

Unofficial version of the publication

UNECE

**Guide pratique pour l'élaboration d'accords ou
d'autres arrangements
pour la coopération dans le domaine des eaux
transfrontières**



NATIONS UNIES

COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE

**Guide pratique pour le développement d'accords ou d'autres
arrangements pour la coopération dans le domaine des eaux
transfrontières**



Nations Unies

Genève, 2021

2021 Nations Unies

Tous droits réservés dans le monde entier

Les demandes de reproduction d'extraits ou de photocopie doivent être adressées au Copyright Clearance Center (www.copyright.com).

Toute autre question relative aux droits et licences, y compris aux droits dérivés, doit être envoyée à l'adresse suivante : Publications des Nations Unies, 405 East 42nd Street, S-09FW001, New York, NY 10017, États-Unis d'Amérique. Courriel : permissions@un.org ; site Web : <https://shop.un.org>.

Les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans le présent document sont celles du ou des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonctionnaires ou de ses États membres.

Les liens contenus dans la présente publication sont fournis pour la commodité du lecteur et sont corrects au moment de la publication. L'Organisation des Nations Unies décline toute responsabilité quant à l'exactitude de ces informations à l'avenir ou au contenu de tout site Web externe.

Les appellations employées et la présentation des documents n'impliquent de la part du Secrétariat des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La présente publication est publiée en anglais, en arabe, en français, en russe et en espagnol.

Crédits photos : Depositphotos, Adobestock

Publication des Nations Unies publiée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Informations de contact

Secrétariat de la Convention sur l'eau

Courriel : water.convention@un.org

Site Web : <http://www.unecce.org/env/water>

ECE/MP.WAT/68

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

N° de vente E.21.II.E. 8

ISBN 978-92-1-117271-3

eISBN : 978-92-1-005835-3

Avant-propos

Les eaux qui traversent ou marquent des frontières souveraines unissent plus qu'elles ne divisent. De nombreux exemples merveilleux à travers le monde montrent comment les pays partagent ces cours d'eau, lacs et aquifères, et témoignent des avantages environnementaux, sociaux, économiques, politiques et culturels qu'une telle coopération génère. La coopération dans le domaine des eaux transfrontières est également essentielle pour contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique et à l'adaptation à ces impacts, ainsi que pour faire progresser le développement durable au niveau régional.

La mise en place d'accords de coopération pour les cours d'eau, lacs et aquifères transfrontières est un moyen important pour les pays de maintenir leur coopération, prévenant ainsi les conflits et favorisant l'intégration régionale. Cependant, actuellement, seuls 24 des 153 pays partageant des eaux transfrontières ont toutes leurs eaux couvertes par de tels accords de coopération.

Une augmentation significative du nombre de ces accords est nécessaire de toute urgence et constituerait une contribution importante à la Décennie mondiale d'action pour la réalisation des ODD d'ici 2030, et au Cadre mondial d'accélération de l'ONU-Eau pour l'ODD 6.

Le développement d'accords de coopération dans le domaine des eaux transfrontières est favorisé par la mise en œuvre réussie des deux conventions mondiales sur l'eau - la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, et la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau).

Dans ce contexte, ce guide pratique, qui représente un effort collectif de nombreux experts dans le cadre de la Convention sur l'eau, est à la fois opportun et bienvenu. Bien que la volonté politique soit toujours le moteur le plus important, ce guide aidera sans aucun doute les pays qui ont pris la décision d'élaborer de nouveaux accords sur leurs eaux transfrontières ou de réviser les accords existants. Grâce au guide pratique, ils pourront s'appuyer sur l'expérience de nombreux pays du monde entier qui ont réalisé les avantages des accords de coopération. J'encourage donc les décideurs et les experts impliqués dans la coopération dans le domaine des eaux transfrontières à utiliser ce guide pratique, et à contribuer à leur tour aux efforts plus larges visant à accélérer les progrès vers la réalisation des ODD.

Olga Algayerova

Secrétaire générale adjointe des Nations Unies

Secrétaire exécutive de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

Remerciements

Cette publication n'aurait pas pu voir le jour sans les généreuses contributions de nombreux gouvernements, particuliers et organisations internationales. Le secrétariat de la Convention sur l'eau exprime sa gratitude aux membres des organes de la Convention, ainsi qu'aux experts chargés de la révision, et à tous ceux qui ont fourni des études de cas, des contributions et des commentaires.

Le secrétariat remercie les membres du groupe éditorial qui ont rédigé et édité le texte du Guide pratique :

Alistair Rieu-Clarke, Université de Northumbria, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Mara Tignino, Pôle eau Genève, Université de Genève, Suisse

Aaron Salzberg, Université de Caroline du Nord, États-Unis d'Amérique

Sonja Koeppel, secrétariat de la Convention sur l'eau, CEE-ONU

Komlan Sangbana, secrétariat de la Convention sur l'eau, CEE-ONU

Le secrétariat souhaite également remercier le groupe de rédaction qui a été chargé de préparer et de réviser le Guide pratique. Le groupe de rédaction, en plus des membres du groupe éditorial, était composé de :

Peter Kovacs, Ministère de l'intérieur, Hongrie (Président)

Bernadette Araba Adjei, Commission des ressources en eau, Ghana

Christophe Brachet, Réseau international des organismes de bassin

Diego Jara, Union internationale pour la conservation de la nature

Alexandros Kolliopoulos, Département juridique, Ministère des affaires étrangères, Grèce

Annukka Lipponen, secrétariat de la Convention sur l'eau, CEE-ONU

Sylvester Matemu, Expert indépendant, République-Unie de Tanzanie

Jean-Noël Pansera, Commission Internationale de la Meuse

Iulia Trombitcaia, secrétariat de la Convention sur l'eau, CEE-ONU

Serhiy Vykhryst, Expert indépendant, Ukraine

Aaron T. Wolf, Université d'État de l'Oregon et Institut de Delft pour l'éducation à l'eau (IHE)

Yumiko Yasuda, Partenariat mondial pour l'eau

Le secrétariat remercie également les experts suivants qui ont révisé le texte de la publication :

Heide Jekel, Ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire, Allemagne

Ylber Mirta, Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, République de Macédoine du Nord.

Pamela Alejandra Rojas, Hernandez, Commission nationale de l'eau, Mexique

Ziad Khayat, Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale

Fuad Bateh, Centre de diplomatie de l'eau, Université jordanienne des sciences et de la technologie.

Maria A. Gwynn, Expert indépendant, Paraguay

Makane Moïse Mbengue, Université de Genève, Suisse

Owen McIntyre, Université de Cork, Irlande

John Murray, CMS Partners Boston, États-Unis d'Amérique

Moustapha Ngaido, Université Cheick Anta Diop, Sénégal

Salman M.A. Salman, Association internationale des ressources en eau (AIRE), Soudan

Sokhem Pech, Expert indépendant, Cambodge/Canada

Liliana Pimentel, Université de Brasilia, Brésil

Le secrétariat tient à remercier les membres du Comité d'application suivants pour leurs commentaires précieux : Attila Tanzi (Président) et Dinara Ziganshina.

Au sein du secrétariat, Komlan Sangbana a coordonné la préparation du Guide pratique, avec le soutien de Sonja Koeppel. Valentina Paderi a contribué à l'élaboration du projet de plan annoté. Chukwuebuka Edum et Indira Urazova ont soutenu la préparation du Guide. Chantal Demilecamps, Remy Kinna, Sarah Tiefenauer-Linardon et Francesca Bernardini ont fourni des contributions et des commentaires. Minako Hirano et Mayola Lidome ont apporté un soutien administratif au processus.

Enfin, cette publication n'aurait pas été possible sans le financement de l'Allemagne pour l'élaboration du guide ainsi que sa publication, et de l'Union européenne pour sa traduction en arabe, en français et en espagnol.

Bien que tous les efforts aient été faits pour nommer l'ensemble des contributeurs, le secrétariat tient à exprimer ses regrets à toute personne ou organisation qui aurait été omise dans les listes ci-dessus.



Table des Matières

Avant-propos	iii
Remerciements	iv
Liste des Encadrés.....	ix
Guide pratique - un aperçu	xi
Partie I.	1
Introduction : À propos du guide pratique	1
A. Contexte.....	1
B. Objectif et portée du guide pratique.....	2
C. Public cible	2
D. Raison d'être de la conception du guide pratique.....	2
E. Statut du guide pratique	3
F. Structure et mode d'emploi du guide pratique.....	3
Partie II. Définir le contexte.....	5
A. Avantages de l'élaboration d'accords ou d'arrangements pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières.....	5
B. Messages clés.....	7
Message clé 1 : Le processus d'élaboration d'un accord ou d'un autre arrangement est en soi un résultat important.....	7
Message clé 2 : Les accords peuvent prendre diverses formes.....	8
Message clé 3 : Tenir compte des lois et pratiques nationales et internationales existantes.....	9
Partie III. Outil.....	11
Module 1. Préambule.....	11
Module 2 - Dispositions générales.....	13
Élément constitutif : Définitions ou utilisation des termes.....	13
Élément constitutif : Objectifs	15
Élément constitutif : Portée	17
Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement.....	19
Élément constitutif : Droits et obligations substantiels généraux	19
Aspect essentiel : Utilisation équitable et raisonnable.....	19
Aspect essentiel : Obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir tout dommage significatif.....	23
Aspect essentiel : Obligation générale de protéger les écosystèmes	25
Aspect essentiel : Obligation générale de coopérer	29
Élément constitutif : Principes et autres concepts directeurs	31
Aspect essentiel : Principe de précaution	31
Aspect essentiel : Durabilité	32
Aspect essentiel : Principe du pollueur/utilisateur-payeur (PPP).....	34
Aspect essentiel : Les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.....	35

Élément constitutif : Questions relatives à la gestion et à la protection de l'eau	39
Aspect essentiel : Répartition de l'eau et régulation du débit.....	39
Aspect essentiel : Aménagements et infrastructures hydrauliques	41
Aspect essentiel : Prévention, réduction et maîtrise de la pollution	43
Aspect essentiel : Situations critiques ou cas d'urgence, y compris les inondations et les sécheresses	46
Aspect essentiel : Élaboration de plans de gestion des ressources en eau/du bassin/de l'aquifère	50
Aspect essentiel : Eaux souterraines.....	52
Aspect essentiel : Protection du milieu marin	55
Élément constitutif : Questions sectorielles et intersectorielles	58
Aspect essentiel : Agriculture	58
Aspect essentiel : Énergie	59
Aspect essentiel : Navigation fluviale	62
Aspect essentiel : Changement climatique	64
Aspect essentiel : Dimension spirituelle de l'eau.....	66
Module 4 - Caractéristiques procédurales.....	68
Élément constitutif : Échange régulier de données et d'informations	68
Élément constitutif : Notification et consultations	70
Élément constitutif : Participation du public et des parties prenantes	72
Élément constitutif : Évaluation de l'impact sur l'environnement et évaluation stratégique environnementale.....	75
Élément constitutif : Surveillance et évaluation communes	80
Module 5 - Mise en œuvre, cadre institutionnel et règlement des différends	83
Élément constitutif : Mise en œuvre au niveau national	83
Élément constitutif : Création d'organes communs.....	85
Élément constitutif : Financement	88
Élément constitutif : Contrôle de la conformité	90
Élément constitutif : Règlement des différends	92
Module 6 - Dispositions finales	97
Élément constitutif : États et/ou entités qui peuvent devenir Parties à l'accord ou à un autre arrangement.	97
Élément constitutif : Relation avec d'autres accords, droits et obligations.....	99
Élément constitutif : Amendements et instruments supplémentaires	100
Élément constitutif : Entrée en vigueur	103
Élément constitutif : Retrait et résiliation.....	105

Liste des Encadrés

Encadré 1 : Charte de l'eau du bassin du Niger, 2008	11
Encadré 2 : Statut du fleuve Uruguay, 1975	14
Encadré 3 : Accord portant création de la Commission binationale pour la gestion intégrée des ressources en eau des bassins transfrontières partagés par l'Équateur et le Pérou, 2017	15
Encadré 4 : Traité de coopération amazonienne, 1987	16
Encadré 5 : Charte de l'eau du bassin de la Volta, 2019	18
Encadré 6 : Accord de coopération sur le développement, la gestion et l'utilisation durable des ressources en eau du cours d'eau Buzi, 2019	21
Encadré 7 : Accord sur l'aquifère Guarani, 2010	24
Encadré 8 : Accord Inco-Maputo, 2002	27
Encadré 9 : Accord du Mékong, 1995	30
Encadré 10 : Accord sur les Grands Lacs, 2012	32
Encadré 11 : Accord sur les Grands Lacs, 2012	33
Encadré 12 : Accord sur la protection de l'Escaut, 1994	35
Encadré 13 : Résolution 45/8 du Conseil des droits de l'homme	36
Encadré 14 : Charte des eaux du fleuve Sénégal, 2002	38
Encadré 15 : Gestion coordonnée des barrages dans le bassin du Niger	39
Encadré 16 : Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable des eaux des bassins hydrographiques luso-espagnols, 1998	40
Encadré 17 : Ouvrages communs dans le bassin du Sénégal	42
Encadré 18 : Protocole révisé sur les cours d'eau partagés dans la Communauté de développement de l'Afrique australe, 2000	43
Encadré 19 : Protocole pour le développement durable du bassin du lac Victoria, 2003	44
Encadré 20 : Cas d'urgence ou situations critiques au sein des conventions mondiales sur l'eau	47
Encadré 21 : Accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement de la République populaire de Chine concernant l'utilisation rationnelle et la protection des eaux transfrontières, 2008	49
Encadré 22 : Protocole du lac Victoria, 2003	52
Encadré 23 : Projet d'articles de la CDI sur le droit des aquifères transfrontières (2008) et Dispositions types sur les eaux souterraines (2012)	53
Encadré 24 : Accord de la Save, 2002	54
Encadré 25 : Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, 1980	56
Encadré 26 : Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, 1980	57
Encadré 27 : Document d'orientation sur l'agriculture durable dans le bassin du Danube	59
Encadré 28 : Traité du Dniestr, 2012	61
Encadré 29 : L'Accord du Mékong (1995) et la Commission du Mékong	63
Encadré 30 : Statut du fleuve Uruguay, 1975	63
Encadré 31 : Accord du Buzi, 2019	65
Encadré 32 : Déclaration de politique nationale de la Nouvelle-Zélande pour la gestion de l'eau douce, 2014	67
Encadré 33 : Convention d'échange de données et de prévisions de crues au sein du DHI de la Meuse, 2017	69

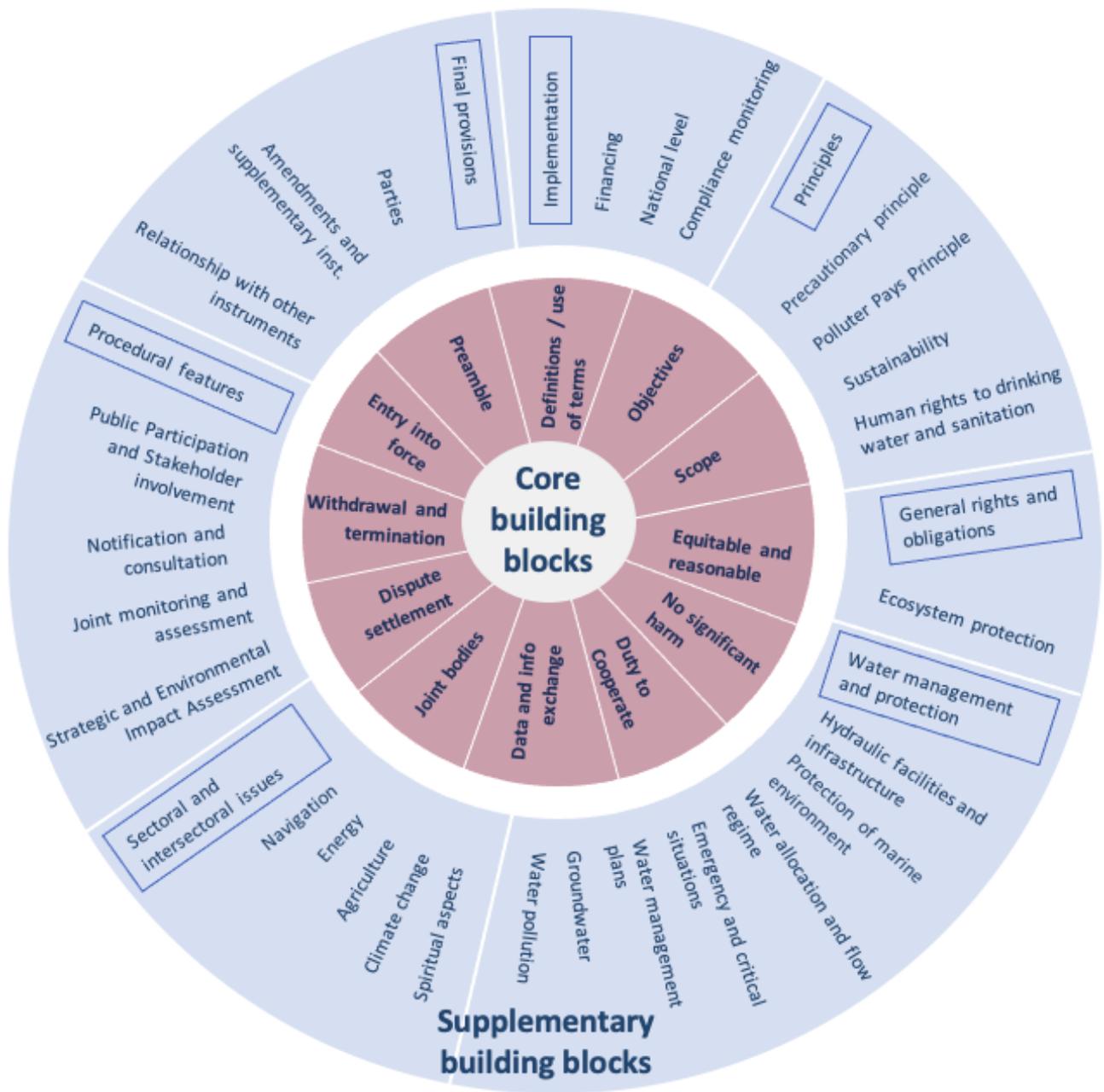
Encadré 34 : Convention d'Albufeira, 1998	71
Encadré 35 : Traité du Dniestr, 2012	74
Encadré 36 : Convention sur le lac Tanganyika, 2003	78
Encadré 37 : Étude conjointe sur le Danube (Joint Danubde survey (JDS))	81
Encadré 38 : Traité du Dniestr, 2012	81
Encadré 39 : Plan stratégique de l'Autorité du Bassin de la Volta 2010-2014	84
Encadré 40 : Protocole sur la gestion des sédiments à l'accord-cadre sur le bassin de la Save, 2015	84
Encadré 41 : Convention de l'Autorité du Bassin de la Volta, 2007	87
Encadré 42 : Accord sur le Zambèze, 2004	89
Encadré 43 : Accord sur les Grands Lacs, 2012	91
Encadré 44 : Traité entre le gouvernement de l'Inde et le gouvernement du Pakistan concernant l'utilisation la plus complète et la plus satisfaisante des eaux du système fluvial de l'Indus, 1960.	95
Encadré 45 : Convention sur lac Tanganyika, 2003	98
Encadré 46 : Convention du Danube, 1994	100
Encadré 47 : Traité des eaux de l'Indus, 1960	102
Encadré 48 : Traité entre le Népal et l'Inde concernant le développement intégré de la Mahakali, 1996	104
Encadré 49 : Traité du bassin du Río de la Plata, 1969	106

Guide pratique - un aperçu

La mise en place d'accords de coopération dans le domaine des eaux transfrontières est essentielle pour assurer la gestion intégrée et durable des ressources hydriques transfrontières, qui représentent plus de 60 % du débit mondial d'eau douce, et pour prévenir les conflits. L'indicateur 6.5.2 de l'objectif de développement durable (ODD) mesure donc les progrès réalisés en matière de coopération dans le domaine des eaux transfrontières grâce à l'existence d'accords opérationnels dans les bassins partagés. L'adoption d'accords ou d'autres arrangements est également une obligation principale en vertu de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau). Alors que des centaines d'accords existent dans le monde, l'exercice de suivi des ODD a démontré qu'il est nécessaire d'augmenter de manière significative le nombre de cours d'eau, lacs et aquifères transfrontières couverts par des accords opérationnels pour la coopération dans le domaine de l'eau.

Le guide pratique vise à aider les pays à élaborer des dispositions efficaces, adaptables et durables. Il n'est pas juridiquement contraignant et ne prétend pas être prescriptif. Le diagramme suivant donne un aperçu de la manière dont les pays devraient utiliser les éléments constitutifs du guide pour structurer un accord de coopération dans le domaine des eaux transfrontières. Les **éléments constitutifs de base** sont ceux qui forment la structure de base de l'accord. Ces éléments de base sont généralement présents dans les accords de coopération dans le domaine des eaux transfrontières. Les **éléments supplémentaires** sont ceux que les pays peuvent prendre en compte à la lumière de leur contexte particulier. Les éléments supplémentaires peuvent couvrir un domaine spécifique, tel que l'énergie, l'agriculture ou la navigation. Les modules supplémentaires peuvent également ajouter une plus grande spécificité aux modules de base. Par exemple, si la protection des écosystèmes est un élément important des éléments de base que sont l'utilisation équitable et raisonnable et l'absence de dommage significatif, ces éléments de base plus généraux peuvent être complétés par des dispositions détaillées sur la protection des écosystèmes, comme une disposition sur les débits écologiques.

Figure 1 : Vue d'ensemble des éléments constitutifs qui pourraient être inclus dans un accord pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières.



Lors de l'élaboration d'accords de coopération dans le domaine des eaux transfrontières, les États peuvent évaluer la pertinence de chacun des éléments constitutifs mis en évidence dans la figure 1 en se posant les questions suivantes :

Question 1

Quelle forme pourrait prendre cet accord ?

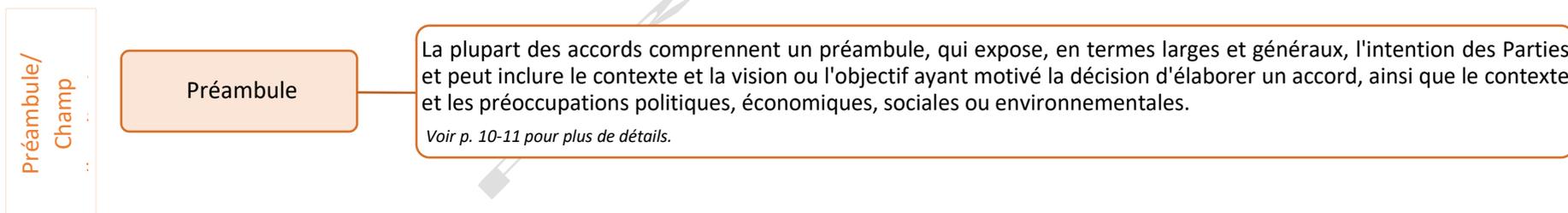
Les États peuvent choisir parmi une série de formes différentes d'accords ou d'autres arrangements. Une convention ou un traité peut faire l'objet d'un examen plus approfondi et d'un processus formel d'adoption par chaque Partie, c'est-à-dire d'une ratification, par rapport à un mémorandum d'accord ou à une déclaration commune, qui peut ne nécessiter qu'une signature au niveau ministériel. Si une convention ou un traité ratifié, soutenu par la création d'un organe commun, tend à être la forme la plus courante d'accord contemporain conclu sur les eaux transfrontières, il appartient en définitive aux États concernés de convenir de la forme qui serait la plus en adéquation avec leur contexte historique, juridique et politique.

Voir p. 8-9 pour plus de détails.

Question 2

Quels sont les éléments fondamentaux à inclure dans l'accord ?

Les éléments constitutifs de base sont ceux qui forment la structure de base de l'accord (voir Figure 1).

