



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.WAT/2006/4
29 août 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION SUR
LA PROTECTION ET L'UTILISATION DES COURS D'EAU
TRANSFRONTIÈRES ET DES LACS INTERNATIONAUX

Quatrième réunion
Bonn (Allemagne)
Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire

DISPOSITIONS TYPES POUR LA GESTION TRANSFRONTIÈRE DES CRUES

Présentées par l'Équipe spéciale sur la prévention, la maîtrise et l'atténuation
des inondations et par le Conseil juridique

1. Le projet de dispositions types sur la gestion transfrontière des crues et les commentaires s'y rapportant, qui sont reproduits dans l'annexe, ont été finalisés par l'Équipe spéciale sur la prévention, la maîtrise et l'atténuation des inondations et par le Conseil juridique à leur réunion conjointe des 20 et 21 juin 2006 à Genève, sur la base du projet établi par M^{me} Phani Daskalopoulou-Livada (Grèce), M. Otto Malek (Allemagne) et M. Alexandros Kolliopoulos (Grèce). Ils ont ensuite été approuvés par le Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau à sa deuxième réunion (Genève, 26 et 27 juin 2006).

2. La Réunion des Parties pourrait:

- a) Adopter les dispositions types et les commentaires s'y rapportant (voir annexe);
- b) Inviter les Parties et les non-Parties à la Convention à appliquer les dispositions types lors de la signature ou de la révision d'instruments normatifs sur les questions relatives aux eaux transfrontières ou aux inondations;
- c) Féliciter l'Équipe spéciale sur la prévention, la maîtrise et l'atténuation des inondations et le Conseil juridique pour l'excellent travail qu'ils ont accompli;

d) Remercier les Gouvernements allemand et grec du rôle de premier plan qu'ils ont joué dans l'élaboration des dispositions types et des commentaires s'y rapportant ainsi que de leur appui financier dans ce domaine;

e) Inscrire dans son plan de travail pour 2007-2009 (voir ECE/MP.WAT/2006/3) des activités de suivi liées à la promotion des dispositions types;

f) Demander au secrétariat de publier les dispositions types et de les diffuser aussi largement que possible.

Annexe

**DISPOSITIONS TYPES SUR LA GESTION
TRANSFRONTIÈRE DES CRUES**

Introduction

Les dispositions types ci-après sur la gestion transfrontière des crues sont censées être utilisées dans le cadre d'un instrument normatif bilatéral ou multilatéral général sur les eaux transfrontières ou d'un instrument normatif bilatéral ou multilatéral portant uniquement sur les inondations entre États riverains, afin de prévenir, de maîtriser et d'atténuer les inondations transfrontières, et donc de mieux s'y préparer. Cela n'empêche pas les États d'adapter ces dispositions à leurs besoins particuliers. En outre, les États peuvent adopter de nouvelles dispositions traitant de ces questions de manière plus détaillée ou choisir d'adopter des mesures plus strictes telles que celles figurant dans la troisième partie de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (ci-après Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau) et dans la Convention de la CEE de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (ci-après Convention de la CEE de 1992 sur l'eau).

Il est entendu que les principes généraux du droit international relatif aux questions visées par les dispositions types sont pleinement applicables, selon qu'il convient.

Pour les besoins des présentes dispositions:

Par «Parties» on entend les parties à tout instrument dans lequel les présentes dispositions peuvent être insérées;

Par «Parties riveraines» on entend les parties limitrophes des mêmes cours d'eau transfrontières.

Dans les dispositions, la phraséologie utilisée correspond à celle d'instruments juridiquement contraignants (par exemple, emploi du présent de l'indicatif). Si les États choisissent d'adopter un instrument non contraignant, la phraséologie devrait être différente (par exemple, emploi du conditionnel).

