

**L'ÉVOLUTION  
DU STATUT JURIDIQUE  
DE LA MEUSE ET DE L'ESCAUT :  
UNE MISE EN PERSPECTIVE  
DES ACCORDS  
DE CHARLEVILLE-MÉZIÈRES  
DU 26 AVRIL 1994**

PAR

**Pierre d'ARGENT**

ASSISTANT À LA FACULTÉ DE DROIT  
DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Le 26 avril 1994, la France, les Pays-Bas, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont signé à Charleville-Mézières deux accords internationaux relatifs à la protection de la Meuse et de l'Escaut. Ce fait marque assurément un tournant dans les relations parfois tourmentées qu'ont pu entretenir à propos de ces fleuves leurs riverains ; le très ancien contentieux belgo-hollandais des « *waterverdragen* » doit en principe s'en trouver apaisé. Pour en comprendre l'importance diplomatique, les accords de Charleville-Mézières doivent dès lors être replacés dans le contexte général de l'évolution du statut juridique international de la Meuse et de l'Escaut. Cette mise en perspective historique des traités de 1994 fait l'objet de la première partie de cette étude. Trois grandes périodes seront à cet égard distinguées : de 1648 à 1831, de l'indépendance belge au traité de Versailles, et enfin, de 1919 à la signature, en 1994, des accords de Charleville-Mézières.

L'intérêt des accords de 1994 n'est toutefois pas limité aux fleuves qu'ils entendent protéger et à l'amélioration des relations des États qui en sont les riverains. Ils constituent en effet une intéressante mise en œuvre concrète des principes juridiques les plus actuels en matière de protection et de gestion des cours d'eau internationaux. En dégagant les lignes de force de ces accords, la deuxième partie de cette étude permettra peut-être, au-delà des solutions spécifiques qu'ils consacrent, d'en saisir l'intérêt pour la pratique internationale contemporaine.

## PREMIÈRE PARTIE. — ÉVOLUTION HISTORIQUE (1)

I. — 1648-1831 :  
de la fermeture à la liberté

La paix de Westphalie, que l'on identifie en général avec les débuts du droit des gens moderne, attribua la Flandre Zélandaise aux Provinces Unies. Devenues souveraines sur les deux berges de l'Escaut, celles-ci se virent accorder par l'article 14 du traité de Munster du 30 janvier 1648 le droit de fermer le fleuve (2), favorisant ainsi l'essor de la ville d'Amsterdam au détriment d'Anvers, privée de tout débouché maritime. Cette situation, tout à l'avantage de la Hollande (3), fut confirmée par plusieurs traités au cours des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles (4), notamment par le traité de Fontainebleau du 9 novembre 1785 (5).

La Révolution française, on le sait, allait rapidement et radicalement modifier cette situation héritée de l'Ancien Régime. Suite aux victoires militaires françaises et à l'incorporation des Pays-Bas autrichiens dans la République révolutionnaire, l'article 18 du traité de paix de La Haye du 16 mai 1795 consacra la liberté de navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut et du Hondt au bénéfice des navires hollandais et français (6), conformément au décret du 16 novembre 1792 du Conseil exécutif provisoire de la République (7).

(1) La partie historique de cet article a fait l'objet d'une communication plus détaillée lors d'un colloque (*Les accords de Charleville-Mézières sur la Meuse et l'Escaut : nouvelles perspectives dans le droit des fleuves internationaux*), organisé le 6 mai 1997 par la Société belge de droit international, l'Association belge pour le droit de l'environnement et le T.M.C. Asser Instituut de La Haye.

(2) « Les rivières de l'Escaut, comme aussi les canaux de Sas, Zwyn et autres bouches de mer y aboutissant seront tenues closes du côté desdits Seigneurs Etats. », in Clive PARRY, *Consolidated Treaty Series*, vol. 1, 1648-1649, Oceana, 1969, p. 76.

(3) L'histoire de la fermeture de l'Escaut, correspondant à des intérêts économiques évidents pour la Hollande, est à cet égard symptomatique de la pratique antérieure à la Révolution française ; ainsi, F. Martens écrit-il : « Enfin, si l'on veut savoir jusqu'où peut aller le système prohibitif d'un État et le désir d'anéantir tous ses concurrents dans la carrière du commerce et de l'industrie, on n'a qu'à lire l'histoire de la navigation sur l'Escaut. », in F. MARTENS, *Recueil des traités et conventions*, T. III, Traité avec l'Autriche, 1808-1815, St Pétersbourg, 1876, p. 502.

(4) R. ROSSETTI, *Il regime internazionale della Schelda*, Roma, 1936, p. 49. Voy. les traités de Nimègue (1676), de Ryswijck (1697), de La Haye (1701), d'Utrecht (1713), de la Barrière (1716), de Vienne (1731) et d'Aix-la-Chapelle (1748).

(5) Article II : « Le Traité conclu à Munster le 30 janvier 1648 sert de base au présent Traité ; et toutes les stipulations du dit Traité de Munster seront conservées, en tant qu'il n'y aura pas été dérogé par le présent. », in Clive PARRY, *op. cit.*, vol. 49, 1783-1786, p. 371.

(6) « La navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut, du Hondt, et de toutes leurs branches jusqu'à la mer, sera libre aux deux nations française et batave ; les vaisseaux français et des Provinces-Unies y seront indistinctement reçus aux mêmes conditions. », in Clive PARRY, *op. cit.*, vol. 52, 1793-1795, p. 387.

(7) Ce décret considère que toutes les entraves à la liberté de navigation et de commerce imposées aux fleuves sont « contraires aux principes fondamentaux du droit naturel », puisque « le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux ; qu'une nation ne saurait, sans injustice, prétendre au droit d'occuper exclusivement le

En 1810, l'incorporation des Pays-Bas méridionaux dans l'Empire français ôtait à la Meuse et à l'Escaut leur caractère international, réduisant d'autant les difficultés juridiques liées à leur statut.

Tout en accordant la plus grande partie des territoires français de Belgique à la couronne des Pays-Bas, le troisième article séparé et secret du traité de paix de Paris du 30 mai 1814 stipulait que la liberté de navigation sur l'Escaut serait établie conformément aux principes de liberté arrêtés pour le Rhin par l'article V du traité (8). Cet article postulait la liberté de navigation du fleuve sur tout son parcours jusqu'à l'embouchure, de « telle manière qu'elle ne puisse être interdite à personne » et confiait à un futur congrès le soin de déterminer les « principes d'après lesquels on pourra régler les droits à lever par les États riverains, de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les Nations. » (9) Le deuxième alinéa du même article entendait que ce congrès appliquât ces règles arrêtées pour le Rhin à tout fleuve international, ce dont préjugait précisément l'article III secret relatif à l'Escaut. Par ailleurs, l'article XV du traité de Paris imposait le caractère commercial du port d'Anvers (10).

Il n'est pas certain, malgré ce qu'a avancé une partie de la doctrine du XIX<sup>e</sup> siècle, que le traité de Paris ait étendu le principe de liberté de la navigation fluviale à toutes les nations. Certes, celle-ci ne fut plus réservée expressément, comme l'avait fait le traité de La Haye, aux seuls riverains du fleuve (11). Le silence du traité de 1814 est cependant ambigu sur ce point, et il semble que l'on ne puisse en déduire l'extension de la liberté de la navigation à tous les pavillons ; l'époque étant dominée par l'idée de la communauté d'intérêt des États riverains, il est en effet probable que la liberté de navigation leur ait été, même en 1814, implicitement réservée (12). Anvers étant incorporée dans le territoire hollandais par la paix de Paris, le principe de la liberté de navigation sur l'Escaut prévu par l'article III secret du traité n'aurait cependant eu guère d'utilité, vu le caractère essentiellement maritime du fleuve, si elle avait été réservée aux seuls

canal d'une rivière et d'empêcher que les peuples voisins qui bordent les rivages supérieurs ne jouissent du même avantage ; qu'un tel droit est un reste des servitudes féodales, ou du moins un monopole odieux qui n'a pu être établi que par la force, ni consenti par l'impuissance ; qu'il est conséquemment révoqué dans tous les moments et malgré toutes conventions, parce que la nature ne reconnaît pas plus de peuples que d'individus privilégiés et que les droits de l'homme sont à jamais imprescriptibles. » Nous soulignons. Reproduit notamment in E. NYS, *Le droit international*, T. II, Bruxelles, 1905, pp. 113-114. Ce texte consacre assurément de façon remarquable la primauté du droit naturel sur le droit positif conventionnel.

(8) Traité de paix et d'amitié signé à Paris le 30 mai 1814 entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse, la Russie, la Suède et la France, in Clive PARRY, *op. cit.*, vol. 63, 1813-1814, p. 192.

(9) *Ibid.*, p. 180.

(10) « Dorénavant le Port d'Anvers sera uniquement un Port de Commerce. », *ibid.*, p. 185.

(11) P. PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public*, T. II, Paris, 1885, n° 737, pp. 285-286.

(12) En ce sens, B. VITANY, *The international regime of river navigation*, Sijhoff & Noordhoff, 1979, pp. 50-52.

États riverains ; sur ce point, le silence du traité devait sans doute signifier l'ouverture de l'Escaut occidental à toutes les nations (13).

Les articles 108 à 117 de l'Acte final du Congrès de Vienne ont repris pour partie les principes du traité de Paris, tout en les détaillant. L'article 109, qui postulait la liberté de navigation sur les fleuves internationaux européens, précisait que cette liberté n'existait que « sous le rapport du commerce » et qu'elle ne préjugeait pas de différents règlements de police de la navigation, lesquels devaient être conçus « d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorable que possible au commerce de toutes les nations. » (14). La troisième partie de l'Annexe 16 à l'Acte final contenant « Règlements concernant la liberté de la navigation fluviale » étendit expressément ces principes au Neckar, au Main, à la Moselle, à la Meuse et à l'Escaut (15).

Contrairement au sens apparent des clauses de l'Acte final, le Congrès de Vienne, ayant retenu à l'article 109 de l'Acte final la formule négative des projets du baron Guillaume de Humboldt, paraît avoir entendu réserver le bénéfice de la liberté de navigation sur les fleuves internationaux aux seules nations riveraines (16), demeurant par ailleurs souveraines sur la portion de ceux-ci coulant dans leurs territoires. Appliquée à l'Escaut, la portée pratique de cette liberté de navigation ainsi comprise était, vu l'incorporation d'Anvers aux Pays-Bas, assurément limitée, même s'il s'entend que les règles d'égalité de traitement des marchandises pour tous les pavillons commerciaux constituaient une avancée juridique importante. On peut sans doute en déduire, comme pour la paix de 1814, que l'Acte de 1815 a accordé la liberté de l'Escaut, contrairement à celle du Rhin, à toutes les nations. Le fait que l'article 7 du règlement relatif au Main, à la Moselle, à la Meuse et à l'Escaut n'a jamais été exécuté, confirmerait le maintien de l'application à l'Escaut du régime libéral de 1814 (17).

## II. — 1831-1919 : de la liberté à l'incertitude

Le caractère international de la Meuse et de l'Escaut se trouva considérablement renforcé par l'indépendance de la Belgique : leurs eaux traversaient désormais trois États. Le traité de séparation définitive, signé à Londres le 15 novembre 1831, disposait en son article 9 que les articles 108

(13) B. VITANYI, *op. cit.*, p. 51.

(14) Acte final du Congrès de Vienne, 9 juin 1815, art. CIX, in Clive PARRY, *op. cit.*, p. 490.

(15) F. MARTENS, *Recueil des traités et conventions*, T. III, Traité avec l'Autriche, 1808-1815, St Pétersbourg, 1876, pp. 526 et s.

(16) P. PRADIER-FODÉRE, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 741 et s., pp. 288 et s., B. VITANYI, *op. cit.*, pp. 52 et s., L. CAFLISCH, « Règles générales du droit des cours d'eau internationaux », *R.C.A.D.I.*, T. 219, 1989, VII, p. 107.

(17) N. ERKENS, « Le statut international de l'Escaut », *R.B.D.I.*, 1967, p. 356.

à 117 de l'Acte de Vienne « seront appliqués aux fleuves et rivières navigables qui séparent ou traversent à la fois le territoire Belge et le territoire Hollandais » (18). Il ne semble pas qu'en réitérant le principe de liberté de la navigation dans l'Escaut maritime, le traité de Londres ait entendu en faire seulement bénéficier les ressortissants belges et hollandais, alors que les pavillons étrangers en auraient profité depuis 1814 (19). À la demande pressante des délégués belges, un régime tout à fait spécifique était en outre créé pour l'Escaut sous la forme d'une surveillance commune du fleuve afin d'en assurer le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes en aval d'Anvers (20).

Le traité de Londres du 19 avril 1839 incorpora pour l'essentiel les principes du traité de 1831 (21), en précisant toutefois que tout navire devait, entre la mer et Anvers, pouvoir choisir entre les services d'un pilote belge ou hollandais (22) et que la Hollande devait offrir à la Belgique des voies navigables de substitution « aussi sûres et aussi bonnes et commodes » en remplacement de celles de l'Escaut rendues impraticables par des « événements naturels ou des travaux d'art » (23). Cette obligation s'étendait aux eaux intermédiaires entre l'Escaut oriental et le Rhin, lesquelles demeuraient libres à la navigation des deux États, sous réserve de « péages modérés » identiques appliqués à leurs commerces (24).

Le traité de 1839 se distinguait toutefois singulièrement de celui de 1831 en établissant, au bénéfice des Pays-Bas, un droit de péage uniforme à charge des navires de toutes nations empruntant l'Escaut en provenance ou

(18) Traité de Londres du 15 novembre 1831, signé par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Belgique, in Clive PARRY, *op. cit.*, vol. 82, 1831-1832, p. 259. Il sera mit fin à ce traité par l'article 2 du traité de Londres du 19 avril 1839 conclu entre les mêmes États, in Clive PARRY, *op. cit.*, vol. 88, 1838-1839, p. 423.

(19) Voy. *supra* et E. NYS, *op. cit.*, p. 121, citant P. ORBAN, *Etude de droit fluvial international*, 1896, p. 140.