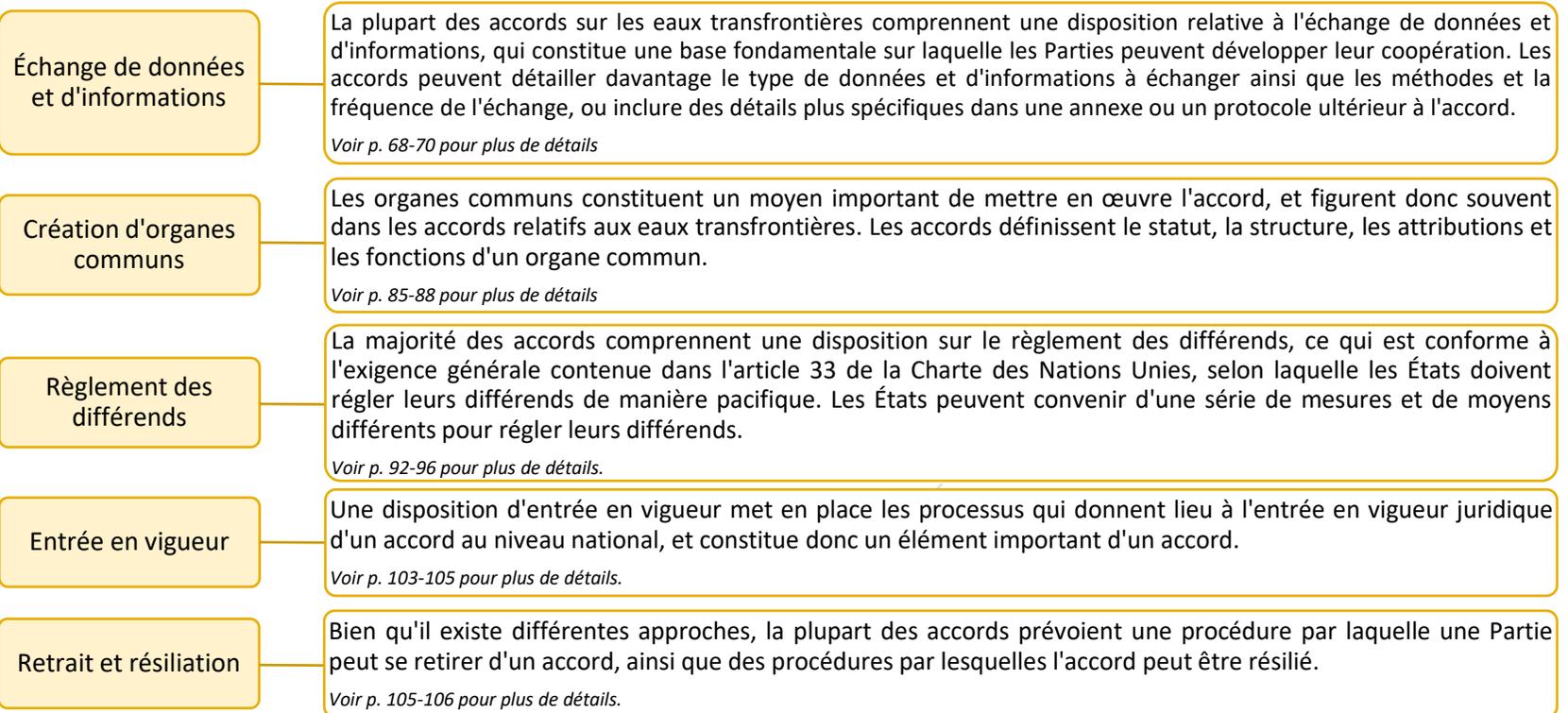


Préambule/ Champ d'application
(suite)

Definitions / usage des termes	<p>La plupart des accords comprennent une section sur les définitions. Les définitions peuvent établir la signification partagée de termes particuliers et/ou abrégier des termes couramment utilisés dans l'accord. Elles permettent de lever toute ambiguïté et de garantir une interprétation cohérente des termes clés par les Parties.</p> <p><i>Voir p. 13-14 pour plus de détails.</i></p>
Objectifs	<p>Les objectifs, à l'instar du préambule, peuvent énoncer les buts de l'accord et donc guider sa mise en œuvre et son interprétation.</p> <p><i>Voir p. 15-16 pour plus de détails.</i></p>
Champ d'application	<p>La définition du champ d'application d'un accord apporte une certitude quant aux éléments couverts par un accord, par exemple les bassins hydrographiques, les sous-bassins, les aquifères, les eaux de surface et les eaux souterraines, ainsi que les activités ou utilisations couvertes par l'accord. Le champ d'application d'un accord peut être prévu au sein d'une disposition spécifique ou de dispositions concernant les objectifs et/ou les définitions.</p> <p><i>Voir p. 17-18 pour plus de détails.</i></p>

Engagements de fond

Utilisation équitable et raisonnable	<p>Les accords sur les eaux transfrontières comprennent souvent une disposition sur l'utilisation équitable et raisonnable. Les Parties peuvent décider d'inclure une disposition générale qui fait référence au principe, ou d'aller plus loin et d'inclure des facteurs pertinents à prendre en compte pour déterminer ce qui est équitable et raisonnable. Lorsqu'elles incluent le principe de l'utilisation équitable et raisonnable, les Parties doivent garder à l'esprit que sa mise en œuvre dépendra des règles de procédure, telles que l'obligation de coopérer, d'échanger des données et des informations, et de notifier les mesures prévues et de se consulter sur ces mesures.</p> <p><i>Voir p. 19-21 pour plus de détails.</i></p>
Obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir un dommage significatif	<p>Les accords sur les eaux transfrontières comportent souvent le principe dit "de non-préjudice", c'est-à-dire l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir un dommage significatif. Les Parties peuvent souhaiter énoncer clairement le type de mesures à adopter pour prévenir, maîtriser et réduire un dommage transfrontière significatif, telles que celles prévues à l'article 3 de la Convention sur l'eau de 1992.</p> <p><i>Voir p. 23-25 pour plus de détails.</i></p>
Obligation générale de coopérer	<p>L'obligation de coopérer, qui trouve son fondement dans la Charte des Nations Unies, devrait sous-tendre tous les accords relatifs aux eaux transfrontières entre les pays. Cette obligation est souvent incluse dans les accords sur les eaux transfrontières.</p> <p><i>Voir p. 29-30 pour plus de détails.</i></p>



Question 3

L'accord doit-il inclure des principes généraux et d'autres concepts directeurs ?

L'inclusion d'un ensemble de principes généraux au début d'un accord permet de savoir comment les exigences de fond et de procédure plus spécifiques de l'accord sont mises en œuvre.

Voir les pages 28 à 35 pour plus de détails.

Principe de précaution

L'inclusion explicite du principe de précaution dans un accord sur les eaux transfrontières permet de s'assurer que les obligations environnementales contenues dans l'accord sont interprétées par les Parties dans le contexte de l'incertitude scientifique, comme les scénarios futurs concernant les impacts du changement climatique ou les impacts des polluants transfrontières.

Voir p. 31-32 pour plus de détails.

Durabilité

L'inclusion du concept de durabilité comme principe directeur dans un accord relatif aux eaux transfrontières permet aux États d'internaliser et de prendre en compte les coûts sociaux, économiques et environnementaux à long terme qui pourraient affecter la répartition des coûts et des avantages aujourd'hui et entre les générations.

Voir p. 32-34 pour plus de détails.

Principe du pollueur-payeur (PPP)

Si le principe du pollueur-payeur a une portée essentiellement nationale, son inclusion dans un accord aide les États à harmoniser toute législation nationale pertinente.

Voir p. 34-35 pour plus de détails.

Droit à l'eau potable et à l'assainissement

Quelques accords font référence au droit à l'eau potable et à l'assainissement en reconnaissance des efforts plus larges déployés par l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil des droits de l'homme pour promouvoir ces droits au niveau national.

Voir p. 35-38 pour plus de détails.

Question 4

L'accord doit-il inclure des dispositions sur les droits et obligations généraux de fond ?

Comme l'illustre la figure 1, le principe de l'utilisation équitable et raisonnable, et l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les dommages significatifs, sont des éléments fondamentaux que l'on retrouve dans la plupart des accords sur les eaux transfrontières. De nombreux accords contemporains comprennent également des dispositions plus détaillées concernant la protection des écosystèmes.

Voir p. 19-30 pour plus de détails

Obligation générale de protection des écosystèmes

Bien qu'elle soit couverte par les principes d'utilisation équitable et raisonnable, et d'absence de dommage significatif, l'inclusion d'une disposition sur la protection des écosystèmes permet aux États de mettre spécifiquement l'accent sur la nécessité de protéger les écosystèmes et de prévoir des mesures plus détaillées, telles que celles liées aux débits écologiques.

Voir p. 25-28 pour plus de détails.

Question 5

L'accord doit-il inclure des dispositions sur les questions de gestion et de protection de l'eau ?

Les dispositions relatives aux questions de gestion et de protection de l'eau couvrent un éventail de sujets, notamment les infrastructures, la pollution, la répartition et le débit de l'eau, les cas d'urgence ou situations critiques, les eaux souterraines, la protection marine et les plans de gestion. La couverture de ces questions dans le cadre d'un accord complète les obligations fondamentales.

Voir p. 36-52 pour plus de détails

Répartition de l'eau et régulation des débits

Lorsque les États ont élaboré des scénarios de répartition de l'eau et de régulation des débits, ceux-ci peuvent être inclus dans un accord, par exemple dans une annexe ; ou l'accord peut engager les États à élaborer des règles sur la répartition de l'eau et la régulation des débits.

Voir p. 36-38 pour plus de détails.

Installations et infrastructures hydrauliques

Les États dont la coopération est à un stade avancé peuvent inclure dans un accord ou ses annexes des dispositions concernant la propriété et/ou la gestion conjointe(s) des installations et infrastructures hydrauliques. Les États peuvent également décider d'inclure une disposition relative à la sécurité des installations et infrastructures hydrauliques.

Voir p. 38-40 pour plus de détails.

Prévention, réduction et maîtrise de la pollution

Conformément aux deux Conventions mondiales sur l'eau, les États adoptent souvent des dispositions relatives à la prévention, à la réduction et à la maîtrise de la pollution en vue d'assurer une action coordonnée ou conjointe.

Voir p. 40-42 pour plus de détails.

Cas d'urgence ou situations critiques

L'inclusion de dispositions relatives aux cas d'urgence ou situations critiques réduit les risques liés aux catastrophes en engageant les États à élaborer des plans d'urgence, des systèmes d'alerte rapide et des procédures d'assistance mutuelle en cas de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence résultant du comportement humain.

Voir p. 42-45 pour plus de détails.

Plans de gestion de l'eau/des bassins/des aquifères

Les plans sont un moyen important de réévaluer l'état actuel et prévu du bassin, ainsi que le besoin des pays d'éclairer la définition des priorités pour le bassin ou l'aquifère, et de s'assurer que les priorités nationales sont coordonnées au niveau transfrontière. Un engagement à élaborer un plan transfrontière commun, ou des plans nationaux coordonnés, et à revoir ces plans périodiquement, renforcera la mise en œuvre d'un accord.

Voir p. 45-47 pour plus de détails.

Eaux souterraines

Si les dispositions spécifiques aux eaux souterraines restent limitées, la plupart des accords contemporains de coopération dans le domaine des eaux transfrontières reconnaissent l'interaction entre les eaux de surface et les eaux souterraines. Les États peuvent également souhaiter inclure des dispositions plus spécifiques relatives aux eaux souterraines qui reconnaissent leurs caractéristiques distinctes, telles que, dans certains cas, leur caractère non renouvelable ou leur plus grande sensibilité à la pollution que les eaux de surface.

Voir p. 48-50 pour plus de détails.

Protection du milieu marin

L'inclusion d'une disposition relative à la protection du milieu marin reconnaît les interactions entre le système "de la source à la mer" et l'impact des activités terrestres sur le milieu marin.

Voir p. 50-52 pour plus de détails.

Question 6

L'accord doit-il inclure des dispositions sur les questions sectorielles et intersectorielles ?

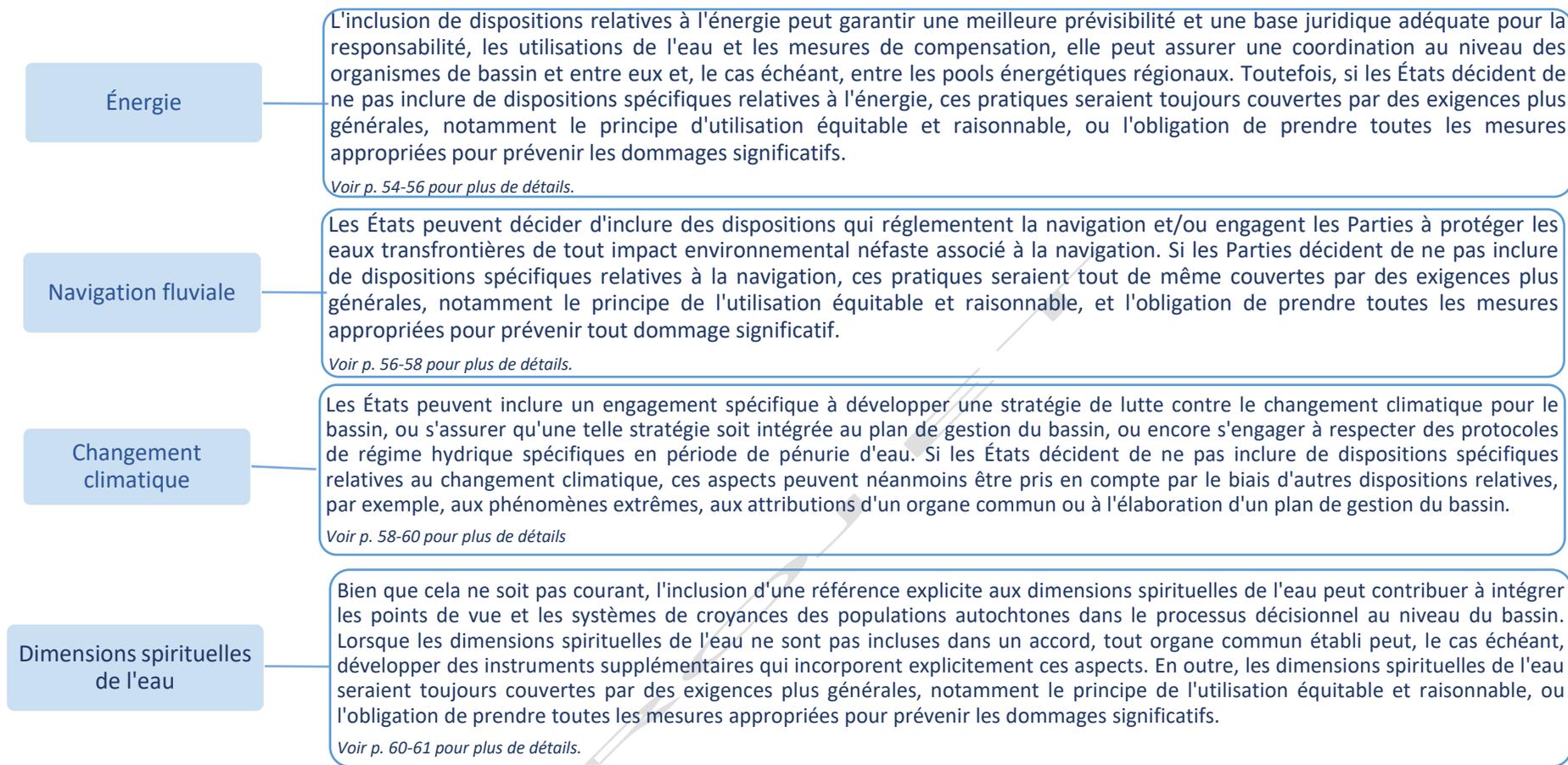
Les dispositions relatives aux questions sectorielles et intersectorielles couvrent un éventail de sujets, notamment l'agriculture, l'énergie, la navigation, le changement climatique et les dimensions spirituelles de l'eau. La couverture de ces questions dans le cadre d'un accord complète les obligations fondamentales.

Agriculture

Lorsque l'agriculture est à l'origine d'un impact transfrontière existant ou potentiel, les États peuvent décider d'inclure une disposition spécifique relative au développement agricole. Cependant, il est plus probable que l'impact des pratiques agricoles soit pris en compte à travers une série de dispositions, notamment dans les attributions d'un organe commun, ou dans les engagements visant à prévenir, maîtriser et réduire la pollution.

Voir p. 53-54 pour plus de détails.

Voir p. 53-61 pour plus de détails.

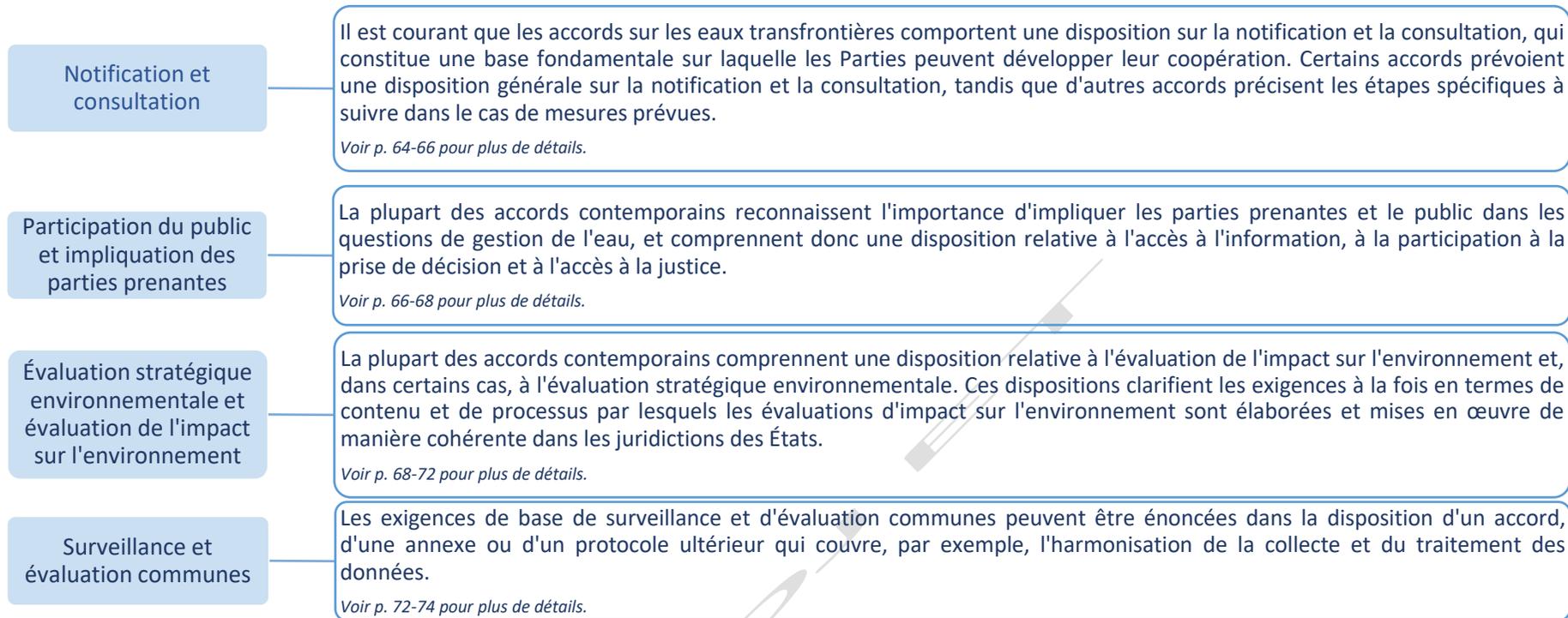


Question 7

L'accord doit-il inclure des dispositions sur les normes procédurales ?

Comme l'illustre la figure 1, l'obligation d'échanger des données et des informations est un élément de base que l'on retrouve dans la plupart des accords sur les eaux transfrontières. Les États peuvent envisager d'inclure des normes procédurales supplémentaires pour soutenir la mise en œuvre des engagements substantiels d'un accord.

Voir p. 62-74 pour plus de détails



Question 8

L'accord doit-il inclure des dispositions sur la mise en œuvre ?

Comme l'illustre la figure 1, la création d'organes communs et le règlement des différends sont des éléments fondamentaux que l'on retrouve dans la plupart des accords sur les eaux transfrontières. Les États peuvent envisager d'inclure des dispositions supplémentaires sur la mise en œuvre, notamment la mise en œuvre nationale, le financement et le contrôle du respect des dispositions.

Voir p. 75-83 pour plus de détails

Mise en œuvre au niveau national

Les mesures nationales sont essentielles pour garantir la mise en œuvre des engagements internationaux contenus dans un accord. Les États peuvent donc inclure une disposition qui engage les Parties à mettre en œuvre certaines mesures nationales, telles que des cadres réglementaires pour les eaux usées, ou à établir des structures institutionnelles pour coordonner la mise en œuvre au niveau national, telles que des comités nationaux de bassin.

Voir p. 75-77 pour plus de détails.

Financement

Dans un souci de transparence et de durabilité, il est conseillé d'inclure une disposition qui précise comment les coûts de mise en œuvre de l'accord sont partagés, et en particulier de quelle manière il convient d'assurer et de maintenir le fonctionnement de toute structure institutionnelle commune.

Voir p. 80-81 pour plus de détails.

Contrôle du respect des dispositions

Une disposition relative au contrôle du respect des dispositions fournit un moyen utile par lequel les États peuvent suivre les progrès de la mise en œuvre de l'accord de manière transparente, et assurer l'assistance technique ou financière nécessaire pour traiter tout cas de manquement aux obligations.

Voir p. 82-83 pour plus de détails.

Question 9

L'accord doit-il comporter des dispositions finales ?

Comme l'illustre la figure 1, l'entrée en vigueur, le retrait et la résiliation sont des éléments fondamentaux que l'on retrouve dans la plupart des accords sur les eaux transfrontières. Les États peuvent envisager d'inclure des dispositions finales supplémentaires, notamment sur les Parties, la relation avec d'autres accords, et les amendements et instruments supplémentaires.

Voir p. 88-97 pour plus de détails

Parties

Une disposition pourrait aider à préciser qui peut être Partie à un accord, en particulier lorsqu'il est envisagé que des entités non étatiques, telles que des organisations internationales, puissent devenir Partie.

Voir p. 88-89 pour plus de détails.

Relations avec d'autres accords

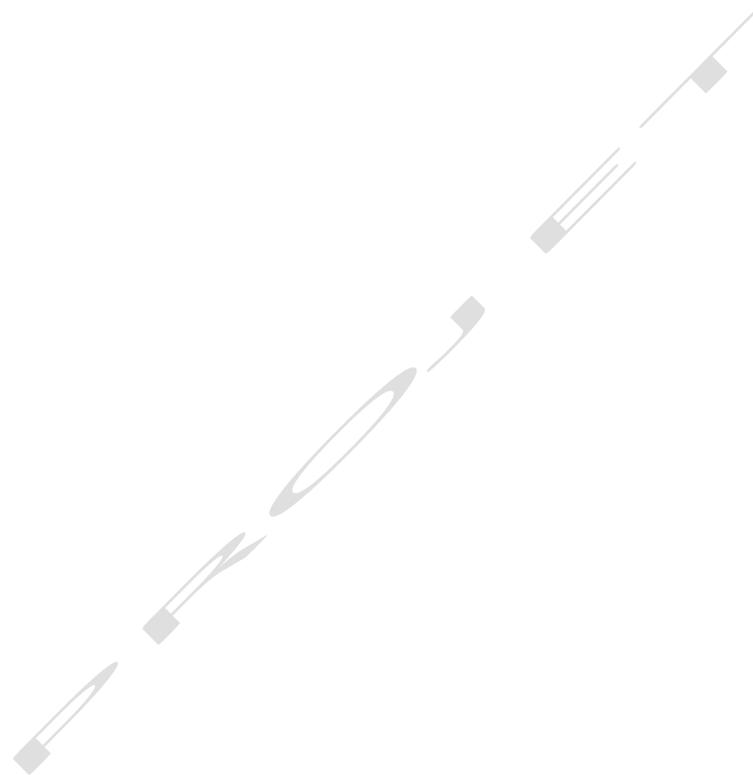
Les Parties à l'accord peuvent vouloir déclarer explicitement que les droits et obligations prévus par l'accord n'affectent pas ceux qui découlent des accords existants.

Voir p. 89-91 pour plus de détails.

Amendements et
instruments
supplémentaires

Certains accords confient à un organe commun la fonction d'élaborer des instruments supplémentaires, tels que des protocoles à l'accord, ce qui peut être un moyen utile d'intégrer une capacité d'adaptation dans l'accord.

Voir p. 91-93 pour plus de détails.



Partie I.

Introduction : À propos du guide pratique

A. Contexte

La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (« Convention sur l'eau de 1992 ») souligne que la coopération en matière de protection et d'utilisation des eaux transfrontières doit être mise en œuvre principalement par l'élaboration d'accords entre pays riverains, afin d'en assurer la durabilité et la prévisibilité. La Convention a incité ses Parties, ainsi que les pays qui ne l'ont pas ratifiée, à élaborer de tels accords.

Toutefois, les rapports établis au titre de la Convention sur l'eau de 1992 et de l'indicateur 6.5.2 des ODD, qui mesure l'existence d'accords opérationnels dans les bassins partagés, montrent que l'élaboration d'accords sur les eaux transfrontières reste un défi.

Lors de sa huitième session en octobre 2018, la Réunion des Parties à la Convention de 1992 sur l'eau a donc décidé d'entreprendre des activités soutenant l'élaboration d'accords et la création d'organes communs, notamment la préparation d'un guide pratique sur l'élaboration d'accords et de bonnes pratiques.

La préparation du Guide pratique pour l'élaboration d'accords ou d'autres arrangements pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières (le « Guide pratique ») a débuté en 2020, avec une étude préliminaire qui a servi de base à l'élaboration conceptuelle du guide. Un projet de plan annoté a ensuite été élaboré, en coopération avec plusieurs partenaires, et présenté lors de l'atelier virtuel sur la conception de cadres juridiques pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières (Genève, 28-29 juillet 2020). Les participants ont été invités à fournir leurs commentaires et observations sur le projet de plan annoté.

Le secrétariat de la Convention de 1992 sur l'eau a révisé le plan en fonction des contributions obtenues par le biais de l'atelier virtuel et a présenté un projet à la quinzième réunion du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau (Genève, 30 septembre-2 octobre 2020). Le Groupe de travail a appelé les États et les autres partenaires de la Convention à contribuer activement à l'élaboration du Guide pratique et a chargé le secrétariat de la Convention sur l'eau de 1992, en coopération avec la Partie chef de file et un groupe de rédaction, d'élaborer le texte du Guide pratique, en vue de son examen par le Groupe de travail à sa réunion suivante. Le groupe de rédaction a ensuite élaboré le texte du Guide pratique en mars 2021. Le groupe de rédaction était composé d'experts de gouvernements, d'universitaires et d'organisations non gouvernementales et intergouvernementales.

Le projet de Guide pratique a été présenté à la troisième réunion conjointe du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau et du Groupe de travail de la surveillance et de l'évaluation, tenue du 26 au 28 avril 2021. Les commentaires formulés par les États et les autres partenaires de la Convention après la réunion ont été pris en compte dans le Guide pratique finalisé qui a été adopté lors de la neuvième session de la Réunion des Parties à la Convention sur l'eau de 1992 (29 septembre -1er octobre 2021).

B. Objectif et portée du guide pratique

L'objectif du Guide pratique est d'aider les États à concevoir et à rédiger des accords ou d'autres arrangements concernant les eaux transfrontières¹, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines. Lorsque cela est nécessaire et approprié, et lorsque les Parties en conviennent, le Guide pratique pourrait également soutenir un examen et une mise à jour des accords déjà en place.

Le guide pratique vise en définitive à soutenir la mise en œuvre de la Convention sur l'eau et l'accélération des progrès vers la réalisation de l'ODD 6 et sa cible 6.5.

Le Guide pratique fournit des éléments que les États pourraient envisager d'inclure dans les accords relatifs aux eaux transfrontières, ainsi que des explications et des exemples permettant de déterminer à quel moment ces éléments peuvent être appropriés. En outre, le Guide pratique donne des indications sur les éléments qui renforceraient la résilience et l'adaptabilité des accords dans le temps pour répondre à l'évolution des besoins et des conditions, notamment les procédures de modification, l'élaboration éventuelle de protocoles et d'annexes, et les procédures juridiques et techniques connexes. Si, dans sa partie introductive, le Guide pratique contient de brefs commentaires sur le processus d'élaboration et de révision des accords², cet aspect n'est pas abordé dans le Guide pratique lui-même. Le guide pratique n'a donc pas la prétention de fournir des conseils sur ce qui constitue un processus de négociation efficace. Le Guide pratique peut toutefois soutenir ces processus de négociation en fournissant aux États des orientations sur les questions qui devraient être examinées et qui pourraient être incluses dans leurs accords, ainsi que sur les implications du choix de différentes approches.

C. Public cible

Les représentants des États, les experts juridiques et techniques, les décideurs impliqués dans la négociation d'accords ou d'autres arrangements relatifs aux eaux transfrontières, le personnel des organismes de bassins, les organisations régionales et les autres parties prenantes œuvrant à la coopération transfrontière et la diplomatie de l'eau constituent le public cible du Guide pratique.