Disposition 1

- 1. Les Parties riveraines prennent toutes les dispositions voulues pour prévenir, maîtriser et atténuer les risques d'inondation dans les bassins riverains transfrontières. Par risques d'inondation on entend la probabilité que des inondations se produisent et s'accompagnent éventuellement d'un impact préjudiciable.**
- 2. Chaque Partie s'abstient d'adopter des mesures susceptibles, directement ou indirectement, de transférer les risques d'inondation à d'autres États riverains ou de créer des risques d'inondation dans ces États.**

Le paragraphe 1 de la disposition 1 énonce une affirmation qui porte sur l'ensemble des dispositions types; il en illustre le principe le plus fondamental et définit l'expression «risques d'inondation». Pour ce qui est de la définition de l'«impact», on peut se référer au paragraphe 2 de l'article premier de la Convention de la CEE de 1992 sur l'eau.

Concernant le paragraphe 2 de la présente disposition, les mesures nationales de maîtrise des inondations devraient toujours tenir compte de l'impact éventuel sur les autres États riverains. Il est stipulé au paragraphe 3.2 (quatrième sous-alinéa) du Programme d'action de 2004 pour une maîtrise durable des inondations dans le bassin fluvial du Danube que les «fleuves ne reconnaissent pas les frontières nationales. L'expérience a montré que des mesures locales de maîtrise des inondations peuvent avoir des effets préjudiciables aussi bien en aval que directement en amont. Ces effets doivent donc être évalués...». L'expression «créer des risques d'inondation» est censée comprendre les inondations provoquées par l'homme.

Disposition 2

1. Les Parties s'informent sans retard de toute situation critique susceptible de provoquer des inondations sur le territoire d'autres Parties. Les Parties riveraines mettent en place et exploitent des systèmes coordonnés ou communs de communication, d'alerte et d'alarme dans le but d'obtenir et de transmettre des informations. Ces systèmes reposent sur des procédures et des installations de transmission et de traitement de l'information compatibles qui font l'objet d'un accord entre les Parties riveraines. Celles-ci désignent les autorités compétentes et les points de contact à tous les niveaux appropriés et en informent les autres Parties.

2. Lorsqu'une Partie confirme l'existence d'une situation susceptible de provoquer ou qui provoque des inondations sur le territoire d'autres Parties, elle:

a) Communique immédiatement cette information aux autorités compétentes et aux points de contact des autres Parties en suivant la procédure convenue. Elle fournit notamment les données disponibles sur les précipitations, le ruissellement et le niveau des eaux;

b) Adopte, dans la mesure du possible, toutes les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer l'impact préjudiciable des inondations sur le territoire des autres Parties;

c) Consulte les autres Parties sans retard afin de s'entendre sur des mesures correctives communes.

Le paragraphe 1 de la disposition 2 s'inspire de l'article 14 de la Convention de la CEE de 1992 sur l'eau. Cet article fait obligation aux États riverains de s'informer de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière et de mettre en place, pour autant que l'exige la nécessité, des systèmes coordonnés ou communs de communication, d'alerte et d'alarme. Certains accords bilatéraux prévoient aussi ce type de procédure de communication ou un modèle commun de système d'alerte¹.

¹ Art. 16, par. 1, de la Convention de 1994 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube (Convention sur la protection du Danube); art. 8, par. 1 c) de la Convention pour la protection du Rhin; art. 11, par. 1, de la Convention de 1998 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable des eaux des bassins versants hispano-portugais. Voir aussi le paragraphe 25 des Directives de la CEE (Directives de la CEE).

Le paragraphe 2 s'inspire de l'article 28 de la Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau. La première obligation de ce type (c'est-à-dire l'obligation d'informer) figure au paragraphe 2 de l'article 28 ainsi que dans de nombreux accords bilatéraux ayant trait aux inondations². L'utilité de cette information dépend de la mise en place préalable d'un mécanisme bilatéral d'alerte garantissant que l'information arrive au personnel compétent dès que possible. C'est pourquoi l'alinéa *a* évoque la nécessité de convenir d'une procédure pour communiquer les données pertinentes.