(20) Cette « conservation » des passes a été à l'origine d'une longue opposition entre la Belgique et les Pays-Bas. La Belgique a considéré que cette obligation emportait, pour chaque riverain, celle d'entretenir sa partie de l'Escaut, et même d'en améliorer la navigabilité en fonction de l'évolution du commerce maritime. Les Pays-Bas, au contraire, ont voulu s'en tenir à une interprétation restrictive de cette obligation, laissant la Belgique payer le dragage du fleuve et toutes les améliorations de l'accès d'Anvers à la mer. Voy. à cet égard N. ERKENS, *op. cit.*, pp. 367 et s.

(21) Pour les droits de navigation sur la Meuse, voy. le Règlement pour l'exécution de l'article 9 du traité du 19 avril 1839 et du chapitre II, section IV, du traité du 5 novembre 1842, relativement à la navigation de la Meuse, incorporé à la convention du 20 mai 1843, in Baron GUILLAUME, *Code des relations conventionnelles entre la Belgique et les Pays-Bas*, Bruxelles, 1894, p. 157 ; les droits de navigation sur la partie de la Meuse formant limite entre la Belgique et les Pays-Bas ont été abrogés par la convention de Bruxelles du 8 mai 1851, in Clive PARRY, *op. cit.*, vol. 105, 1850-1851, p. 441.

(22) Traité conclu à Londres le 19 avril 1839 entre la Belgique et les Pays-Bas, in Clive PARRY, *op. cit.*, vol. 88, 1838-1839, pp. 427 et s. : article 9, § 2, al. 2.

(23) *Ibid.*, art. 9, § 8.

(24) *Ibid.*, art. 9, § 5.

en direction d'Anvers (25). Tout en acceptant de rémunérer de nouveaux fanaux, des feux supplémentaires et des balises établis par les Pays-Bas dans l'Escaut et à ses embouchures (26), le jeune État belge n'eut de cesse de réduire les effets négatifs de ce droit de péage, considéré comme un obstacle inéquitable imposé au développement de son commerce maritime, jusqu'à en obtenir l'abolition par rachat (27). Le rachat par la Belgique du péage sur l'Escaut, véritable « acte d'émancipation » (28) du fleuve et incontestable victoire diplomatique belge, fut accordé par la Hollande le même jour que la conclusion d'un traité commercial et que l'établissement d'un

(25) Article 9, § 3, du traité. Le droit était de 1,12 florin par tonneau pour remonter l'Escaut vers Anvers, et de 0,38 tonneau pour rejoindre la pleine mer. Ce droit était perçu par les autorités néerlandaises à Anvers et à Terneuse ; aucun droit n'était dû par les navires se rendant d'Anvers à Terneuse et *vice versa* ou faisant du cabotage ou de la pêche dans le fleuve.

Voy. encore les conventions techniques d'exécution du traité du 19 avril 1839 : Traité complémentaire du 5 novembre 1842 et Convention du 20 mai 1843 pour l'exécution des articles 9 et 10 du traité du 19 avril 1839 et du chapitre II, sections I, II, III, et IV du traité du 5 novembre 1842 ; ces traités sont reproduits in Baron GUILLAUME, *Code des relations conventionnelles entre la Belgique et les Pays-Bas*, Bruxelles, 1894.

(26) Voy. Convention du 20 mai 1843 pour l'exécution des articles 9 et 10 du traité du 19 avril 1839 et du chapitre II, sections I, II, III, et IV du traité du 5 novembre 1842, article 18 ; Convention du 31 mars 1866 pour l'établissement d'une série de nouveaux feux dans l'Escaut et à ses embouchures ; Convention du 2 août 1873 pour l'établissement d'une série de nouveaux feux dans l'Escaut et à ses embouchures ; Convention du 9 février 1881, additionnelle à celle du 31 mars 1866 pour l'établissement d'une série de nouveaux feux dans l'Escaut et à ses embouchures ; Convention du 9 février 1881 pour améliorer et pour compléter le balisage de l'Escaut ; Convention du 25 mars 1891 pour l'amélioration de l'éclairage et du balisage de l'Escaut ; Article du 30 novembre 1891, additionnel à la Convention pour l'amélioration de l'éclairage et du balisage de l'Escaut du 25 mars 1891, in Baron GUILLAUME, *Code des relations conventionnelles entre la Belgique et les Pays-Bas*, Bruxelles, 1894. Voy. encore : Troisième convention avec annexe (convention du 27 octobre 1904), signée à La Haye le 5 avril 1905, additionnelle à la convention de 1881, *Mon. b.*, 7 janvier 1906 ; Quatrième convention, signée le 8 octobre 1907, additionnelle à la convention de 1881, *Mon. b.*, 6-7 juillet 1908. Les conventions des 31 mars 1866, 9 février 1881, 25 mars 1891, 5 avril 1905 et 8 octobre 1907 ont été abrogées par le traité de La Haye du 23 octobre 1957 réglant l'éclairage et le balisage de l'Escaut occidental et de ses embouchures, *Mon. b.*, 10 août 1959, p. 5706. L'article 8 de cette convention dispose encore que la Belgique est redevable aux Pays-Bas d'une indemnité annuelle pour certaines bouées et balises situées en territoire néerlandais.

(27) Par la loi du 5 juin 1839 relative au remboursement du péage sur l'Escaut (*Pasin.*, T. XX, 1839, n° 263, p. 136), la Belgique décida de prendre à sa charge le droit de péage imposé aux navires étrangers, en instituant une procédure de remboursement. Après de longues négociations, les Pays-Bas consentirent le 12 mai 1863 au rachat du péage par la Belgique, moyennant le versement d'un capital de 17.141.640 florins (traité entre la Belgique et les Pays-Bas pour le rachat du péage de l'Escaut, signé à La Haye le 12 mai 1863, in Clive PARRY, *op. cit.*, vol. 127, 1863, pp. 451). Estimant faire une dépense au bénéfice de tous les États maritimes, le législateur belge imposait un mois plus tard un droit de 5 francs par tonneau aux navires des nations ne participant pas au rachat du péage (loi du 13 juin 1863, concernant le traité général à conclure avec les États maritimes, pour régler leur participation au rachat du péage de l'Escaut, et déterminant les mesures d'exécution, *Pasin.*, T. XXXIII, 1863, n° 251, p. 311). Le 16 juillet 1863, vingt États et villes libres acceptaient de prendre chacun à leur charge une partie du capital nécessaire au rachat du péage de l'Escaut ; plus du tiers de ce capital restait à charge de la Belgique (traité général pour le rachat du péage de l'Escaut, signé à Bruxelles le 16 juillet 1863, in Clive PARRY, *op. cit.*, vol. 128, 1863-1864, p. 95).

(28) M. DE VERNON, *La question de l'Escaut*, Castres, 1921, p. 39.

régime de prises d'eau sur la Meuse (29). Même s'il est certain, comme l'a affirmé la Cour permanente de Justice internationale, que ces trois traités sont juridiquement distincts (30), il ne faut assurément pas y voir une coïncidence, d'autant moins qu'un projet de traité sur ce point avait déjà été rejeté par la seconde chambre du parlement néerlandais (31).

La doctrine s'est interrogée sur le statut juridique de l'Escaut créé par le traité de 1839. Certains, notamment parmi les parlementaires belges appelés à approuver le traité, y ont vu l'existence d'un régime de co-souveraineté. Cette conception est assurément incorrecte (32), dès lors qu'il n'a été attribué à la Belgique que des droits d'usage et de surveillance du fleuve. Le régime était néanmoins original pour l'époque car il créait une communauté d'intérêts dans la gestion du Bas-Escaut et dans le maintien de sa navigabilité. Si chaque riverain demeurait souverain sur la partie du fleuve traversant son territoire, cette souveraineté s'accompagnait de l'obligation de ne pas entraver la navigation et d'entretenir l'Escaut, tandis que le pilotage, le balisage et la conservation des passes étaient soumis à une surveillance commune, par le biais de commissaires désignés par les gouvernements.

### III. — 1919-1994 : *de l'incertitude à la coopération*

L'article 31 du traité de Versailles déclara l'abrogation des traités de Londres de 1839. Leur remplacement devait en principe tenir compte des directives du Conseil Suprême allié qui, le 4 juin 1919, demandait que l'on étudiât des propositions de révision des traités « n'impliquant ni transfert de souveraineté territoriale, ni création de servitudes internationales » (33).

(29) Traité entre la Belgique et les Pays-Bas pour régler le régime des prises d'eau à la Meuse, suivi d'une note explicative, signé à La Haye, le 12 mai 1863, *Mon. b.*, 20-21 juillet 1863. Voy. encore Convention entre la Belgique et les Pays-Bas pour modifier l'article 6 du traité du 12 mai 1863, réglant le régime des prises d'eau à la Meuse, signée à Bruxelles, le 11 janvier 1873, *Mon. b.*, 27 février 1874.

(30) C.P.J.I., arrêt du 28 juin 1937, *Affaire des prises d'eau à la Meuse*, Série A/B, vol. 3, 1934-1937, n° 70, p. 13.

(31) Projet de convention entre la Belgique et les Pays-Bas pour régler les prises d'eau à la Meuse, signée à Bruxelles le 21 septembre 1861.

(32) G. BRIGODE et M. DUCARNE, *L'Escaut. Le droit international et les traités*, Bruxelles, 1911, pp. 34 et s. Les auteurs, imprégnés de droit civil, y voient une « servitude » à charge de la Hollande au profit de la Belgique. Il n'est sans doute pas besoin de formuler une analogie aussi précise ; il suffit de considérer que la souveraineté de chaque riverain sur le fleuve a été modalisée par l'octroi de droits réciproques. M. DE VERNON, *La question de l'Escaut*, Castres, 1921, p. 33.

(33) Ch. DE VISSCHER, « La révision des traités de 1839 », *Revue Générale*, septembre 1919, p. 8.

*Le projet de 1920*

Dans cette optique, des négociations aboutirent, le 23 mars 1920, à un projet de traité. Ses principaux traits étaient les suivants (34) :

- la liberté de navigation et l'égalité de traitement de tous les pavillons étaient affirmées dans une formule voulant lever les ambiguïtés contenues dans le texte de l'Acte de Vienne et l'accès d'Anvers à la mer était déclaré « perpétuellement libre et ouvert à la navigation de tous les bâtiments de toutes les nations autres que les navires de guerre ». Les termes utilisés entendaient garantir la liberté de l'usage commercial de l'Escaut, même en temps de guerre ;
- la gestion du fleuve était confiée à une Commission internationale composée paritairement de représentants belges et hollandais et dotée d'une personnalité juridique propre. La gestion commune du Bas-Escaut ne devait en outre plus se limiter à l'entretien des passes existantes, mais supposait leur amélioration constante, vu l'évolution considérable de la navigation moderne ;
- des règles de répartition des prises en charge en matière de pilotage étaient fixées, afin d'assurer des services plus cohérents.

Le différend territorial des Wielingen (35), du nom de la passe profonde longeant la côte de la Flandre Zélandaise jusqu'à la mer du Nord, puis la côte belge jusqu'au large de Blankenberghe, empêcha la ratification du projet de 1920.

*Le projet de 1925 et l'affaire des prises d'eau à la Meuse*

Après qu'il fut décidé de ne pas faire dépendre du règlement de ce différend la révision des dispositions fluviales des traités de 1839, les négociations reprirent entre la Hollande et la Belgique, et aboutirent le 3 avril 1925, à la finalisation d'un projet de traité (36). Par rapport à l'Escaut occidental, ce projet reprenait pour l'essentiel les formules avancées cinq ans plus tôt. Une attention particulière était apportée à la liaison Escaut/Meuse/Rhin par l'adhésion néerlandaise au projet, prévu par l'article 361 du traité de Versailles, de canal à grande section reliant Anvers à Ruhrort,

(34) Sur le projet de traité de 1920, voy. M. BOURQUIN, « Le nouveau régime de l'Escaut d'après le projet de traité hollando-belge », *R.G.D.I.P.*, vol. 27, 1920, pp. 5-28.

(35) Sur ce différend, voy. à l'époque Ch. DE VISSCHER et F. GANSHOF, « Le différend des Wielingen », *Revue de droit international et de législation comparée*, 1920, pp. 293-328.

Ce différend a pris fin suite à la conclusion, le 18 décembre 1996 de deux accords bilatéraux entre la Belgique et les Pays-Bas relatifs à la délimitation du plateau continental et à la délimitation de la Mer territoriale ; voy. le projet de loi d'assentiment des accords de Bruxelles, déposé le 15 janvier 1998, *Doc. parl., Sén.*, Sess. 1997-1998, 1-843/1.

(36) Traité portant révision du traité signé à Londres, le 19 avril 1839, entre la Belgique et les Pays-Bas, signé à La Haye le 3 avril 1925, *Doc. Parl., Ch.*, sess. 1925-1926, Doc. n° 306, 27 mai 1926, p. 1647. Voy. encore P. BASTIN, « La question de l'Escaut et le différend Hollando-Belge », *R.G.D.I.P.*, vol. 35, 1928, pp. 689-712.

à travers la Hollande. Enfin, un nouveau canal réunissant Anvers à Moerdijk était envisagé, pour libérer la Belgique de la nécessité, pour rejoindre l'Hollands Diep, d'emprunter la canal de Hansweert, creusé aux frais des Pays-Bas après qu'ils eurent, au XIX<sup>e</sup> siècle, construit le chemin de fer reliant Berg op Zoom à Middelburg.

En 1927, la première chambre du parlement néerlandais rejeta ce projet de traité, qui contenait par ailleurs une nouvelle réglementation en matière de prises d'eau à la Meuse, en remplacement de la convention du 12 mai 1863 conclue en même temps que le rachat du péage sur l'Escaut (37). À la suite de ces échecs, les Pays-Bas décidèrent de construire le canal Juliana, reliant Maastricht à Maasbracht et alimenté par les eaux de la Meuse. En réponse à ces développements, la Belgique entreprit de creuser le canal Albert, long de 125 km, qui relie depuis lors Liège à Anvers. Le différend qui s'en suivit fit l'objet, on s'en souviendra, d'un arrêt de la Cour permanente de Justice internationale par lequel elle considéra que l'alimentation de ces canaux par les eaux de la Meuse n'était pas contraire au traité de 1863 sur les prises d'eau (38).