D. Raison d'être de la conception du guide pratique

Le Guide pratique est structuré de manière à rendre compte de la grande diversité des pratiques liées à la conception et à la mise en œuvre des accords et autres arrangements relatifs aux eaux transfrontières et reconnaît qu'il n'existe pas d'approche unique. Par conséquent, le Guide pratique n'a pas pour objet d'être prescriptif : il aide plutôt les États partageant des eaux transfrontières à choisir parmi une série de dispositions, leur permettant ainsi d'adapter un accord à leur situation particulière. En outre, le guide soutient les États dans l'élaboration d'accords qui efficaces, adaptables et durables.

¹ Pour une définition de l'expression « accord ou autre arrangement relatif aux eaux transfrontières », voir CEE-ONU, *Guide pour l'établissement de rapports au titre de la Convention sur l'eau et en contribution à l'indicateur 6.5.2 des ODD*, https://unece.org/sites/default/files/2021-07/2000923_F_pdf_web.pdf.

² Voir la partie II : Définir le contexte, p. 5-9.

E. Statut du guide pratique

Un groupe de rédaction composé d'experts a élaboré le Guide pratique dans le cadre de la Convention sur l'eau de 1992. Il n'est pas juridiquement contraignant et ne remplace pas les dispositions de la Convention.

F. Structure et mode d'emploi du guide pratique

Le guide pratique est basé sur :

- Six **modules thématiques** principaux, qui aident à structurer un accord ou un autre arrangement relatifs aux eaux transfrontières ;
- Les **éléments constitutifs**, qui correspondent aux dispositions ou aux questions qui peuvent être abordées dans un accord ;
- Les **aspects essentiels** de chaque élément constitutif, qui suggèrent son contenu principal ;
- Un **texte d'introduction** à chaque élément constitutif, exposant son contexte et sa raison d'être ;
- Les **considérations clés**, qui expliquent les différentes approches qui pourraient être adoptées dans le cadre des accords, et leurs implications ;
- Des **exemples de la pratique conventionnelle** qui illustrent la manière d'encadrer une disposition particulière ; et
- Des **ressources complémentaires** pour aider les États à développer le contenu d'une disposition particulière, par exemple, des documents d'orientation spécifiques élaborés dans le cadre de la Convention sur l'eau de 1992.³



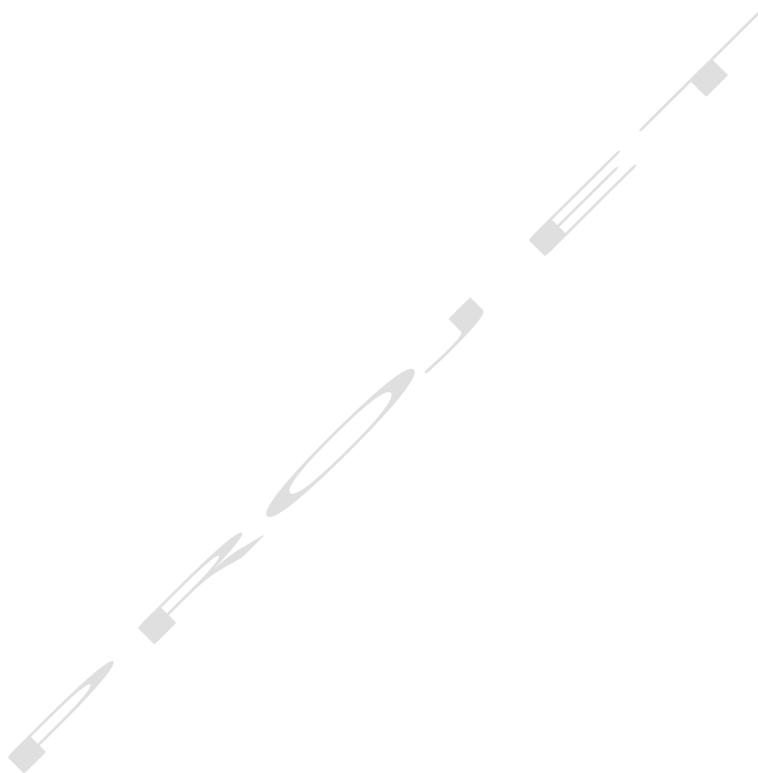
Le guide pratique n'est pas un ensemble d'exigences, mais un menu d'options à prendre en considération lors de l'examen ou de l'élaboration d'accords ou d'autres arrangements concernant les eaux transfrontières. Les représentants des États ou les autres parties prenantes qui utilisent cet outil doivent évaluer et convenir des parties du guide qui sont pertinentes au vu du contexte qui leur est propre. Cela dit, chacun des éléments constitutifs représente une question importante à prendre en considération lors de l'élaboration d'un accord ou d'un autre arrangement, car ils contribuent à en assurer la cohérence et la mise en œuvre efficace. Par exemple, de nombreuses caractéristiques procédurales contenues dans le module quatre sont fondamentales pour soutenir la mise en œuvre efficace des normes de fond présentées dans le module trois.

Les questions pouvant être abordées ou dispositions proposées dans les éléments constitutifs du Guide pratique reflètent la pratique internationale. Elles sont tirées des dispositions que l'on trouve généralement dans les accords ou autres arrangements relatifs aux eaux transfrontières,

³ Voir par exemple, CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, https://unece.org/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_MP.WAT_39_FRE_pdf_web.pdf.

ainsi que des dispositions de la Convention sur l'eau de 1992 et de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation de 1997 (« Convention sur les cours d'eau de 1997 »). Certaines parties du Guide pratique soutiennent également les efforts déployés par les États en vue de réaliser l'élément transfrontière de la cible 6.5 des ODD en veillant à ce que les accords soient conformes aux critères « opérationnels » énoncés par l'indicateur 6.5.2 des ODD.⁴

Le choix final des éléments constitutifs dépendra des besoins spécifiques des États, de l'hydrologie et des conditions du bassin ou de l'aquifère. À cet égard, pour prendre des décisions éclairées, il est utile que les États qui discutent des accords aient une compréhension commune des conditions actuelles, des défis, des possibilités et des avantages de la gestion coopérative du bassin ou de l'aquifère.⁵



⁴ Pour qu'un accord soit « opérationnel » conformément à l'indicateur 6.5.2 des ODD, un organe ou un mécanisme commun doit être en place, des réunions doivent se tenir au moins annuellement, les États doivent procéder à des échanges de données et d'informations, et un ou plusieurs plans de gestion de l'eau conjoints ou coordonnés, ou des instruments similaires doivent être en place. Voir CEE-ONU et UNESCO, *Méthode par étapes pour le suivi de l'indicateur 6.5.2 (version révisée, 2020)*, <https://www.unwater.org/publications/step-step-methodology-monitoring-transboundary-cooperation-6-5-2>.

⁵ Voir partie II (B), Message clé 1 : Le processus d'élaboration d'un accord ou d'un autre arrangement est en soi un résultat important, p. 7.

Partie II. Définir le contexte

A. Avantages de l'élaboration d'accords ou d'arrangements pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières

L'obligation de conclure des accords et de créer des organes communs est une obligation essentielle pour les Parties riveraines de la Convention sur l'eau de 1992. L'importance des accords pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières a en effet été reconnue au fil des ans. Par exemple, en 2016, le Groupe d'experts de haut niveau sur l'eau, convoqué par les Nations Unies et le Groupe de la Banque mondiale, a noté que « les accords et les arrangements institutionnels, tels que les organismes de bassin, peuvent offrir un moyen important de gérer les eaux transfrontières de manière équitable et durable et, en retour, de soutenir la prospérité et de maintenir la paix et la sécurité »⁶. Lorsqu'ils sont négociés et mis en œuvre de manière équitable et légitime⁷, ces accords peuvent contribuer à améliorer la gestion de l'eau et la coopération dans l'ensemble d'un bassin, ce qui peut se traduire par un grand nombre d'avantages économiques, sociaux et environnementaux directs et indirects pour toutes les parties prenantes.

Les accords ou autres arrangements sur les eaux transfrontières reflètent aussi fortement la volonté des États de travailler en coopération pour relever les défis communs dans le respect des normes internationales. L'adoption d'accords peut accroître l'accès à l'aide financière et technique des donateurs internationaux pour les projets de développement nationaux et régionaux, tels que les investissements conjoints visant à améliorer la production d'électricité et la production agricole, le développement des transports par voie d'eau, le commerce et les échanges régionaux, l'expansion du secteur touristique, la conservation régionale et la protection des écosystèmes.

Une enquête approfondie sur les accords relatifs aux eaux transfrontières menée par l'Université d'État de l'Oregon a conclu que les États travaillant en coopération dans le domaine des eaux transfrontières par le biais d'accords ont généralement le potentiel de réduire les tensions politiques, et que « l'établissement d'une capacité institutionnelle sous la forme d'accords, de traités ou de relations de travail informelles, peut contribuer à réduire la probabilité de conflit »⁸. En outre, « ces capacités institutionnelles se sont avérées très résistantes au fil du temps, même lorsque des conflits étaient en cours sur d'autres questions ».⁹

Comme indiqué dans le message clé 1 ci-dessous, les négociations, les mesures de confiance, l'échange d'informations et les activités conjointes qui aboutissent à la conclusion d'un accord

⁶ Groupe de haut niveau sur l'eau, [Making every drop count: An agenda for water cooperation](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW_Outcome.pdf) (Faire en sorte que chaque goutte compte – Programme d'action pour l'eau), 2018, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW_Outcome.pdf ; voir également le Groupe mondial de haut niveau sur l'eau et la paix, *Une question de survie*, 2017, <https://www.genevawaterhub.org/fr/ressource/une-question-de-survie>.

⁷ Voir Zeitoun, M., et Warner, J., "Hydro-hegemony : a framework for analysis of trans-boundary water conflicts", *Water Policy*, vol. 8 (5), 2006.

⁸ Wolf, A. T., Stahl, K., et Macomber, M. F., *Conflict and cooperation within international river basins : The importance of institutional capacity*, 2003 ; Yoffe S., et al, "Geography of international water conflict and cooperation : Data sets and applications", *Water Resources Research*, vol. 40, 2004.

⁹ Wolf, A. T., "The Transboundary Freshwater Dispute Database Project", *Water International*, vol. 24(2), 1999.

peuvent également renforcer les capacités, accroître la confiance et favoriser une compréhension commune entre les États. Toutefois, les accords doivent également être le fruit d'un processus légitime dans le cadre duquel les besoins et les intérêts de tous les États concernés sont pris en compte et équilibrés. Faute de quoi, les coûts et les avantages de la gestion des eaux transfrontières risquent de ne pas être optimisés ou répartis de manière équitable et raisonnable entre toutes les parties prenantes.¹⁰

Plus généralement, les accords fournissent une plate-forme à partir de laquelle les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières peuvent être réalisés et maintenus. Selon la note d'orientation sur le sujet, élaborée dans le cadre de la Convention sur l'eau de 1992¹¹, parmi ces avantages peuvent figurer :

- Des **avantages économiques** - en répondant aux exigences spécifiques liées à la qualité, à la quantité et à la périodicité des ressources en eau pour les activités économiques (agriculture, industrie, énergie, tourisme vert, transport par voie d'eau) et en réduisant l'impact des risques liés à l'eau.
- Des **avantages sociaux et environnementaux** - en améliorant la santé des écosystèmes et en produisant des avantages écologiques, ainsi que des avantages sociaux (effets sur la santé de l'amélioration de la qualité de l'eau, emploi et réduction de la pauvreté grâce aux avantages économiques et aux avantages culturels et récréatifs).
- Des **avantages de la coopération économique régionale** - création d'un environnement propice à une coopération et à des investissements plus larges au-delà du cours d'eau.
- Des **avantages en matière de paix et de sécurité** - y compris le renforcement de l'intégration régionale et des dépendances mutuelles, la réduction des tensions politiques et le développement d'outils et d'approches de résolution des conflits ; et,
- Des **avantages de la gouvernance** - notamment l'établissement de règles et de procédures claires pour la gestion conjointe, la protection des parties prenantes marginalisées et de l'environnement, et l'amélioration de la prise de décision fondée sur la science et la coopération.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, *Note d'orientation sur les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières*, 2015, https://unece.org/DAM/env/water/publications/2015/ECE_MP.WAT_47_Policy_Guidance_Benefits_Cooperation_Fr_light.pdf.
- Groupe mondial de haut niveau sur l'eau et la paix, *Une question de survie*, 2017, <https://www.genevawaterhub.org/fr/ressource/une-question-de-survie>.
- « Transboundary Water Governance » (Gouvernance des eaux transfrontières), dans Groupe de haut niveau sur l'eau, *Making every drop count: An agenda for water cooperation* (Faire en sorte que chaque goutte compte – Programme d'action pour l'eau), 2018, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/hlpwater/04-TransbounWaterGovernance.pdf>.

¹⁰ Voir Zeitoun et Warner, n° 7.

¹¹ CEE-ONU, *Note d'orientation sur les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières : identification, évaluation et communication*, 2015, https://unece.org/DAM/env/water/publications/2015/ECE_MP.WAT_47_Policy_Guidance_Benefits_Cooperation_Fr_light.pdf.

- CEE-ONU, *Questions fréquemment posées sur la Convention sur l'eau de 1992*, 2020, <https://unece.org/environment-policy/publications/frequently-asked-questions-1992-water-convention>.

B. Messages clés

Message clé 1 : Le processus d'élaboration d'un accord ou d'un autre arrangement est en soi un résultat important.

L'un des plus grands avantages de l'élaboration de tout accord sur les eaux transfrontières est le processus lui-même.

Un processus légitime menant à l'adoption d'un accord peut jouer un rôle essentiel en établissant les bases de sa mise en œuvre. Les avantages du processus peuvent inclure :

- Développer un ensemble commun de compétences techniques, juridiques et de gestion des processus - par exemple, l'organisation de réunions productives, la recherche de consensus, la négociation et la résolution efficace des conflits.
- Identifier les inégalités et les injustices et susciter le respect et l'appréciation des différents points de vue et préoccupations, notamment en offrant le temps et l'espace nécessaires à la réconciliation des griefs du passé, et en donnant la parole à ceux qui n'étaient pas représentés auparavant ou pas directement.
- Établir de liens de confiance et des rapports entre les Parties, des façons de travailler ensemble et une compréhension commune des modes de communication qui reflètent les différences sociales et culturelles.
- Créer des succès - par exemple par le biais de projets, de programmes et d'accords conjoints - qui développent des capacités partagées et égales, responsabilisent les Parties et les parties prenantes, établissent une appropriation, renforcent la volonté politique et démontrent concrètement les avantages de la coopération.
- Déterminer si, quand, comment et quel type de soutien de la part de tiers, par exemple, le renforcement des capacités, l'assistance technique, diplomatique ou juridique, peut être nécessaire ou utile.

Selon les relations existantes entre les Parties, ce processus peut prendre des années, voire des décennies. Dans certains cas, l'élaboration d'un accord peut être l'un des premiers efforts de coopération des Parties. Dans tous les cas, le fait de bâcler ou d'ignorer les résultats du processus soulignés ci-dessus risque de faire perdurer les conflits existants et de compromettre l'efficacité future de l'accord. Lorsqu'il est mené de manière appropriée, ce processus peut ouvrir la voie à un succès durable à long terme, bénéfique pour toutes les Parties concernées.

Souvent, les étapes nécessaires à l'élaboration d'un accord - recherche de faits, élaboration et analyse de scénarios, discussions, négociations - fournissent des occasions de faire progresser ces résultats. La collecte, la modélisation et l'analyse conjointes de données sont l'occasion de partager des points de vue différents, de combler les lacunes en matière de connaissances et d'établir une compréhension commune des conditions existantes et futures. Les exercices de vision partagée sont l'occasion d'apprécier les perspectives des parties prenantes, d'identifier les intérêts partagés et d'établir un langage commun pour décrire les buts et objectifs généraux. Les visites d'étude, les formations conjoints et les activités sociales permettent d'établir des rapports et de mettre en évidence les préoccupations propres à des contextes sociaux et culturels spécifiques - elles peuvent humaniser les relations entre Parties au cours de ce qui pourrait être un processus hautement contradictoire et créer un espace pour promouvoir la confiance et la

compréhension mutuelle. Le processus de négociation lui-même peut renforcer les compétences en matière d'écoute et de communication, promouvoir le respect et fournir des occasions de renforcer l'esprit d'équipe.

Il est essentiel d'intégrer ces éléments dans le processus d'élaboration de tout accord sur les eaux transfrontières pour en assurer le succès à long terme. Accepter de travailler ensemble est une chose, travailler réellement ensemble en est une autre. Mais c'est là le défi de la gestion des eaux partagées. L'utilisation du processus d'élaboration d'un accord pour répondre aux préoccupations, créer un sentiment d'appartenance et développer les compétences de base nécessaires pour travailler ensemble créera une base solide pour la mise en œuvre.

Message clé 2 : Les accords peuvent prendre diverses formes.

Les États sont libres de convenir de la forme d'accord ou autre arrangement qu'ils considèrent comme le plus approprié pour régir leurs eaux transfrontières. Les options comprennent une convention-cadre, un traité bilatéral ou multilatéral, un protocole, une déclaration conjointe, un protocole d'entente, un échange de lettres ou le procès-verbal convenu d'une réunion intergouvernementale.¹² Une convention ou un traité peut faire l'objet d'un examen plus approfondi et d'un processus officiel d'adoption par chaque Partie, c'est-à-dire de ratification. En comparaison, un protocole d'accord ou une déclaration commune peut simplement nécessiter une signature au niveau ministériel. Si une convention ou un traité ratifié, soutenu par la création d'un organe commun, tend à être la forme la plus courante d'accord contemporain sur les eaux transfrontières, il appartient en définitive aux États concernés de convenir de la forme qui conviendrait le mieux à leur contexte historique, juridique et politique particulier. Les accords peuvent également évoluer dans le temps.

Une approche courante consiste pour les États à conclure un traité bilatéral général couvrant toutes les eaux qu'ils partagent.¹³ Une autre approche commune consiste à adopter un accord qui couvre un cours d'eau, un lac ou un système aquifère spécifique.¹⁴ Lorsqu'il existe un accord plus large à l'échelle d'un bassin, des accords ultérieurs peuvent être adoptés à la fois au niveau bilatéral et au niveau du sous-bassin.

Dans de nombreux cas, les accords relatifs aux eaux transfrontières sont expressément maintenus larges afin de donner aux Parties la flexibilité nécessaire pour interpréter et mettre en œuvre l'accord de manière optimale, compte tenu de l'évolution des circonstances. Cela permet à la mise en œuvre de l'accord d'évoluer et de s'adapter à l'évolution des besoins et des capacités des Parties, à l'évolution des conditions hydrologiques et à l'évolution de la valeur de l'eau pour de multiples utilisations à différents moments. Cette même flexibilité ou ce même manque de spécificité peut toutefois conduire à des divergences entre les Parties sur la manière de mettre en œuvre l'accord, en particulier dans les cas où des changements majeurs de personnel ou de politique se produisent parmi les Parties concernées. Des griefs non résolus, un manque général de confiance, des Parties non représentées ou un manque de moyens pour

¹² Pour des exemples de différents types d'accords, voir CEE-ONU et UNESCO *Progress on Transboundary Water Cooperation – Global baseline for SDG indicator 6.5.2*, 2018, <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652>, p. 44.

¹³ Voir, par exemple, l'accord entre la Pologne et la République tchèque sur la coopération en matière de gestion de l'eau sur les cours d'eau transfrontières, 2017.

¹⁴ Voir, par exemple, l'Accord sur la création de la Commission du cours d'eau du Zambèze (« Accord du Zambèze, 2004 ») ; ou en Amérique latine, le Traité sur le Río de la Plata, 1969 et le Traité de Yacyretá, 1973.

contrôler la conformité - ainsi que des barrières sociales, culturelles et linguistiques qui peuvent avoir un impact sur les communications ou les procédures institutionnelles - peuvent rendre difficile la prise de décision conjointe. Dans certains cas, ces difficultés peuvent empêcher les Parties d'adopter des approches nouvelles ou innovantes qui pourraient faire progresser la mise en œuvre de l'accord ou exacerber les tensions - ce qui pourrait rendre l'accord obsolète. En fin de compte, la mise en œuvre des accords est un processus vivant qui doit être nourri pour croître, se renforcer et s'adapter aux circonstances spécifiques auxquelles il répond.

Message clé 3 : Tenir compte des lois et pratiques nationales et internationales existantes

Avant de négocier et de rédiger un accord sur les eaux transfrontières, il est nécessaire d'évaluer les obligations qu'un État pourrait déjà avoir contractées. Les États se tournent également vers la pratique internationale afin d'orienter l'élaboration de leurs accords spécifiques sur les eaux transfrontières. Par exemple, que les États en question soient Parties à la Convention sur l'eau de 1992 ou à la Convention sur les cours d'eau de 1997, ils peuvent se référer à ces deux instruments pour évaluer les dispositions qui pourraient être incluses dans leurs accords sur les eaux transfrontières. En outre, les engagements pris dans le cadre d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME) - tels que la Convention sur la diversité biologique (« Convention sur la biodiversité »), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (« Convention sur les changements climatiques »), la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (« Convention de Ramsar ») et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification - peuvent influencer sur le contenu d'un accord relatif aux eaux transfrontières. De même, les États peuvent avoir des engagements au titre des instruments relatifs aux droits de l'homme qui recoupent les engagements potentiels au titre d'un accord sur les eaux transfrontières.¹⁵

Lorsqu'ils élaborent un accord relatif aux eaux transfrontières, les États doivent également prendre toutes les mesures législatives d'application nécessaires. Il peut également s'avérer nécessaire d'abroger ou de modifier la législation nationale lorsque celle-ci peut être en conflit - directement ou indirectement - avec les dispositions de l'accord. Cette législation peut concerner des domaines autres que le secteur de l'eau, par exemple la biodiversité, l'énergie, l'agriculture ou le changement climatique.

Les processus d'identification du droit national et international existant dont les États doivent tenir compte lors de l'élaboration d'un accord sur les eaux transfrontières peuvent être réalisés initialement en effectuant une étude documentaire afin de retracer les liens entre les obligations d'un État en vertu des AME, des instruments relatifs aux droits de l'homme et d'autres lois internationales, ainsi qu'en vertu du droit national. Cela permettra aux États de prendre pleinement en considération la profondeur et l'étendue des obligations existantes et d'aborder toute difficulté potentielle avant d'adopter un nouvel accord.¹⁶

Ressources complémentaires

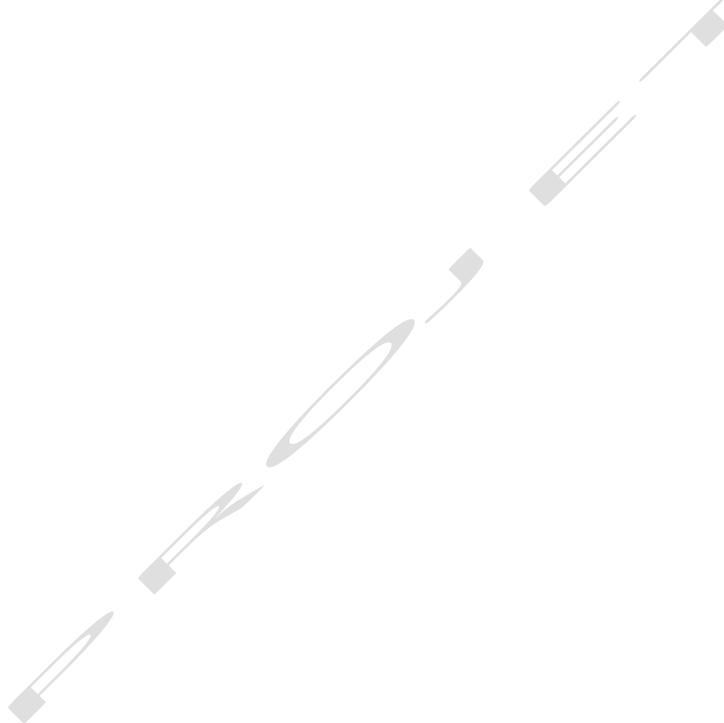
- Boisson de Chazournes, L., Leb, C., Tignino, M., "The UNECE Water Convention and Multilateral Environmental Agreements", in Tanzi, A., *et al.* (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and*

¹⁵ Voir l'aspect essentiel : Les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, p. 35-38.

¹⁶ Voir également l'aspect essentiel : Comptabiliser les dispositions existantes et futures, p. 98-99.

International Lakes - Its Contribution to International Water Cooperation (Brill/Nijhoff, 2015), p. 60-72.

- Mason, S.J.A. et Blank, D., *Mediating Water Use Conflicts in Peace Processes*, 2013, https://www.researchgate.net/publication/278024538_Mediating_Water_Conflict_in_Peace_Processes.
- CEE-ONU et UNESCO, *Progrès de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières - Cadre de référence mondial pour l'indicateur 6.5.2 des ODD*, 2018, <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652>.
- ONU-Eau, [Water cooperation in action: Approaches, tools, and processes](#) (La coopération dans le domaine de l'eau en action : approches, outils et processus), 2013, https://www.un.org/waterforlifedecade/water_cooperation_2013/pdf/water_cooperation_in_action_approaches_tools_processes.pdf.
- UN-Water, [The United Nations global water conventions: Fostering sustainable development and peace](#) (Les conventions mondiales sur l'eau des Nations Unies : favoriser le développement durable et la paix), 2020, <https://www.unwater.org/publications/the-united-nations-global-water-conventions-fostering-sustainable-development-and-peace/>.



Partie III. Outil

Module 1. Préambule

Le préambule d'un accord comprend, en termes larges et généraux, le contexte et la vision ou l'objectif qui ont déclenché la décision d'élaborer l'accord, ainsi que le contexte et les préoccupations politiques, économiques, sociales ou environnementales que les Parties partagent. La vision et l'objectif énoncés dans le préambule peuvent intégrer des principes, des approches et des valeurs partagés.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction du préambule

- **Un préambule aide les Parties à interpréter un accord.**

En exposant la vision globale que la mise en œuvre d'un accord cherche à accomplir, le préambule d'un accord, comme le reconnaît l'article 31(2) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (« Convention de Vienne de 1969 »), fournit le contexte pour l'interprétation des sections opérationnelles d'un accord. Les Parties à un accord peuvent donc avoir intérêt à énoncer clairement dans le préambule les buts et objectifs généraux à atteindre par la mise en œuvre de l'accord, ainsi que sa relation avec d'autres instruments juridiques et institutions qui opèrent au niveau mondial, régional ou sous-régional, car cela permettra une interprétation systémique et dynamique de l'accord.