L'obligation de prévenir ou d'atténuer, autant que faire se peut, l'impact préjudiciable d'une inondation sur le territoire d'autres Parties peut être considérée comme l'expression d'une solidarité entre les États et les peuples en cas de catastrophe nationale. Le paragraphe 3 de l'article 28 de la Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau dispose que «Tout État du cours d'eau sur le territoire duquel survient une situation d'urgence prend immédiatement, en coopération avec les États qui risquent d'être touchés et, le cas échéant, les organisations internationales compétentes, toutes les mesures possibles en pratique que dictent les circonstances pour prévenir, atténuer et éliminer les conséquences dommageables de la situation d'urgence»³. Des dispositions analogues à celles de la règle énoncée dans l'alinéa *b* figurent au paragraphe 5 de l'article 18 de la Convention de 1998 entre l'Espagne et le Portugal et à l'article 3 de l'Accord de 2001 entre le Gouvernement de la République du Kazakhstan et le Gouvernement de la République populaire de Chine sur la coopération en matière de protection et d'utilisation des cours d'eau transfrontières.

Dans les situations susceptibles de provoquer des inondations figurent l'accumulation de quantités excessives d'eau résultant de phénomènes météorologiques ainsi que les inondations d'origine humaine, notamment celles découlant du dysfonctionnement des infrastructures hydrauliques telles que les barrages et les digues, et de la gestion de réservoirs. La communication d'informations aux États riverains sur la gestion des réservoirs, en tenant particulièrement compte de la quantité, de l'heure et de la durée des rejets, s'est avérée essentielle dans de telles situations.

Afin de définir les mesures à prendre en application de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de la présente disposition, les Directives de la CEE, les conclusions et recommandations du Séminaire de la CEE sur la prévention des accidents chimiques et la limitation de leurs effets sur les eaux transfrontières (Hambourg, Allemagne, 1999) et les meilleures pratiques de l'UE en matière de

² Voir art. 3, par. 6, de la Convention de 1999 pour la protection du Rhin; art. 18, par. 3, de la Convention de 1998 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable des bassins versants hispano-portugais (Convention de 1998 entre l'Espagne et le Portugal); art. 16, par. 2, de la Convention sur la protection du Danube; art. 8 de l'Accord de 2000 entre le Gouvernement de la République du Kazakhstan et le Gouvernement de la République kirghize sur l'utilisation des installations de gestion des eaux transfrontières sur les fleuves Chou et Talas; art. 3 de l'Accord de 1999 entre la République du Kazakhstan, le Gouvernement de la République kirghize, le Gouvernement de la République du Tadjikistan et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan sur la coopération en matière d'hydrométéorologie. Voir aussi le paragraphe 24 *a* des Directives de la CEE.

³ Voir aussi l'article 27 de la même Convention.

prévention, de protection et de mitigation des inondations peuvent être consultées comme sources de conseils.

L'obligation de consulter les autres Parties riveraines n'est prévue de manière expresse qu'à l'article 10 de l'Accord de 1995 sur le fleuve Mékong. Toutefois, on peut estimer que le silence des autres accords bilatéraux est dû au fait que cette obligation est, dans une situation d'urgence, inhérente aux règles de bonne foi entre États riverains qui, de plus, ont conclu un accord bilatéral concernant leurs eaux transfrontières.

Disposition 3

Les Parties élaborent en commun une stratégie et des mesures à long terme de gestion des inondations touchant le bassin fluvial transfrontière. Leur coopération porte notamment sur:

a) L'échange de données hydrologiques et météorologiques, la surveillance et la collecte de données, ainsi que la mise au point d'un modèle de prévision concernant l'ensemble du bassin fluvial ou d'un lien entre les modèles de prévision des différentes Parties;

b) L'établissement d'enquêtes, d'études (notamment d'analyses coûts-avantages et coûts-efficacité), de cartes de zones inondables, d'évaluations et de cartes de risques d'inondation, compte tenu des connaissances locales, et l'échange de données et de documents nationaux pertinents;

c) L'élaboration de plans d'action généraux en matière d'inondation qui portent sur la prévention, la protection, la préparation et les réactions et qui définissent des objectifs communs, des actions conjointes, des plans d'urgence, la politique d'information, la gestion des inondations et, le cas échéant, des travaux de maîtrise des inondations et des mécanismes de financement;

d) La sensibilisation et l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice.

