | 572 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| C : La conception normative de la clause programmatrice..... | 578 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 1) La clause programmatrice en tant que "signification d'une proposition" .....   | 582 |
| 2) La clause programmatrice en tant que "signification d'une proposition indiquant un modèle de conduite" .....                       | 585 |
| 3) La clause programmatrice en tant que "signification d'une proposition indiquant un modèle de conduite sur un mode impératif" ..... | 586 |
| Section II : Les implications juridiques de l'analogie.   |     |
| La portée juridique de la référence à la notion de convention-cadre .....   | 595 |
| Paragraphe I : Vers une obligation conventionnelle relative .....   | 597 |
| A : L'obligation, une notion juridique consubstantielle à la normativité des conventions de lutte contre les pollutions .....         | 599 |
| 1) La norme, comme fondement de l'obligation .....  | 601 |
| 2) L'obligation conventionnelle, comme l'expression de la direction autonome de la conduite humaine .....                             | 607 |
| B : La force juridique graduelle des obligations conventionnelles .....   | 609 |
| 1) La force juridique parfaite de l'obligation contractuelle .....  | 610 |
| 2) Les conséquences spécifiques de l'obligation institutionnelle en tant qu'obligation parfaite .....                                 | 612 |
| 3) La faible force juridique de l'obligation programmatrice .....   | 614 |
| a) Une "obligatorité" liée à la notion de <i>gentlemen's agreement</i> .....  | 616 |
| b) Une "obligatorité" liée à la notion de <i>soft law</i> .....   | 619 |
| Paragraphe II : La constitution d'une grille d'analyse des conventions, comme l'aboutissement de la démarche de rationalisation ..... | 622 |
| A : La tripartition du concept de convention-cadre, vecteur d'une classification matérielle des conventions .....                     | 624 |
| 1) La convention-cadre générale .....   | 625 |
| 2) La convention-cadre sectorielle .....  | 628 |
| 3) La convention-cadre d'application .....  | 631 |
| B : La configuration pyramidale des clauses et des obligations conventionnelles .....   | 636 |
| 1) La prééminence des clauses et des obligations programmatrices et institutionnelles dans la convention-cadre générale .....         | 642 |

|   |            |
|---|------------|
| 2) L'omniprésence des clauses et des obligations contractuelles dans les conventions-cadres d'application.....  | 642        |
| 3) La présence équilibrée des clauses et des obligations programmatoires, institutionnelles et contractuelles dans la convention-cadre sectorielle..... | 643        |
| Conclusion du chapitre I.....   | 644        |
| <b>Chapitre II : Essai de modélisation des techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions.....</b>  | <b>647</b> |
| Section I : La représentation formalisée des conventions de lutte contre les pollutions.....  | 648        |
| Paragraphe I : L'ordonnancement simplifié des conventions.....  | 650        |
| A : La diversité des instruments, vecteur d'une redondance conventionnelle.....   | 653        |
| 1) La multiplication des services administratifs intervenant dans le processus conventionnel.....   | 654        |
| 2) La dispersion de l'aide publique.....  | 656        |
| B : L'unification des outils conventionnels.....  | 658        |
| 1) Le processus d'unification.....  | 658        |
| 2) L'articulation coordonnée et systématique des conventions.....   | 660        |
| Paragraphe II : La démocratie conventionnelle.....  | 661        |
| A : Les modalités de la démocratie conventionnelle.....   | 663        |
| 1) Les obstacles actuels à la démocratie conventionnelle.....   | 663        |
| a) L'inégalité des parties contractantes.....   | 665        |
| b) L'absence de démocratie participative.....   | 671        |
| 2) La recherche d'une procédure conventionnelle démocratique.....   | 677        |
| B : La transparence conventionnelle.....  | 679        |
| Section II : Le régime juridique spécifique des conventions de lutte contre les pollutions.....   | 682        |
| Paragraphe I : La responsabilité des parties contractantes.....   | 684        |
| A : Une responsabilité fondée sur la faute.....   | 686        |
| 1) Une pratique prônant l'irresponsabilité.....   | 687        |
| 2) L'application d'un régime de responsabilité propre à chaque type de clause.....  | 690        |
| B : L'hétérogénéité des mesures de réparation du préjudice.....   | 700        |
| 1) L'application des sanctions de droit commun aux obligations contractuelles et institutionnelles.....   | 701        |

