

Principes et obligations générales de la Convention sur l'eau: principe de non-préjudice, principe d'utilisation équitable, et principe de coopération

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

La Convention d' Helsinki est un instrument juridique qui, traitant la question des eaux transfrontières d'une façon intégrale, porte sur les cours d'eau et les lacs transfrontières ainsi que sur les eaux superficielles et souterraines. En plus, ses dispositions contiennent des règles non seulement sur la prévention et la maîtrise de la pollution mais aussi sur l'utilisation raisonnable des eaux transfrontières, c'est-à-dire la Convention vise la question des eaux transfrontières tant du point de vue de leur qualité que de leur quantité. En réalité, la Convention crée un cadre juridique complet pour atteindre l'utilisation durable et optimale des eaux sur la base de deux principes complémentaires et associés, celui de non-préjudice, prévu dans son article 2 par. 1, et le principe d'utilisation équitable et raisonnable prévu dans l'article 2 par. 2(c).

Ces deux principes ne constituent pas une nouveauté introduite par la Convention d' Helsinki: ils sont tous les deux basés sur le droit international coutumier et ont été endossés par la jurisprudence de la Cour International de Justice ainsi que par d'autres instruments normatifs comme la Convention des Nations Unies sur les cours d'eaux internationaux de 1997 et le Projet d'articles de la Commission de Droit Internationale (CDI) sur des aquifères transfrontières de 2008.

Le principe de l'utilisation raisonnable et équitable et le principe de non-préjudice (en anglais: no-harm rule) sont étroitement liés et nul d'entre eux n'a pas de priorité sur l'autre. Cela devient évident du libellé même de l'article 2 par. 2(c), lequel ne traite pas le principe de l'utilisation raisonnable et équitable séparément de l'article 2 par. 1, qui énonce le principe de non-préjudice. En effet, l'article 2 par. 2 (c) prévoit que le principe est applicable « dans le cas d'activités qui entraînent ou risquent d'entraîner, un impact transfrontière ». Ce libellé se réfère directement à l'article 2 par.1, qui énonce, exactement, le principe de non-préjudice.

Le renforcement mutuel des deux principes est aussi reflété dans la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux de 1997. L'article 7 de cette Convention, qui énonce le principe de non-préjudice, prévoit, entre autres, que les états du cours d'eau prennent, lorsqu'un dommage est causé, toutes les mesures appropriées pour l'éliminer ou le maîtriser, «en prenant en compte comme il se doit les dispositions des articles 5 et 6». Or, ces dernières sont celles se réfèrent au principe de l'utilisation raisonnable et équitable.

En réalité, ces deux principes sont les deux faces du même médaille, puisqu'ils reflètent la communauté des intérêts des états riverains dans l'utilisation des eaux transfrontières. Leur application complémentaire dans un contexte de confiance mutuelle et de coopération est la pierre angulaire d'une utilisation mutuellement bénéfique des eaux transfrontières.

Le principe de non-préjudice (no-harm rule)

Article 2 par. 1 de la Convention sur les eaux prévoit que les parties prendront toutes les mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière, tandis que l'article 1 par. 2 de la Convention contient une définition très détaillée de ce dernier terme. Elle le définit comme tout effet préjudiciable important sur l'environnement résultant d'un changement des conditions des eaux transfrontières. Le principe de non-préjudice dans le domaine des eaux émane d'un principe général du droit international coutumier, formulé par la Cour Internationale de Justice dans son avis consultatif de 1996 sur la «Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires». Dit la Cour: «L'obligation générale qu'ont les Etats de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement». (*ICJ, Rep. 1996, p. 241-242*).

En ce qui concerne le champ d'application du principe ou règle de non-préjudice, on doit dire que, comme ce principe n'est qu'une expression de la communauté des intérêts des états riverains en ce qui concerne l'utilisation des eaux transfrontières, il est applicable non seulement sur les états en amont mais aussi aux ceux en aval, ces derniers n'étant, par conséquent, libres de traiter le cours d'eau sur leur territoire d'une façon non responsable. En plus, étant donné que les principes de la Convention s'appliquent à tout l'éventail des événements qui peuvent avoir un impact sur les eaux transfrontières, la règle de non-préjudice n'est pas limitée aux problèmes de pollution

mais couvre aussi les questions de quantité, se référant ainsi aux questions tant de qualité que de quantité. L'approche intégral de la Convention en ce qui concerne les effets néfastes d'une activité sur des eaux transfrontières, est aussi reflétée sur la définition du terme "impact transfrontière" contenu dans l'article 1 par. 2 de la Convention: cette définition couvre non seulement les effets sur les eaux elles-mêmes mais aussi sur l'environnement, et sur la santé et la sécurité humaine.