La présente disposition établit le principe d'une coopération à long terme entre les Parties riveraines en matière d'inondation pour l'ensemble du bassin fluvial dans le cadre d'une gestion fluviale intégrée. Au paragraphe 2.1 de sa communication sur la gestion des risques liés aux inondations (document COM (2004) 472), la Commission européenne affirme à juste titre que «si une zone met en œuvre des solutions techniques pour évacuer l'eau d'un bras de rivière le plus rapidement possible, cela signifie que l'eau arrivera plus vite aux zones voisines situées en aval. De ce fait, il est impératif que la protection des inondations soit faite d'une manière concertée et coordonnée tout au long de la rivière»⁴. Dans ce contexte, la gestion des risques d'inondation devrait être coordonnée avec la planification de la gestion du bassin fluvial et, le

⁴ Voir aussi le paragraphe 3.2 du Programme d'action de 2004 pour une maîtrise durable des inondations dans le bassin fluvial du Danube et les paragraphes 13 c) et 22 a) des Directives de la CEE.

cas échéant, y être intégrée, et être rattachée à d'autres domaines d'action tels que l'aménagement urbain, le développement rural et industriel, l'agriculture, les transports et les loisirs. Les organes communs établis entre les Parties riveraines constituent le cadre idoine d'une telle coopération.

Les domaines de coopération cités dans les alinéas *a* à *d* sont des exemples et aucune hiérarchie n'est établie entre eux car il revient aux Parties d'arrêter les priorités de leur action commune en fonction des besoins particuliers de chaque bassin fluvial. Les questions évoquées dans ces alinéas sont souvent mentionnées dans des conventions bilatérales, dans les Directives de la CEE et dans les Règles de New York sur la maîtrise des inondations (1972) de l'Association du droit international, telles que mises à jour et incorporées dans le paragraphe 4 de l'article 34 des Règles de Berlin sur les ressources en eau élaborées en 2004 par la même association.

L'échange de données et l'élaboration conjointe de modèles de prévision font l'objet de dispositions analogues à l'article 9 de la Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau; aux articles 3 et 6 de l'Accord de 1999 entre le Gouvernement de la République du Kazakhstan, le Gouvernement de la République kirghize, le Gouvernement de la République du Tadjikistan, le Gouvernement de la République de l'Ouzbékistan sur la coopération en matière d'hydrométéorologie; et aux paragraphes 24 et 28 de l'appendice I des Directives de la CEE. Il convient aussi de tenir compte du paragraphe 1 de la résolution 25 (Cg-XII) de l'Organisation météorologique mondiale (1999) sur l'échange de données et de produits hydrologiques, qui stipule que les membres fourniront gratuitement et sans restriction les données et produits hydrologiques requis dans le cadre des services destinés à sauvegarder les personnes et les biens et à assurer le bien-être de toutes les nations.

Le libellé de l'alinéa *b* s'inspire de celui de l'alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 34 des Règles de Berlin sur les ressources en eau de l'Association du droit international (voir aussi le paragraphe 23 des Directives de la CEE).

Concernant l'alinéa *c*, il convient de mentionner le paragraphe 1 de l'article 13 de l'Accord-cadre de 2002 sur le bassin fluvial de la Save ainsi que les articles 7 et 8 de l'Accord de 2000 entre le Gouvernement de la République du Kazakhstan et le Gouvernement de la République kirghize sur l'utilisation des installations de gestion des eaux transfrontières des fleuves Chou et Talas.