Les rapports contractuels belgo-hollandais relatifs à la Meuse et l'Escaut demeuraient donc en principe régis par les règles générales arrêtées dans les traités de 1839, quelle que puisse être la caducité de ces traités à d'autres égards (39). Les améliorations éventuelles apportées à la navigation de l'Escaut maritime se fondaient dès lors nécessairement sur des dispositions contractuelles particulières, telles que celles contenues dans les conventions du 13 mai 1870 concernant l'amélioration de la voie navigable dans l'Escaut occidental près de Walsoorden (40) et, plus récemment, du 17 janvier 1995 relative à l'élargissement du chenal de navigation dans l'Escaut occidental (41).

(37) Cfr. *supra*.

(38) C.P.J.I., arrêt du 28 juin 1937, *op. cit.*, p. 32. Voy. encore à propos de ce différend des prises d'eau l'échange de notes constituant un accord entre les Pays-Bas et la Belgique relatif au Traité du 12 mai 1863 réglant le régime des prises d'eau de la Meuse et à la Convention du 11 janvier 1873 portant modification de ce traité, Bruxelles, 24 février 1961, 474, *B.T.N.U.*, 162, n° 6880, et le traité (avec annexes) entre la Belgique et les Pays-Bas en vue de l'amélioration de la liaison entre le canal Albert et le canal Juliana, signé à Bruxelles le 24 février 1961, 474, *R.T.N.U.*, 167, n° 6881. Ce dernier traité visait à supprimer le « bouchon de Lanahaye ».

(39) Voy. la réponse du Ministre belge des affaires étrangères à la question n° 177 de M. Suykerbuyk du 25 mai 1993, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1992-1993 : « l'accès des ports belges de l'Escaut occidental est réglé par le statut de l'Escaut qui est défini principalement par le traité belgo-néerlandais de séparation du 19 avril 1839 ».

(40) *Mon. b.*, 17 octobre 1972, p. 11403. Si le titre III du traité confie l'exécution des travaux envisagés en territoire néerlandais aux Pays-Bas, qui en assument l'entretien (art. 14), la Belgique prend en charge les frais relatifs à cette amélioration (art. 12), sans pouvoir pour autant par cela prétendre à un quelconque titre de propriété sur les ouvrages réalisés (art. 15).

Sur l'entretien des passes, voy. *supra*.

(41) Convention entre la Région flamande et le Royaume des Pays-Bas, en matière d'élargissement du chenal de navigation dans l'Escaut occidental et des annexes A, B, C, D, E, F et G, signées à Anvers le 17 janvier 1995, *Mon. b.*, 6 mars 1996.

*La liaison Escaut/Rhin*

C'est également sur la toile de fond des traités de 1839 qu'il faut replacer le traité du 13 mai 1963 relatif à la liaison entre l'Escaut et le Rhin (42). On se souvient que, par le traité de séparation du 15 novembre 1831, repris en cela par les paragraphes 5 et 8 de l'article 9 du traité de Londres du 19 avril 1839, les Pays-Bas s'étaient engagés à garantir le libre passage de l'Escaut occidental à l'Escaut oriental, et de là la liaison avec le Rhin. Dans le cadre du rapprochement belgo-néerlandais effectué par le Bénélux et le traité de Rome, la Belgique accepta de renoncer à ses droits antérieurs sur le maintien de la navigabilité des eaux intermédiaires (43), en échange de l'amélioration de cette ancienne liaison par la création d'une voie navigable reliant près de Zandvliet le port d'Anvers au Krammer. Les travaux, nécessitant la construction de canaux, de chenaux, d'écluses et de ponts, ont été, pour leur plus grande partie, financés par la Belgique (44).

L'article 32 du traité précise que « la liberté de navigation et le droit de jouir, en matière de transports, au moins du traitement national, qui sont garantis par les conventions en vigueur au moment de la signature du présent Traité, s'appliquent également » à la nouvelle liaison Escaut/Rhin qui est créée. En d'autres termes, aucune exception n'est faite à l'application de l'article 3 du traité sur l'Union économique Bénélux, et du titre IV du traité de Rome (articles 74 et suivants).

Si le statut juridique de la nouvelle liaison est ainsi clairement précisé, la renonciation belge — visée à l'article 33 du traité — à se prévaloir des traités antérieurs relatifs au maintien ou à la qualité, en territoire néerlandais, des voies navigables reliant l'Escaut au Rhin change-t-elle la condition juridique de ces eaux intermédiaires, et plus particulièrement de l'Escaut oriental ? Assurément, cette renonciation apparaît comme une contrepartie exigée par les Pays-Bas à la construction de la nouvelle liaison Escaut/Rhin, qui se substitue aux voies anciennement empruntées par la navigation passant du bassin de l'Escaut au bassin rhénan. L'entretien de la nouvelle voie, substituée matériellement aux anciennes, étant garanti par le traité de 1963, on conçoit qu'il n'y a plus guère d'intérêt à maintenir ces droits anciens. La validité de la renonciation belge à s'en prévaloir a toutefois été mise en doute, en considérant qu'il n'appartenait pas à un seul État de renoncer à un statut créé par un acte multilatéral — l'Acte final de

(42) Traité au sujet de la liaison entre l'Escaut et le Rhin (avec annexes), signé à La Haye, le 13 mai 1963, *Mon. b.*, 17 avril 1965 et aussi 540, *R.T.N.U.*, 3, n° 7843.

(43) *Ibid.*, art. 33.

(44) *Ibid.*, art. 19 : la Belgique paie les travaux effectués sur son territoire, de même que les travaux effectués en territoire néerlandais, la Hollande prenant en charge leur entretien de même que 15 % du coût de la construction de certains d'entre eux. Ces paiements belges ne permettent toutefois pas à la Belgique de faire valoir un quelconque titre de propriété (art. 25).

Vienne, auquel renvoyaient les traités de 1839 (45). Il en découlerait que l'Escaut oriental demeurerait, y compris dans les relations belgo-néerlandaises, régi par les articles 108 à 117 de l'Acte final du Congrès de Vienne. L'argument, qui déduit abusivement d'une renonciation l'abrogation de l'acte sur lequel elle porte, n'est toutefois pas convaincant. La renonciation belge doit simplement s'entendre sans préjudice des droits des tiers. Ceux-ci sont au demeurant assez incertains dans les eaux intermédiaires, puisque le traité de 1839 y consacrait une liberté de navigation « réciproque » au profit des seules parties contractantes belge et néerlandaise (46). Cela dit, il n'est pas certain que les autres États parties à l'Acte final de Vienne considèrent que les eaux de l'Escaut oriental y seraient encore soumis. La mise en œuvre du Plan Delta par les autorités néerlandaises ne semble pas, à notre connaissance, avoir suscité de leur part des oppositions de principe liées au respect dû à leurs droits déduits de l'Acte viennois. Ce fait incite sans doute à considérer que la souveraineté des Pays-Bas est redevenue entière sur ces eaux intermédiaires, sous réserve des obligations contractées en 1963. Le changement de circonstances, auquel fait implicitement référence l'article 36 du traité, plus que la renonciation d'un contractant, peut mettre fin à un régime conventionnel multilatéral.

La nouvelle voie navigable allant inévitablement rendre saumâtre une partie des eaux de Zélande et de Hollande méridionale que le Plan Delta avait pour effet d'adoucir, le traité de 1963 prévoyait la conclusion d'accords portant sur la qualité des eaux du canal (47) et sur la livraison par la Belgique d'un volume d'eau douce en compensation de la salinité induite. Selon l'article 16 du traité, un accord devait en effet intervenir dans les cinq ans afin de préciser les modalités de la fourniture par la Belgique d'une quantité d'eau égale à celle prélevée par les Pays-Bas sur le bassin d'eau douce de Zélande en vue de combattre sa salinité. L'article précisait que cette fourniture devait tenir compte des intérêts belges liés à la consommation d'eau potable et à l'usage de l'eau à des fins agricoles et industrielles. Le lien entre la gestion du bassin mosan et l'extension de la navigation sur l'Escaut était ainsi clairement établi.

#### *Les projets de 1975*

Aucun accord n'intervint dans les cinq ans, et l'on n'eut pas recours à la procédure d'arbitrage prévue par le traité. Ce n'est qu'en mars 1971 qu'une commission belgo-néerlandaise reprit les négociations ; celles-ci aboutirent, le 19 juin 1975, au paraphe de trois projets de traités par les

(45) R. PLANCHAR, « Le droit international fluvial conventionnel particulier dans les eaux intermédiaires Escaut-Meuse-Rhin », *Mélanges Fernand Dehousse*, Vol. I, 1979, Paris, Bruxelles, p. 86. L'auteur parle de la « nullité absolue » de la renonciation belge.

(46) Traité de Londres du 19 avril 1839, *op. cit.*, art. 9, § 5.

(47) Traité du 13 mai 1963, *op. cit.*, art. 17.

chefs des délégations. Quelques mois plus tard, le 23 septembre 1975, la nouvelle liaison Escaut/Rhin fut ouverte. Les oppositions que les nouveaux projets de traités ont rapidement suscitées, poussèrent toutefois le gouvernement belge à décommander en dernière minute les cérémonies qui devaient avoir lieu à cette occasion.

Les traités paraphés en 1975 portaient sur les projets suivants :

— le *projet Bath* visait à améliorer l'accès maritime au port d'Anvers par le creusement d'un nouveau chenal entre le seuil de Valkenisse et celui de Zandvliet en vue du redressement du coude de Bath (48), qui forme un goulet à la courbe très prononcée où des travaux de dragage doivent être presque continuellement entrepris. Ce projet s'inspirait des propositions belges formulées dès 1968 par le plan Verschave dans le cadre de la Commission technique de l'Escaut. Les travaux devaient principalement être effectués en territoire néerlandais, la Belgique prenant en charge leur financement (49). Le chapitre VI du projet visait en outre à améliorer la qualité des eaux de l'Escaut par la création d'installations d'épuration et la définition de règles de déversement. Une Commission des eaux de l'Escaut était chargée de favoriser l'exécution de ces dispositions, et pouvait faire des recommandations en ce sens aux gouvernements des parties contractantes.

— le *projet Baalhoek* entendait favoriser le développement portuaire et industriel de la rive gauche de l'Escaut, envisagé à la suite de la saturation de la rive droite, par le creusement d'un canal à grande capacité reliant le port d'Anvers à l'Escaut occidental près de Baalhoek. Le coût de ces constructions, réalisées en grande partie en territoire néerlandais, devait être pris en charge par la Belgique (50). Si la souveraineté de chaque riverain sur la partie du canal traversant son territoire ne paraissait pas contestée (51), le chapitre XIII du traité en projet indiquait que la nouvelle voie maritime était soumise aux dispositions relatives à la liberté de navigation contenues dans les traités en vigueur pour l'Escaut, sous réserve d'un règlement de la police de la navigation à arrêter de commun accord. Les règlements de pilotage existant seraient appliqués au nouveau canal, et seul ce service pourrait donner lieu à la perception d'un droit à charge des navires l'empruntant.

Le traité entendait d'autre part empêcher que l'ouverture de cette nouvelle voie de navigation perturbât les conditions de concurrence existant entre les autres zones portuaires maritimes situées sur les territoires des

(48) Projet de traité entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique au sujet de l'amélioration de la voie navigable dans l'Escaut près du goulet de Bath, article 2, § 1, a).

(49) *Ibid.*, art. 13 et s.

(50) Projet de traité entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique au sujet de la construction du canal de Baalhoek, article 24.

(51) Ici encore, le financement belge de la construction des installations ne peut emporter aucune prétention de propriété sur les ouvrages réalisés en territoire hollandais : *ibid.*, article 27.

contractants et tentait d'assurer leur « développement harmonieux » (52). La Belgique s'interdisait ainsi d'accorder des aides aux investissements dans cette zone. Enfin, une « Commission de concertation belgo-néerlandaise pour la qualité de l'air (était) instituée dans le but de favoriser une collaboration dans un esprit de bon voisinage, en vue d'une lutte plus efficace contre la pollution de l'air » dans le secteur d'une zone frontalière déterminée (53).

— dans le prolongement de l'article 16 du traité de 1963, auquel il entendait donner exécution tout en s'y substituant pour partie, le projet *Meuse* avait pour objet d'opérer un règlement global de l'utilisation et du partage des eaux du bassin mosan. Le chapitre II du projet fixait des règles précises de répartition des eaux de la Meuse ; à l'aide de barrages devant être construits, la Belgique s'engageait notamment à garantir un débit d'au moins 50 mètres cubes par seconde à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1982 en aval de Liège. Le chapitre III déterminait de façon très rigoureuse des critères de qualité des eaux de la Meuse, précisant même les étapes d'un plan d'assainissement progressif de celle-ci. Le chapitre IV du traité créait une « Commission de la Meuse » composée de façon paritaire et chargée, « dans un esprit de bon voisinage » (54), d'assurer l'exécution du traité, en procédant notamment à des échanges d'informations et d'expériences, ainsi qu'en formulant diverses recommandations à l'adresse des gouvernements des parties contractantes. Bien qu'elle fut dépourvue de personnalité juridique propre, la Commission se voyait investie, dans des matières très techniques, d'un pouvoir limité de décision. L'exécution des décisions de la Commission de la Meuse revenait aux administrations nationales. Les différends nés entre les parties étaient susceptibles de faire l'objet d'un règlement arbitral, ce que les projets Bath et Baalhoek prévoyaient aussi par ailleurs.