- **Un préambule peut fournir des orientations générales sur les questions émergentes.**

De manière générale, le préambule fait référence aux défis et priorités actuels en matière d'eau, ainsi qu'à leur évolution possible à l'avenir. Au fur et à mesure que la sensibilisation à l'environnement augmente, de nouveaux défis peuvent apparaître, par exemple, les impacts futurs du changement climatique. Ces questions émergentes peuvent être généralement mentionnées dans le préambule d'un accord afin de reconnaître la capacité de l'accord à évoluer à la lumière des circonstances changeantes et des défis émergents.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 1 : Charte de l'eau du bassin du Niger, 2008

Charte de l'eau du bassin du Niger, 2008

Préambule

Les États parties à la présente Charte de l'eau du bassin du Niger (...)

Considérant le droit fondamental de chaque individu à l'accès à l'eau ;

Considérant que l'eau est un bien écologique, social et économique dont la préservation est d'intérêt général (...);

Ayant à l'esprit les progrès réalisés dans le développement et la consolidation du droit international de l'eau, initiés par les Règles d'Helsinki de 1966 relatives à l'utilisation des eaux de cours d'eau internationaux ;

S'appuyant notamment sur les conclusions de la Conférence internationale des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 1992), à travers la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et Action 21 (chapitre 18) (...)

Se référant à la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et à la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, adoptée à New York le 21 mai 1997 ;

Rappelant les accords bilatéraux et multilatéraux régissant l'utilisation de certaines Parties du bassin du Niger (...)

Autres exemples : Accord sur l'aquifère Guarani, 2010 ; Accord sur la coopération pour le développement durable du bassin du Mékong, 1995 (« Accord du Mékong, 1995 »), préambule.

Ressources complémentaires (non exhaustif)

- Mbengue, M. M. , "The Notion of Preamble" in Wolfrum, R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online edition) (Oxford University Press, 2008).
- Wolfrum, R., "Préambule" dans Simma, B. (ed.), *The Charter of the United Nations : A commentary* (Oxford University Press, 1994), p. 45-48.

Module 2 - Dispositions générales

Élément constitutif : Définitions ou utilisation des termes

Aspect essentiel : identifier et définir les termes et concepts clés

La plupart des accords ou autres arrangements sur les eaux transfrontières comprennent une section qui définit les termes spécifiques utilisés dans l'accord. Les définitions établissent une signification commune des termes ou abrègent les termes couramment utilisés dans l'accord. La définition des termes dans le contexte d'un accord doit refléter le sens spécifique que les États cherchent à donner aux mots utilisés dans l'accord et dans son contexte. Parmi les exemples de termes définis dans les accords figurent le « bassin », le « cours d'eau », les « Parties », le « régime des eaux », la « Commission », l'« utilisation durable », l'« impact transfrontière », l'« écosystème » et la « pollution ».

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction d'une disposition relative aux définitions ou à l'utilisation de termes

- **Un accord doit définir un terme lorsqu'il risque d'être mal interprété ou litigieux, et lorsque son utilisation dans le cadre de l'accord est différente de la manière dont il peut être défini dans d'autres instruments internationaux ou nationaux.**

Certains termes peuvent être interprétés différemment par les Parties qui négocient un accord. Parvenir à une compréhension commune de la définition et de l'utilisation de ces termes ou concepts peut éviter des différends lors de la mise en œuvre de l'accord. Toutefois, certains termes peuvent également ne pas être définis afin de permettre une certaine souplesse dans la négociation et la mise en œuvre ultérieure d'un accord. Lorsque l'on inclut des définitions dans un accord, il est important d'examiner si ces termes sont définis dans d'autres instruments auxquels les Parties sont soumises. Par exemple, des termes clés tels que « eaux transfrontières », « impact transfrontière », « substances dangereuses » et « meilleure technologie disponible » sont définis dans la Convention sur l'eau de 1992 (art.1). De même, la Convention de 1997 sur les cours d'eau fournit plusieurs définitions tout au long de son texte, notamment pour « cours d'eau », « cours d'eau international », « État du cours d'eau » et « organisation régionale d'intégration économique ».

- **Il existe une grande diversité dans la pratique.**

Différentes approches de l'inclusion de définitions et de l'utilisation de termes peuvent être observées dans la pratique des traités. Certains accords n'incluent que quelques termes de base, tandis que d'autres peuvent contenir une liste exhaustive de termes définis. En fin de compte, il appartiendra aux Parties de décider quels termes il est important pour elles de définir afin de soutenir la mise en œuvre de l'accord.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 2 : Statut du fleuve Uruguay, 1975

Statut du fleuve Uruguay, 1975

Article 2. Aux fins du présent Statut, on entend par :

- (a) « Parties » : la République orientale de l'Uruguay et la République argentine ;
- (b) « Traité », le Traité entre la République orientale de l'Uruguay et la République argentine concernant la frontière constituée par le fleuve Uruguay, signé à Montevideo le 7 avril 1961 ;
- (c) « fleuve », la section du fleuve Uruguay visée à l'article premier du Traité ;
- (d) « Statut », le présent instrument juridique ;
- (e) « Commission » désigne la Commission administrative du fleuve Uruguay établie en vertu du Statut ;
- (f) « Protocole », le Protocole relatif à la démarcation et la définition de la frontière argentine-uruguayenne sur l'Uruguay, signé à Buenos Aires le 16 octobre 1968.

Autres exemples : La Convention sur la gestion durable du lac Tanganyika, 2003 (« Convention sur le lac Tanganyika, 2003 »), art. 1 ; et le Protocole amendant l'Accord de 1978 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, tel qu'il a été modifié le 16 octobre 1983 et le 18 novembre 1987 (« Accord sur les Grands Lacs, 2012 »), art. 1.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention : User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, https://www.researchgate.net/publication/230734482_UN_Watercourses_Convention_User's_Guide, p. 75-85.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, <https://unece.org/environment-policy/publications/guide-implementing-water-convention>, p. 105-106.
- Rieu-Clarke, A., "Definitions and use of terms (Article 2)", dans Boisson de Chazournes, L., et al. (eds.), *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses - A Commentary* (Oxford University Press, 2018), p. 45.

Module 2 - Dispositions générales

Élément constitutif : Objectifs

Aspect essentiel : objectifs généraux et spécifiques de l'accord

Les objectifs reflètent les aspirations et les buts des États qui négocient un accord sur les eaux transfrontières. Cet élément constitutif incorpore, définit et délimite expressément l'objet d'un accord. Ces dernières décennies, les accords sur les eaux transfrontières ont de plus en plus tendance à adopter une approche holistique qui tient compte des intérêts sociaux, économiques et environnementaux.¹⁷ Dans ce contexte, les objectifs généraux peuvent promouvoir des aspirations telles que la protection de l'environnement, la gestion intégrée des ressources en eau, l'utilisation durable des eaux transfrontières, le renforcement de la paix et de l'intégration régionales, ainsi que l'amélioration des moyens de subsistance et la réduction de la pauvreté.¹⁸ Ces objectifs généraux peuvent guider le développement d'objectifs plus spécifiques qui constituent la base de stratégies et d'actions concrètes et tangibles.

Encadré 3 : Accord portant création de la Commission binationale pour la gestion intégrée des ressources en eau des bassins transfrontières partagés par l'Équateur et le Pérou, 2017.

Accord portant création de la Commission binationale pour la gestion intégrée des ressources en eau des bassins transfrontières partagés par l'Équateur et le Pérou, 2017.

Un exemple d'accord récent qui embrasse une approche intégrée de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières est l'Accord de 2017 portant création de la Commission binationale pour la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) des bassins transfrontières partagés entre l'Équateur et le Pérou. L'accord définit et incorpore expressément une approche de GIRE pour réguler les neuf bassins partagés¹⁹ entre l'Équateur et le Pérou.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction d'une disposition relative aux objectifs

- **Utilisez les objectifs afin d'établir une base pour la poursuite de la coopération.**

La capacité des Parties à négocier et à adopter des objectifs généraux et spécifiques dépendra de leur niveau de coopération existant. Des accords n'intégrant que des objectifs généraux

¹⁷ McCaffrey, S.C, "The progressive development of international water law", dans Loures, F. et Rieu-Clarke, A. (eds.), *The UN Watercourses Convention in Force* (Routledge, 2013), p. 10-11.

¹⁸ Voir, par exemple, la Convention sur le lac Tanganyika, 2003 ; la Convention de 1998 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable des eaux des bassins hydrographiques luso-espagnols (« Convention d'Albufeira, 1998 ») ; et la Convention sur la protection du Rhin, 1999 (« Convention du Rhin, 1999 »). Pour la paix et l'intégration régionales et l'amélioration des moyens de subsistance, voir le Protocole révisé sur les cours d'eau partagés dans la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), 2000 (« Protocole révisé de la SADC, 2000 »).

¹⁹ Ces bassins comprennent ceux qui se jettent dans l'océan Pacifique, c'est-à-dire les bassins de Zarumilla, Puyango-Tumbes et Catamayo-Chira, et ceux qui se jettent dans le fleuve Amazone, c'est-à-dire les bassins de Mayo-Chinchipe, Santiago, Morona, Pastaza, Conambo-Tigre et Napo.

peuvent être bénéfiques pour les cours d'eau, les lacs ou les aquifères pour lesquels il n'existe pas de mécanismes de gestion conjointe. Dans ces cas, les objectifs généraux servent de cadre initial pour les discussions futures.

- **Utiliser des objectifs spécifiques pour guider une mise en œuvre et une interprétation efficaces.**

Des objectifs spécifiques permettront de clarifier les étapes et les actions tangibles nécessaires pour atteindre les visées de la coopération, qui pourront ensuite être contrôlées. Ces objectifs spécifiques peuvent se refléter dans le développement de plans de gestion des eaux transfrontières, peuvent orienter l'harmonisation des législations nationales ou aider à l'allocation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de l'accord.

- **Un équilibre doit être trouvé entre la spécificité et la nécessité pour un accord de s'adapter à l'évolution des circonstances et des priorités.**

L'efficacité d'un accord peut être évaluée en fonction de la mesure dans laquelle ses objectifs ont été atteints. L'incorporation d'objectifs et de jalons clairs qui définissent expressément les délais et les étapes progressives nécessaires pour remplir les engagements contenus dans un accord peut permettre aux États et à tout organe commun de suivre et de rendre compte de leurs progrès et d'ajuster les approches spécifiques de la gestion des eaux transfrontières, si nécessaire. Toutefois, pour permettre à l'accord de s'adapter au fil du temps, les États peuvent préférer fixer des objectifs spécifiques assortis de délais dans le cadre d'instruments complémentaires, tels qu'un programme de travail adopté par un organe commun, plutôt que dans un accord lui-même.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 4 : Traité de coopération amazonienne, 1987

Traité de coopération amazonienne, 1987

Article 1

Les Parties contractantes conviennent d'entreprendre des actions et des efforts conjoints pour promouvoir le développement harmonieux de leurs territoires amazoniens respectifs, de telle sorte que ces actions conjointes produisent des résultats équitables et mutuellement bénéfiques et permettent également la préservation de l'environnement, ainsi que la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles de ces territoires.

Autres exemples : Traité entre le gouvernement de la République de Moldova et le Cabinet des ministres de l'Ukraine sur la coopération dans le domaine de la protection et du développement durable du bassin du Dniestr, 2012 (« Traité du Dniestr, 2012 »), art. 1 ; la Convention sur le lac Tanganyika, 2003, art. 2 ; et la Convention pour la protection du Rhin, 1999 (« Convention du Rhin, 1999 »), art. 3.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU et UNESCO, *Progrès de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières - Cadre de référence mondial pour l'indicateur 6.5.2 des ODD*, 2018.

- CEE-ONU, *La Convention sur l'eau : répondre aux défis mondiaux de l'eau*, 2018, https://unece.org/sites/default/files/2021-07/ECE_MP.WAT_52_FRE_WEB.pdf.
- CEE-ONU, *Identifying, assessing and communicating the benefits of transboundary water cooperation* (Identifier, évaluer et communiquer les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières), 2018, <https://unece.org/environment-policy/publications/identifying-assessing-and-communicating-benefits-transboundary>.

Module 2 - Dispositions générales

Élément constitutif : Portée

Aspect essentiel : paramètres géographiques et fonctionnels d'un accord

Le champ d'application définit les éléments géographiques, hydrographiques, hydrologiques et substantiels couverts par un accord, ainsi que ses limites. Ce faisant, les dispositions relatives au champ d'application décrivent généralement les ressources en eau, les terres et les ressources associées, les utilisations et/ou les activités couvertes par l'accord. Les États peuvent décider de développer initialement un accord large sur un bassin partagé ou de commencer par des masses d'eau subsidiaires qui forment ou traversent des frontières entre les États, comme précurseur d'un accord plus large, à l'échelle du bassin.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction d'une disposition relative au champ d'application

- **Adopter une approche à l'échelle du système ou du bassin.**

Les accords sur les eaux transfrontières peuvent s'appliquer aux cours d'eau successifs et/ou contigus, au cours d'eau principal et/ou à ses affluents, aux eaux de surface et/ou aux eaux souterraines, aux écosystèmes terrestres et aux écosystèmes aquatiques. La pratique observée dans la plupart des accords contemporains sur les eaux transfrontières consiste à reconnaître l'unité physique d'un bassin hydrographique, d'un sous-bassin et d'un système aquifère transfrontières. La Convention de 1997 sur les cours d'eau, par exemple, utilise le terme « cours d'eau », qui est défini comme « un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant, du fait de leurs relations physiques, un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun », tandis qu'un « cours d'eau international » désigne « un cours d'eau dont les parties se trouvent dans des États différents » (art. 2 a) et b)).²⁰ Une autre approche consiste à se référer au bassin ou au sous-bassin. Par exemple, les Règles d'Helsinki de 1966 utilisent le terme « bassin versant international » pour désigner une « zone géographique s'étendant sur deux États ou plus et déterminée par les limites de l'aire d'alimentation du réseau hydrographique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines, aboutissant en un point commun ».²¹

- **Champ d'application fonctionnel.**

Un accord ou un arrangement sur les eaux transfrontières doit également énoncer les types d'utilisations ou d'activités qu'il couvre. À cet égard, la pratique des États diffère. Certains

²⁰ Voir également la Convention sur l'eau de 1992 (art. 1(1)), et la Commission du droit international (CDI), *Projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières*, 2008, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/draft_articles/8_5_2008.pdf (art. 2(c)).

²¹ Articles sur l'utilisation des eaux des fleuves internationaux (« Règles d'Helsinki »), adoptés par l'Association de droit international lors de sa 52e conférence à Helsinki, août 1966, https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf.

accords se concentrent sur des secteurs spécifiques, comme la navigation ou l'hydroélectricité, tandis que d'autres ont un champ d'application plus large qui englobe de multiples utilisations et utilisateurs. Par exemple, l'Accord du Mékong de 1995 inclut dans son champ d'application « l'irrigation, l'hydroélectricité, la navigation, la lutte contre les inondations, la pêche, le flottage du bois, les loisirs et le tourisme » (art. 1).

Comment formuler une disposition sur le champ d'application ? Exemples de la pratique conventionnelle

Encadré 5 : Charte de l'eau du bassin de la Volta, 2019

Charte de l'eau du bassin de la Volta, 2019

Article 2 : Champ d'application

1. La Charte de l'eau s'applique au fleuve Volta et à l'ensemble des ressources en eaux de surface et souterraines et écosystèmes associés, compris dans les limites géographiques de son bassin versant.

2. La présente Charte de l'eau régit toutes les mesures et activités publiques ou privées, en cours et projetées dans le bassin, ayant un impact transfrontière significatif, notamment celles entreprises pour :

[...]

- a) une meilleure connaissance des ressources partagées en eau de surface et souterraine ainsi que des écosystèmes associés ;
- b) une meilleure gouvernance des ressources en eau partagées du bassin ;
- c) la mobilisation et l'utilisation des ressources en eau partagées pour la satisfaction des besoins socio-économiques et environnementaux susceptibles d'avoir un impact sur les ressources en eau ou l'environnement ;
- d) la préservation, la protection et la restauration de l'état écologique des ressources en eau et des écosystèmes associés ainsi que la lutte contre les situations dommageables.

3. Une Annexe à la Charte de l'eau détermine la Carte du bassin versant du fleuve Volta.

Autres exemples : la Convention d'Albufeira, 1998, art. 1 et 3 ; le Traité entre les États-Unis et la Grande-Bretagne relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis, 1909, article préliminaire et art. II ; et Accord du Mékong, 1995, art. 1, 5(A) et 5(B).

Ressources complémentaires (*non exhaustives*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide* (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur), 2012, p. 66-74.
- CEE-ONU, Guide pour l'application de la Convention sur l'eau, 2013, <https://unece.org/environment-policy/publications/guide-implementing-water-convention>, p. 13-18.
- Arcari, M., "Scope of the Convention (Article 1)" (Champ d'application de la Convention (article 1)), in Boisson de Chazournes, L., et al. (eds.), *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses - A Commentary* (Oxford University Press, 2018), p. 31- 44.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Droits et obligations substantiels généraux

Aspect essentiel : Utilisation équitable et raisonnable

Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable est une norme largement acceptée dans la gestion des eaux transfrontières, comme en témoigne son inclusion dans les deux conventions mondiales sur l'eau et dans de nombreux accords existants relatifs aux eaux transfrontières.²² Fondé sur le droit international coutumier et la doctrine de la « souveraineté territoriale limitée », le principe donne à chaque État partageant un bassin, un sous-bassin ou un aquifère le droit à une part équitable et raisonnable de l'utilisation, de la mise en valeur et de la protection de celui-ci.²³ La Commission du droit international (CDI) soutient que le principe équitable et raisonnable fournit un cadre permettant de concilier des intérêts concurrents afin que « les États du cours d'eau s'assurent tous le maximum d'avantages possible et répondent le mieux possible à tous leurs besoins tout en réduisant au minimum les dommages causés à chacun d'entre eux et la part non satisfaite de leurs besoins ».²⁴

Une part équitable de l'utilisation et des avantages des eaux transfrontières n'est pas nécessairement une part égale. Pour déterminer ce qui est équitable et raisonnable, il convient de tenir compte d'une série de facteurs, notamment : « (a) les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres facteurs de caractère naturel ; (b) les besoins économiques et sociaux des États du cours d'eau intéressés ; (c) la population tributaire du cours d'eau dans chaque État du cours d'eau ; (d) les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau dans un État du cours d'eau sur d'autres États du cours d'eau ; (e) les utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau ; (f) la conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau ainsi que les coûts des mesures prises à cet effet ; (g) l'existence d'autres options, de valeur comparable, susceptibles de remplacer une utilisation particulière actuelle ou envisagée ».²⁵ Si aucune utilisation de l'eau n'est intrinsèquement prioritaire, les « besoins

²² Convention sur les cours d'eau de 1997, art. 5 et 6 ; Convention sur l'eau, art. 2 ; Accord de 1995 sur la coopération pour le développement durable du bassin du Mékong, (« Accord du Mékong, 1995 »), art. 5. Voir également International Law Association, *The Berlin Rules on Water Resources*, 2004, https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA_Berlin_Rules-2004.pdf ; CDI, Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et commentaires y relatifs, 1994, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/8_3_1994.pdf (« Projet d'articles de 1994 »), art. 5(11) ; Cour internationale de Justice, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hongrie/Slovaquie), arrêt du 25 septembre 1997, <https://www.icj-cij.org/en/case/92/judgments>, par. 85-87 ; et Cour permanente d'arbitrage, *Indus Waters Kishenganga Arbitration* (Pakistan/Inde), sentence partielle du 18 février 2013, <https://pca-cpa.org/fr/cases/20/>. 134.

²³ Voir Projet d'articles de 1994, n° 22, art. 5(2) ; et Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide* (Convention des Nations Unies sur les cours d'eau : Guide de l'utilisateur), 2012, https://www.researchgate.net/publication/230734482_UN_Watercourses_Convention_User's_Guide, p. 100 et 106.

²⁴ Projet d'articles de 1994, n° 22, art. 5(3).

²⁵ Convention de 1997 sur les cours d'eau, art. 6.

humains essentiels » et les écosystèmes des cours d'eau internationaux bénéficient d'une attention particulière.²⁶

Points à prendre en compte lors de la rédaction d'une disposition sur l'utilisation équitable et raisonnable

- **La relation entre ce principe et les autres obligations de l'accord.**

Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable est lié à d'autres obligations telles que le devoir de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir un dommage significatif²⁷, le devoir de coopérer²⁸ et l'obligation de notification et de consultation sur les mesures prévues²⁹. Par exemple, la notification des mesures envisagées constitue un élément déclencheur important permettant aux États potentiellement affectés d'évaluer si ces mesures sont conformes au principe.

- **L'inclusion d'une disposition sur l'utilisation équitable et raisonnable souligne l'obligation de partager les avantages et les coûts de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières.**

L'inclusion du principe de l'utilisation équitable et raisonnable dans un accord fournit la base à partir de laquelle les États peuvent partager les avantages des eaux transfrontières. Ce principe reconnaît également que les droits souverains territoriaux des États partageant des bassins, sous-bassins et aquifères sont limités par l'obligation de respecter les droits des autres États partageant ces eaux, que ce soit en amont ou en aval.

- **Les États peuvent fournir une liste de facteurs à prendre en compte pour déterminer ce qui est équitable et raisonnable ou ne fournir qu'une disposition générale.**

Alors que certaines pratiques conventionnelles énoncent simplement une exigence générale selon laquelle les États doivent utiliser un cours d'eau, un lac ou un aquifère particulier de manière équitable et raisonnable, d'autres traités énumèrent également les facteurs à prendre en compte pour déterminer ce qui est équitable et raisonnable. Une disposition énonçant les critères visant à déterminer l'utilisation équitable et raisonnable permet aux États d'identifier certains des éléments les plus importants à prendre en compte dans le partage des eaux transfrontières, bien que la formulation des facteurs ne doive pas être exhaustive afin que les États puissent tenir compte de critères supplémentaires à mesure que les circonstances évoluent.

²⁶ Convention de 1997 sur les cours d'eau, art.10 et *UN Watercourses Convention: User's Guide* (Convention des Nations Unies sur les cours d'eau : Guide de l'utilisateur), no. 23, p. 100.

²⁷ Voir l'aspect essentiel : Obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir tout dommage significatif, p. 23-25.

²⁸ Voir l'aspect essentiel : Obligation générale de coopérer, p. 29-30.

²⁹ Voir l'aspect essentiel : Notification et consultations concernant les mesures prévues, p. 70-71.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 6 : Accord de coopération sur le développement, la gestion et l'utilisation durable des ressources en eau du cours d'eau Buzi, 2019.

Accord de coopération sur le développement, la gestion et l'utilisation durable des ressources en eau du cours d'eau Buzi, 2019 (« Accord du Buzi, 2019 »).

Article 8 - Utilisation équitable et raisonnable

1. Le cours d'eau Buzi doit être géré et utilisé de manière équitable et raisonnable.
2. Dans l'application de l'utilisation équitable et raisonnable, les Parties tiennent compte de tous les facteurs et circonstances pertinents, y compris les suivants :
 - a) les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres d'un caractère naturel ;
 - b) les besoins sociaux, économiques et environnementaux des Parties ;
 - c) la population tributaire du cours d'eau Buzi sur le territoire des Parties ;
 - d) les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau Buzi sur le territoire de l'une ou l'autre des Parties ;
 - e) les utilisations existantes et potentielles des eaux du cours d'eau Buzi ;
 - f) les infrastructures existantes et prévues qui ont la capacité de réguler le débit du cours d'eau ;
 - g) la conservation, la protection, le développement et l'utilisation économique des ressources en eau du cours d'eau Buzi et le coût des mesures prises à cet effet ;
 - h) la disponibilité d'alternatives de valeur comparable, à une utilisation prévue ou existante des eaux du cours d'eau Buzi ; et
 - i) les accords en vigueur entre les Parties.
3. Le poids à accorder à chaque facteur est déterminé par son importance par rapport à celle d'autres facteurs pertinents. Pour déterminer ce qui constitue une utilisation équitable et raisonnable, tous les facteurs pertinents doivent être considérés ensemble et une conclusion doit être tirée à partir de ces éléments.

Autres exemples : Charte de l'eau du bassin du lac Tchad, 2012, art. 10 et 13 ; Accord portant création de la Commission du cours d'eau du Zambèze, 2004 (« Accord sur le Zambèze, 2004 »), art.13 ; Accord-cadre sur le bassin de la Save, 2002 (« Accord de la Save, 2002 »), art. 7 ; et Accord sur l'aquifère Guarani, 2010, art. 4.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 100-116.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 22-25.
- Salman, S. M.A. , "Equitable and Reasonable Utilization and the Obligation Against Causing Significant Harm : Are they Reconcilable ?", *American Journal of International Law Unbound*, vol. 115, 2021.



Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou des autres arrangements

Élément constitutif : Droits et obligations substantiels généraux

Aspect essentiel : Obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir tout dommage significatif

Un autre principe bien établi du droit international coutumier est l'obligation pour les États de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les dommages significatifs aux autres États partageant des eaux transfrontières. Il peut s'agir de dommages à la santé ou à la sécurité des personnes, d'entraves à l'utilisation des eaux à des fins bénéfiques et/ou de dommages aux organismes vivants des systèmes de cours d'eau.³⁰ Le principe n'impose pas une obligation absolue de non-préjudice, mais demande plutôt aux États d'*adopter toutes les mesures appropriées* pour prévenir tout dommage significatif. L'article 3 de la Convention sur l'eau de 1992 donne des indications sur le type de mesures qui pourraient être adoptées, mais les États doivent évaluer quelles mesures sont « appropriées » dans leur situation particulière.³¹ À cet égard, le terme « approprié » est considéré comme intégrant une norme de diligence raisonnable. Selon la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, le devoir de diligence requise « implique la nécessité non seulement d'adopter les normes et mesures appropriées, mais encore d'exercer un degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle administratif des opérateurs publics et privés, par exemple en assurant la surveillance des activités entreprises par ces opérateurs, et ce, afin de préserver les droits de l'autre partie ». ³²

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition relative au dommage significatif

- Certains accords utilisent le terme d'impact transfrontière alors que d'autres font référence à un dommage significatif.