Les analyses coûts-avantages et/ou coûts-efficacité permettent de trouver les mesures les plus appropriées, en partageant de manière équitable les coûts et les responsabilités, dans le cadre de la solidarité existant entre les Parties riveraines. La mise en place de mécanismes financiers adaptés peut faciliter la mise en œuvre d'une action conjointe.

Ces dispositions prévoient la mise en œuvre d'une action et de mesures conjointes par les Parties dans le domaine de la maîtrise des inondations. L'adoption de plans d'action communs par les Parties riveraines est également suggérée au paragraphe 22 d) des Directives de la CEE et au paragraphe 1 a) de l'annexe A de la communication de la Commission européenne sur la gestion des risques liés aux inondations (document COM (2004) 472).

L'alinéa *d* s'inspire de la section V des Directives de la CEE et du Programme d'action pour une maîtrise durable des inondations dans le bassin fluvial du Danube (de la Commission internationale pour la protection du Danube).

Disposition 4

- 1. Les Parties s'efforcent de prendre en compte les impératifs environnementaux dans leur stratégie de gestion des inondations. En particulier, elles adoptent, autant que faire se peut, toutes les mesures appropriées pour préserver, améliorer et rétablir la fonction naturelle des cours d'eau; protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau; veiller à ce que la gestion du débit prenne en compte l'écoulement naturel des matières solides; améliorer les interactions entre les cours d'eau, les eaux souterraines et les zones alluviales; et préserver, protéger et réactiver les zones alluviales en tant que plaines d'inondation naturelles.**

- 2. Les Parties favorisent aussi, autant que faire se peut, l'adoption de mesures visant à préserver, à améliorer et à rétablir la capacité de rétention des petits cours d'eau, des terres humides, des forêts, des sols et des pâturages dans l'ensemble du bassin fluvial. À cette fin, elles luttent activement contre la déforestation; soutiennent les bonnes pratiques agricoles; et facilitent la mise en place de mécanismes de paiement des services rendus par les écosystèmes, selon que de besoin.**

Lors de l'élaboration de leur stratégie de gestion des inondations, les États ne devraient pas sous-estimer la capacité de stockage du sol ou l'importance de la végétation dans la régulation de l'érosion. La capacité de la nature de retenir l'eau ne devrait pas être négligée en faveur d'ouvrages purement techniques. Outre l'atténuation des inondations, la préservation et le rétablissement, dans la mesure du possible, des zones inondables des cours d'eau procurent aussi des bienfaits écologiques en préservant le paysage et la biodiversité, et en contribuant ainsi au respect par les États riverains de leur obligation de protéger et de conserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux, conformément à l'article 20 de la Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau et au paragraphe 2 d) de l'article 2 de la Convention de la CEE de 1992 sur l'eau.

La dimension écologique des stratégies de maîtrise des inondations n'a pas été prise en compte dans les autres accords bilatéraux cités dans le commentaire des Règles de New York sur la maîtrise des inondations (1972) de l'Association du droit international⁵. Aujourd'hui, on considère en général qu'une perception purement technique de la maîtrise des inondations est obsolète. La dimension écologique de toute stratégie en matière d'inondation a déjà été prise en compte aux paragraphes 1 c) et 1 f) de l'article 3 de la Convention de 1999 sur la protection du Rhin et aux paragraphes 3.2 et 3.4.1 du Programme d'action de 2004 pour une maîtrise

⁵ Toutefois, au paragraphe 2 de l'article 16 du Traité de 1963 relatif au régime de la frontière d'État hongro-roumaine et à la coopération en ce qui concerne les questions de frontière («L'emplacement et la direction des cours d'eau frontières doivent autant que possible demeurer inchangés. À cette fin, les autorités compétentes des Parties contractantes prendront de concert les mesures nécessaires pour éliminer les obstacles qui pourraient provoquer un déplacement du lit des rivières, des ruisseaux ou des canaux frontières ou gêner l'écoulement naturel des eaux.»).

durable des inondations dans le bassin fluvial du Danube, où l'accent est mis sur l'effet d'atténuation des crues qu'a la nature. Le libellé du paragraphe 1 de la présente disposition s'inspire des alinéas *c* et *f* du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention sur le Rhin susmentionnée.