Juridiquement distincts, ces trois traités, qui marquent l'aboutissement de difficiles négociations, n'en demeuraient pas moins intimement liés : le strict contrôle des eaux du bassin mosan, qui apporte aux Pays-Bas d'indispensables quantités d'eau douce, apparaissait en effet clairement comme la contrepartie des concessions néerlandaises faites dans les projets Bath et Baalhoek quant à l'amélioration de l'accès du port d'Anvers à la mer. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les milieux wallons se sont très nettement opposés aux trois traités proposés, considérant que les finances de l'État belge allaient, sans compensation, être employées à des investissements profitant d'abord à la Flandre, tandis que la réglementation rigoureuse imposée à la Meuse était perçue comme un frein au développement industriel de la région mosane. Les réactions de la presse régionale ont été

(52) *Ibid.*, article 35.

(53) *Ibid.*, article 44 et s.

(54) Projet de traité entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique au sujet du partage et de la qualité des eaux de la Meuse, article 31.

vives à cet égard (55), le Conseil régional wallon qualifiant par ailleurs les textes paraphés d'« inacceptables » (56). Cette opposition politique était appuyée sur des analyses critiques des aspects techniques des traités, dénonçant le caractère draconien de la réglementation des eaux de la Meuse (57).

Il ne nous appartient assurément pas de revenir sur ces critiques techniques, ni de vouloir trancher les mérites des thèses politiques qui ont divisé, selon des lignes communautaires déjà très présentes à l'époque, l'opinion publique belge. Il suffit de constater que ces difficultés ont empêché la ratification des trois traités paraphés en 1975. Cela dit, la part du droit dans ces dossiers mérite de faire l'objet de quelques précisions complémentaires.

Juridiquement, le projet Meuse appelle en effet des remarques au regard de l'ordre juridique belge et au regard du droit des gens.

En droit belge, le grief des autorités wallonnes de n'avoir été nullement associées aux négociations du traité mosan se fondait sur les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> août 1974 créant les institutions régionales, notamment en ce qu'elle permettait aux conseils régionaux d'émettre des avis sur la nécessité d'adapter les normes applicables à une région déterminée dans les matières où des politiques différenciées seraient justifiées, comme dans celle de l'eau. Il est certain qu'à l'époque ces dispositions législatives étaient insuffisantes pour permettre une implication des autorités régionales dans la négociation, l'assentiment ou la ratification des traités internationaux. Il n'empêche que la nécessité d'une plus grande autonomie régionale n'en apparaissait que d'autant plus pressante aux yeux des critiques du projet Meuse. On sait quelle fut l'évolution du droit public belge à cet égard ; les accords de Charleville-Mézières en sont d'ailleurs une illustration remarquable.

En droit international, le projet Meuse laisse hésitant à maints égards (58). La volonté des parties est certes souveraine en la matière, la validité de leurs accords ne pouvant en règle être contestée au regard d'éventuels déséquilibres des prestations auxquelles elles s'obligent. Deux difficultés méritent cependant une attention particulière.

La première concerne la notion de bassin hydrographique à laquelle le projet Meuse faisait référence en son article 2 a). Les eaux de la Meuse y étaient définies comme celles du fleuve, mais aussi « de ses affluents ainsi que les eaux communiquant avec la Meuse et ses affluents, y compris les

(55) Voy. notamment « L'industrialisation des deux tiers de la Wallonie mise en péril par le traité belgo-hollandais sur la Meuse », *La nouvelle gazette*, 12 septembre 1975.

(56) *Conseil régional wallon*, Résolution relative aux avant-projets de traités avec les Pays-Bas, relatifs à l'Escaut et à la Meuse et leurs implications pour la Région wallonne, 10 octobre 1975.

(57) Voy. p.ex. G. Ph. SLEGGERS, « Meuse-Bath-Baalhoek : une trilogie léonine », *Wallonie*, 1975, n° 3, pp. 381 et s.

(58) Voy. J. VERHOEVEN, « La Meuse et l'évolution du droit des fleuves internationaux », *Mélanges Fernand Dehousse*, Vol. I, 1979, Paris, Bruxelles, pp. 139-148.

eaux souterraines qui, dans les limites du bassin de la Meuse et de ses affluents, sont, du point de vue hydrologique, en communication avec le fleuve et ses affluents. » Cette large définition, englobant par exemple les eaux souterraines, reflète l'évolution du droit des fleuves internationaux. On sait en effet que, depuis l'affaire de la Commission internationale de l'Oder tranchée en 1921 par la Cour permanente de Justice internationale (59), la notion de bassin hydrographique est préférée à celle, bien plus limitée, de cours d'eau. Il faut sans doute se réjouir de la place faite à ce concept juridique moderne dans le projet Meuse. Il n'empêche que la notion de bassin hydrographique ne déploie son utilité que si tous les États de celui-ci sont parties à l'instrument qui entend le régler. Le fait que le Luxembourg, l'Allemagne, et surtout la France, n'étaient pas signataires du projet, paraissait à cet égard peu explicable, même s'il est vrai que ce texte entrait dans une logique de négociations n'intéressant en réalité que la Belgique et les Pays-Bas. En particulier, on voit mal comment la Belgique pouvait être à même de respecter les normes de pollution assez strictes fixées au chapitre III du traité, alors même que l'État d'amont, la France, n'était limitée par aucune règle dans l'usage qu'elle ferait chez elle des eaux de la Meuse. Les accords de 1994 offrent sur ce point une solution bien plus satisfaisante.

La deuxième difficulté est relative à la manière dont les obligations de la Belgique en matière de répartition des eaux de la Meuse étaient formulées. Ici encore, il était regrettable que l'on n'ait pas associé la France au projet. En l'absence de tout engagement, elle restait en principe libre de détourner ou de prélever d'importantes quantités d'eau, ce qui n'aurait pas manqué de rendre extrêmement difficile l'exécution par la Belgique de ses engagements. L'exclusion de l'État d'amont est en soi préjudiciable à la stabilité de ce genre d'accord. Par ailleurs, en-dehors de toute précision de débit en période de crue ou d'étiage, la Belgique souscrivait à l'égard des Pays-Bas l'obligation générale de ne pas détourner « du bassin de la Meuse et de ses affluents plus d'eaux de la Meuse qu'il ne lui en faut pour ses propres besoins » (60). La formule surprend, tant « il est plus habituel dans la pratique internationale de garantir à l'État d'aval des volumes, débits ou quantités, sans autrement limiter les droits d'utilisation de l'État d'amont » (61). Il y avait là un renversement complet de perspective au profit de l'État d'embouchure, ce qui était assurément singulier.

(59) C.P.J.I., *affaire de la Commission internationale de l'Oder*, Série A, n° 23, p. 27.

(60) Projet de traité entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique au sujet du partage et de la qualité des eaux de la Meuse, article 4.

(61) J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 143.

*De nouvelles négociations*

Lors des réunions du 14 septembre et du 7 octobre 1982, le Comité ministériel belge « *watervedragen* » décida de charger le ministre des affaires étrangères de renégocier les traités d'eau avec les Pays-Bas. Il était précisé que les régions seraient associées, dans les domaines de leurs compétences, à ces négociations. Le même Comité *ad hoc* décida le 4 juillet 1984 d'une orientation importante des négociations, puisque la Belgique renonçait à la rectification de la courbe de Bath et entendait remplacer ce projet par un programme d'approfondissement de l'Escaut occidental.

Le 7 octobre 1985, les ministres belge et néerlandais des affaires étrangères signèrent une déclaration d'intention relative à un nouvel examen des traités paraphés en 1975. Le projet Baalhoek devait être réactualisé ; l'abandon du projet Bath au profit d'un approfondissement de l'Escaut occidental était en principe accepté ; le projet Meuse devait comporter des dispositions en matière de partage des eaux et de contrôle de leur qualité. L'arrangement à arrêter sur ce point devait pourvoir à l'exécution de l'article 16 du traité du 13 mai 1963, notamment à l'aide de barrages qu'il faudrait édifier en Wallonie. Il était par ailleurs entendu que les trois traités, juridiquement distincts, devaient entrer en vigueur simultanément.

Le 12 décembre 1986, le Conseil des ministres belge approuvait la déclaration d'intention d'octobre 1985, telle qu'elle intégrait, par une lettre du 3 décembre 1986 émanant du ministre néerlandais, les réserves formulées par la Région wallonne à propos de la nécessité de l'édification de barrages en Wallonie. Le Conseil des ministres convenait également qu'« il ne sera porté aucun préjudice aux droits inaliénables qui résultent des traités internationaux relatifs au statut de l'Escaut » (62), ce qui était communiqué au Pays-Bas, et que des négociations avec la France seraient ouvertes en temps opportun. Le Conseil fixait en même temps la composition de la délégation belge. Celle-ci, présidée par M. Étienne Davignon, ne comptait pas de représentants des régions. Ceci incita le Ministre-Président de la Région wallonne, M. Melchior Wathelet, à saisir, le 3 mars 1987, le Comité ministériel de concertation Gouvernement-Exécutifs en application de l'article 33 de la loi ordinaire du 9 août 1980.

Cette saisine eut pour effet de suspendre les négociations belgo-néerlandaises. Au plan procédural, la Région wallonne reprochait au Conseil des ministres d'avoir violé l'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles en n'associant pas des représentants des Exécutifs régionaux à la délégation belge de négociations ; elle estimait par ailleurs que celles-ci devaient s'élargir à la France, État d'amont, pour intégrer dans un seul traité des obligations incombant à tous les riverains de la Meuse. Quant au fond, la Région disait ne pas percevoir le lien existant entre le projet relatif

(62) Conseil des ministres, réunion du 16 décembre 1986, point 3, décision, 1.b).

à l'approfondissement de l'Escaut et celui relatif au contrôle de la Meuse, qui devait en toute hypothèse prendre mieux en compte ses réserves formulées à propos de la construction de plans de retenue d'eau et être subordonné à l'octroi de moyens financiers supplémentaires.

Lors de sa réunion du 20 mai 1987, le Comité ministériel de concertation Gouvernement-Exécutifs constata que l'effet suspensif du recours introduit par la Région wallonne ne pouvait être levé « aussi longtemps qu'une concertation n'aura pas eu lieu avec les Régions pour la définition préalable de la position de la délégation belge dans les groupes de travail (internationaux) *ad hoc* » (63). Cette définition devait être arrêtée dans le cadre du Comité ministériel belge « *watervedragen* », où des représentants des trois régions continueraient de siéger.

Ce faisant, le Comité de concertation ne se prononça que sur l'objection procédurale soulevée par la Région wallonne. L'« association » des régions à la négociation des traités internationaux y était assurée, conformément à l'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, de telle manière à ne pas porter préjudice au monopole de représentation internationale de l'État par le roi, comme le précisait l'ancien article 68 de la Constitution.

Par la suite cependant, un accord de coopération conclu en octobre 1989 entre le Gouvernement belge et les Exécutifs régionaux relança les négociations internationales avec la Hollande en incluant dans la délégation belge un délégué de chaque région (64).

Les négociations bilatérales belgo-néerlandaises relatives à la problématique de la qualité des eaux de la Meuse et de l'Escaut prirent fin en 1993 à la suite de la révision de la Constitution belge, par laquelle les Régions se virent accorder le « *treaty-making-power* » dans les matières relevant de leurs compétences (65).

Très rapidement, la Région wallonne prit l'initiative de proposer à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi qu'à la France, aux Pays-Bas, à l'Allemagne et au Grand-Duché de Luxembourg, un accord sur la protection de la Meuse et de l'Escaut inspiré des principes dégagés par la convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'usage des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (66). L'accueil favorable qui fut réservé à cette proposition s'explique sans doute par son caractère souple, ainsi que par l'importance croissante du souci de pro-

(63) Comité ministériel de concertation Gouvernement-Exécutifs, Réunion du 20 mai 1987.

(64) Ph. SLEGERS, « Traités Meuse-Escaut : suite et fin ? », *Wallonie*, 1994, n° 34, p. 19.

(65) Article 167, § 3 de la Constitution, d'après la numérotation du 17 février 1994. Sur la révision de la Constitution sur ce point, voy. parmi l'abondante littérature le numéro 1994/1 de la *Revue belge de droit international*.

(66) Convention on the Protection and use of transboundary watercourses and international lakes, done at Helsinki, March 17, 1992, 31, *I.L.M.*, 1312 (1992). La convention a été ratifiée par la Communauté européenne le 24 juillet 1995, déc. 95/308, *J.O.C.E.*, L 186 (1995).

tection de l'environnement, que le sommet de Rio de Janeiro sur la Terre illustra spectaculairement en juin 1992 (67).

Les négociations formelles commencèrent à Paris les 6 et 7 décembre 1993, l'État fédéral belge, la R.F.A. le Grand-Duché de Luxembourg y assistant en tant qu'observateurs. Après qu'il fut acquis de créer des Commissions internationales pour la protection de la Meuse et de l'Escaut, les négociations aboutirent rapidement, le 26 avril 1994, à la signature des accords, à Charleville-Mézières. La Région flamande signa ces accords le 17 janvier 1995, après avoir conclu le jour même à Anvers avec les Pays-Bas une convention relative à l'élargissement du chenal de navigation dans l'Escaut occidental (68) et une convention en matière d'évacuation des eaux de la Meuse (69). Celle-ci abroge certains articles du traité de 1863 relatif aux prises d'eau à la Meuse et remplace les dispositions non exécutées de l'article 16 du traité de 1963 relatif à la liaison Escaut/Rhin (livraison d'eau en compensation de la salinité induite des eaux de Zélande). La Région flamande et les Pays-Bas y conviennent en effet réciproquement de débits garantis et s'engagent, autant que possible, à réduire la déperdition des eaux du fleuve (*waterverliezen*), spécialement en période d'étiage. Un Groupe de travail mixte est chargé de veiller à l'exécution de ces obligations.

## DEUXIÈME PARTIE. — LES ACCORDS DE CHARLEVILLE-MÉZIÈRES (70)

Ainsi qu'on pourra le constater en annexe, les accords signés à Charleville-Mézières le 26 avril 1994 se composent chacun de douze articles au contenu pratiquement identique.

(67) Voy. la déclaration de Rio, 21, *I.L.M.*, 876 (1992). Ce fait est relevé par Ph. SLEGGERS, *op. cit.*, 1994, p. 20.