En ce qui concerne le seuil que l'impact doit atteindre pour activer l'application de la règle, il faut dire que selon l'article 1 par. 2 de la Convention, ce seuil est atteint lorsque l'impact est «important», ce qui veut dire que des événements mineurs ne peuvent pas être considérés comme «impact transfrontière» ni comme violation du principe du non-préjudice. Il va sans dire que l'identification de quoi constitue un impact important ou non, dépend de caractéristiques particulières de chaque cas. Ce que pouvait être un événement polluant important pour une petite rivière, pouvait ne pas l'être dans le cas d'un plus grand fleuve avec une capacité d'épuration plus élevée.

L'évaluation de l'importance d'un incident pareil dépendrait, à un certain point, de l'élaboration préalable des objectifs et des critères de qualité de l'eau, comme prévu dans l'article 3 par. 3 de la Convention.

Le principe de non-préjudice n'impose pas une obligation absolue de prévention sur les états riverains. L'art. 2 par. 1 prévoit que les Parties à la Convention doivent prendre "toute les mesure appropriées" pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière. Il s'agit alors d'une obligation de caractère de diligence requise (due-diligence) et non de résultat, ce qui veut dire que l'état en question aurait commis une violation de la règle s'il était montré qu'il n'a pas fait des efforts pour prévenir ou réduire l'impact. La flexibilité inhérente d'une obligation de diligence requise (due diligence) demande une évaluation de la politique de l'état au cas par cas. Dans ce contexte, la probabilité d'impact transfrontière d'une activité particulière doit être prise en considération. Le degré de développement économique et administratif de l'état d'origine de l'activité en question est un autre facteur important, ce que signifie que le plus développé est un état, les plus hautes sont les exigences à l'égard des standards applicables. Cela ne veut pas dire qu'un pays pourrait invoquer son niveau économique ou social comme excuse absolu pour ne pas respecter les dispositions de la Convention. Il faut se rappeler que l'article 3 de la Convention d' Helsinki prévoit une série des mesures et pratiques qui doivent être prises et adoptées par chaque

riverain. Cela signifie que le respect par le riverain des standards minimum de l'art. 3 par. 3 sera aussi évalué à la lumière de son attitude à l'égard des outils prévu en article 3, en examinant, par exemple, si des objectifs de qualité de l'eau, ou des limites d'émission ont été fixées. Il va sans dire que des consultations entre les états riverains peuvent être d'une grande utilité pour déterminer quels sont les conditions d'application de la règle de non-préjudice dans un cas donné.

Le principe d'utilisation équitable

L'article 2 par. 2 (c) de la Convention d'Helsinki prévoit que les parties sont tenus à prendre toutes mesures appropriées pour assurer que les eaux transfrontières soient utilisées d'une façon équitable et raisonnable. Ce principe se trouve, plus explicitement, dans les articles 5 et 6 de la Convention des Nations Unies sur les cours d'eaux internationaux de 1997 et a été aussi reconnu par la Cour Internationale de Justice comme étant une règle de droit coutumier dans son jugement de 1996 dans l'affaire Gabcikovo-Nagymaros. En effet, la Cour s'est référée « au droit fondamental » d'un état riverain « à une part équitable et raisonnable des ressources d'un cours d'eau international » (*ICJ Reports, 1997, par. 78*).

Comme dans le cas de la règle de non-préjudice, le principe d'utilisation équitable et raisonnable s'applique tant à l'égard de la qualité de l'eau qu'à l'égard de sa quantité. Cette conclusion est confirmée, au niveau normatif, par les dispositions de la Convention d'Helsinki. Article 2 par. 2 (c) lie l'utilisation équitable et raisonnable avec l'évitement de toute impact transfrontière, tandis que l'article 2 par. 5 (c) dit que « Les ressources en eau sont gérées de manière à répondre aux besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins ».

Cette dernière disposition lie l'utilisation des eaux transfrontières avec la durabilité qui couvre aussi tant la qualité que la quantité des eaux.

En effet, une gestion des eaux transfrontières qui n'inclut pas leur préservation ne serait pas équitable. Or, le principe de l'utilisation équitable et raisonnable acquiert, par son association au principe de développement durable, une dimension prospective en assurant non seulement une équité réelle entre les états riverains mais aussi l'équité entre générations. En évaluant si une certaine utilisation des eaux transfrontières est équitable, les états riverains doivent prendre en considération les impératives de la conservation, de la protection environnemental et de la future

disponibilité de l'eau. Il ne suffirait pas, dans ce contexte, de considérer seulement si une utilisation planifiée permettrait, du point de vue économique, l'utilisation optimale des eaux.