À cette fin, les plans d'action en matière d'inondation devraient, lorsque cela est réalisable, être liés aux plans généraux de gestion des bassins fluviaux, car la stratégie en matière d'inondation devrait «promouvoir le développement, la gestion et la conservation coordonnés des eaux, des terres et des ressources connexes. Cette approche holistique repose sur la coopération multilatérale, voire multinationale, notamment sur une planification interdisciplinaire à l'échelle de l'ensemble des bassins versants» (voir le Programme d'action de 2004 pour une protection durable contre les inondations dans le bassin fluvial du Danube, par. 3.2).

Par «paiement pour services rendus par les écosystèmes (PSE)» on entend une transaction contractuelle entre l'acheteur et le vendeur d'un service rendu par un écosystème ou une pratique d'utilisation/de gestion des terres susceptible de procurer ce service (voir document ECE/MP.WAT/2006/5). Les services rendus par les écosystèmes liés à l'eau comprennent la prévention, la maîtrise et l'atténuation des inondations; la régulation du ruissellement et de l'approvisionnement en eau; l'amélioration de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines; la rétention des sédiments, la réduction de l'érosion, la stabilisation des berges des cours d'eau et du littoral ainsi que la réduction des risques de glissement de terrain; l'amélioration de l'infiltration de l'eau et de la capacité du sol de stocker l'eau; et la facilitation de la reconstitution de la nappe phréatique. Il s'ensuit que la maîtrise des inondations est un service important que différents écosystèmes – forêts et terres humides en particulier – procurent dans un bassin donné. Le paiement des services rendus par les écosystèmes peut être un moyen écologiquement efficace, économiquement viable et socialement équitable de gérer de manière intégrée les ressources en eau, et notamment les inondations.

Disposition 5

Chaque Partie consulte l'autre Partie ou les autres Parties sur tout projet susceptible de provoquer, de manière directe ou en venant s'ajouter aux activités et projets existants, une modification importante du débit lié aux caractéristiques hydromorphologiques des cours d'eau ou des zones alluviales qui est de nature à accroître les risques d'inondation.

Le paragraphe 10 c) de l'annexe du rapport du séminaire de Berlin sur la prévention, la maîtrise et l'atténuation des inondations (MP.WAT/SEM.3/2004/3) évoque la nécessité de prendre en compte des principes énoncés dans la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention EIA d'Espoo de la CEE de 1991) et dans son Protocole sur l'évaluation d'un impact sur l'environnement des décisions stratégiques pour une meilleure intégration de considérations environnementales et sanitaires dans la préparation des plans et programmes d'action contre les inondations. La Convention d'Espoo prévoit, dans son appendice I se rapportant à l'article 3, l'obligation d'informer toute Partie susceptible d'être touchée par l'impact transfrontière de grands barrages et réservoirs et de la faire participer à l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Le projet de disposition va plus loin en établissant, conformément à l'esprit de la troisième partie de la Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau, l'obligation de consulter l'autre Partie sur tout projet

susceptible de mettre en danger l'écosystème et les conditions hydromorphologiques du bassin en augmentant les risques d'inondation. L'obligation de consulter l'autre Partie est prévue au paragraphe 3 b) de l'annexe II de l'Accord de 1998 entre l'Espagne et le Portugal, qui traite des modifications importantes apportées au débit ainsi que de la canalisation et de la régularisation des lits des cours d'eau situés à moins de 10 kilomètres de la frontière. Pour ce qui est du débit, le paragraphe 1 de l'article 25 de la Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau confère aux États l'obligation générale de coopérer pour réguler le débit des eaux transfrontières.