(68) Décret flamand du 22 décembre 1995 portant approbation de la convention entre la Région flamande et le Royaume des Pays-Bas, en matière d'élargissement du chenal de navigation dans l'Escaut occidental et des annexes A, B, C, D, E, F et G, signées à Anvers le 17 janvier 1995, *Mon. b.*, 6 mars 1996.

(69) Décret flamand du 22 décembre 1995 portant approbation de la convention entre la Région flamande et le Royaume des Pays-Bas, en matière d'évacuation des eaux de la Meuse, et des annexes A, B et C, signées à Anvers le 17 janvier 1995, *Mon. b.*, 6 mars 1996.

(70) Décrets wallons d'assentiment du 6 avril 1995, *Mon. b.*, 22 juin 1995 ; Décrets flamands d'assentiment du 16 avril 1996, *Mon. b.*, 29 mai 1996 ; Ordonnances du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mai 1997, *Mon. b.*, 10 septembre 1997.

La France fut le dernier des signataires à ratifier ces accords, qui entrèrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998 (voy. lois n<sup>os</sup> 97-1099 et 97-1100 du 28 novembre 1997 autorisant respectivement l'approbation de l'accord concernant la protection de l'Escaut et de l'accord concernant la protection de la Meuse, *Journal officiel de la République française*, 29 novembre 1997).

Sur ces accords, voy. la communication de F. MAES au colloque du 6 mai 1997, « The Content of the Agreements on the Protection of the Rivers Scheldt and Meuse », à paraître dans cette *Revue*, et aussi, du même auteur, « De verdragen ter bescherming van de Maas en de Schelde in een diplomatieke en internationaal milieurecht context », *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1996,

Le premier article de chaque accord, en définissant certains des termes qui y sont employés, s'emploie essentiellement à en déterminer les champs d'application. Les articles 2, 3 et 4 précisent les obligations principales des parties, tandis que les articles 5, 6, 7 et 8 sont relatifs aux Commissions de la Meuse ou de l'Escaut qui sont créées. Les derniers articles (9 à 12) se présentent comme des dispositions finales très classiques (entrée en vigueur, adhésion, dénonciation et textes faisant foi).

### I. — *Champs d'application*

Les accords s'appliquent à la Meuse et à l'Escaut, depuis leurs sources jusqu'à leurs embouchures dans la mer (71), ainsi qu'à leurs bassins fluviaux et leurs bassins versants respectifs. Ces notions sont définies par les articles 1<sup>er</sup> des accords comme incluant « tous les cours d'eau et canaux se jetant directement ou indirectement dans [le] fleuve et situés sur le territoire des Parties Contractantes » (bassin fluvial) et recouvrant « le territoire dont les eaux de ruissellement s'écoulent dans [le fleuve] ou ses affluents » (bassin versant).

La notion de bassin versant est assurément la plus englobante ; elle paraît largement utilisée dans la pratique contemporaine, au moins depuis l'affaire de la Commission internationale de l'Oder, ainsi qu'on l'a rappelé ci-dessus à propos des projets de 1975 (72). Bien que les textes des accords ne l'indiquent pas explicitement, les eaux souterraines du bassin versant sont comprises dans la définition de celui-ci, conformément à l'usage habituel qui est fait de cette notion, et alors même qu'elles ne sont pas communes à plusieurs Parties Contractantes (73). Le concept de bassin versant correspond assurément à une réalité hydrographique fondamentale et nul ne contestera qu'il est heureux, ici comme ailleurs, de voir le droit reprendre à son compte les catégories du monde naturel lorsqu'il entend l'ordonner.

p. 329-344. Voy. encore A. GOSSERIES, « The 1994 Agreements concerning the protection of the Scheldt and Meuse rivers », *European Environmental Law Review*, vol. 4, 1995, p. 10 ; N. BOUMAN, « A new regime for the Meuse », *Review of European Community and International Environmental Law*, 1996, p. 161 ; J. VERHOEVEN, « Les accords de Charleville-Mézières du 26 avril 1994 sur l'Escaut et la Meuse », *A.F.D.I.*, 1997 (à paraître).

(71) Cette notion inclut l'Escaut Maritime et l'Escaut Occidental d'une part ; la Bergsche Maas, l'Amer, le Hollands Diep et le Harlingvliet d'autre part.

(72) C.P.J.I., affaire de la Commission internationale de l'Oder, Série A, n° 23, p. 27.

Voy. encore la résolution de Salzbourg de l'Institut de droit international (1961), les règles adoptées en 1966 à Helsinki par l'International Law Association, le projet de la Commission du droit international sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1994) et le projet de Convention internationale portant le même titre adoptée le 21 mai 1997 par l'Assemblée générale des Nations Unies, res. 51/229, 36, *I.L.M.*, 700 (1997).

(73) F. MAES, « The Content of the Agreements on the Protection of the Rivers Scheldt and Meuse », à paraître dans cette Revue et références citées et F. MAES, « De verdragen ter bescherming van de Maas en de Schelde in een diplomatieke en internationaal milieurecht context », *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1996, p. 335.

Ce concept présente en outre, pour le droit, une grande commodité, en ce sens qu'il permet de faire l'économie de délicates appréciations de causalité en cas de pollution des fleuves ; les questions de responsabilité internationale qui pourraient alors être soulevées devraient en principe s'en trouver d'autant plus facilement réglées.

Alors que les bassins versants des deux fleuves sont compris dans les territoires des Parties Contractantes (74) — ce qui paraît indispensable pour permettre à ce concept de déployer toute son utilité —, on peut s'étonner de voir la Région de Bruxelles-Capitale partie à l'accord sur la protection de la Meuse, dès lors que le territoire de cette région belge est entièrement situé en-dehors du bassin versant de ce fleuve. Cette participation s'explique toutefois par l'importante consommation bruxelloise d'eau potable en provenance de la Meuse. Dans la Commission de la Meuse, les droits de vote de la Région de Bruxelles-Capitale sont d'ailleurs limités aux décisions pouvant affecter ses intérêts légitimes en cette matière (75).

Les accords visant, selon leurs articles 2, à « préserver et améliorer la *qualité* » de la Meuse et de l'Escaut, les engagements conclus à Charleville-Mézières sont en principe sans incidence sur les aspects quantitatifs des débits des eaux de leurs bassins versants. Ceci est assurément remarquable lorsque l'on connaît l'histoire des relations belgo-néerlandaises en la matière, et le souci jusqu'alors constant des Pays-Bas d'obtenir des garanties de débits sur la Meuse. La préférence donnée dans les accords aux aspects qualitatifs de la gestion des eaux, et l'exclusion de la préoccupation quantitative, indiquent clairement les priorités que s'étaient fixés les négociateurs. À vrai dire, il n'y a sans doute là qu'une simple question de bon sens, dès lors qu'il est inutile de garantir des débits d'eaux dont le degré de pollution rend impropre à toute utilisation.

Mis à part la qualité des eaux ainsi définies, les accords contiennent encore certaines obligations relatives à la qualité des *fonds* des deux fleuves (articles 4). Nous y reviendrons.

## II. — *Obligations des parties*

Fondamentalement, les accords de Charleville-Mézières sont des accords de coopération. Cette obligation de coopération est formulée comme suit :

« les Parties Contractantes coopèrent en tenant compte de leurs intérêts communs et des intérêts particuliers de chacune d'entre elles, dans un esprit

(74) Le bassin versant de l'Escaut est entièrement compris dans le territoire des Parties Contractantes ; le bassin versant de la Meuse est presque totalement compris dans le même territoire, le Grand-Duché de Luxembourg et l'Allemagne se partageant encore une partie de celui-ci.

(75) Art. 6, § 4, al. 2 de l'accord sur la protection de la Meuse. Les droits de vote de la Région de Bruxelles-Capitale sont aussi préservés en ce qui concerne les décisions relatives à ses obligations financières.

de bon voisinage, afin de préserver et d'améliorer la qualité » de la Meuse et de l'Escaut (articles 2).

Afin de réaliser cet objectif qualitatif, cette obligation de coopération oblige les parties à prendre « des mesures portant sur l'ensemble de la partie du bassin versant située sur leur territoire » (articles 3, § 1, al. 1), étant entendu que, dans l'accord sur la Meuse, l'obligation de la Région de Bruxelles-Capitale est limitée à prendre « des mesures afin d'assurer que les activités entreprises par des personnes morales relevant de son pouvoir de contrôle, contribuent à la réalisation de l'objet » de l'accord (article 3, § 1, al. 2 de l'accord sur la Meuse). Il faut noter que si l'obligation de coopération impose aux parties d'agir afin de parvenir ensemble à préserver et à améliorer la qualité des eaux des fleuves, elle n'implique toutefois pas nécessairement que les mesures adoptées par chacune d'elles (et non par elles en commun) soient identiques, ni qu'elles soient uniformes ; il importe au contraire que les mesures soient adaptées à la partie du bassin versant située sur le territoire de la partie contractante qui les adopte, pour autant qu'elles soient compatibles avec l'objectif général de l'accord, qu'elles tiennent compte en cela des intérêts communs et particuliers des autres signataires, et qu'elles tendent ainsi à réaliser « une gestion intégrée du bassin versant » des fleuves (76).

Dans la formulation des mesures que l'obligation de coopération les conduit à adopter, les Parties Contractantes « sont guidées » par les principes suivants :

a) le principe de précaution, en vertu duquel la mise en œuvre de mesures destinées à éviter que le rejet de substances dangereuses puisse avoir un impact transfrontière significatif, n'est pas différée au motif que la recherche scientifique n'a pas pleinement démontré l'existence d'un lien de causalité entre le rejet de ces substances, d'une part, et un éventuel impact transfrontière significatif, d'autre part ;

b) le principe de prévention, en vertu duquel, en particulier, des technologies propres sont mises en œuvre, dans des conditions économiques acceptables ;

c) le principe de maîtrise et de réduction par priorité à la source de la pollution, en vertu duquel, les Parties Contractantes s'efforcent de mettre en œuvre les meilleures technologies disponibles et les meilleures pratiques environnementales, dans des conditions économiques acceptables, afin de réduire les rejets ponctuels et diffus de substances dangereuses.

d) le principe pollueur-payeur, en vertu duquel les coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution sont à la charge du pollueur » (77).

(76) Articles 3, § 4 : la formule utilisée indique que « les parties contractantes s'efforcent, chacune en ce qui la concerne, de mettre en place par des mesures appropriées une gestion intégrée du bassin versant » des fleuves, ce qui indique encore que les mesures sont propres à chaque partie et non communes. Dès lors, elles ne doivent pas être identiques.

(77) Articles 3, § 2 des accords.

Ces principes n'ont rien de nouveau. Ils font l'objet d'abondants commentaires doctrinaux et se retrouvent notamment dans la convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'usage des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (78), à laquelle le préambule des accords et leurs articles 2 font directement référence.

On notera toutefois que le principe de précaution est formulé de façon plus stricte dans la convention d'Helsinki. En effet, selon celle-ci, on ne devrait retarder les mesures visant à éviter le rejet d'une substance ayant un impact transfrontière potentiel, pour le seul motif que le lien de causalité entre cet impact et le rejet de la substance en cause n'aurait pas été pleinement prouvé (79). Dans les accords de Charleville-Mézières, le principe de précaution ne serait cependant applicable qu'aux situations où la substance en cause peut avoir un « impact transfrontière *significatif* » (80). Autrement dit, s'agissant de la Meuse et de l'Escaut, l'éventualité de l'impact transfrontière d'une substance dangereuse ne suffit pas pour en prévenir le rejet en l'absence de preuves scientifiques absolues ; il faudrait en outre que cet impact soit *significatif* pour que le défaut de preuves scientifiques concluantes ne fasse pas obstacle aux mesures visant à éviter le rejet de la substance en cause.

Cette apparente différence entre les accords de Charleville-Mézières et le texte qui les a inspirés ne doit toutefois pas être exagérée. D'une part, les Parties Contractantes demeurent libres d'adopter ou de convenir de « mesures plus rigoureuses que celles qui seront prises en application » des accords (articles 3, § 7). D'autre part, leurs dispositions « ne portent pas atteinte aux droits et obligations des Parties Contractantes découlant d'autres conventions ou accords internationaux antérieurs à l'entrée en vigueur [des accords] et ayant un rapport avec [leur] objet » (articles 3, § 8). Ces dispositions sont d'application générale et ne peuvent évidemment être limitées au principe de précaution.

Il faut encore remarquer que le principe de prévention et le principe de maîtrise et de réduction de la pollution à la source ne doivent guider les Parties Contractantes que pour autant que leur mise en œuvre se fasse « dans des conditions économiques acceptables » (articles 3, § 2 b) et c)). On peut sans doute y voir l'expression regrettable d'un tempérament réaliste. Il est cependant difficile de ne pas reconnaître qu'il y a là une forme de sagesse inévitable, nécessitant que les intérêts de la protection de l'environnement et du développement industriel soient strictement pesés. Vu la volonté manifeste des parties de coopérer pour améliorer la qualité des bas-

(78) Convention on the Protection and use of transboundary watercourses and international lakes, done at Helsinki, March 17, 1992, 31, *I.L.M.*, 1312 (1992). La convention a été ratifiée par la Communauté européenne le 24 juillet 1995, déc.95/308, *J.O.C.E.*, L 186 (1995).

(79) *Ibid.*, art. 2, § 5 a).

(80) Articles 3, § 2, a) des accords.

sins de la Meuse et de l'Escaut, il est assurément trop tôt pour croire que ces clauses ont été intégrées en vue seulement de pouvoir échapper aux obligations par ailleurs souscrites. On peut encore remarquer à ce propos que la convention d'Helsinki ne fait pas référence au caractère économiquement « acceptable » de la technologie nécessaire pour donner effet aux principes de prévention et de maîtrise de la pollution à la source, mais qu'elle inclut dans la définition de la notion de « meilleure technologie disponible », « l'applicabilité [de celle-ci] du point de vue économique » (81). Bien que la formule retenue par les accords de 1994 paraît faire place à une plus grande appréciation subjective, elle recouvre sans doute la même réalité que celle que la convention de 1992 a entendu exprimer.