Certains accords, conformément à la Convention de 1997 sur les cours d'eau, leurs Parties sont tenues de prendre toutes les mesures appropriées pour éviter de causer un dommage significatif à toute autre Partie (voir par exemple l'art. 7(3) de l'Accord portant création de la Commission Orange-Senqu, 2000, « Accord ORASECOM, 2000 »), tandis que d'autres traités s'alignent davantage sur la Convention sur l'eau de 1992, en faisant référence à « l'impact transfrontière » (voir par exemple l'Accord entre la Finlande et la Suède concernant les cours d'eau transfrontières, 2009 ; ou « l'impact transfrontière préjudiciable », voir par exemple la Convention sur le lac Tanganyika, 2003). L'Accord de la Save de 2002 comprend même une disposition sur l'« impact transfrontière » (article 8) et une autre sur l'« absence de dommage » (article 9). L'Accord de la Save soutient l'analyse de la relation entre la Convention sur l'eau de 1992 et la Convention sur les cours d'eau de 1997, qui suggère que les deux approches sont complémentaires.³³

³⁰ *UN Watercourses Convention: User's Guide* (Convention des Nations Unies sur les cours d'eau : Guide de l'utilisateur), no. 23, p. 117.

³¹ *Ibid.* p. 119.

³² Cour internationale de Justice, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/135/arrets> (« Affaire des Usines de pâte à papier »), par. 197.

³³ Tanzi, A., *La Convention sur l'eau de la Commission économique pour l'Europe et la Convention sur les cours d'eau des Nations Unies - Une analyse de leur contribution harmonisée au droit international de l'eau*, 2015, p. 28-31.

- **L'inclusion d'une disposition sur les dommages significatifs aide les États à adopter des mesures pour atténuer ou éliminer les dommages environnementaux.**

L'inclusion d'une disposition sur le dommage significatif aide les États à mettre en œuvre les obligations du droit international de l'environnement qui lient souvent les États partageant des eaux transfrontières, et sert également de passerelle entre les obligations de fond et de procédure. Par exemple, l'adoption de mesures et d'outils, tels que l'évaluation de l'impact sur l'environnement, peut être considérée comme une mesure appropriée pour prévenir les dommages significatifs.³⁴

- **Pas de dommage ou pas de dommage significatif.**

Une distinction peut être faite entre « aucun dommage » et « dommage significatif ». Alors que le premier interdit toute modification des eaux, le second ne couvre pas les dommages insignifiants causés au territoire et à l'environnement d'un autre État. Dans ses travaux sur la Convention de 1997 sur les cours d'eau, la CDI a adopté la définition suivante du « dommage significatif » : « Le terme « dommage » (*harm*) est utilisé au sens factuel. Il doit y avoir une atteinte réelle à l'utilisation, une atteinte à la santé ou aux biens, ou un effet nocif sur l'écologie du cours d'eau ».³⁵

- **Reconnaître que les dommages peuvent également être causés en amont.**

Si les États situés en amont peuvent causer des dommages aux États situés en aval, les États en amont peuvent également être affectés par le verrouillage potentiel des utilisations futures de l'eau causé par une utilisation antérieure et la revendication de droits sur cette eau par les États en aval.³⁶ Dans ce contexte, il convient de noter que la Convention sur les cours d'eau de 1997 et la Convention sur l'eau de 1992 ne font aucune distinction entre les droits et obligations des États en amont et en aval. Certains traités abordent explicitement le concept de forclusion des utilisations futures. L'article 4 de la Charte des eaux du fleuve Sénégal, 2002, par exemple, souligne l'importance d'informer tous les États riverains de la possibilité de projets futurs, quelle que soit leur situation dans le bassin.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 7 : Accord sur l'aquifère Guarani, 2010

Accord sur l'aquifère Guarani, 2010

Article 6

Les Parties qui réalisent des activités ou des travaux d'utilisation des ressources en eau du système aquifère Guarani, sur leurs territoires respectifs, adoptent toutes les mesures nécessaires pour éviter de causer des dommages significatifs aux autres Parties ou à l'environnement.

³⁴ Voir l'élément constitutif : Évaluation de l'impact sur l'environnement et l'évaluation stratégique environnementale, p. 75-79.

³⁵ CDI, Quatrième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, https://legal.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_412.pdf, p. 238.

³⁶ Voir Salman, S.M.A., "Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses", *Water International*, vol. 35(4), 2010, p. 350-384.

Article 7

Lorsqu'elle cause un dommage significatif à une ou plusieurs Parties ou à l'environnement, la Partie qui a causé le dommage significatif adopte toutes les mesures nécessaires pour éliminer ou atténuer ce dommage.

Autres exemples : Le traité du Dniestr, 2012, art. 12 ; et le Statut du fleuve Uruguay, 1975, chapitre IX.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 117-121.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 19-21.
- Tanzi, A., *La Convention sur l'eau de la Commission économique pour l'Europe et la Convention sur les cours d'eau des Nations Unies - Une analyse de leur contribution harmonisée au droit international de l'eau*, 2015, https://unece.org/sites/default/files/2021-04/ECE_MP_WAT_42_FRE.pdf, p. 28-31.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou des autres arrangements

Élément constitutif : Droits et obligations substantiels généraux

Aspect essentiel : Obligation générale de protéger les écosystèmes

Un écosystème est constitué d'éléments biologiques ou non qui sont interdépendants et fonctionnent comme un ensemble.³⁷ La Convention de 1997 sur les cours d'eau prévoit que « les États du cours d'eau séparément et, s'il y a lieu conjointement, protègent et préservent les écosystèmes des cours d'eau internationaux » (article 20).³⁸ Cette obligation de protéger les écosystèmes, qui constitue le fondement de la protection de l'environnement, peut être considérée comme une extension du principe général d'utilisation équitable et raisonnable.³⁹ En outre, l'obligation de prendre les mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière comprend la protection des écosystèmes, par exemple en prévenant la pollution ou en évitant l'introduction d'espèces exotiques ou nouvelles qui pourraient avoir des effets néfastes sur l'écosystème. L'obligation de protéger les écosystèmes requiert des États partageant des eaux transfrontières qu'ils prennent diverses mesures pour conserver les ressources en eau, notamment en régulant le débit et en luttant contre les inondations, la pollution, l'érosion, la sécheresse et l'intrusion d'eau salée.⁴⁰ L'obligation de protéger les écosystèmes des eaux transfrontières peut aider les États à s'acquitter de leurs obligations au titre des AME et à soutenir les progrès vers la réalisation des ODD, tels que ceux relatifs aux écosystèmes aquatiques et terrestres (ODD 14 et 15) et au changement climatique (ODD 13).

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition sur la protection des écosystèmes

- **Un accord peut inclure une disposition sur la protection des écosystèmes en termes généraux et/ou spécifiques.**

Les États partageant des eaux transfrontières peuvent prévoir une obligation générale de protection des écosystèmes et/ou inclure des directives et des normes spécifiques, par exemple

³⁷ Projet d'articles 1994, n° 22, p. 119.

³⁸ Voir également les art. 21-26.

³⁹ Projet d'articles 1994, n° 22, p. 119.

⁴⁰ Ibid.

sur les rejets de déchets et de substances polluantes. Ces normes contribuent à garantir le bon état des eaux transfrontières et les services fournis par les écosystèmes.⁴¹

- **Les États partageant des eaux transfrontières peuvent choisir de rendre opérationnel leur devoir de protection de l'écosystème en identifiant des espèces ou des zones spécifiques à protéger.**

L'inclusion de l'obligation de protéger les écosystèmes peut aider les États à mieux protéger les espèces importantes dans ces écosystèmes et à contribuer à la promotion et à la conservation de la biodiversité tout en renforçant la résilience des écosystèmes. Cela peut aider les États à mettre en œuvre leurs obligations au titre de la Convention sur la biodiversité ou de la Convention de Ramsar.

- **Les États peuvent inclure une exigence en matière de débit écologique comme mesure spécifique pour protéger les écosystèmes.**

L'inclusion de dispositions sur le débit écologique des eaux transfrontières, est un moyen spécifique de sauvegarder les écosystèmes et de soutenir la mise en œuvre des interactions entre l'eau, l'énergie et l'alimentation. Il permet de répartir l'eau entre ses multiples usages, par exemple l'agriculture, l'industrie, l'énergie et les écosystèmes, dans les limites de l'offre disponible et dans un contexte de changement climatique. L'adoption d'un régime de débit écologique nécessite des négociations pour parvenir à un consensus sur l'allocation de débit entre les parties prenantes, qui peut être inclus dans un accord lui-même, comme dans l'annexe, ou les Parties peuvent s'engager à développer une telle exigence en matière de débit dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord.

Certains accords énoncent des exigences spécifiques, comme celle de « prendre toutes les mesures raisonnables visant à assurer un débit suffisant pour protéger l'intégrité biologique, chimique et physique des cours d'eau internationaux, y compris leurs zones estuariennes ».⁴² L'article 16 (3) de la Convention d'Albufeira de 1998, par exemple, demande à ses Parties de déterminer le régime d'écoulement des eaux transfrontières nécessaire pour assurer leur bon état (art. 16(1)). De même, l'article 9 (3) de l'Accord intérimaire tripartite de coopération pour la protection et l'utilisation durable des ressources en eau des cours d'eau Incomati et Maputo (« Accord Inco-Maputo, 2002 ») engage ses Parties à un régime d'écoulement et définit les critères d'établissement d'un tel régime, basé sur « la nécessité d'assurer une eau en quantité suffisante et de qualité acceptable pour maintenir le cours d'eau et ses écosystèmes associés » (voir encadré 8).

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

⁴¹ Voir, par exemple, les critères de bon état des eaux, tels qu'ils sont énoncés dans la directive 2000/60/CE de l'UE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, 23 octobre 2000 (« directive-cadre sur l'eau de l'UE »), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>.

⁴² Utton, A.E. et Utton, J, "Adequate stream flows" in Bogdanovic (ed), *International Law of Water Resources - Contribution of the International Law Association (1954-2000)* (Kluwer, 2001), p. 387.

Encadré 8 : Accord Inco-Maputo, 2002

Accord Inco-Maputo, 2002

Article 9. Régimes d'écoulement

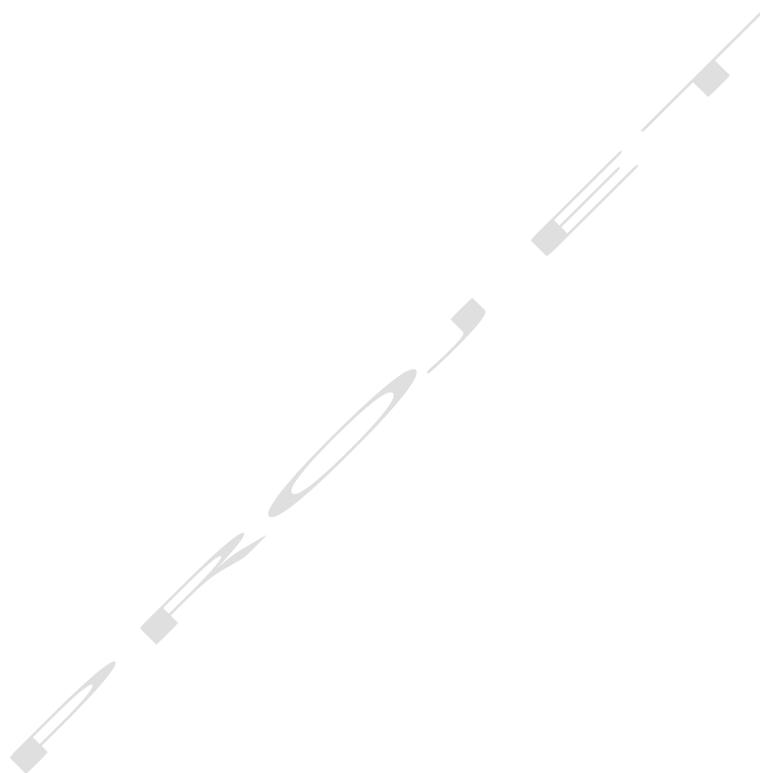
- (1) Le régime d'écoulement convenu du cours d'eau Incomati est contenu dans l'annexe I, qui complète le régime d'écoulement déterminé dans l'accord Piggs Peak, et le régime d'écoulement convenu du cours d'eau Maputo est contenu dans la même annexe.
- (2) Tout prélèvement d'eau dans les cours d'eau Incomati ou Maputo, quelle que soit l'utilisation ou la destination géographique de ces eaux, doit être conforme aux régimes d'écoulement de l'annexe I et aux dispositions pertinentes du présent accord et de ses annexes.
- (3) Les Parties ont pris en compte les critères suivants pour établir les régimes d'écoulement figurant à l'annexe I :
 - (a) Les caractéristiques géographiques, hydrologiques, climatiques et autres caractéristiques naturelles de chaque cours d'eau ;
 - (b) la nécessité de garantir une eau en quantité suffisante et de qualité acceptable pour assurer la pérennité des cours d'eau et de leurs écosystèmes associés ;
 - (c) tous les besoins en eau actuels et raisonnablement prévisibles, y compris le boisement ;
 - (d) l'infrastructure existante qui a la capacité de réguler le débit des cours d'eau ; et
 - (e) les accords en vigueur entre les Parties.
- (4) Les besoins en eau à court et moyen terme de chacune des Parties sont notamment reconnus comme suit :
 - (a) L'importance stratégique pour le Mozambique d'augmenter l'approvisionnement en eau de la ville de Maputo et de sa zone métropolitaine à partir de l'un ou des deux cours d'eau Incomati et Maputo ;
 - (b) l'importance pour l'Eswatini de développer le projet d'irrigation des petits exploitants dans le bassin de l'Usuthu inférieur ; et
 - (c) l'importance pour l'Afrique du Sud d'établir et de faire émerger de nouveaux exploitants de parcelles irriguées dans le bassin versant de l'Incomati.
- (5) Les besoins en eau supplémentaires de la ville de Maputo, pour lesquels une eau supplémentaire doit être obtenue, ont été réservés à l'annexe I.

Autres exemples : Charte de l'eau du bassin du Niger, 2008, art. 1 ; Accord de la Save, 2002, art. 11

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 164-172.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 26-27.
- McIntyre, O., *Environmental Protection of International Watercourses under International Law* (Ashgate, 2007).

- Brels, S., Coates, D., and Loures, F. , *Transboundary Water Resources Management : the role of international watercourse agreements in implementation of CBD*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2008, <https://www.informea.org/en/literature/transboundary-water-resources-management-role-international-watercourse-agreements>.
- UICN, *Environmental flows* (Débits écologiques), <https://www.iucn.org/theme/water/our-work/past-projects/environmental-flows>.



Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou des autres arrangements

Élément constitutif : Droits et obligations substantiels généraux

Aspect essentiel : Obligation générale de coopérer

L'obligation de coopérer dans le cadre d'accords ou d'autres arrangements sur les eaux transfrontières découle de la Charte des Nations Unies (art. 1(3)) et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, de 1970.⁴³ La CDI souligne que cette obligation constitue non seulement la base de l'utilisation équitable des eaux transfrontières et de leur protection, mais qu'elle contribue également à la mise en œuvre de normes procédurales telles que la notification des mesures envisagées.⁴⁴ Pour les eaux transfrontières, la coopération peut être bilatérale ou régionale, et elle est fondamentale pour le droit international de l'eau et la diplomatie.

Les accords sur les eaux transfrontières comportent souvent une obligation générale de coopérer. L'article 8 de la Convention sur les cours d'eau de 1997, par exemple, prévoit que : « [I]es États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel et de la bonne foi en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate d'un cours d'eau international ». L'obligation de coopérer peut servir de base à la création d'organes communs ou à l'adoption d'accords sur les eaux transfrontières. La Convention sur l'eau de 1992, par exemple, requiert de ses Parties qu'elles coopèrent par le biais « d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou d'autres arrangements et d'organes communs associés, avec les États partageant des eaux transfrontières » (article 9).⁴⁵

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition sur le devoir de coopération

- **L'obligation de coopérer peut être exprimée en termes généraux et/ou spécifiques.**

L'obligation de coopérer comporte des éléments de fond et de procédure. Il est essentiel pour rendre opérationnels le principe d'utilisation équitable et raisonnable et l'obligation de prendre des mesures appropriées pour prévenir les dommages significatifs. Il est également à la base de plusieurs exigences procédurales spécifiques, telles que l'obligation d'échanger des données et des informations entre les États partageant des eaux transfrontières,⁴⁶ d'engager des consultations et des activités conjointes dans des domaines spécifiques, ou de créer un organe commun.⁴⁷ L'obligation de coopérer peut également être exprimée en termes de sujets de coopération entre les États partageant des eaux transfrontières, notamment l'irrigation, l'hydroélectricité, la navigation, la lutte contre les inondations, la pêche, le flottage du bois, les loisirs et le tourisme.

⁴³ Voir Assemblée générale, *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, 1970, <http://caid.ca/UNDecFreiRelCoo1970.pdf>.

⁴⁴ Projet d'articles de 1994, n° 22, p. 105. Voir également l'article 3(5) du Protocole révisé de la SADC, 2000, qui stipule que « les États parties s'engagent à poursuivre et à établir une coopération étroite en ce qui concerne l'étude et l'exécution de tous les projets susceptibles d'avoir un effet sur le régime du cours d'eau partagé ».

⁴⁵ *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, no. 3, p. 63.

⁴⁶ Voir élément constitutif : Échange régulier de données et d'informations, p. 68-70.

⁴⁷ Voir élément constitutif : Création d'organes communs, p. 84-87.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 9 : Accord du Mékong, 1995

Accord du Mékong, 1995

Art. 1 Domaines de coopération

Coopérer dans tous les domaines du développement durable, de l'utilisation, de la gestion et de la conservation de l'eau et des ressources connexes du bassin du Mékong, y compris, mais sans s'y limiter, l'irrigation, l'hydroélectricité, la navigation, la lutte contre les inondations, la pêche, le flottage du bois, les loisirs et le tourisme, de manière à optimiser l'utilisation multiple et les avantages mutuels de tous les riverains et à minimiser les effets néfastes qui pourraient résulter des phénomènes naturels et des activités humaines.

Autres exemples : Charte de l'eau du bassin de la Volta, 2019, art. 5 ; Accord de la Save, 2002, art.3 ; Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube, 1994 (« Convention du Danube, 1994 »), art. 2.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 123-125.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 32-39.
- Leb, C., "General Obligation to cooperate and Regular Exchange of Data and Information (Article 8 and 9)" (Obligation générale de coopérer et échange régulier de données et d'informations (articles 8 et 9), in Boisson de Chazournes, L., *et. al.* (eds.), *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses – A Commentary* (La Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation) - *Un commentaire* (Oxford University Press, 2018), p. 123-140.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou des autres arrangements

Élément constitutif : Principes et autres concepts directeurs

Aspect essentiel : Principe de précaution

Lorsqu'il est accepté par les Parties, le principe de précaution peut soumettre les États des obligations tant de fond que de procédure.⁴⁸ Essentiellement, le principe requiert que les États prennent des mesures pour anticiper, prévenir ou réduire au minimum la possibilité de dommages graves ou irréversibles aux eaux transfrontières, même lorsque les connaissances scientifiques sont incomplètes ou non concluantes.⁴⁹ L'existence d'une préoccupation quant à la possibilité de dommages probables malgré l'absence de certitude scientifique constitue ainsi l'élément déclencheur de la prise de mesures de précaution. Il n'est donc pas nécessaire de confirmer qu'il existe des preuves scientifiques irréfutables avant de prendre des mesures.⁵⁰ De nombreux instruments internationaux faisant autorité font référence au principe de précaution.⁵¹

Points à considérer lors de l'inclusion d'une disposition sur le principe de précaution

- **La référence au principe de précaution dans un accord permet de s'assurer que les États préviennent les dommages significatifs causés aux eaux transfrontières.**

Le principe de précaution sous-tend d'autres principes, notamment le principe de prévention des dommages significatifs.⁵² Les mesures d'adaptation au changement climatique peuvent également trouver leur fondement dans le principe de précaution. L'application du principe de précaution peut entraîner une diminution des avantages économiques et des coûts d'opportunité. Cependant, son inclusion dans les accords sur les eaux transfrontières peut constituer un outil important pour l'adoption de politiques et de lois judicieuses. Cela se révèle particulièrement vrai dans le contexte des changements environnementaux, notamment la réduction des ressources en eau disponibles, combinée à la croissance démographique et à l'augmentation des besoins énergétiques.

- **Les États partageant des eaux transfrontières peuvent choisir de rendre opérationnel le principe de précaution en adoptant des normes environnementales spécifiques.**

⁴⁸ Voir, par exemple, la Convention sur l'eau de 1992, art. 2, 9(j), et 16 ; et Convention sur les cours d'eau de 1997, art. 7, 12, et 20-23 ; et l'affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay no. 32, par. 203-205.

⁴⁹ La Convention sur l'eau de 1992, art. 2 (5)(a). Voir par exemple, Assemblée générale, *Déclaration sur l'environnement et le développement* (« Déclaration de Rio »), A/CONF.151/5/Rev.1, 14 juin 1992, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf, Principe 15 (qui utilise « approche de précaution » plutôt que « principe » ou mesures). Voir aussi, *Projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières*, no. 20, art. 12.

⁵⁰ *Convention des Nations Unies sur les cours d'eau : User's Guide*, no. 23, p. 166 ; et De Sadeleer N., et Khayli, M.A., "The role of the precautionary principle in the convention on the protection and use of transboundary watercourses and international lakes", in Tanzi, A., *et. al.*, (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes - Its Contribution to International Water Cooperation*, (Brill, 2015, p. 175). Voir également la Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, 1992, art. 3(2).

⁵¹ Voir la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube (« Convention du Danube, 1994 »), art. 2(4) ; Convention du Rhin, 1999, art. 4 ; Convention sur l'eau de 1992, art. 2(5)(a) ; et la Convention sur les changements climatiques, 1992, art. 3.

⁵² Voir l'affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay no. 32, par. 164.

L'inclusion explicite du principe de précaution dans un accord sur les eaux transfrontières permet de s'assurer que les Parties interprètent les obligations environnementales contenues dans l'accord dans le contexte de l'incertitude scientifique, comme les scénarios futurs concernant les impacts du changement climatique.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 10 : Accord sur les Grands Lacs, 2012

Accord sur les Grands Lacs, 2012

Article 2(4) Principes et approches

Afin d'atteindre l'objet du présent accord, les Parties sont guidées par les principes et approches suivants : [...]

- (i) précaution - intégrer le principe de précaution, tel qu'il est énoncé dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, les Parties entendent que : « En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement » ;

Autres exemples : Charte de l'eau du bassin du lac Tchad, 2012, art. 7 ; et Convention du Rhin, 1999, art.4.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 166.
- De Sadeleer, N., et Khayli, M.A., "The role of the precautionary principle in the convention on the protection and use of transboundary watercourses and lakes" (Le rôle du principe de précaution dans la convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux), dans Tanzi A., *et. al.* (eds), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and international Lakes : its contribution to international water cooperation* (Brill, 2015), p. 160-175.
- Trouwborst, A., "Prevention, precaution, logic and law : the relationship between the precautionary principle and the preventative principle in international law and associated questions", *Erasmus Law Review*, vol. 2(2), 2009.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou des autres arrangements

Élément constitutif : Principes et autres concepts directeurs

Aspect essentiel : Durabilité

La durabilité a été une priorité essentielle de la communauté internationale, comme en témoigne le Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015, qui reconnaît notamment l'importance d'assurer l'utilisation durable des ressources en eau (objectif 6). Interprétée conformément au concept de développement durable, la notion de durabilité imprègne la Convention sur l'eau de 1992

et la Convention sur les cours d'eau de 1997, et a été incluse en tant que principe directeur dans les accords relatifs aux eaux transfrontières.⁵³

Points à considérer lors de l'inclusion d'une disposition sur la durabilité

- **La référence à la durabilité au sein d'un accord favorise l'inclusion des différentes dimensions de l'eau, c'est-à-dire les fonctions environnementales, sociales et économiques.**

L'inclusion de la durabilité comme principe directeur dans un accord relatif aux eaux transfrontières aide les États à tenir compte des facteurs environnementaux et sociaux lors de l'élaboration de projets économiques. Elle aide les Parties à tenir compte de l'équilibre entre les intérêts environnementaux, sociaux et économiques dans la gestion et les utilisations des eaux transfrontières.

- **La référence à la durabilité permet de prendre en compte la dimension collective et intergénérationnelle de la gestion des ressources en eau.**

L'inclusion de la durabilité comme principe directeur dans un accord peut aider les États partageant des eaux transfrontières à adopter des mesures collectives pour faire face aux risques de dégradation de l'environnement. Ce principe incite également les États à prendre en compte les droits des générations actuelles et futures, conformément au principe d'équité intra et intergénérationnelle.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 11 : Accord sur les Grands Lacs, 2012

Accord sur les Grands Lacs, 2012

Article 2 : Objet, principes et approches

[...]

(m) durabilité - prendre en compte des facteurs sociaux, économiques et environnementaux et intégrer une norme de diligence intergénérationnelle pour répondre aux besoins actuels tout en améliorant la capacité des générations futures à faire de même ;

Autres exemples : Charte de l'eau du bassin du lac Tchad, 2012, art.7 ; Convention du Rhin, 1999, art. 4 (g).

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

⁵³ Voir la Convention sur l'eau de 1992, art. 1 (1), 2 (2), 2 (5) I et 3 (1) (i) ; et la Convention sur les cours d'eau de 1997, art. 5, 20 et 24. Voir également l'affaire *Gabčíkovo-Nagymaros* n° 22, paragraphe 140. Toute une série d'instruments contraignants et non contraignants font également référence à la durabilité, notamment la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain de 1972 (« Déclaration de Stockholm »), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/05/PDF/N7303905.pdf?OpenElement> ; la Déclaration de Rio de 1992, no. 49 ; l'Association de droit international, *Déclaration de New Delhi des principes de droit international relatifs au développement durable*, 2002, https://www.persee.fr/doc/reden_1283-8446_2002_num_6_4_1550 ; l'UICN, *Projet de pacte international sur l'environnement et le développement*, 2017, <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2443>, art. 1.

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012.
- Rieu-Clarke, A., "The sustainability principle" in Tanzi, A., et al. , (eds), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and international Lakes : its contribution to international water cooperation* (Brill, 2015), p. 195-210.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou des autres arrangements

Élément constitutif : Principes et autres concepts directeurs

Aspect essentiel : Principe du pollueur/utilisateur-payeur (PPP)

Le « principe du pollueur-payeur » (PPP) stipule que « les coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution sont à la charge du pollueur ».⁵⁴ Il s'agit d'un principe essentiellement interne, c'est-à-dire qu'il régit les relations à l'intérieur du territoire d'une Partie plutôt qu'entre les Parties. Cependant, le PPP est l'un des principes qui peuvent orienter les États lorsqu'ils tentent de prévenir les effets transfrontières négatifs importants. Il a une dimension à la fois préventive (coût de la *prévention de la pollution*) et curative (*principe de responsabilité* - les coûts de « dépuración »).⁵⁵ Le PPP est l'un des principes fondamentaux de la déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement (principe 16). Le PPP peut être distingué de la « compensation » en ce sens que, même si des dommages ont déjà été payés, cela ne dispense pas le pollueur de l'obligation de prévenir la pollution et d'en payer le coût.⁵⁶ En ce qui concerne les situations où il est impossible d'établir la relation de cause à effet ou d'identifier le pollueur, la possibilité de créer des fonds spéciaux est recommandée.⁵⁷

Points à considérer lors de l'inclusion d'une disposition sur le principe du pollueur-payeur

- **La référence au PPP dans un accord permet de répartir les responsabilités en cas de dommage aux ressources transfrontières.**

En attribuant la responsabilité des dommages causés au système hydrique, le PPP encourage les États à prévenir les dommages aux eaux transfrontières en incitant les utilisateurs à utiliser les ressources en eau de manière rationnelle et à prévenir, maîtriser et réduire les polluants. Ce principe encourage les acteurs privés à utiliser des produits et des technologies plus propres.