S'il y a un conflit entre les utilisations ou les utilisations prospectives des eaux, tous les facteurs et circonstances pertinentes doivent être pris en considération. Il n'y a pas de formule mathématique qui prévoit quelle serait, pour chaque fleuve particulier, une allocation juste des eaux entre les états riverains. Une évaluation doit être faite au cas par cas et en gardant à l'esprit qu'aucune utilisation n'a priorité inhérente sur les autres. Cependant il faut noter qu'une attention particulière doit être donnée aux utilisations qui satisfassent des besoins humains vitaux.

Pour tomber d'accord sur une allocation des eaux équitable et durable, les états riverains devraient procéder à une évaluation de facteurs multiples, naturels, économiques et sociaux. Quelques-uns d'entre eux sont mentionnés dans l'article 6 de la Convention des Nations Unies de 1997, comme, par exemple, les facteurs de caractère naturel (géographiques, hydrographiques et autres), les besoins économiques et sociaux des états riverains, la population qui dépend sur le cours d'eau, les effets de l'utilisation dans un état riverain sur d'autres états riverains etc.

Le poids de chaque facteur n'est pas prédéterminé puisque plus de poids pourrait être donné à un facteur dans un cas certain et moins dans un autre. Pour faire l'évaluation, les états riverains doivent premièrement examiner la situation physique des eaux transfrontières, de préférence par surveillance et évaluation commune, comme prévu à l'article 11 de la Convention, et par l'échange de toutes informations pertinentes, en se rendant compte des dispositions de l'article 13 de la Convention.

L'obligation de coopération

Pour atteindre un équilibre approprié des utilisations de l'eau et concilier les intérêts conflictuels, les états riverains doivent coopérer sur la base «de l'égalité et la réciprocité» comme prévu à l'article 2 par. 6 de la Convention. L'obligation de coopérer, prévu dans tous les instruments se rapportant au droit international des eaux, est une des caractéristiques principales de la Convention et reflète l'interdépendance des états riverains. Son importance est démontré en particulier par le fait qu'une série des dispositions de la Convention, ses articles 9 à 15, sont consacrés à spécifier la coopération entre les états riverains par des consultations, la formation des organes communs, par surveillance et évaluations communes etc.

La coopération doit être conduite en bonne foi, comme prévu dans la sentence arbitrale du Lac Lanoux de 1957, entre l'Espagne et la France, et ne pas être limitée à un échange des vues purement formel. Pour que les états riverains arrivent en une utilisation qui soit mutuellement bénéfique et durable des leurs eaux, ils doivent se consulter, de préférence dans le contexte d'un organe commun, pour évaluer à fond tous les facteurs pertinents et arriver à des solutions d'un commun accord. Il est bien évident qu'un état riverain ne peut pas décider seul si une certaine utilisation peut être qualifiée d'équitable et raisonnable, puisqu'il n'est pas en position de juger quels sont les intérêts des autres riverains ou s'ils peuvent être affectés ou pas. L'indéterminabilité des deux principes fondamentaux de droit international, qui doivent être concrétisés dans chaque cas particulier, transforme la coopération en outil indispensable pour leur application. C'est pour cette raison que la coopération doit se matérialiser même sous conditions politiques difficiles. Dans cet esprit, l'article 30 de la Convention des Nations Unies de 1997, prévoit, pour le cas extrême des pays riverains qui ne peuvent pas avoir des contacts directs, que ces pays puissent s'acquitter de leur obligation de coopération par une procédure indirecte choisie par commun accord.

La coopération peut se matérialiser par la conclusion des accords, en mettant en place des plans et actions coordonnées ou même des plans de gestions communs, une possibilité envisagée par la Directive-Cadre sur l'Eau 2000/60 de l'Union Européenne. Pour prendre l'exemple de mon pays, la Grèce est un pays en amont par rapport à l'Albanie et pays en aval par rapport à la Bulgarie. Les trois pays sont tous parties à la Convention d'Helsinki. Dans les deux cas, la Grèce est en train de se conformer avec la Convention et avec la Directive-Cadre sur l'Eau 200/60 par le biais des accords, des organes communs et des groupes de travail avec ses voisins. Etant pays en amont et en aval en même temps, la Grèce est en position d'avoir une vision globale de l'importance des principes de la Convention afin d'atteindre une gestion durable des ses eaux transfrontières.

Merci de votre attention