Cela étant, il est indéniable que les accords de Charleville-Mézières reflètent un souci de développement économique, que leurs signataires n'ont pas voulu totalement sacrifier à la protection de l'environnement. En témoigne encore l'engagement des parties d'agir « de manière comparable sur tout le bassin versant, de manière à éviter les distorsions de concurrence » (articles 3, § 3). Vu les disparités économiques existant entre les Parties Contractantes, cette disposition, combinée avec la précédente, pourrait conduire à devoir appliquer dans tous leurs territoires des moyens de protection de l'environnement moins performants, simplement parce que, moins onéreux, ils seraient les seuls économiquement « acceptables » pour l'un des signataires. L'obligation qu'ont les parties de se concerter en vue d'assurer aux fleuves et à leurs bassins versants « les conditions d'un développement durable » (article 3, § 5) vient certes réduire cette possibilité. Encore faut-il constater que la notion de « développement durable » n'est *a priori* pas exclusive de toute considération économique ou industrielle.

Deux engagements des parties doivent encore être mentionnés. C'est, d'une part, celui de protéger et, « dans la mesure du possible », d'améliorer « le cas échéant par des mesures d'aménagement et par l'orientation de l'utilisation du milieu, la qualité de l'écosystème aquatique » de la Meuse et de l'Escaut (articles 3, § 6). C'est, d'autre part, de s'informer « de leur politique relative à la gestion des sédiments dans [la Meuse et l'Escaut] et [de] coordonn[er] ces politiques en tant que de besoin », tout en « limit[ant] dans la mesure du possible le reversement et le déversement dans [ces fleuves], de boues de dragage polluées, ainsi que leur déplacement vers l'aval » (articles 4 : Qualité du fond). Certains ont pu regretter le caractère minimaliste et « mou » des engagements pris à cet égard (82), qui se retrouve à vrai dire dans les formules prudentes avancées par ailleurs dans les accords de

(81) Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, annexe 1, *J.O.C.E.*, L 186/52 (1995).

(82) F. MAES, « The Content of the Agreements on the Protection of the Rivers Scheldt and Meuse », à paraître dans cette *Revue* et F. MAES, « De verdragen ter bescherming van de Maas en de Schelde in een diplomatieke en internationaal milieurecht context », *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1996, p. 344.

Charleville-Mézières. Même s'il faut en effet reconnaître que d'autres instruments internationaux comparables contiennent des engagements plus « fermes », on hésite toutefois à partager cette critique, qui paraît à tout le moins perdre de vue qu'une obligation ne cesse pas d'exister pour le simple motif qu'elle laisserait aux parties une certaine marge d'appréciation quant à son application. Il serait en effet abusif de déduire des formules qui y sont employées que les accords de 1994 ne seraient pas des conventions en droit mais de simples engagements « politiques » soustraits aux règles élémentaires de la responsabilité internationale (83).

### III. — *Aspects institutionnels*

Les accords de Charleville-Mézières créent une « Commission Internationale pour la Protection de la Meuse contre la Pollution » et une « Commission Internationale pour la Protection de l'Escaut contre la Pollution ». Les Commissions ont commencé à travailler et leurs secrétariats ont été installés à Liège et à Anvers avant que les accords de 1994 ne soient entrés en vigueur (84), ce qui est assurément remarquable et qui démontre la volonté manifeste des parties d'atteindre rapidement les objectifs convenus.

Les Commissions rassemblent les délégations des Parties Contractantes, lesquelles ne peuvent être composées de plus de huit délégués, experts éventuels non compris (articles 6, § 1). À tour de rôle, chaque Partie Contractante est appelée à exercer la présidence d'une Commission, pour une durée de deux ans (articles 6, § 2). Les Commissions se réunissent une fois l'an, ou plus souvent, à la demande d'au moins deux délégations. Des réunions au niveau ministériel peuvent avoir lieu (articles 6, § 3). Ces réunions se tiennent en français et en néerlandais ; les Commissions ont toutefois le pouvoir de décider d'admettre une troisième langue officielle (articles 6, § 5).

Les Commissions admettent, à leur demande, en qualité d'observateurs, la Communauté européenne et tous les États non Parties aux accords « dont une partie du territoire est situé dans le bassin versant » de la Meuse ou de l'Escaut (article 7, § 1). Ces derniers États, en ce compris l'État belge, peuvent par ailleurs adhérer aux accords (article 10). Les Organisations ou Commissions Intergouvernementales « dont les préoccupations sont similaires » à celles des Commissions créées *peuvent* être admises par celles-ci en qualité d'observateurs (article 7, § 2), étant entendu qu'une des « missions »

(83) À cet égard voy. notamment Ph. GAUTIER, *Essai sur la définition des traités entre États*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 373.

(84) La Commission de l'Escaut a été installée à Anvers le 11 mai 1995 et la Commission de la Meuse le 12 mai 1995 à Liège. Voy. F. MAES, « The Content of the Agreements on the Protection of the Rivers Scheldt and Meuse », à paraître dans cette *Revue*.

L'approbation donnée en novembre 1997 par la République française (cfr. *supra*, note 70) permit l'entrée en vigueur des accords le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Les deux Commissions furent officiellement installées le 9 mars 1998 à Anvers et le 10 mars 1998 à Liège.

des Commissions instituées est, en toute hypothèse, de « coopérer avec d'autres Commissions Internationales, qui remplissent des tâches comparables pour des systèmes aquatiques voisins » (article 5, m)). Le statut d'observateur implique le droit de participer aux réunions des Commissions, sans toutefois y disposer du droit de vote. L'observateur peut par ailleurs soumettre à la Commission qui l'admet « toute information ou tout rapport relatif à l'objet de l'accord » (articles 7, § 3). Cette possibilité de transmission d'informations serait écartée lorsque l'État belge est admis en qualité d'observateur (85).

Les coûts communs de fonctionnement des Commissions sont répartis entre les Parties Contractantes selon des clés fixées aux articles 8 des deux accords, lesquelles sont apparemment sensées refléter l'intérêt que chaque Partie porte à la gestion intégrée du fleuve. On notera que la participation consolidée des Régions belges est presque toujours majoritaire (49 % du budget de la Commission Meuse, 60 % du budget de la Commission Escaut).

De manière générale, les Commissions aident les Parties Contractantes à mettre en œuvre l'obligation de coopération dont elles sont convenues (86). Les « missions » de chaque Commission sont définies identiquement par les articles 5 des accords, dont le texte est reproduit en annexe à cette étude. Il est sans doute symptomatique que le terme « missions » fut préféré à celui de « compétences », puisque les Commissions sont essentiellement des lieux d'échange d'informations, d'évaluation, de proposition et de coordination des actions des Parties Contractantes. Les Commissions doivent établir un rapport d'activité annuel, « qui sera rendu public » (87). Il n'est pas interdit de penser que les Commissions puissent se prévaloir de la théorie des pouvoirs implicites, nonobstant le fait que les traités de Charleville-Mézières ont prévu qu'elles pourront « traiter toute autre affaire que les Parties Contractantes [leur auraient] confi[é] d'un commun accord dans les domaines couverts par le[s] [...] accord[s] » (88). Cette disposition permet en effet de confier l'une ou l'autre mission supplémentaire aux Commissions, tandis que la théorie des pouvoirs implicites leur permettrait d'exercer les pouvoirs nécessaires à la bonne mise en œuvre des fonctions qui leur sont déjà confiées.

Dans un premier temps, c'est assurément la mission de collecte et de partage des informations qui semble primordiale. Aussi élémentaire qu'elle

(85) Avis du Conseil d'État, 8 mars 1995, L. 23.994/9 et L. 24.213/9, *Cons. Rég. wallon*, sess. 1994-1995, 330/1, p. 8 reprenant le commentaire transmis par les délégués du gouvernement wallon ; *Advies van de Raad van State*, L. 24.561/8 et L. 24.562/8, *VL.R.*, 1995-1996, 162/1 p. 18 et 163/1, p. 18.

(86) Articles 2, § 2 des accords : « Pour les besoins de la coopération internationale sur la Meuse/l'Escaut, les Parties Contractantes créent une Commission Internationale pour la Protection de la Meuse/l'Escaut contre la Pollution. »

(87) Articles 5, n) des accords.

(88) Articles 5, o) des accords.

puisse paraître, cette opération emporte déjà la nécessité pour les parties de s'accorder sur les méthodes de relevés de mesures, et de les harmoniser, vu les disparités de leurs pratiques à cet égard. Cette difficulté concrète montre précisément le caractère fondamental de l'engagement de coopération convenu entre les parties, et l'ampleur des tâches des Commissions. Dans chaque Commission, trois groupes de travail ont d'ores et déjà été créés (89) : le premier étudie la qualité des eaux, et, par là, est chargé d'harmoniser les méthodes d'échantillonnage ; le deuxième recense de façon coordonnée les différentes émissions se produisant dans les eaux des bassins versants ; le troisième dresse l'inventaire des structures de coopération existantes.

Dans le cadre de leurs « missions », les Commissions prennent des décisions « en présence de toutes les délégations des Parties Contractantes et à l'unanimité », l'abstention d'une seule délégation n'empêchant toutefois pas la mesure d'être adoptée (90). Cela dit, les Commissions sont dépourvues d'un véritable pouvoir normatif en matière de politique de coopération pour la préservation et l'amélioration de la qualité de la Meuse et de l'Escaut. Elles ne peuvent en effet qu'« émettre des avis ou recommandations aux Parties Contractantes sur la coopération prévue par le présent Accord » (91). Il ne leur revient donc pas de fixer, par des actes juridiques dérivés, quelque norme de qualité ou de déversement que ce soit. On rappellera par ailleurs que l'obligation de coopération contractée n'implique pas nécessairement que les Parties arrêtent de commun accord des mesures uniformes de protection de l'environnement fluvial. Cette absence de compétence normative des Commissions peut paraître regrettable ; le regret est toutefois largement théorique dans la mesure où les plus importantes normes de qualité des eaux ont été édictées par des directives européennes (92) et que le droit substantiel applicable aux bassins versants de la Meuse et de l'Escaut est, par ce fait, déjà harmonisé.

On notera encore que les accords du 26 avril 1994 précisent chaque fois que les Commissions « possède[nt] la personnalité juridique », « afin de s'acquitter des missions qui [leur] sont confiées » (articles 6, § 7).

Cette personnalité est certaine dans les ordres juridiques internes des Parties Contractantes puisqu'il est précisé qu'elles « joui[ssent] sur le territoire de chacune [d'elles] de la capacité juridique nécessaire à l'accomplissement de [leurs] missions » et qu'elles peuvent ainsi recruter ou licencier du personnel, contracter, acquérir ou aliéner des biens mobiliers et immobiliers, et ester en justice (articles 6, § 7). La formule retenue (« joui[ssent] sur

(89) Ces groupes de travail sont constitués en application des articles 6, § 3 des accords.

(90) Articles 6, § 4 des accords.

(91) Articles 5, k) des accords.

(92) Voy. les directives citées par F. MAES, « The Content of the Agreements on the Protection of the Rivers Scheldt and Meuse », à paraître dans cette *Revue*.

le territoire de chacune des Parties Contractantes ») est assurément classique. Elle peut être source de confusions dans la mesure où l'on pourrait croire que, s'agissant des Régions belges, les Commissions jouissent d'une personnalité juridique distincte dans chacune d'elles. Ceci n'est assurément pas le cas, la personnalité fonctionnelle des Commissions étant reconnue dans l'ordre juridique belge, indistinctement des découpages constitutionnels dont il procède.

La formule reprise aux articles 6, § 7, des accords de Charleville-Mézières devrait en principe aussi permettre de considérer que les Commissions créées possèdent, dans l'ordre juridique international, la personnalité juridique spécialisée qui est le propre des organisations internationales.

#### IV. — Absence de l'État fédéral belge

Nous avons déjà souligné que les accords de Charleville-Mézières ont été signés par la France, les Pays-Bas et les trois Régions belges, en l'absence de l'État belge. Il y a là une mise en œuvre remarquable de la compétence constitutionnelle récemment reconnue aux autorités fédérées de conclure des traités internationaux dans les matières relevant de leurs compétences, en l'espèce, celles qui sont précisées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II de la loi spéciale du 8 août 1980.

Requis de rendre d'urgence un avis, le Conseil d'État n'y a vu — à la suite des différentes assurances que lui ont données les autorités régionales — aucune objection, pour autant que les accords s'interprètent « comme excluant de leur champ d'application toutes les matières qui ressortissent à la compétence de l'autorité fédérale », sous peine de devoir être considérés comme des traités mixtes (93).

Sont ainsi actuellement exclus du champ d'application des accords :

- les échanges d'informations relatifs aux installations nucléaires, à l'exception des rejets non nucléaires de celles-ci ;
- la coopération en matière de lutte contre les pollutions accidentelles, et la protection civile, étant donné toutefois que les Commissions seraient compétentes pour traiter de « la coopération et de l'échange d'informations à partir de systèmes d'alerte et d'alarme qui ont une fonction d'observation » (94), lesquels relèvent de la compétence régionale.

(93) Avis du Conseil d'État, 8 mars 1995, L. 23.994/9 et L. 24.213/9, *Cons. Rég. wallon*, sess. 1994-1995, 330/1, p. 8 et Advies van de Raad van State, L. 24.561/8 et L. 24.562/8, *VI.R.*, 1995-1996, 162/1, p. 19 et 163/1, p. 19.

(94) Avis du Conseil d'État, 8 mars 1995, L. 23.994/9 et L. 24.213/9, *Cons. Rég. wallon*, sess. 1994-1995, 330/1, p. 7, reprenant le commentaire transmis par les délégués du gouvernement wallon.

Il faut souligner que la possibilité d'extension des compétences des Commissions, prévue aux articles 5, o) des accords (95), ne pourrait être utilisée pour leur permettre de traiter d'une matière relevant de la compétence de l'État fédéral belge avant que celui-ci ait adhéré aux accords. Si l'État belge devenait partie à ceux-ci, son droit de vote serait limité aux décisions touchant des matières relevant de ses compétences, les Régions en étant en ce cas privées (96).