- **La référence au PPP dans le cadre d'un accord encourage les États à mettre en place des mesures nationales pour répartir la responsabilité financière des dommages importants et de la prévention.**

⁵⁴ Voir le Traité du Dniestr, 2012, Art. 4(2)(d). Voir également la Convention sur l'eau de 1992, art. 2(5),

⁵⁵ Voir CEE-ONU, *Code de conduite relatif à la pollution accidentelle des eaux intérieures transfrontières*, 2009, <https://unece.org/environment-policy/publications/code-conduct-accidental-pollution-transboundary-inland-waters>, Section XV, par. 3 ; et CDI, *Projet de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses (avec commentaires)*, 2006, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/9_10_2006.pdf, Principe 3, par.12.

⁵⁶ CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, no. 3, par. 133 (c).

⁵⁷ Voir CEE-ONU, *Recommandation to ECE Governments on the Protection of Soil and Aquifers Against Non-Point Source Pollution (Recommandation aux gouvernements de la CEE-ONU sur la protection des sols et des aquifères contre la pollution de source non ponctuelle)*, 1988, https://unece.org/DAM/env/water/documents/Reco_%20Protect.%20of%20Soil%20&%20Aquifers.pdf, recommandation 29.

Bien que le PPP ait une portée essentiellement nationale, l'inclusion d'un tel principe dans un accord ou autre arrangement sur les eaux transfrontières encourage les États à adopter et/ou maintenir les mesures nécessaires pour soutenir sa mise en œuvre au niveau national, comme l'attribution de la responsabilité financière au niveau national, en veillant à ce que le coût financier des activités opérationnelles polluantes et des activités de pollution accidentelle soit à la charge des acteurs privés qui entreprennent l'activité polluante. Son inclusion dans un accord sur les eaux transfrontières peut également faciliter l'harmonisation des législations qui font référence au PPP au sein des différents États parties.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 12 : Accord sur la protection de l'Escaut, 1994

Accord sur la protection de l'Escaut, 1994

Article 3 : Principes de la coopération

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

[...]

d) Le principe de 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.

Autres exemples : Convention du Danube, 1994, art. 2 (4) ; Addendum à l'Accord établissant un régime fluvial uniforme et portant création de la CICOS, 2007, art. 4.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 28-31.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 28-31.
- Duvic-Paoli, L-A., et Dupuy, P-M., "The polluter-pays principle in the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes", in Tanzi, A., *et al.*, (eds), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and international Lakes: its contribution to international water cooperation* (Brill, 2015), p. 176-194.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Principes et concepts directeurs

Aspect essentiel : Les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement

L'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil des droits de l'homme ont reconnu le droit à l'eau potable et à l'assainissement en 2010.⁵⁸ Ces deux droits découlent du droit à un niveau de vie suffisant contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Alors que l'eau potable est strictement liée à la survie de l'homme, le manque d'assainissement adéquat affecte la salubrité de l'eau, et donc la santé humaine, et peut avoir un impact profond

⁵⁸ Résolution 64/292 de l'Assemblée générale, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/36/PDF/N0947936.pdf?OpenElement> ; Résolution 15/9 du Conseil des droits de l'homme, <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-15-9/>.

sur les conditions de vie d'un individu, ainsi que sur sa sécurité et sa dignité. Ces droits sont inextricablement liés au droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, qui est généralement interprété de manière large pour couvrir non seulement la fourniture de soins de santé, mais aussi la promotion des éléments et conditions qui permettent aux individus d'être en bonne santé.⁵⁹

Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil des droits de l'homme n'abordent pas explicitement de la relation entre les droits à l'eau potable et à l'assainissement et les eaux transfrontières.⁶⁰ Toutefois, certains instruments relatifs aux eaux transfrontières font référence aux droits à l'eau potable et à l'assainissement.⁶¹ Il existe également une pratique internationale émergente qui appelle à l'inclusion du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Par exemple, les lignes directrices sur le droit à l'eau en Afrique, adoptées en 2020 par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples encouragent les États à « reconnaître explicitement le droit à l'eau dans les accords sur les eaux transfrontières » et considèrent le droit à l'eau comme « l'un des facteurs pertinents pour déterminer si l'utilisation de la ressource est équitable et raisonnable »⁶².

Les droits à l'eau potable et à l'assainissement sont également étroitement liés à la garantie de la non-discrimination à l'égard des femmes.⁶³ Entre autres, une eau potable et des installations sanitaires adéquates (avec des équipements appropriés pour la gestion de l'hygiène menstruelle) dans les établissements d'enseignement, ainsi que dans les lieux publics, sont des clés pour garantir le droit à l'éducation de toutes les filles et la participation effective des femmes aux affaires publiques. Cela oriente un État vers la réalisation des ODD.

Encadré 13 : Résolution 45/8 du Conseil des droits de l'homme

Résolution 45/8 du Conseil des droits de l'homme

En 2020, le [Conseil des droits de l'homme a réaffirmé que](#) :

- [Le droit de l'homme](#) à l'eau potable donne à chacun, sans discrimination, le droit d'avoir un accès durable à une eau suffisante, sûre, acceptable, physiquement accessible et d'un coût abordable pour son usage personnel et domestique.

⁵⁹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) *Observation générale n°14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* (art. 12), 2000, <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47ebcc2f2>.

⁶⁰ Voir la résolution 64/292 de l'Assemblée générale, no. 58 ; et la résolution 45/8 du Conseil des droits de l'homme, no. 58.

⁶¹ Voir, par exemple, la Charte des eaux du fleuve Sénégal, 2002 (art. 4). De même, le Traité entre le gouvernement de la République de Moldavie et le Cabinet des ministres de l'Ukraine sur la coopération dans le domaine de la protection et du développement durable du bassin du Dniestr (« Traité du Dniestr, 2012 ») enjoint aux États de considérer l'approvisionnement en eau potable comme un besoin humain essentiel. Voir également le Conseil de l'UE de 2018, *Conclusions sur la diplomatie de l'eau*, <https://unece.org/environment/press/eu-conclusions-water-diplomacy-promote-accession-and-implementation-water>, qui font référence à la fois aux droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement et aux eaux transfrontières.

⁶² Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Lignes directrices sur le droit à l'eau en Afrique, 2020, <https://www.achpr.org/fr/legalinstruments/detail?id=71>, par. 35.2. Voir également CESCR, *Observation générale n°15 : Le droit à l'eau* (articles 11 et 12 du Pacte), 2003, <https://www.unhcr.org/fr/publications/operations/4ba352cc6/conseil-economique-social-observation-generale-no-15-2002-droit-leau-art.html>, qui appelle explicitement à la coopération internationale : [« Pour s'acquitter de leurs obligations internationales, les États parties doivent respecter l'exercice de du droit à l'eau dans les autres pays. La coopération internationale requiert des États parties qu'ils s'abstiennent de mener des actions qui entravent, directement ou indirectement, l'exercice du droit à l'eau dans d'autres pays », par. 31.

⁶³ Voir en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 14).

- Le droit de l'homme à l'assainissement permet à chacun, sans discrimination, d'avoir un accès physique et abordable à des installations sanitaires, dans tous les domaines de la vie, qui soient sûres, hygiéniques, sécurisées, socialement et culturellement acceptables, et qui assurent l'intimité et la dignité.

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition sur les droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement

- **Ces deux droits peuvent compléter et influencer le contenu substantiel d'un accord.**

Les droits à l'eau potable et à l'assainissement peuvent influencer les dispositions relatives aux utilisations et à la répartition de l'eau et éclairer leur interprétation et leur application. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne le principe de l'utilisation équitable et raisonnable. Les droits à l'eau potable et à l'assainissement doivent donc être considérés comme figurant parmi les facteurs à soulever pour déterminer le caractère « équitable » et « raisonnable » d'une utilisation donnée des eaux transfrontières.⁶⁴ Cette relation est mentionnée à l'article 10 de la Convention de 1997 sur les cours d'eau, qui note qu'une « attention spéciale » doit être accordée aux « besoins humains essentiels », lors de la détermination de ce qui est équitable et raisonnable.⁶⁵ Bien que plus large, l'expression « besoins humains essentiels » englobe la fourniture d'eau pour répondre aux besoins fondamentaux en matière de boisson et d'assainissement.

- **La mise en œuvre d'un droit général à l'eau potable et à l'assainissement soutient les règles relatives à la protection de la qualité de l'eau et à la prévention, la réduction et la lutte contre les maladies liées à l'eau.**

L'absence d'un approvisionnement en eau adéquat et de systèmes d'assainissement efficaces peut entraîner une pollution, perturber le fonctionnement des écosystèmes et donner lieu à des maladies d'origine hydrique, telles que la diarrhée et le choléra, entre autres.

- **Les deux droits en question contribuent à renforcer les caractéristiques procédurales, l'appropriation et la viabilité d'un accord sur les eaux transfrontières.**

Les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement permettent aux individus d'avoir accès aux informations relatives à l'eau et à l'assainissement, d'être impliqués dans la prise de décision de manière effective et de pouvoir recourir à des mécanismes de réparation lorsque leurs droits ont été violés. Cela contribue, par voie de conséquence, à renforcer la participation du public, l'appropriation par les communautés et la durabilité du cadre juridique. Les deux droits en question peuvent également compléter les dispositions relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et l'évaluation stratégique environnementale, qui peuvent inclure une évaluation de l'impact sur les droits de l'homme lorsque les mesures prévues peuvent

⁶⁴ Pour une formulation du principe d'utilisation équitable et raisonnable, ainsi que des facteurs pertinents pour une utilisation équitable et raisonnable, voir par exemple les articles 4 et 5 de la Convention de 1997 sur les cours d'eau.

⁶⁵ Les besoins humains essentiels sont définis comme suit : « à la fourniture d'eau en quantité suffisante pour la vie humaine, qu'il s'agisse de l'eau potable ou de l'eau à réserver aux productions vivrières destinées à empêcher la famine », Convention sur les cours d'eau de 1997, Déclarations d'entente (1997) ; voir Assemblée générale des Nations Unies, *Compte rendu analytique de la 57e séance : Sixième Commission*, 1997, <https://digitallibrary.un.org/record/243256?ln=en>.

potentiellement affecter les communautés et les individus vivant dans un bassin transfrontière. Les considérations de justice environnementale sont ainsi respectées.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 14 : Charte des eaux du fleuve Sénégal, 2002

Charte des eaux du fleuve Sénégal, 2002

Titre 3. - Principes et modalités de la répartition des eaux entre les usages

Article 4

L'utilisation des eaux du Fleuve est ouverte à chaque État riverain, ainsi qu'aux personnes se trouvant sur son territoire, conformément aux principes et modalités définis par la présente Charte.

La répartition des eaux entre les usages est fondée notamment sur les principes généraux suivants :

(...)

Les principes directeurs de toute répartition des eaux du Fleuve visent à assurer aux populations des États riverains, la pleine jouissance de la ressource, dans le respect de la sécurité des personnes et des ouvrages, ainsi que le droit fondamental de l'Homme à une eau salubre, dans la perspective d'un développement durable.

Autres exemples : Traité du Dniestr, 2012, art. 4(2)(c).

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observation générale n°15*, 2003, https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Comite_DESC_Observation_Generale_15_2003_FR.pdf.
- Tanzi, A., "Reducing the gap between international water law and human rights law: The UNECE Protocol on Water and Health", *International Community Law Review*, Vol. 12(3), 2010.
- Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Droits, *Lignes directrices sur le droit à l'eau en Afrique*, 2019, <https://www.achpr.org/fr/legalinstruments/detail?id=71>.
- Voir *EU Guidelines on Safe Drinking Water and Sanitation* (Lignes directrices de l'UE concernant l'eau potable et l'assainissement), 2019, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/hr_guidelines_sanitation_en.pdf.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou de l'arrangement

Élément constitutif : Questions relatives à la gestion et à la protection de l'eau

Aspect essentiel : Répartition de l'eau et régulation du débit

L'allocation de l'eau détermine qui bénéficie des ressources en eau partagées, à quelles fins, en quelle quantité et qualité, où et à quel moment. Pour répondre aux demandes croissantes en eau de plusieurs secteurs, gérer les pénuries d'eau et le changement climatique, une gestion coordonnée, durable et équitable des allocations de l'eau et des flux d'eau, en particulier dans un contexte transfrontière. Les modèles de répartition permettent aux États partageant des eaux transfrontières de simuler des scénarios de développement à court, moyen et long terme. Ces modèles permettent d'optimiser les investissements et d'améliorer la répartition des avantages entre les États. L'évaluation des avantages est liée à la planification des investissements dans le bassin, et constitue un outil pratique pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières, qui permet d'identifier les inégalités potentielles et de promouvoir des efforts coordonnés.

Encadré 15 : Gestion coordonnée des barrages dans le bassin du Niger

Gestion coordonnée des barrages dans le bassin du Niger

Il existe un potentiel important de développement régional dans le bassin du Niger, notamment en ce qui concerne l'irrigation et l'hydroélectricité. Un défi majeur pour l'Autorité du bassin du Niger (ABN) et ses neuf États membres est d'atteindre une cohérence globale dans le développement et la gestion du bassin dans son ensemble. Les grands barrages structurants actuellement en place comprennent le Sélingué au Mali, le Kinji, le Jebba, le Shiroro, le Dadin Kowa au Nigeria et le Lagdo au Cameroun. Les projets en cours sont le Fomi et le Taoussa en Guinée et au Mali et le Kandadji au Niger.

L'annexe 2 de la Charte de l'eau du bassin du Niger relative au Règlement d'eau pour la gestion coordonnée des barrages structurants a été rédigée puis approuvée fin 2019 par le Conseil des ministres de l'ABN. Sa mise en œuvre s'appuie sur un modèle d'allocation actualisé et un outil de gestion tactique. Outre la collecte des données et l'opérationnalisation des attentes, les améliorations potentielles de la gestion conjointe des barrages du bassin du Niger portent notamment sur la mise en œuvre par le Comité technique permanent, chargé de faire respecter le Règlement de gestion coordonnée.

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition sur la répartition de l'eau et la régulation du débit

- **L'inclusion de dispositions sur la répartition des eaux permet de choisir un scénario de développement partagé et d'assurer une gestion consensuelle des eaux transfrontières.**

Les outils d'allocation sont basés sur des modèles d'usage qui permettent de simuler le fonctionnement hydrologique et la répartition entre secteurs (irrigation, industries, eau potable, hydroélectricité, besoins des écosystèmes, etc.) en fonction des usages, des saisons et des États. Certains outils sont également capables de modéliser la qualité de l'eau. Les États peuvent utiliser des modèles quantitatifs pour simuler différents scénarios, notamment

hydrométéorologiques. Ces scénarios peuvent également porter sur différentes options de développement, notamment de nouveaux équipements transfrontières, et les combiner au sein du bassin. Les scénarios étudiés doivent être élaborés et approuvés de manière consensuelle par les États partageant des eaux transfrontières, et peuvent être inclus dans un accord, par exemple une annexe, ou dans un instrument supplémentaire.

- **L'inclusion de dispositions sur la régulation des flux repose sur le développement d'installations permettant de réguler les flux, qui peuvent être gérées selon des méthodes communes et construites de manière conjointe et coordonnée.**

Les débits sont régulés par la gestion des aménagements et des infrastructures hydrauliques. Les États partageant des eaux transfrontières sont souvent confrontés à la difficulté de parvenir à une cohérence générale dans l'aménagement et la gestion des eaux du bassin, de sélectionner les projets les plus pertinents et de les coordonner. Le règlement conjoint sur l'eau vise à définir les principes, les règles générales, les méthodes et les limites de la gestion conjointe des installations actuelles et futures du bassin, en tenant compte de l'intérêt général. Les règles et principes de la gestion conjointe des infrastructures peuvent être élaborés au niveau « stratégique », en fonction des objectifs hydrologiques et hydrauliques à atteindre, et au niveau « tactique », c'est-à-dire pour la gestion opérationnelle.

- **Les accords sur la répartition des eaux transfrontières doivent être adaptables.**

Les dispositions doivent pouvoir être adaptées à moyen et long terme à l'évolution des facteurs hydrologiques, climatiques et autres. Les allocations en pourcentages plutôt qu'en montants absolus, les révisions périodiques et l'utilisation de seuils objectifs pour répondre à la nécessité de déviations exceptionnelles sont des approches qui peuvent intégrer l'adaptabilité dans les dispositions.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 16 : Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable des eaux des bassins hydrographiques luso-espagnols, 1998

Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable des eaux des bassins hydrographiques luso-espagnols, 1998 (« Convention d'Albufeira, 1998 »)

Article 16 - Débit des cours d'eau

1. Les Parties au sein de la Commission déterminent, pour chaque bassin hydrographique, selon des méthodes appropriées en fonction de sa spécificité, le régime d'écoulement nécessaire pour assurer le bon état des eaux, ses usages actuels et prévisibles, ainsi que la conformité au régime juridique des Accords de 1964 et 1968.
2. Le régime d'écoulement, pour chaque bassin hydrographique, est proposé par la Commission et approuvé par la Conférence.
3. Chaque Partie assure, sur son territoire, la gestion des infrastructures hydrauliques de manière à garantir le respect du régime d'écoulement établi.
4. Tout prélèvement d'eau, quels que soient son usage et sa destination géographique, doit respecter le régime d'écoulement et toutes autres dispositions prévues par la présente Convention.

Autres exemples : Accord du Buzi, 2019, art. 19 et annexe 2 ; Charte de l'eau du bassin du Niger, 2008, annexe 2 ; Accord tripartite de 1979 (Argentine, Brésil, Paraguay), art. 5.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, Draft handbook on water allocation in a transboundary context (Projet de manuel sur la répartition des eaux dans un contexte transfrontière), 2021, https://unece.org/sites/default/files/2021-04/INF5_Draft%20Handbook%20on%20Water%20Allocation%20in%20a%20Transboundary%20Context.pdf.
- CEE-ONU, *Identifying, assessing and communicating the benefits of transboundary water cooperation. Lessons learned and recommendations* (Identifier, évaluer et communiquer les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières. Enseignements tirés et recommandations), 2018.
- Réseau international des organismes de bassin, *Manuel sur la gestion intégrée des ressources en eau dans les bassins des fleuves, des lacs et des aquifères transfrontaliers*, 2012, <https://www.riob.org/IMG/pdf/MGIREB-FR-2012.pdf>.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions relatives à la gestion et à la protection de l'eau

Aspect essentiel : Aménagements et infrastructures hydrauliques

Les États peuvent avoir construit des installations et des infrastructures hydrauliques pour diverses utilisations de l'eau existantes ou prévues. Si tous les États d'un bassin peuvent bénéficier de ces installations et infrastructures, il peut y avoir des risques en aval ou leur construction peut porter préjudice aux usages en amont. L'idée que plusieurs États « partagent » un même bassin ne se réfère pas seulement aux ressources en eau mais, compte tenu des liens entre l'eau, l'alimentation, l'énergie et les écosystèmes, le partage peut également concerner les utilisations et les avantages intersectoriels dérivés. Le partage de ces bienfaits peut comporter des avantages pour les États partageant un bassin particulier, notamment leur capacité à attirer le financement de projets.⁶⁶

Certains États partageant des eaux transfrontières possèdent conjointement de grands barrages. Dans ce cas, deux ou plusieurs États partageant des eaux transfrontières peuvent décider, par un accord juridique, que le barrage est leur propriété commune et indivisible. Parfois, deux États peuvent construire un barrage sur leur frontière commune, ce qui les oblige inévitablement à coopérer. Lorsqu'un grand projet est situé dans l'État le plus en amont ou le plus en aval d'un bassin transfrontière, il peut également devenir une pierre d'achoppement pour les pays, car les projets futurs au sein des États plus en amont ou en aval peuvent compromettre l'approvisionnement en eau des autres États ou en dépendre. Dans de telles situations, il devient important de disposer d'un régime clair de partage des avantages pour réglementer et régir les utilisations des eaux transfrontières à l'échelle du bassin.

⁶⁶ Note d'orientation sur les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières, n° 11.

Encadré 17 : Ouvrages communs dans le bassin du Sénégal

Ouvrages communs dans le bassin du Sénégal

Outre la Convention portant création de l'OMVS et la Convention relative au statut juridique du fleuve Sénégal, les chefs d'État et de gouvernement du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal, auxquels s'est jointe ultérieurement la Guinée, ont signé une Convention relative au statut juridique des ouvrages communs en 1978 par la Convention relative aux modalités de financement des ouvrages communs, signée le 12 mai 1982 à Bamako.

Cela a conduit à la construction des barrages de Diama et Manantali, respectivement en 1988 et 1990, complétés ensuite par les projets hydroélectriques au fil de l'eau de Félou et Gouina. Des sociétés de gestion et d'exploitation communes aux quatre États sont chargées de leur exploitation et de leur maintenance.

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition sur les installations et infrastructures hydrauliques

- **Les États partageant des eaux transfrontières peuvent décider d'inclure une disposition sur le développement d'une infrastructure hydraulique commune.**

La décision de mettre en œuvre une installation commune sur un cours d'eau transfrontière peut constituer une question sensible pour la coopération entre les États. L'obtention d'un consensus sur un projet commun est une étape importante de toute coopération internationale et intégration politico-économique. Une infrastructure hydraulique commune peut présenter des avantages économiques et sociaux importants, notamment en matière d'énergie et d'agriculture irriguée. Le développement d'une infrastructure commune peut prévenir les risques d'impacts négatifs sur les États en aval, causés par les prélèvements et les modifications du système d'écoulement. Les infrastructures communes peuvent contribuer à prévenir les tensions entre les États partageant des eaux transfrontières, et peuvent devenir un facteur d'intégration majeur lorsqu'elles sont conçues et gérées de manière consensuelle. Tout en prévoyant la possibilité d'un projet commun dans le cadre d'un accord, les détails d'un tel accord pourront être définis dans des annexes ou des protocoles futurs.

- **Les États peuvent envisager d'inclure des dispositions relatives à la sécurité des infrastructures hydrauliques.**

Les grands projets doivent respecter les normes de sécurité, notamment l'application des règles internationales sur la sécurité des barrages, ainsi que les mécanismes de surveillance et l'harmonisation des pratiques. Il est important de développer des plans d'urgence pour prévenir les risques de rupture de barrage. Les plans de préparation aux situations d'urgence doivent être des éléments clés de ces projets. La référence aux principes et aux règles du droit international humanitaire (qui s'applique également aux conflits armés internationaux et non internationaux) peut contribuer à l'objectif visant à garantir la sécurité des barrages.⁶⁷ En termes de sécurité, les États peuvent envisager d'inclure des dispositions pour la protection des ressources et des infrastructures partagées en cas de conflit armé, respectant ainsi le droit international conformément à la Déclaration de Rio de 1992 (principe 24).

⁶⁷ Voir le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 1977 (art. 54 et 56), et le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 1977 (art. 14 et 15).

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 18 : Protocole révisé sur les cours d'eau partagés dans la Communauté de développement de l'Afrique australe, 2000

Protection des installations d'eau

Protocole révisé sur les cours d'eau partagés dans la Communauté de développement de l'Afrique australe, 2000

Article 4 : Dispositions spécifiques

3) c) iii) Les cours d'eau partagés et les installations, aménagements et autres ouvrages connexes bénéficient de la protection accordée par les principes et règles du droit international applicables dans les conflits armés internationaux et non internationaux et ne doivent pas être utilisés en violation de ces principes et règles.

Autres exemples : Convention de l'OMVS relative au statut juridique des ouvrages communs, 1978 ; Traité du Dniestr, 2012, art. 10 ; Traité sur le projet des hauts plateaux du Lesotho, 1986.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Convention sur l'eau, Note du Secrétariat, [Nexus solutions and investments in transboundary basins: draft report - the scope, approach and the analytical framework](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2020/WATER/09Sep30-20Oct_15th_IWRM/INF.4_ENG_Nexus_Solutions_Investments_final.pdf), 2020, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2020/WATER/09Sep30-20Oct_15th_IWRM/INF.4_ENG_Nexus_Solutions_Investments_final.pdf
- Groupe mondial de haut niveau sur l'eau et la paix, *Une question de survie*, 2017.
- Pôle eau Genève, *La liste de Genève de principes relatifs à la protection des infrastructures hydrauliques*, 2002, https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/gva_list_of_principles_protection_water_infra_fr_www.pdf.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions relatives à la gestion et à la protection de l'eau

Aspect essentiel : Prévention, réduction et maîtrise de la pollution

La pollution de l'eau, qu'elle soit régulière ou accidentelle⁶⁸, se produit dans de nombreux bassins transfrontières et a un impact significatif sur les ressources en eau, les écosystèmes aquatiques, ainsi que sur l'approvisionnement en eau pour les besoins humains et les secteurs économiques. La pollution de l'eau accroît la concurrence pour l'utilisation des ressources en eau disponibles entre les différents besoins.

⁶⁸ Voir l'aspect essentiel : Situations critiques ou cas d'urgence, y compris les inondations et les sécheresses, p. 46-50.

La Convention sur l'eau de 1992 et la Convention sur les cours d'eau de 1997 mentionnent explicitement l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire la pollution des eaux ayant ou pouvant avoir un impact transfrontière.⁶⁹ Les mesures contre la pollution de l'eau comprennent : la mise en place d'objectifs et de critères de qualité de l'eau ; l'octroi préalable d'autorisations pour les rejets d'eaux usées ; la surveillance et le contrôle des rejets autorisés ; l'application des meilleures technologies disponibles dans le processus d'autorisation ; la mise en œuvre des meilleures pratiques environnementales pour la réduction de la pollution provenant de sources diffuses ; l'application de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et d'autres moyens d'évaluation ; et la prise de mesures spécifiques pour prévenir la pollution des eaux souterraines.

La prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution de l'eau constituent un sujet important de coopération dans de nombreux bassins. En outre, ces questions sont souvent au cœur de l'intérêt et de l'implication du public dans la coopération dans le domaine des eaux transfrontières.