|  |            |
|--|------------|
| 2) Les sanctions spécifiques pour non-respect<br>des obligations programmatoires.....  | 705        |
| Paragraphe II : La répartition des compétences des juridictions.....   | 708        |
| Conclusion du chapitre II.....   | 715        |
| Conclusion du titre I.....   | 717        |
| <br>   |            |
| <b>Titre II : Les techniques conventionnelles de lutte contre les<br/>pollutions, illustration d'une mutation fonctionnelle<br/>de l'Etat.....</b>         | <b>719</b> |
| <br>   |            |
| <b>Chapitre I : Les conventions de lutte contre les pollutions,<br/>des données juridiques impulsant et reflétant la<br/>transformation de l'Etat.....</b> | <b>727</b> |
| <br>   |            |
| Section I : Les conventions de lutte contre les pollutions, des<br>éléments externes d'évolution du pouvoir étatique.....                                  | 731        |
| <br>   |            |
| Paragraphe I : Les conventions de lutte contre les pollutions,<br>traduction des mutations sociétales.....   | 734        |
| A : L'adaptabilité des conventions de lutte contre les pollutions<br>à la complexité des sociétés contemporaines.....                                      | 736        |
| B : Le caractère réflexif des conventions de lutte contre les<br>pollutions, une réponse juridique aux attentes des citoyens.....                          | 741        |
| 1) La négociation comme procédé légitime de<br>discussion des partenaires.....   | 741        |
| 2) La concertation, expression d'une revendication sociale.....  | 744        |
| Paragraphe II : Les conventions de lutte contre les pollutions,<br>des outils de guidage des transformations de l'appareil d'Etat.....                     | 747        |
| A : L'infléchissement de la puissance publique.....  | 749        |
| B : Les conventions de lutte contre les pollutions, vecteurs<br>d'une démarche partenariale de l'Etat.....   | 752        |
| <br>   |            |
| Section II : Les conventions de lutte contre les pollutions,<br>comme transcription du changement du pouvoir étatique.....                                 | 756        |
| <br>   |            |
| Paragraphe I : L'information, un principe d'action favorable<br>à la technique conventionnelle.....  | 758        |
| <br>   |            |
| Paragraphe II : L'impact des politiques publiques structurantes sur<br>le développement des conventions de lutte contre les pollutions.....                | 762        |
| A : L'Etat, un opérateur stratégique impulsant le recours aux<br>conventions de lutte contre les pollutions.....   | 763        |
| 1) Une politique de coopération multipartenariale.....   | 764        |
| 2) Une politique de régulation des processus d'action.....   | 769        |



|  |            |
|--|------------|
| B : L'encadrement juridique des actions de lutte contre les pollutions.....  | 772        |
| Conclusion du chapitre I.....  | 776        |
| <b>Chapitre II : Les conventions de lutte contre les pollutions, traduction d'une gouvernance étatique.....</b>                                      | <b>779</b> |
| Section I : Les conventions de lutte contre les pollutions, comme l'expression de la dimension directoriale de la fonction étatique.....             | 782        |
| Paragraphe I : L'Etat, un guide de l'action environnementale.....  | 784        |
| Paragraphe II : L'Etat, un gestionnaire des opérations environnementales.....  | 790        |
| Section II : Les conventions de lutte contre les pollutions : des techniques contribuant au renforcement paradoxal de la souveraineté de l'Etat..... | 793        |
| Paragraphe I : Les conventions de lutte contre les pollutions, expression de la légitimité de l'activité étatique.....                               | 796        |
| Paragraphe II : Les conventions de lutte contre les pollutions, des techniques d'affirmation de l'autorité étatique.....                             | 798        |
| Conclusion du chapitre II.....   | 802        |
| Conclusion du titre II.....  | 805        |
| Conclusion de la deuxième partie.....  | 807        |
| Conclusion générale.....   | 809        |
| Bibliographie.....   | 815        |
| Index.....   | 859        |
| Table des matières.....  | 867        |