### CONCLUSIONS

Un examen des dispositions du droit communautaire applicables à la Meuse et à l'Escaut devrait compléter ce panorama. Dans le cadre limité de cette étude, nous ne procéderons toutefois pas à cette analyse. Il faut cependant constater que les difficultés jadis liées à la garantie de la liberté de navigation et à la définition de normes de pollution communes pour tous les États du bassin hydrographique, ont été largement atténuées, tant politiquement que juridiquement, par le développement de l'intégration européenne (97). Seules les questions de l'amélioration de la navigabilité de l'Escaut occidental et du partage des eaux de la Meuse par la régulation de son débit semblent échapper aux dispositions du droit européen. Force est de constater que, malgré le « découplage » auquel les accords de Charleville-Mézières laissaient croire, ces aspects sont demeurés politiquement liés.

Tout compte fait, cette étude ne soulève guère de difficultés juridiques : dans une matière où les quelques règles générales qui pourraient exister sont supplétives, la volonté des parties apparaît comme souveraine, et les déséquilibres éventuels des prestations sont en principe sans incidence sur la validité de leurs accords. L'intérêt de l'étude, en droit, est donc d'observer les différentes solutions successivement élaborées par ces volontés afin d'accommoder leurs prétentions opposées et, par là, d'apprécier la relativité des solutions arrêtées. Cet exercice n'est à l'évidence pas propre à la matière du droit des fleuves ; il permet toutefois de mettre clairement en lumière la nouveauté de l'obligation minimale qu'ont contractée les riverains de la Meuse et de l'Escaut de coopérer dans un esprit de bon voisinage afin de conserver et d'améliorer la qualité de leurs eaux. À cet égard, il faut rappeler les différentes séquences de l'évolution du statut de la Meuse et de l'Escaut : fermeture, liberté, coopération — trois périodes de l'histoire des fleuves, qui reflètent précisément trois époques de la pensée, que le droit

(95) Cfr. *supra* : « Traiter toute autre affaire que les Parties Contractantes lui confient d'un commun accord dans les domaines couverts par le présent Accord. »

(96) Article 6, § 4, al. 3 de l'accord sur la Meuse ; article 6, § 4, al. 2 de l'accord sur l'Escaut.

(97) Pour la navigation, voy. le Règlement CE n° 1356/96 du Conseil, du 8 juillet 1996 concernant des règles communes applicables aux transports de marchandises ou de personnes par voie navigable entre États membres, en vue de réaliser dans ces transports la libre prestation de services, *J.O.C.E.*, L 175 (1996).

n'a pu manquer de traduire. Ces trois approches articulent différemment les rapports étatiques, à partir de trois compréhensions distinctes de la relation existant entre l'humanité et la nature. Celles-ci ne sont assurément pas limitées aux deux fleuves étudiés.

## ACCORD CONCERNANT LA PROTECTION DE LA MEUSE

(*Cons. rég. wallon, sess. 1994-1995, Doc., 330, n° 1*)

Les Gouvernements :

- de la République Française,
- du Royaume des Pays-Bas,
- de la Région de Bruxelles-Capitale,
- de la Région Flamande
- et de la Région Wallonne,

**Parties Contractantes** au présent Accord sur la Protection de la Meuse,

**Soucieuses** d'assurer la qualité de la Meuse, en s'efforçant de prévenir la pollution ultérieure et d'améliorer son état actuel,

**Convaincues** de l'urgence de cette tâche,

**Désireuses** de renforcer la coopération existante entre États et Régions concernés par la protection et l'utilisation des eaux de la Meuse et ayant à l'esprit la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, conclue à Helsinki le 17 mars 1992,

**Considérant** la Convention sur la Protection du Milieu Marin de l'Atlantique du Nord-Est conclue à Paris le 22 septembre 1992,

**ont convenu** ce qui suit :

### Article 1. Définitions

Au terme du présent Accord, il faut entendre par :

- a) La Meuse : la Meuse, à partir de sa source jusqu'à son embouchure dans la mer, y compris la Bergsche Maas, l'Amer, le Hollands Diep et le Haringvliet.
- b) Bassin fluvial de la Meuse : la Meuse, ainsi que tous les cours d'eau et canaux se jetant directement ou indirectement dans ce fleuve et situés sur le territoire des Parties Contractantes.
- c) Bassin versant de la Meuse : le territoire dont les eaux de ruissellement s'écoulent dans la Meuse ou ses affluents.
- d) La Commission : la Commission Internationale pour la Protection de la Meuse contre la Pollution.

## Article 2. Objet de l'Accord

1. Dans l'esprit de la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, les Parties Contractantes coopèrent en tenant compte de leurs intérêts communs et des intérêts particuliers de chacune d'entre elles, dans un esprit de bon voisinage, afin de préserver et d'améliorer la qualité de la Meuse.

2. Pour les besoins de la coopération internationale sur la Meuse, les Parties Contractantes créent une Commission Internationale pour la Protection de la Meuse contre la Pollution.

## Article 3. Principes de la coopération

1. Afin d'atteindre l'objet fixé à l'article 2 du présent Accord, les Parties Contractantes prennent des mesures portant sur l'ensemble de la partie du bassin versant située sur leur territoire.

La Partie Contractante, dont le territoire est entièrement situé en dehors du bassin versant de la Meuse, prend des mesures afin d'assurer que les activités entreprises par des personnes morales relevant de son pouvoir de contrôle, contribuent à la réalisation de l'objet du présent Accord tel qu'énoncé à l'article 2.

2. Dans leur action, les Parties Contractantes sont guidées par les principes suivants :

- a) le principe de précaution, en vertu duquel la mise en œuvre de mesures destinées à éviter que le rejet de substances dangereuses puisse avoir un impact transfrontière significatif, n'est pas différée au motif que la recherche scientifique n'a pas pleinement démontré l'existence d'un lien de causalité entre le rejet de ces substances, d'une part, et un éventuel impact transfrontière significatif, d'autre part ;
- b) le principe de prévention, en vertu duquel, en particulier, des technologies propres sont mises en œuvre, dans des conditions économiques acceptables ;
- c) le principe de maîtrise et de réduction par priorité à la source de la pollution, en vertu duquel, les Parties Contractantes s'efforcent de mettre en œuvre les meilleures technologies disponibles et les meilleures pratiques environnementales, dans des conditions économiques acceptables, afin de réduire les rejets ponctuels et diffus de substances dangereuses.
- d) le principe pollueur-payeur, en vertu duquel les coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution sont à la charge du pollueur.

3. Les Parties Contractantes agissent de manière comparable sur tout le bassin versant, de manière à éviter les distorsions de concurrence.

4. Les Parties Contractantes s'efforcent, chacune en ce qui la concerne, de mettre en place par des mesures appropriées une gestion intégrée du bassin versant de la Meuse.

5. Les Parties Contractantes se concertent en vue d'assurer à la Meuse et à son bassin versant les conditions d'un développement durable.

6. Les Parties Contractantes protègent et dans la mesure du possible, améliorent, le cas échéant par des mesures d'aménagement et par l'orientation de l'utilisation du milieu, la qualité de l'écosystème aquatique de la Meuse.

7. Les dispositions du présent Accord ne portent pas atteinte aux droits des Parties Contractantes d'adopter et d'appliquer, individuellement ou conjointement, des mesures plus rigoureuses que celles qui seront prises en application du présent Accord.

8. Les dispositions du présent Accord ne portent pas atteinte aux droits et obligations des Parties Contractantes découlant d'autres conventions ou accords internationaux antérieurs à l'entrée en vigueur du présent Accord et ayant un rapport avec son objet.

#### Article 4. Qualité du fond

1. En vue de la protection de la Meuse et dans le cadre des activités de la Commission, les Parties Contractantes s'informent de leur politique relative à la gestion des sédiments dans la Meuse et coordonnent ces politiques en tant que de besoin.

2. Les Parties Contractantes limitent dans la mesure du possible le reversement et le déversement dans la Meuse, de boues de dragage polluées, ainsi que leur déplacement vers l'aval.

#### Article 5. Missions de la Commission

Les missions de la Commission sont les suivantes :

- a) Définir, rassembler et évaluer les données à fournir par les Parties Contractantes, chacune pour ce qui concerne son territoire, afin d'identifier les sources de pollution qui ont un impact significatif sur la qualité de la Meuse.
- b) Coordonner les programmes de surveillance des Parties Contractantes relatifs à la qualité de l'eau afin d'aboutir à un réseau de mesures homogène.
- c) Dresser des inventaires et promouvoir l'échange d'informations sur les sources de pollution visées au point a) du présent article.
- d) Préparer, en vue de leur mise en œuvre par les Parties Contractantes, chacune pour ce qui la concerne, des objectifs de référence et un programme d'action comprenant notamment des mesures visant tous les types de sources de pollution, ponctuelles ou diffuses, en vue de maintenir et d'améliorer la qualité de l'eau et plus généralement de l'écosystème.
- e) Réaliser à intervalle régulier des évaluations coordonnées de l'efficacité du programme d'action visé au point d) du présent article.
- f) Servir de cadre pour l'échange d'informations sur les politiques des Parties Contractantes dans le domaine de l'eau.
- g) Servir de cadre pour l'échange d'informations sur les projets soumis à études d'incidences et qui ont un impact transfrontière significatif sur la qualité de la Meuse, dans le respect des législations en vigueur sur le territoire des Parties Contractantes.
- h) Promouvoir la coopération et l'échange d'informations sur les meilleures technologies disponibles.
- i) Encourager la coopération dans le cadre de programmes de recherche scientifique, notamment dans le domaine de la recherche physique, chimique et écologique et de la recherche piscicole.
- j) Servir de cadre pour discuter des actions à mener sur les rivières et canaux transfrontières du bassin fluvial de la Meuse.

- k) Émettre des avis ou recommandations aux Parties Contractantes sur la coopération prévue par le présent Accord.
- l) Organiser la coopération entre les différents réseaux nationaux ou régionaux d'alerte et d'alarme et promouvoir l'échange d'informations en vue de prévenir et de lutter contre les pollutions accidentelles.
- m) Coopérer avec d'autres Commissions Internationales, qui remplissent des tâches comparables pour des systèmes aquatiques voisins.
- n) Établir annuellement un rapport d'activité qui sera rendu public, ainsi que tout autre rapport qu'elle jugera utile.
- o) Traiter toute autre affaire que les Parties Contractantes lui confient d'un commun accord dans les domaines couverts par le présent Accord.

### Article 6. Composition et fonctionnement de la Commission

1. La Commission est composée de délégations des Parties Contractantes. Chaque Partie contractante nomme au maximum huit délégués, dont un chef de délégation. Les premières nominations doivent avoir lieu dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur du présent Accord. Les délégations peuvent se faire assister lors des réunions par des experts.

2. La présidence de la Commission est exercée à tour de rôle par chaque Partie Contractante pour une durée de deux ans. La Partie Contractante qui exerce la présidence désigne l'un des membres de sa délégation en qualité de Président de la Commission. Le Président n'intervient pas en tant que porte-parole de sa délégation au cours des séances de la Commission.

3. La Commission se réunit une fois par an sur convocation de son Président. Elle se réunit, en outre, à la demande d'au moins deux délégations. La Commission peut tenir certaines de ses réunions au niveau ministériel. La Commission institue en tant que de besoin des groupes de travail pour l'assister dans ses tâches. La Commission adopte un règlement intérieur pour organiser ses activités.

4. Les décisions de la Commission sont prises en présence de toutes les délégations des Parties Contractantes et à l'unanimité. L'abstention d'une seule délégation ne fait pas obstacle à l'unanimité. Chaque Partie Contractante dispose d'une voix.

La Partie Contractante dont le territoire est entièrement situé en dehors du bassin versant de la Meuse dispose du droit de vote en ce qui concerne les décisions pouvant affecter ses intérêts légitimes en tant qu'utilisateur des eaux de la Meuse pour le prélèvement d'eau potabilisable ou ses obligations financières en vertu de l'article 8 du présent Accord.

Au cas où le Gouvernement du Royaume de Belgique adhère ultérieurement au présent Accord, il dispose du droit de vote en ce qui concerne les décisions relatives aux matières qui relèvent de la compétence de l'État Fédéral en vertu de la Constitution Belge. Dans ce cas, et pour ces décisions, les Gouvernements des Régions belges ne disposent pas du droit de vote.

5. Les langues de travail de la Commission sont le français et le néerlandais. Dans le cas d'une adhésion ultérieure au présent Accord, la Commission décide de l'utilisation éventuelle d'une langue de travail supplémentaire.

6. La Commission dispose d'un secrétariat permanent installé à Liège pour l'assister dans ses tâches.

7. Afin de s'acquitter des missions qui lui sont confiées en vertu du présent Accord, la Commission possède la personnalité juridique. Elle jouit, sur le territoire de chacune des Parties Contractantes de la capacité juridique nécessaire à l'accomplissement de ses missions. La Commission est représentée par son Président.

La Commission décide du recrutement et du licenciement du personnel et possède en particulier le pouvoir de passer des contrats dans le cadre de l'exécution de ses tâches, d'acquérir et d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers ainsi que d'ester en justice.

### Article 7. Observateurs

1. La Commission admet en qualité d'observateur et à sa demande :

- a) tout État non Partie au présent Accord dont une partie du territoire est situé dans le bassin versant de la Meuse.
- b) la Communauté Européenne.

2. La Commission peut admettre en qualité d'observateur toutes Organisations ou Commissions Intergouvernementales dont les préoccupations sont similaires aux siennes.

3. Les observateurs peuvent participer aux réunions de la Commission sans pour autant disposer d'un droit de vote et peuvent transmettre à la Commission toute information ou tout rapport relatif à l'objet de l'Accord.

### Article 8. Budget de la Commission

1. Chaque Partie Contractante supporte les coûts de sa représentation dans la Commission et dans les groupes de travail.

2. Elle supporte les autres coûts liés aux activités de la Commission, y compris celui du secrétariat, conformément à la clé de répartition suivante :

— République Française :	16 %
— Royaume des Pays-Bas :	35 %
— Région Wallonne :	35 %
— Région Flamande :	7 %
— Région de Bruxelles-Capitale :	7 %

La Commission peut en cas d'adhésion ultérieure, de retrait d'une Partie Contractante ou d'activités jugées par elle spécifiques, arrêter une clé de répartition différente.