Points à considérer lors de l'inclusion d'une disposition sur la prévention, la réduction et a maîtrise de la pollution de l'eau

- **L'inclusion de dispositions sur la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution de l'eau peut compléter d'autres exigences procédurales.**

Les États partageant des eaux transfrontières peuvent rendre opérationnelles les dispositions relatives à la pollution de l'eau grâce à la mise en place d'une surveillance et une évaluation conjointes⁷⁰ de l'état des eaux transfrontières, la définition d'objectifs et des critères communs de qualité de l'eau et la mise en œuvre de programmes spécifiques pour réduire la pollution ponctuelle et diffuse.

- **Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable et l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les dommages significatifs concernent tous deux la pollution transfrontière.**

La pollution transfrontière est souvent au cœur des préoccupations des États concernant l'utilisation équitable et raisonnable des eaux transfrontières, et constitue donc un facteur clé pour déterminer ce qui est équitable et raisonnable. Dans le même ordre d'idées, l'obligation de diligence raisonnable de prendre toutes les « mesures appropriées » pour prévenir un dommage significatif sera souvent liée à la pollution transfrontière. Des dispositions plus spécifiques relatives à la pollution peuvent donc compléter et soutenir les principes généraux de fond que sont l'utilisation équitable et raisonnable, le devoir de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir un dommage significatif et l'obligation générale de coopérer.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 19 : Protocole pour le développement durable du bassin du lac Victoria, 2003

Protocole pour le développement durable du bassin du lac Victoria, 2003 (« Protocole du lac Victoria, 2003 »)

Article 19

Prévention de la pollution à la source

⁶⁹ Article 2(2) (a) de la Convention sur l'eau de 1992 ; article 21(2) de la Convention sur les cours d'eau de 1997.

⁷⁰ Voir l'élément constitutif : Surveillance et évaluation communes, p. 79-81.

1. L'État partenaire :

- a) Requier des promoteurs d'activités planifiées qu'ils mettent en place des mesures visant à prévenir la pollution et, lorsque la prévention n'est pas possible, à la réduire au minimum.
- b) Met en place des mesures qui conduisent les exploitants d'installations existantes à éviter, réduire, minimiser et contrôler la pollution provenant de ces installations.
- c) Développe des méthodes durables d'exploitation minière et de traitement des minéraux.

2. Les États partenaires adoptent ces mesures en fonction des réalités économiques du bassin, y compris de la capacité des propriétaires des entités réglementées à prendre des mesures correctives, à condition que ces réalités soient compatibles avec les besoins à long terme du développement durable.

3. Les États partenaires adoptent des mesures visant à réduire l'apport de déchets municipaux dans le lac.

Article 20

Prévention de la pollution provenant de sources non ponctuelles

Les États partenaires prennent en compte toutes les réalités juridiques et économiques appropriées du bassin, y compris la capacité des propriétaires des entités réglementées à prendre des mesures correctives, à condition que ces réalités soient compatibles avec les besoins à long terme du développement durable.

- a) Pratiques forestières durables, agroforesterie, boisement, reboisement et bonne gestion des pâturages ;
- b) Méthodes appropriées d'utilisation des terres agricoles, conservation des sols, contrôle et minimisation de l'utilisation des intrants chimiques agricoles ;
- c) Planification générale de l'utilisation des sols et application des lois sur l'urbanisme ;
- d) L'assainissement et l'hygiène dans le bassin. [...].

Autres exemples : Accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement de la République du Kazakhstan sur la conservation de l'écosystème du bassin transfrontière de l'Oural, 2016, art. 3 ; et l'Accord-cadre entre le gouvernement du Monténégro et le Conseil des ministres de la République d'Albanie sur les relations mutuelles dans le domaine de la gestion des eaux transfrontières, 2018.

Ressources complémentaires (non exhaustif)

- CEE-ONU, *Groupe mixte d'experts de l'eau et des accidents industriels*, 2019.
- CEE-ONU, [Lignes directrices en matière de sécurité et bonnes pratiques concernant la gestion et la rétention des eaux d'extinction d'incendie](https://unece.org/environment-policy/publications/safety-guidelines-and-good-practices-management-and-retention), 2019, <https://unece.org/environment-policy/publications/safety-guidelines-and-good-practices-management-and-retention>.
- CEE-ONU, *Liste de contrôle pour la planification des interventions d'urgence en cas d'accidents affectant les eaux transfrontières*, 2016, <https://unece.org/environment-policy/publications/checklist-contingency-planning-accidents-affecting-transboundary>.
- CEE-ONU, *Safety guidelines and good industry practices for oil terminals* (Lignes directrices en matière de sécurité et bonnes pratiques industrielles pour les terminaux

pétroliers), 2015, <https://unece.org/environment-policy/publications/safety-guidelines-and-good-industry-practices-oil-terminals>.

- CEE-ONU, *Safety guidelines and good practices for pipelines* (Lignes directrices en matière de sécurité et bonnes pratiques pour les pipelines), 2015, <https://unece.org/environment-policy/publications/safety-guidelines-and-good-practices-pipelines-0>.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions relatives à la gestion et à la protection de l'eau

Aspect essentiel : Situations critiques ou cas d'urgence, y compris les inondations et les sécheresses

En s'appuyant sur la coopération traditionnelle en matière de gestion conjointe des risques d'inondation ou de sécheresse ou sur la coopération concernant des installations et activités dangereuses spécifiques, les États s'orientent progressivement vers une coopération en matière de réduction des risques de catastrophe dans les bassins transfrontières, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030).⁷¹ Les termes « cas d'urgence » ou « situations critiques » désignent toutes les situations susceptibles d'avoir un impact transfrontière, quelle que soit leur origine, qu'elles soient dues à des phénomènes naturels, par exemple des inondations, des sécheresses, des dérives de glace, des tempêtes, d'autres conditions météorologiques extrêmes et des tremblements de terre, ou à des comportements humains tels que des accidents industriels et autres, des inondations d'origine humaine et des sabotages d'installations. Même en quantités infimes, le rejet de substances dangereuses dans les eaux peut causer des dommages environnementaux importants, avec des effets à long terme et de grande portée.⁷²

Les expressions « cas d'urgence » et « situations critiques » englobent les situations causées par des événements soudains ou par l'effet cumulatif de circonstances s'étendant sur une certaine période, qui, à un moment donné, menacent d'avoir un impact transfrontière.⁷³ Les cas d'urgence ou situations critiques déclenchent souvent une coopération bilatérale et à l'échelle du bassin sur les eaux transfrontières ou donnent un élan au renforcement de cette coopération.

En ce qui concerne la réduction du risque de situations d'urgence ou critiques, qu'elles soient naturelles ou dues au comportement humain, les obligations qui peuvent être prévues dans le cadre d'un accord comprennent l'élaboration de plans d'urgence conjoints, l'obligation d'informer sans délai et, le cas échéant, de fournir une assistance, l'engagement de construire ou de coordonner des infrastructures de protection contre les inondations, et d'établir ou de coordonner des mesures de préparation aux inondations.

⁷¹ ONU, *Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)*, 2015, <https://digitallibrary.un.org/record/243256?ln=en>.

⁷² CEE-ONU, *Groupe spécial mixte d'experts de l'eau et des accidents industriels : Faire face au risque de pollution accidentelle des eaux transfrontières*, 2019, https://unece.org/DAM/env/documents/2019/TEIA/Publication/1908981_F_ECE_CP.TEIA_NONE_2019_1_ECE_MP.WAT_NONE_2019_1.pdf.

⁷³ CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, no. 3, par. 207 et 299-300.

Encadré 20 : Cas d'urgence ou situations critiques au sein des conventions mondiales sur l'eau

Cas d'urgence ou situations critiques au sein des conventions mondiales sur l'eau

Les obligations suivantes des États partageant des eaux transfrontières peuvent être déduites des deux conventions mondiales sur l'eau :

- Obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les situations d'urgence ou critiques (Convention sur l'eau de 1992 (art. 2(1), et art. 3(1) (j) et (l)) et la Convention sur les cours d'eau de 1997 (art. 27)) ;
- Obligation d'élaborer des plans d'urgence (Convention sur l'eau de 1992 (art. 3(1)(j) et Convention sur les cours d'eau de 1997 (art. 28(4)) ;
- Obligation de notifier sans délai toute situation d'urgence ou critique (Convention sur l'eau de 1992 (art. 14) et Convention sur les cours d'eau de 1997 (art. 28(2)) ;
- Obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour réduire l'impact transfrontière en cas d'urgence ou de situation critique (Convention sur l'eau de 1992 (art. 2(1) et Convention sur les cours d'eau de 1997, art. 28(3)).

En outre, la Convention sur l'eau de 1992 requiert des États partageant des eaux transfrontières qu'ils mettent en place des systèmes coordonnés ou communs d'alerte et d'alarme dans le but de transmettre des informations sur les situations d'urgence ou critiques (art. 14). Elle demande également aux Parties riveraines de se prêter mutuellement assistance dans les situations critiques sur demande et de convenir à l'avance des procédures d'assistance mutuelle (art. 15).

Les deux instruments soulignent le rôle des institutions communes créées par les États partageant des eaux transfrontières, auxquelles les Parties confient l'établissement des procédures d'alerte et d'alarme (Convention sur l'eau de 1992, art. 9(2)) ou qui peuvent contribuer à l'élaboration de plans d'urgence (Convention sur les cours d'eau de 1997, art. 28(4)). Grâce au travail qu'elle accomplit sur l'adaptation aux changements climatiques et la réduction des risques de catastrophes, la Convention sur l'eau de 1992 aide également les pays à se préparer à de telles situations d'urgence, en particulier les inondations et les sécheresses, et à les prévenir autant que possible.

Points à prendre en compte lors de la rédaction d'une disposition sur les situations d'urgence ou critiques dans le cadre d'accords sur les eaux transfrontières

- **Les dispositions relatives à la prévention de la pollution accidentelle des eaux transfrontières améliorent la préparation et contribuent à l'efficacité de l'intervention et du rétablissement.**

Les règles relatives aux accidents industriels permettent aux États partageant des eaux transfrontières d'améliorer leur préparation à la pollution accidentelle de l'eau en prenant des mesures collectives, par exemple, pour identifier les installations industrielles dangereuses dans le bassin. Les États peuvent également mettre en place et exploiter des systèmes coordonnés d'alerte et d'alarme, et organiser des exercices d'intervention internationaux qui simulent des accidents industriels ou des accidents de navigation le long des eaux transfrontières. Un exemple de ce dernier point est l'exercice conjoint de la Commission

internationale pour la protection de l'Oder en 2017.⁷⁴ Les États peuvent également convenir à l'avance de procédures d'assistance mutuelle. Ces mesures permettent non seulement d'améliorer la préparation, de sauver des vies et de minimiser les coûts de rétablissement en cas de pollution accidentelle, mais aussi de renforcer les liens de confiance entre les États qui partagent des eaux transfrontières.

- **Les situations d'urgence ou critiques peuvent entraîner de graves conséquences pour les États partageant des eaux transfrontières.**

Les situations d'urgence ou critiques peuvent entraîner la perte de vies humaines ou des blessures, des dommages matériels, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement. En coopérant pour réduire les facteurs de risque et élaborer des plans d'urgence, et en prenant d'autres mesures structurelles et non structurelles, les États partageant des eaux transfrontières peuvent prévenir et atténuer les situations d'urgence ou critiques. Ces actions conjointes peuvent sauver des vies et prévenir ou réduire les dommages économiques et environnementaux. La coopération à l'échelle du bassin en matière d'adaptation au changement climatique et de réduction des risques de catastrophe peut également permettre d'éviter les erreurs d'adaptation et d'accroître l'efficacité grâce au partage des données, à l'alerte rapide en cas de dommages potentiels, à la localisation des mesures là où leur effet est optimal et, éventuellement, au partage des coûts entre les États partageant des eaux transfrontières.⁷⁵

- **Les situations d'urgence ou critiques peuvent s'intensifier avec les impacts croissants du changement climatique.**

Le renforcement de la résilience devient un enjeu majeur lorsque le changement climatique affecte la quantité et la qualité de l'eau, la température de l'eau, les écosystèmes liés à l'eau ainsi que l'ampleur et l'occurrence des phénomènes météorologiques extrêmes, tels que les inondations et les sécheresses. De nombreux bassins transfrontières sont particulièrement vulnérables à ces changements. Des cadres juridiques résilients et adaptables pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières peuvent fournir un moyen de répondre aux impacts croissants du changement climatique, notamment l'augmentation du nombre et de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes.

- **La prévention, la préparation, l'intervention et la restauration ou l'assainissement requièrent l'engagement de nombreuses autorités au-delà du secteur de la gestion de l'eau.**

Selon la situation, la coopération sur les situations d'urgence ou critiques peut nécessiter l'implication d'un grand nombre d'autorités gouvernementales, notamment les ministères du changement climatique et de la gestion des risques de catastrophes, de l'intérieur, de l'énergie, de l'agriculture, des transports, des finances, les autorités chargées des situations d'urgence, les pompiers, les inspections et la police. L'inclusion de dispositions relatives aux situations d'urgence ou critiques dans les accords sur les eaux transfrontières peut être utile pour garantir l'engagement de ces différents acteurs au niveau du bassin. De nombreux États ont conclu des traités bilatéraux qui définissent des exigences générales, c'est-à-dire pas uniquement dans le contexte de l'eau, sur la manière dont ils s'entraident en cas de situations critiques ou d'urgence.

⁷⁴ Commission internationale pour la protection de l'Oder contre la pollution, <http://mkoo.pl/index.php?mid=6&aid=805&lang=DE>.

⁷⁵ Voir aussi élément constitutif : Financement, p. 87-89.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (non exhaustif)

Encadré 21 : Accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement de la République populaire de Chine concernant l'utilisation rationnelle et la protection des eaux transfrontières, 2008

Accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement de la République populaire de Chine concernant l'utilisation rationnelle et la protection des eaux transfrontières, 2008

Article 4. Mécanismes de mise en œuvre

[...]

3. Les principales attributions de la commission mixte sont les suivantes :

4) Étude des méthodes d'analyse et d'évaluation de l'impact transfrontière significatif résultant d'une situation d'urgence et, sur cette base, l'élaboration de mesures visant à fournir une assistance à l'État touché par l'impact transfrontière ;

5) Élaboration de plans de prévention, d'intervention et d'atténuation des situations d'urgence dans les eaux transfrontières ; [...]

Article 6. Situations d'urgence

1. Les Parties établissent les systèmes d'alerte et d'échange d'informations nécessaires à la prévention des situations d'urgence sur les eaux transfrontières et veillent à leur bon fonctionnement.

2. En cas de situation d'urgence, les Parties s'informent immédiatement les unes les autres et échangent les informations pertinentes, et prennent les mesures raisonnables requises pour éliminer ou atténuer les conséquences d'une situation d'urgence sur la base du présent accord et de l'accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement de la République populaire de Chine sur la coopération en matière de prévention des situations d'urgence et de réaction à celles-ci, daté du 21 mars 2006.

Autres exemples : Convention d'Albufeira, 1998, art. 18 ; et la Convention sur le Buzi, 2019, art. 18.

Ressources complémentaires (non exhaustif)

- [CEE-ONU, Dispositions types pour la gestion transfrontière des crues](http://staging2.unece.org.net4all.ch/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/ece.mp.wat.19_ADD_1_F.pdf), 2006, http://staging2.unece.org.net4all.ch/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/ece.mp.wat.19_ADD_1_F.pdf.
- CEE-ONU, [Transboundary Flood Risk Management: Experiences from the UNECE region](https://unece.org/environment-policy/publications/transboundary-flood-risk-management-experiences-unece-region) (*Gestion transfrontière des risques d'inondation : expériences acquises dans la région de la CEE-ONU*), 2009, <https://unece.org/environment-policy/publications/transboundary-flood-risk-management-experiences-unece-region>.
- CEE-ONU, [Lignes directrices sur l'eau et l'adaptation au changements climatiques](https://unece.org/environment-policy/publications/guidance-water-and-adaptation-climate-change), 2009, <https://unece.org/environment-policy/publications/guidance-water-and-adaptation-climate-change>.
- CEE-ONU, [L'eau et l'adaptation au changement climatique dans les bassins transfrontaliers : Leçons à retenir et bonnes pratiques](https://unece.org/environment-policy/publications/guidance-water-and-adaptation-climate-change), 2015,

<https://unece.org/environment-policy/publications/water-and-climate-change-adaptation-transboundary-basins-lessons>.

- UNDRR et CEE-ONU, *Des paroles aux actes : Guide de mise en œuvre pour la gestion des catastrophes liées à l'eau et pour la coopération transfrontière dans ce domaine*, 2018, <https://unece.org/info/publications/pub/21762>.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre type d'arrangement

Élément constitutif : Questions relatives à la gestion et à la protection de l'eau

Aspect essentiel : Élaboration de plans de gestion des ressources en eau/du bassin/de l'aquifère

Les États devraient établir une stratégie transfrontière pour la gestion à long terme des eaux transfrontières, fondée sur des priorités et des objectifs communs. Un organe commun devrait se charger de l'élaboration du plan de gestion pour un bassin ou un aquifère particulier. Le processus d'élaboration menant à l'adoption d'un plan de gestion peut également étudier divers scénarios de planification avant que les États ne choisissent et ne mettent en œuvre un scénario consensuel. Le plan peut également prendre en compte le partage des coûts et des avantages entre les États partageant les eaux transfrontières, et tenir compte d'autres processus de planification régionaux et sectoriels, notamment les liens d'interdépendance entre l'eau, l'alimentation, l'énergie et les écosystèmes.

Les activités de planification relatives à un bassin transfrontière peuvent revêtir de nombreuses formes et inclure des éléments à long et à court terme. L'identification des acteurs, la réalisation d'études sur les capacités institutionnelles, l'évaluation des structures de gouvernance et la garantie des investissements sont des éléments essentiels du processus. L'adoption du plan de gestion des ressources en eau/du bassin/de l'aquifère au niveau national peut également renforcer la mise en œuvre d'un plan à l'échelle du bassin.

L'un des critères permettant de déterminer si un accord est « opérationnel » conformément à l'indicateur SDG 6.5.2 est l'existence d'un ou de plusieurs plans de gestion conjoints ou coordonnés, ou d'objectifs communs.

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition sur les plans de gestion

- **Les plans de gestion des bassins et des aquifères devraient inclure des diagnostics transfrontières.**

La première étape d'un plan de gestion des ressources en eau/du bassin/de l'aquifère consiste à effectuer une analyse de la situation et à identifier l'état actuel des ressources en eau et de leurs utilisations, les défis à relever et les opportunités à saisir, par exemple par le biais d'un

diagnostic transfrontière initial impliquant les États partageant des eaux transfrontières.⁷⁶ Une analyse situationnelle se concentre non seulement sur la quantité et la qualité des ressources en eau et des écosystèmes, mais aussi sur les activités et domaines socio-économiques ayant un impact direct ou indirect, immédiat ou futur, sur les ressources en eau, comme l'utilisation des sols, les données démographiques, etc.

Le diagnostic fournit une base qui permet de rédiger le plan, et s'inscrit dans un processus d'implication des acteurs, depuis les étapes initiales jusqu'à la mise en œuvre des solutions. L'échelle du bassin doit refléter un ensemble cohérent de priorités nationales : une fois cette phase achevée, il est possible de parvenir à un consensus entre les États. Un tel consensus constituera un socle important pour l'élaboration d'un accord sur les eaux transfrontières.

- **Les États partageant des eaux transfrontières devraient envisager de rédiger une feuille de route transfrontière.**

Une fois le diagnostic achevé, les États partageant des eaux transfrontières doivent identifier les activités à mettre en œuvre. Outre les projets institutionnels ou le renforcement des capacités, il est nécessaire d'identifier les activités les plus susceptibles de favoriser l'intégration de plusieurs États, telles que la production hydroélectrique, l'irrigation, la navigation, la préservation des écosystèmes, la lutte contre les catastrophes naturelles et la lutte contre la pollution.

Les États partageant des eaux transfrontières peuvent alors convenir du partage des coûts et des avantages de ces activités, sur la base des résultats de simulations économiques et conformément à un processus de coopération et de négociation. Outre les avantages partagés des divers aménagements et installations, les États devraient étudier les avantages et les impacts de leurs activités sur les écosystèmes.

Ces activités, ainsi que le partage des coûts et des avantages, peuvent être décrits dans un accord.

- **Les États partageant des eaux transfrontières doivent élaborer, puis revoir et mettre à jour régulièrement, un plan de gestion commun des bassins hydrographiques.**

Le plan de gestion du bassin hydrographique est un document unique rédigé au niveau du bassin transfrontière, et les plans nationaux pour les parts des bassins doivent être harmonisés avec lui. Son budget doit être élaboré de façon réaliste et adapté au type de programme d'activités et d'investissements répartis le plus équitablement possible entre les États partageant les eaux transfrontières. L'organisme de bassin élabore la stratégie et les modalités de financement, qui peuvent varier en fonction du type d'activités. Le partage des coûts entre les États reflète le partage des avantages des activités à réaliser.

Le processus de mise en œuvre est itératif, et les États concernés doivent revoir le plan transfrontière quelques années plus tard pour la mise en œuvre du programme suivant, ce qui peut impliquer l'intégration de nouvelles données et la prise en compte de nouveaux résultats et de changements prévisibles à l'horizon.

⁷⁶ Par exemple, grâce à la méthodologie du FEM pour l'analyse diagnostique transfrontalière - FEM, Méthodologie ADT/PAS, <https://iwlearn.net/manuals/tda-sap-methodology>.

Le processus d'élaboration et de révision de ces plans peut être défini dans l'accord lui-même.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 22 : Protocole du lac Victoria, 2003

Protocole du lac Victoria, 2003

Article 27 : Plans de gestion

1. Chaque État partenaire :

a) élabore des stratégies, plans ou programmes nationaux pour la conservation et l'utilisation durable des ressources du bassin ou adapte à cette fin les stratégies, plans ou programmes existants qui reflètent, entre autres, les mesures énoncées dans le présent protocole, y compris le développement des infrastructures, du commerce et des échanges, du tourisme, de la recherche et du développement ; et

b) intègre, dans la mesure du possible et selon les besoins, la conservation et l'utilisation durable des ressources du bassin dans les plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents.

2. La Commission élabore un plan de gestion pour la conservation et l'utilisation durable des ressources du bassin. Le plan de gestion est harmonisé avec les plans nationaux élaborés en vertu du paragraphe 1 du présent article et approuvés par le Conseil.

Autres exemples : Traité du Dniestr, 2012, art. 6 et 27 ; et Accord de la Save, 2002, art. 12.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Réseau international des organismes de bassin, [*Manuel sur la gestion intégrée des ressources en eau dans les bassins des fleuves, des lacs et des aquifères transfrontaliers*](#), 2012.
- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 191-195.
- FEM, Méthodologie ADT/PAS, <https://iwlearn.net/manuals/tda-sap-methodology>.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions relatives à la gestion et à la protection de l'eau

Aspect essentiel : Eaux souterraines

Les eaux souterraines qui marquent, traversent ou sont situées sur les frontières entre deux ou plusieurs États, qu'elles soient liées ou non aux eaux de surface, ainsi que les eaux souterraines situées exclusivement sur le territoire d'un État mais qui interagissent avec les cours d'eau transfrontières ou les lacs internationaux, par exemple les eaux de surface situées dans la zone de décharge desdites eaux souterraines, font l'objet d'une coopération transfrontière sur la base des principes généraux du droit international de l'eau. Les accords ou arrangements pertinents doivent englober non seulement la masse d'eau souterraine mais aussi, suivant l'approche du bassin versant qui s'applique aussi bien aux eaux de surface qu'aux eaux souterraines, la

formation géologique permettant l'écoulement des eaux souterraines, en tant que partie de l'aire d'alimentation de ces dernières.

Encadré 23 : Projet d'articles de la CDI sur le droit des aquifères transfrontières (2008) et Dispositions types sur les eaux souterraines (2012)

La Commission du droit international fournit, dans son projet d'articles de 2008 sur le droit des aquifères transfrontières, une consolidation des principes généraux du droit international de l'eau applicables aux eaux souterraines, tels que le principe de l'utilisation équitable et raisonnable, la règle de non-préjudice et l'obligation de coopérer. S'appuyant sur cet instrument, la Réunion des Parties à la Convention sur l'eau de 1992 a adopté, en 2012, les Dispositions types sur les eaux souterraines, afin d'aider les États désireux soit de conclure un protocole additionnel à un accord sur l'eau existant ne faisant pas spécifiquement référence aux eaux souterraines, soit d'inclure des dispositions relatives aux eaux souterraines et à la coopération transfrontière en la matière dans le corps principal des accords ou arrangements sur les eaux transfrontières.

La prise de conscience croissante des perspectives de pénurie d'eau par rapport à la demande croissante d'eau propre dans le monde entier a attiré l'attention sur les eaux souterraines. Les accords plus récents sur les eaux transfrontières contiennent des dispositions sur les eaux souterraines, bien que peu d'accords soient spécifiquement consacrés à une masse d'eau souterraine donnée.⁷⁷ Les accords sur les eaux transfrontières qui font référence aux eaux souterraines prévoient souvent que leur champ d'application inclut les eaux souterraines qui interagissent avec les eaux de surface⁷⁸ ou qui s'écoulent avec elles vers un point d'arrivée commun, tel que la mer ou un lac.⁷⁹ Certains accords font spécifiquement référence à la prévention de la pollution des eaux souterraines⁸⁰, tandis que d'autres contiennent des dispositions sur des questions spécifiques telles que la gestion intégrée des ressources en eaux de surface et en eaux souterraines⁸¹, ou le dénombrement des ressources en eaux souterraines et des zones de protection correspondantes.⁸²

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition sur les eaux souterraines

- **Les États partageant des eaux transfrontières devraient inclure des orientations réglementaires sur les eaux souterraines en raison de leur vulnérabilité.**

Les eaux souterraines sont généralement caractérisées par une plus grande pureté relative que les eaux de surface en raison de la capacité de nombreux profils du sous-sol dans les zones de recharge à atténuer l'impact des polluants de l'eau. Ces caractéristiques peuvent rendre les eaux souterraines plus vulnérables à la surexploitation, et donc à l'épuisement. En outre, la pollution peut constituer un problème plus grave pour les eaux souterraines que pour les eaux de surface, car la contamination peut résider plus longtemps dans les eaux souterraines. Dans ce contexte, les rédacteurs d'accords doivent tenir compte des interactions entre les eaux de surface et les

⁷⁷ Comme l'accord sur l'aquifère Guarani, 2010.

⁷⁸ Voir la Convention du Rhin, 1999, art. 2.