### Article 9. Entrée en vigueur

1. Chaque Partie Signataire notifiera au Gouvernement de la République Française, désigné comme le dépositaire du présent Accord, l'exécution des procédures internes requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur du présent Accord.

2. Le dépositaire confirmera immédiatement la date de réception des notifications et informera les autres Parties Signataires. L'Accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la réception de la dernière notification.

### Article 10. Adhésion ultérieure

1. Le présent Accord est ouvert à l'adhésion de tout État visé à l'article 7 paragraphe 1, a).

2. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Dépositaire, qui confirmera immédiatement la date de réception des notifications et informera les autres Parties Contractantes.

3. Le présent Accord entrera en vigueur à l'égard de tout État visé au paragraphe 1 du présent article, le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de son instrument d'adhésion.

### Article 11. Dénonciation

A l'expiration d'un délai de trois ans après son entrée en vigueur, le présent Accord pourra être dénoncé à tout moment avec un préavis de six mois par chaque Partie contractante, par une déclaration adressée au Dépositaire.

### Article 12. Textes faisant foi

Le présent Accord rédigé en un exemplaire, en langues française et néerlandaise, les deux textes faisant également foi, sera déposé dans les archives du dépositaire qui en remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties Signataires.

Fait à Charleville Mézières, le 26 avril 1994

Pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles,

Pour le Gouvernement de la Région Flamande,

Pour le Gouvernement de la République Française,

Pour le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas,

Pour le Gouvernement de la Région Wallonne,

## ACCORD CONCERNANT LA PROTECTION DE L'ESCAUT

*(Cons. rég. wallon, sess. 1994-1995, Doc., 330, n° 1)*

Les Gouvernements :

- de la République Française,
- du Royaume des Pays-Bas,
- de la Région de Bruxelles-Capitale,
- de la Région Flamande
- et de la Région Wallonne,

**Parties Contractantes** au présent Accord sur la Protection de l'Escaut,

**Soucieuses** d'assurer la qualité de l'Escaut, en s'efforçant de prévenir la pollution ultérieure et d'améliorer son état actuel,

Convaincues de l'urgence de cette tâche,

Désireuses de renforcer la coopération existante entre États et Régions concernés par la protection et l'utilisation des eaux de l'Escaut et ayant à l'esprit la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, conclue à Helsinki le 17 mars 1992,

Considérant la Convention sur la Protection du Milieu Marin de l'Atlantique du Nord-Est conclue à Paris le 22 septembre 1992,

ont convenu ce qui suit :

### Article 1. Définitions

Au terme du présent Accord, il faut entendre par :

- a) L'Escaut : l'Escaut, à partir de sa source jusqu'à son embouchure dans la mer, y compris l'Escaut Maritime et l'Escaut Occidental.
- b) Bassin fluvial de l'Escaut : l'Escaut, ainsi que tous les cours d'eau et canaux se jetant directement ou indirectement dans ce fleuve et situés sur le territoire des Parties Contractantes.
- c) Bassin versant de l'Escaut : le territoire dont les eaux de ruissellement s'écoulent dans l'Escaut ou ses affluents.
- d) La Commission : la Commission Internationale pour la Protection de l'Escaut contre la Pollution.

### Article 2. Objet de l'Accord

1. Dans l'esprit de la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, les Parties Contractantes coopèrent en tenant compte de leurs intérêts communs et des intérêts particuliers de chacune d'entre elles, dans un esprit de bon voisinage, afin de préserver et d'améliorer la qualité de l'Escaut.

2. Pour les besoins de la coopération internationale sur l'Escaut, les Parties Contractantes créent une Commission Internationale pour la Protection de l'Escaut contre la Pollution.

### Article 3. Principes de la coopération

1. Afin d'atteindre l'objet fixé à l'article 2 du présent Accord, les Parties Contractantes prennent des mesures portant sur l'ensemble de la partie du bassin versant située sur leur territoire.

2. Dans leur action, les Parties Contractantes sont guidées par les principes suivants :

- a) le principe de précaution, en vertu duquel la mise en œuvre de mesures destinées à éviter que le rejet de substances dangereuses puisse avoir un impact transfrontière significatif, n'est pas différée au motif que la recherche scientifique n'a pas pleinement démontré l'existence d'un lien de causalité entre le rejet de ces substances, d'une part, et un éventuel impact transfrontière significatif, d'autre part ;
- b) le principe de prévention, en vertu duquel, en particulier, des technologies propres sont mises en œuvre, dans des conditions économiques acceptables ;

c) le principe de maîtrise et de réduction par priorité à la source de la pollution, en vertu duquel, les Parties Contractantes s'efforcent de mettre en œuvre les meilleures technologies disponibles et les meilleures pratiques environnementales, dans des conditions économiques acceptables, afin de réduire les rejets ponctuels et diffus de substances dangereuses.

d) le principe pollueur-payeur, en vertu duquel les coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution sont à la charge du pollueur.

3. Les Parties Contractantes agissent de manière comparable sur tout le bassin versant, de manière à éviter les distorsions de concurrence.

4. Les Parties Contractantes s'efforcent, chacune en ce qui la concerne, de mettre en place par des mesures appropriées une gestion intégrée du bassin versant de l'Escaut.

5. Les Parties Contractantes se concertent en vue d'assurer à l'Escaut et à son bassin versant les conditions d'un développement durable.

6. Les Parties Contractantes protègent et dans la mesure du possible, améliorent, le cas échéant par des mesures d'aménagement et par l'orientation de l'utilisation du milieu, la qualité de l'écosystème aquatique de l'Escaut.

7. Les dispositions du présent Accord ne portent pas atteinte aux droits des Parties Contractantes d'adopter et d'appliquer, individuellement ou conjointement, des mesures plus rigoureuses que celles qui seront prises en application du présent Accord.

8. Les dispositions du présent Accord ne portent pas atteinte aux droits et obligations des Parties Contractantes découlant d'autres conventions ou accords internationaux antérieurs à l'entrée en vigueur du présent Accord et ayant un rapport avec son objet.

#### Article 4. Qualité du fond

1. En vue de la protection de l'Escaut et dans le cadre des activités de la Commission, les Parties Contractantes s'informent de leur politique relative à la gestion des sédiments dans l'Escaut et coordonnent ces politiques en tant que de besoin.

2. Les Parties Contractantes limitent dans la mesure du possible le reversement et le déversement dans l'Escaut, de boues de dragage polluées, ainsi que leur déplacement vers l'aval.

#### Article 5. Missions de la Commission

Les missions de la Commission sont les suivantes :

a) Définir, rassembler et évaluer les données à fournir par les Parties Contractantes, chacune pour ce qui concerne son territoire, afin d'identifier les sources de pollution qui ont un impact significatif sur la qualité de l'Escaut.

b) Coordonner les programmes de surveillance des Parties Contractantes relatifs à la qualité de l'eau afin d'aboutir à un réseau de mesures homogène.

c) Dresser des inventaires et promouvoir l'échange d'informations sur les sources de pollution visées au point a) du présent article.

d) Préparer, en vue de leur mise en œuvre par les Parties Contractantes, chacune pour ce qui la concerne, des objectifs de référence et un programme d'action comprenant notamment des mesures visant tous les types de sources de pollu-

- tion, ponctuelles ou diffuses, en vue de maintenir et d'améliorer la qualité de l'eau et plus généralement de l'écosystème.
- e) Réaliser à intervalle régulier des évaluations coordonnées de l'efficacité du programme d'action visé au point d) du présent article.
  - f) Servir de cadre pour l'échange d'informations sur les politiques des Parties Contractantes dans le domaine de l'eau.
  - g) Servir de cadre pour l'échange d'informations sur les projets soumis à études d'incidences et qui ont un impact transfrontière significatif sur la qualité de l'Escaut, dans le respect des législations en vigueur sur le territoire des Parties Contractantes.
  - h) Promouvoir la coopération et l'échange d'informations sur les meilleures technologies disponibles.
  - i) Encourager la coopération dans le cadre de programmes de recherche scientifique, notamment dans le domaine de la recherche physique, chimique et écologique et de la recherche piscicole.
  - j) Servir de cadre pour discuter des actions à mener sur les rivières et canaux transfrontières du bassin fluvial de l'Escaut.
  - k) Émettre des avis ou recommandations aux Parties Contractantes sur la coopération prévue par le présent Accord.
  - l) Organiser la coopération entre les différents réseaux nationaux ou régionaux d'alerte et d'alarme et promouvoir l'échange d'informations en vue de prévenir et de lutter contre les pollutions accidentelles.
  - m) Coopérer avec d'autres Commissions Internationales, qui remplissent des tâches comparables pour des systèmes aquatiques voisins.
  - n) Établir annuellement un rapport d'activité qui sera rendu public, ainsi que tout autre rapport qu'elle jugera utile.
  - o) Traiter toute autre affaire que les Parties Contractantes lui confient d'un commun accord dans les domaines couverts par le présent Accord.

## Article 6. Composition et fonctionnement de la Commission

1. La Commission est composée de délégations des Parties Contractantes. Chaque Partie contractante nomme au maximum huit délégués, dont un chef de délégation. Les premières nominations doivent avoir lieu dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur du présent Accord. Les délégations peuvent se faire assister lors des réunions par des experts.

2. La présidence de la Commission est exercée à tour de rôle par chaque Partie Contractante pour une durée de deux ans. La Partie Contractante qui exerce la présidence désigne l'un des membres de sa délégation en qualité de Président de la Commission. Le Président n'intervient pas en tant que porte-parole de sa délégation au cours des séances de la Commission.

3. La Commission se réunit une fois par an sur convocation de son Président. Elle se réunit, en outre, à la demande d'au moins deux délégations. La Commission peut tenir certaines de ses réunions au niveau ministériel. La Commission institue en tant que de besoin des groupes de travail pour l'assister dans ses tâches. La Commission adopte un règlement intérieur pour organiser ses activités.

4. Les décisions de la Commission sont prises en présence de toutes les délégations des Parties Contractantes et à l'unanimité. L'abstention d'une seule délégation

tion ne fait pas obstacle à l'unanimité. Chaque Partie Contractante dispose d'une voix.

Au cas où le Gouvernement du Royaume de Belgique adhère ultérieurement au présent Accord, il dispose du droit de vote en ce qui concerne les décisions relatives aux matières qui relèvent de la compétence de l'État Fédéral en vertu de la Constitution Belge. Dans ce cas, et pour ces décisions, les Gouvernements des Régions belges ne disposent pas du droit de vote.

5. Les langues de travail de la Commission sont le français et le néerlandais.

6. La Commission dispose d'un secrétariat permanent installé à Anvers pour l'assister dans ses tâches.

7. Afin de s'acquitter des missions qui lui sont confiées en vertu du présent Accord, la Commission possède la personnalité juridique. Elle jouit, sur le territoire de chacune des Parties Contractantes de la capacité juridique nécessaire à l'accomplissement de ses missions. La Commission est représentée par son Président.

La Commission décide du recrutement et du licenciement du personnel et possède en particulier le pouvoir de passer des contrats dans le cadre de l'exécution de ses tâches, d'acquérir et d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers ainsi que d'ester en justice.

#### Article 7. Observateurs

1. La Commission admet en qualité d'observateur et à sa demande :

- a) tout État non Partie au présent Accord dont une partie du territoire est situé dans le bassin versant de l'Escaut.
- b) la Communauté Européenne.

2. La Commission peut admettre en qualité d'observateur toutes Organisations ou Commissions Intergouvernementales dont les préoccupations sont similaires aux siennes.

3. Les observateurs peuvent participer aux réunions de la Commission sans pour autant disposer d'un droit de vote et peuvent transmettre à la Commission toute information ou tout rapport relatif à l'objet de l'Accord.

#### Article 8. Budget de la Commission

1. Chaque Partie Contractante supporte les coûts de sa représentation dans la Commission et dans les groupes de travail.

2. Elle supporte les autres coûts liés aux activités de la Commission, y compris celui du secrétariat, conformément à la clé de répartition suivante :

— République Française :	30 %
— Royaume des Pays-Bas :	10 %
— Région Wallonne :	10 %
— Région Flamande :	40 %
— Région de Bruxelles-Capitale :	10 %

La Commission peut en cas d'adhésion ultérieure, de retrait d'une Partie Contractante ou d'activités jugées par elle spécifiques, arrêter une clé de répartition différente.

### Article 9. Entrée en vigueur

1. Chaque Partie Signataire notifiera au Gouvernement de la République Française, désigné comme le dépositaire du présent Accord, l'exécution des procédures internes requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur du présent Accord.

2. Le dépositaire confirmera immédiatement la date de réception des notifications et informera les autres Parties Signataires. L'Accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la réception de la dernière notification.

### Article 10. Adhésion ultérieure

1. Le présent Accord est ouvert à l'adhésion de tout État visé à l'article 7 paragraphe 1, a.

2. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Dépositaire, qui confirmera immédiatement la date de réception des notifications et informera les autres Parties Contractantes.

3. Le présent Accord entrera en vigueur à l'égard de tout État visé au paragraphe 1 du présent article, le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de son instrument d'adhésion.

### Article 11. Dénonciation

A l'expiration d'un délai de trois ans après son entrée en vigueur, le présent Accord pourra être dénoncé à tout moment avec un préavis de six mois par chaque Partie contractante, par une déclaration adressée au Dépositaire.

### Article 12. Textes faisant foi

Le présent Accord rédigé en un exemplaire, en langues française et néerlandaise, les deux textes faisant également foi, sera déposé dans les archives du dépositaire qui en remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties Signataires.

Fait à Charleville Mézières, le 26 avril 1994

Pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles,

Pour le Gouvernement de la Région Flamande,

Pour le Gouvernement de la République Française,

Pour le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas

Pour le Gouvernement de la Région Wallonne,