⁷⁹ Voir l'Accord intérimaire tripartite de coopération pour la protection et l'utilisation durable des ressources en eau des cours d'eau Incomati et Maputo, 2002 (« Accord Inco-Maputo, 2002 »), art. 1, ainsi que la Convention sur le Lac Tanganyika, 2003, art. 1.

⁸⁰ Voir l'Accord Inco-Maputo, 2002, art. 4.

⁸¹ Comme l'Accord de la Save, 2002, art. 11.

⁸² Voir la Convention du Danube, 1994, art. 6.

eaux souterraines, car la pollution des eaux souterraines peut également provenir de rejets dans les eaux de surface.

Si la conclusion d'un protocole additionnel sur les eaux souterraines à un arrangement sur les eaux transfrontières est une solution, le plus souvent les Parties incluent des dispositions sur les eaux souterraines dans les accords qui abordent la question des bassins hydrographiques transfrontières. Ces accords devraient au minimum contenir une disposition précisant que leur champ d'application couvre les eaux souterraines hydrologiquement liées aux eaux de surface.⁸³ Il appartient ensuite aux Parties à un tel arrangement de traiter explicitement les questions spécifiques liées aux eaux souterraines en fonction de leurs besoins et des caractéristiques particulières de chaque cas. En outre, les États peuvent charger leurs organes communs de se pencher sur les questions relatives aux eaux souterraines en créant, par exemple, un groupe de travail dédié aux eaux souterraines. L'indicateur 6.5.2 des ODD demande également aux États de coopérer dans le domaine des eaux souterraines partagées.

- **Les États qui partagent des eaux transfrontières doivent tenir compte des spécificités de l'utilisation des eaux souterraines.**

Étant donné que les eaux souterraines sont moins renouvelables que les eaux de surface, voire non renouvelables, leur utilisation durable et équitable devrait tenir compte des impératifs de conservation, de protection de l'environnement et de disponibilité future des eaux souterraines, et ne pas se contenter de considérer l'utilisation optimale des eaux. Les États devraient donc s'efforcer de trouver un équilibre entre le captage et la reconstitution des eaux souterraines ou, au moins, en cas de non-recharge de toutes les masses d'eau souterraine, de maintenir les ressources en eaux souterraines au maximum de ce qui est raisonnablement possible.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 24 : Accord de la Save, 2002

Accord de la Save, 2002

Article 1 : Définitions

2. Le bassin de la Save (...) comprend des eaux de surface et des eaux souterraines, qui aboutissent en un point commun.
[...]

Article 11 : Gestion durable de l'eau

Les Parties conviennent de coopérer en ce qui concerne la gestion des eaux du bassin de la Save, d'une manière durable qui inclut la gestion intégrée des ressources en eaux de surface et souterraines (...).

Autres exemples : Charte de l'eau du bassin du lac Tchad, 2012, art.10 ; Accord du Buzi, 2019, art. 4 et 5.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, [Guidelines on Monitoring and Assessment of Transboundary Groundwaters](#) (Directives sur la surveillance et l'évaluation des eaux souterraines transfrontières), 2000.

⁸³ Voir élément constitutif : Portée, p. 17-18.

- CEE-ONU, [Model Provisions on Transboundary Groundwaters](#) (Dispositions types sur les eaux souterraines transfrontières), 2014.
- UNESCO-PHI & IGRAC, [Cadre global d'action pour réaliser la Vision pour la gouvernance des eaux souterraines](#), 2015, <https://www.fao.org/3/i5705f/i5705f.pdf>.
- Raya Stephan (ed.), *Transboundary Aquifers: Managing a vital resource - The UNILC Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers* (UNESCO, 2009), <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup17/Batch%202/UNESCO.pdf>.
- Gabriel Eckstein, *The International Law of Transboundary Groundwater Resources* (Routledge, 2017).
- Francesco Sindico, *International Law and Transboundary Aquifers* (Edward Elgar, 2020).

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions relatives à la gestion et à la protection de l'eau

Aspect essentiel : Protection du milieu marin

Les ressources marines et côtières sont des atouts importants pour le développement durable. Elles sont également liées aux cours d'eau, aux lacs et aux eaux souterraines, ce qui signifie que les activités menées dans un bassin hydrographique peuvent avoir un impact direct sur les écosystèmes marins et côtiers. Ce système d'éléments interconnectés est appelé système source-mer, qui est défini comme le « continuum biophysique de la zone terrestre drainée par un système fluvial, ses lacs et affluents (le bassin versant), les aquifères connectés et les récipients en aval, y compris les deltas et les estuaires, les côtes et les eaux littorales, la mer adjacente et le plateau continental ainsi que la haute mer ».⁸⁴

Les bassins transfrontières peuvent jouer un rôle important dans la protection de l'environnement marin. Par exemple, environ huit millions de tonnes de plastique pénètrent dans l'océan chaque année en provenance de sources terrestres via les bassins transfrontières.⁸⁵ Il est également important de reconnaître l'impact du milieu marin sur l'eau douce, car la dégradation du milieu marin pourrait potentiellement affecter les ressources en eau douce, notamment la migration des poissons.

La réduction des impacts de l'eau douce sur l'écosystème marin requiert des États qu'ils incluent des dispositions relatives à la protection du milieu marin dans les accords relatifs aux eaux transfrontières.

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition sur la protection du milieu marin

- **Se référer à des flux clés spécifiques pour garantir une prise en compte adéquate des questions de protection marine.**

Les accords peuvent inclure des dispositions relatives à des flux clés spécifiques, notamment le flux d'eau, le flux de sédiments, le flux de biote, le flux de polluants, le flux de matériaux et les services écosystémiques. Définir un débit écologique de l'eau douce pour assurer un

⁸⁴ Mathews, R. E., Tengberg, A., Sjödin, J., et Liss-Lymer, B., *Implementing the source-to-sea approach: a guide for practitioners* 2019, <https://www.siwi.org/publications/implementing-the-source-to-sea-approach-a-guide-for-practitioners>.

⁸⁵ SIWI, [Transboundary waters: cooperation from source to sea](#) (Eaux transfrontières : coopération de la source à la mer), *note de synthèse*, 2018, <https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2018/10/PB-Transboundary-water-cooperation-from-source-to-sea-WEB.pdf>.

environnement marin durable est une autre façon de gérer l'impact des utilisations de l'eau douce sur l'environnement marin. Voir par exemple la collaboration entre la Commission du fleuve Orange-Senqu et la Commission de la baie de Benguela.⁸⁶

- **Les États partageant des eaux transfrontières peuvent envisager deux modèles de formulation des dispositions relatives au milieu marin.**

L'un des modèles peut consister un protocole signé par les États partageant une mer ou un océan commun, traitant spécifiquement de la minimisation de la pollution et des impacts provenant de sources terrestres. Parmi les exemples de tels accords, citons le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, 1980 (voir encadré 25), et le Protocole relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, 1983.

Encadré 25 : Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, 1980

Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, 1980

Il s'agit de l'un des protocoles à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution. Le protocole requiert des pays qu'ils élaborent des plans d'action nationaux et régionaux contenant des mesures et des échéanciers pour minimiser la pollution provenant de diverses activités terrestres. Il demande également aux pays de collaborer pour la surveillance des polluants et la coopération en matière de recherche scientifique et technique au sujet des polluants. L'article 11 du protocole requiert spécifiquement de la Partie riveraine d'un cours d'eau transfrontière se jetant dans la mer Méditerranée qu'elle coopère avec les États riverains en amont pour réduire la pollution, y compris lorsque ces derniers ne sont pas Parties au protocole.

Un autre modèle consiste en l'adoption d'un accord entre les organes communs et les commissions maritimes. Le protocole d'accord entre la Commission internationale pour la protection de la mer Noire (ICPBS) et la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR) pour un objectif stratégique commun de protection de l'environnement de la mer Noire en est un exemple.⁸⁷ Faire collaborer les acteurs marins avec les organismes de bassin serait un moyen efficace d'assurer des interactions et une coordination. Les Parties pourraient y parvenir par le biais d'activités conjointes telles que la surveillance, ou en invitant des acteurs marins en tant qu'observateurs aux réunions des organismes de bassin.

Plus généralement, les Parties pourraient faire référence à l'importance de tenir compte du milieu marin dans leurs dispositions relatives aux eaux transfrontières. La Convention sur l'eau

⁸⁶ Voir ORASECOM, *From Source to Sea: Interactions between the Orange–Senqu River Basin and the Benguela Current Large Marine Ecosystem*, (De la source à la mer : interactions entre le bassin du fleuve Orange-Senqu et le grand écosystème marin du courant de Benguela), 2013, <https://iwlearn.net/resolveuid/7973e138737a4b249430809efcb86cf2>.

⁸⁷ *Memorandum of Understanding between the International Commission for the Protection of the Black Sea (ICPBS) and the International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR) on common strategic goals* (Protocole d'accord entre la Commission internationale pour la protection de la mer Noire (ICPBS) et la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR) sur les objectifs stratégiques communs), 2001, <http://www.icpdr.org/main/resources/mou-between-icpbs-and-icpdr>.

de 1992, par exemple, fait référence à la nécessité de « protéger l'environnement des eaux transfrontières sur lequel ces eaux exercent une influence, y compris le milieu marin » (article 2, paragraphe 6), et demande aux organes communs créés pour ces eaux transfrontières à inviter tout organe commun créé pour le milieu marin concerné à coopérer (article 9, paragraphe 4).

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 26 : Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, 1980

Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, 1980

Article 11

Si des rejets provenant d'un cours d'eau qui traverse les territoires de deux ou plusieurs Parties ou constitue une frontière entre elles risquent de provoquer une pollution du milieu marin de la zone du Protocole, en respectant, chacune en ce qui la concerne, les dispositions du présent Protocole, les Parties intéressées sont invitées à coopérer en vue d'assurer sa pleine application.

Autres exemples : Traité entre l'Uruguay et l'Argentine concernant le Río de la Plata et la frontière maritime y afférente, 1973, art. 80 ; et le protocole d'accord entre la Commission internationale pour la protection de la mer Noire (ICPBS) et la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR) pour un objectif stratégique commun de protection de l'environnement de la mer Noire.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 185-188.
- Institut international de l'eau à Stockholm (SIWI), [Transboundary waters: cooperation from source to sea](#) (Eaux transfrontières : coopération de la source à la mer), Note de synthèse SIWI, 2018.
- Mathews, R. E., Tengberg, A., Sjödin, J., et Liss-Lymer, B., *Implementing the source-to-sea approach: a guide for practitioners* (SIWI, 2019).

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions sectorielles et intersectorielles

Aspect essentiel : Agriculture

L'état des eaux transfrontières dépend fortement des autres activités sectorielles pratiquées dans les bassins versants. L'agriculture, y compris l'irrigation, est l'un des plus importants secteurs économiques liés à l'eau et dépendants de celle-ci, qui utilise de grandes quantités d'eau pour approvisionner une population croissante en denrées et produits alimentaires. Les politiques de l'eau et de l'agriculture doivent être conçues et harmonisées de manière à ce que la mise en œuvre de mesures visant à protéger les masses d'eau n'entraîne pas de pertes de revenus pour les agriculteurs. Les deux secteurs doivent envisager une solution avantageuse pour tous avec des bénéfices égaux.

Les conditions météorologiques, les sécheresses et le changement climatique peuvent entraîner des pertes économiques pour les agriculteurs, qui peuvent être compensées par une quantité et une qualité d'eau suffisantes pour leur production. Environ 70 % de l'eau douce utilisée est consommée par l'agriculture à des fins d'irrigation, et la pollution diffuse par les nutriments et les produits chimiques provient aussi principalement de ce secteur. Par conséquent, l'agriculture peut entraîner la détérioration des ressources en eau par des prélèvements excessifs et la pollution. Trouver une voie vers des stratégies avantageuses pour tous est à la fois bénéfique pour les agriculteurs, grâce à l'utilisation durable des engrais et des produits chimiques de protection des plantes - ce qui réduit les pertes et les coûts -, et pour l'environnement aquatique grâce à la réduction des impacts sur les ressources en eau.

Points à considérer lors de la rédaction de dispositions relatives à l'agriculture et à l'eau

- **Les États partageant des eaux transfrontières peuvent envisager d'inclure des dispositions sur l'eau et l'agriculture parmi les attributions de leurs organes communs.**

Les organes communs peuvent aider à concevoir ces politiques de manière harmonisée. Par exemple, l'ICPDR a pris l'initiative d'engager des négociations intersectorielles sur le bassin du Danube, qui incluent l'agriculture (voir encadré 27).

Il est toutefois important que la mise en œuvre de mesures de protection des masses d'eau ne menace pas de manière disproportionnée les moyens de subsistance des agriculteurs - même si la pression exercée par les nutriments provenant de sources agricoles diffuses pourrait augmenter et affecter l'état des eaux de surface transfrontières, des eaux souterraines et enfin du milieu marin. Les prévisions en matière de changement climatique prévoient une augmentation du nombre de sécheresses, et les conditions météorologiques extrêmes sont susceptibles de générer de graves problèmes de pénurie d'eau, qui pourraient avoir une dimension transfrontière pour l'agriculture. Le bon état de toutes les masses d'eau est l'une des conditions de base des pratiques durables en agriculture.

- **Lors de l'élaboration d'accords ou d'autres arrangements sur les eaux transfrontières, les États devraient tenir compte des conséquences pour l'agriculture.**

L'agriculture peut entraîner la détérioration des ressources en eau transfrontières par des prélèvements excessifs et la pollution. Cela peut justifier l'inclusion de mesures liées à l'agriculture dans les accords sur les eaux transfrontières. Par exemple, un engagement à adopter des politiques agro-environnementales au niveau national peut améliorer l'état des masses d'eau nationales et transfrontières. De même, l'obligation de mettre en œuvre de

« bonnes pratiques agricoles environnementales » au niveau de l'exploitation et de veiller à ce que des mesures environnementales soient appliquées (rétention naturelle de l'eau, atténuation de l'érosion, réduction de l'utilisation de produits chimiques et d'engrais) peut contribuer à garantir la bonne qualité des ressources en eau.

Comment la coopération intersectorielle peut-elle porter ses fruits au sein d'un bassin transfrontière ? Exemples de la pratique des traités (*non exhaustif*)

Encadré 27 : Document d'orientation sur l'agriculture durable dans le bassin du Danube

Guide de l'agriculture durable dans le bassin du Danube

L'agriculture est une source majeure de revenus pour de nombreuses personnes vivant dans le bassin du Danube, mais se révèle aussi être une source importante de polluants, notamment d'engrais et de pesticides. L'ICPDR, en tant qu'organe de coordination de la gestion des eaux transfrontières dans le bassin du Danube, a entamé un dialogue avec le secteur agricole en vue d'élaborer des orientations en matière d'agriculture durable. Ces orientations sont principalement concentrées sur la gestion durable des nutriments, bien que les pays du Danube aient récemment souligné les effets du changement climatique, y compris la pénurie d'eau et la sécheresse, comme un problème important de gestion de l'eau dans le bassin. Le champ d'application du document d'orientation a donc été étendu aux questions de sécheresse, ainsi qu'à la gestion des nutriments.

Voir ICPDR, *Recommendations: BAT for Agriculture* (Recommandations : Les MTD pour l'agriculture), <http://www.icpdr.org/main/resources/recommendations-bat-agriculture>.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, *Méthodes d'évaluation des interactions entre l'eau, l'alimentation, l'énergie et les écosystèmes dans les bassins transfrontières et enseignements tirés de son application : synthèse*, 2018, <https://unece.org/environment-policy/publications/methodology-assessing-water-food-energy-ecosystems-nexus>.
- De Strasser, L., *et al*, "A methodology to assess the water energy food ecosystems nexus in transboundary river basins", *Water*, vol. 8(2), 2016.
- Gwynn, M.A "South America and the living principle of reasonable and equitable uses of international watercourses" (L'Amérique du Sud et le principe vivant des utilisations raisonnables et équitables des cours d'eau internationaux), 2020, <https://watersciencepolicy.com/article/south-america-and-the-living-principle-of-equitable-and-reasonable-uses-of-international-watercourses-6670d6d28a2c?language=English>.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions sectorielles et intersectorielles

Aspect essentiel : Énergie

L'état des masses d'eau transfrontières dépend fortement d'autres activités sectorielles au sein des bassins versants. L'énergie, qui utilise de grandes quantités d'eau, est l'un des plus importants secteurs économiques liés à l'eau et dépendants de celle-ci. Les États doivent donc tenir compte de ces demandes dans la répartition et la planification de l'eau. Le secteur de l'énergie est l'un des principaux moteurs du développement d'infrastructures de régulation du débit ou de l'utilisation de l'eau de refroidissement des cours d'eau pour les centrales électriques. Les États échangent de l'électricité au-delà des frontières par le biais de réseaux

régionaux. Pour toutes ces raisons, il est important d'examiner comment les acteurs concernés du secteur de l'énergie peuvent être impliqués dans la gestion de l'eau.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions relatives à l'énergie et à l'eau

- **Les États partageant des eaux transfrontières peuvent envisager d'adopter des accords impliquant les secteurs de l'eau et de l'énergie.**

Les politiques sectorielles et nationales en matière d'eau et d'énergie devraient gagner en harmonie de manière à supprimer les contradictions, réduire les incohérences et accroître les synergies en matière de gestion des ressources énergétiques et hydriques, tout en conciliant les usages multiples. La production d'énergie (hydroélectricité, refroidissement) a une influence sur les écosystèmes liés à l'eau. Une régulation ou un régime de débit peut être fortement influencé par la production d'hydroélectricité, bien qu'il faille également veiller à satisfaire les besoins des autres secteurs et des écosystèmes.⁸⁸

L'adoption d'accords entre les États partageant des eaux transfrontières, y compris en matière d'énergie, garantirait une meilleure prévisibilité et une base juridique adéquate pour la responsabilité, les utilisations de l'eau et les mesures de compensation, par exemple en vue de réduire les impacts des barrages hydroélectriques, le cas échéant. Elle pourrait également assurer la coordination au niveau des organismes internationaux de bassin et des pools énergétiques régionaux, et entre ceux-ci.⁸⁹

Dans un contexte transfrontière, des rapports de confiance renforcés entre les États partageant les eaux transfrontières sont essentiels afin de réduire les risques politiques pour les investisseurs dans les secteurs de l'eau et de l'énergie. Les États peuvent utiliser les accords sur les eaux transfrontières pour discuter des développements prévus et évaluer leurs impacts, ainsi que pour convenir de principes et d'orientations de développement communs. Ces instruments peuvent ainsi réduire les risques de conflits potentiels.

- **Les États partageant des eaux transfrontières pourraient envisager d'établir des mécanismes de consultation et de coordination afin de garantir une meilleure prise en compte de l'eau dans les plans du secteur de l'énergie.**

Les processus de planification de la gestion des bassins hydrographiques peuvent inclure et prévoir une communication avec les acteurs du secteur de l'énergie. Cependant, le fait d'éclairer le développement des politiques et stratégies énergétiques à un stade plus précoce peut avoir un impact d'autant plus important (par exemple, l'évaluation stratégique environnementale (ESE) d'une stratégie ou d'une politique). Une communication et un engagement précoces avec le secteur de l'énergie peuvent éclairer et potentiellement influencer la planification du bassin au niveau politique et stratégique.

En outre, la coordination et les plans conjoints en matière d'investissements peuvent aider les États partageant des eaux transfrontières à mettre en place des infrastructures efficaces qui

⁸⁸ Voir aspect essentiel : Répartition de l'eau et régulation du débit, p. 36-38.

⁸⁹ Les pools énergétiques d'Afrique australe, d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale en sont des exemples. En Amérique du Sud, ces interconnexions sont illustrées par le traité sur le Río de la Plata de 1969, le traité entre le Brésil et le Paraguay concernant l'utilisation hydroélectrique des ressources en eau du fleuve Paraná détenues en copropriété par les deux pays, le traité de Yacyretá de 1973 et l'accord tripartite sur les projets du fleuve Paraná de 1979.

répondent aux besoins d'utilisations multiples et évitent la duplication des constructions, par exemple en construisant des barrages contre-régulateurs lorsque cela n'est pas nécessaire.

L'approche fondée sur les interactions entre l'eau, l'alimentation, l'énergie et les écosystèmes, telle qu'elle a été affinée dans le cadre de la Convention sur l'eau de 1992, permet d'identifier les possibilités de synergie entre les secteurs, par exemple l'énergie et la gestion de l'eau.⁹⁰ Examiner l'impact transfrontière potentiel des développements énergétiques prévus peut aider à réduire les impacts ou faciliter la conclusion d'un accord entre les États partageant des eaux transfrontières. Des orientations peuvent également être élaborées au niveau d'un bassin transfrontière ; voir par exemple, [The Guiding Principles: Sustainable Hydropower Development in the Danube River Basin](#). L'ICPDR a élaboré ces principes directeurs permettant de parvenir à un bon équilibre entre les besoins économiques et environnementaux, ainsi qu'un accord sur la manière de traiter les problèmes de l'hydroélectricité existante, et où et comment la développer à l'avenir.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 28 : Traité du Dniestr, 2012

Traité du Dniestr, 2012

En 2012, un traité entre la République de Moldova et l'Ukraine a été signé sur la coopération dans le domaine de la protection et du développement durable du bassin du Dniestr. La Commission du Dniestr, qui comprend des représentants du secteur de l'hydroélectricité, est en train de finaliser, en avril 2021, les règles de fonctionnement de la plateforme hydroélectrique du Dniestr afin d'établir des schémas de répartition de l'eau dans différentes conditions de disponibilité de l'eau. La Commission sert également de plateforme pour étudier les différends liés à l'utilisation et à la protection de l'eau et d'autres ressources naturelles et écosystèmes du bassin, et pour chercher des manières de régler ces différends.

Autres exemples d'investissements conjoints : Le barrage de Doosti de l'Iran et du Turkménistan, Itaipu Binacional du Brésil et du Paraguay ; de même, la commission russo-finlandaise regroupe les compagnies d'électricité des deux côtés de la frontière.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, *Méthodes d'évaluation des interactions entre l'eau, l'alimentation, l'énergie et les écosystèmes dans les bassins transfrontières et enseignements tirés de son application : synthèse*, 2018, https://unece.org/DAM/env/water/publications/WAT_55_NexusSynthesis/1900909_F_ECE_MP.WAT_55_web.pdf.
- RIOB, *The handbook for management and restoration of aquatic ecosystems in river and lake basins (Le manuel de gestion et de restauration des écosystèmes aquatiques dans les bassins fluviaux et lacustres)*, 2015, <https://www.inbo->

⁹⁰ Voir CEE-ONU, *Méthodes d'évaluation des interactions entre l'eau, l'alimentation, l'énergie et les écosystèmes dans les bassins transfrontières et enseignements tirés de son application : synthèse*, 2018, https://unece.org/DAM/env/water/publications/WAT_55_NexusSynthesis/1900909_F_ECE_MP.WAT_55_web.pdf.

[news.org/en/documents/handbook-management-and-restoration-aquatic-ecosystems-river-and-lake-basins.](https://www.unwater.org/publications/world-water-development-report-2014-water-energy)

- CEE-ONU, [Towards sustainable renewable energy investment and deployment: Trade-offs and opportunities with water resources and the environment](https://unece.org/environment-policy/publications/towards-sustainable-renewable-energy-investment-and-deployment) (Vers des investissements et un déploiement durables des énergies renouvelables), 2020, <https://unece.org/environment-policy/publications/towards-sustainable-renewable-energy-investment-and-deployment>.
- ONU-Eau, [The United Nations World Water Development Report 2014: Water and Energy](https://www.unwater.org/publications/world-water-development-report-2014-water-energy), (Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau 2014 : L'eau et l'énergie), 2014, <https://www.unwater.org/publications/world-water-development-report-2014-water-energy>.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions sectorielles et intersectorielles

Aspect essentiel : Navigation fluviale

Le transport fluvial a soutenu le développement d'économies robustes pendant des siècles, tout en tissant de nombreux liens entre les nations. Il s'agit d'un mode de transport sûr et potentiellement viable sur le plan écologique, qui constitue un élément clé du développement économique durable. Ce mode de transport des biens et des personnes peut favoriser le développement des économies régionales et faire le lien entre les États enclavés et la mer.

De tous les modes de transport, la navigation intérieure est celui qui a le moins d'effet sur le changement climatique et le moins d'impact sur l'environnement. Elle se développe de manière intermodale, avec des services complémentaires routiers et ferroviaires, y compris ceux qui sont transfrontières. La navigation est peu gourmande en énergie et consomme moins de carburant par tonne de marchandises que les autres modes de transport. Lorsque le fret routier est transféré via les voies navigables intérieures et côtières, les embouteillages deviennent moins fréquents, même dans les zones plus urbaines. La planification de la navigation transfrontière constitue donc un élément important du développement.

Que faut-il prendre en compte lors de la rédaction de dispositions relatives à la navigation fluviale ?

- **Les ressources en eau sont souvent des composantes essentielles du transport commercial.**

Les eaux qui traversent les frontières entre les États sont souvent des axes de communication essentiels pour le commerce international de denrées alimentaires et d'autres produits. L'approfondissement des connaissances et l'amélioration des capacités professionnelles en matière de conception, de gestion et d'utilisation de la navigation fluviale montrent qu'il est désormais possible d'utiliser et de développer les voies navigables d'une manière beaucoup moins intrusive pour l'environnement que pour les autres modes de transport.

- **Assurer une navigation respectueuse de l'environnement.**

La navigation intérieure peut avoir une influence considérable sur les écosystèmes des cours d'eau, notamment par le biais de modifications hydromorphologiques et d'autres incidences sur le milieu aquatique, telles que la pollution, qui peuvent affecter l'intégrité écologique des bassins hydrographiques. En matière de navigation, les États devraient considérer que la

préservation des voies navigables fait partie de l'environnement. Les réglementations écologiques peuvent refléter cet objectif et prévoir une surveillance visant à garantir que les activités de navigation ne nuisent pas à la voie navigable et à son écosystème.⁹¹

Encadré 29 : L'Accord du Mékong (1995) et la Commission du Mékong

Navigation, Accord du Mékong, 1995, et la Commission du Mékong

Le Mékong est une importante voie de transport pour ses riverains, et fournit à ses habitants un accès important aux ressources naturelles et aux équipements sociaux, notamment aux écoles et aux services de santé.

L'article 9 de l'Accord du Mékong de 1995 prévoit la liberté de navigation dans le cours principal du Mékong, sans tenir compte des frontières territoriales, pour le transport et la communication. En outre, l'article demande à ses Parties de maintenir le Mékong « exempt d'obstructions, de mesures, de comportements et d'actions qui pourraient directement ou indirectement compromettre la navigabilité, interférer avec ce droit ou la rendre durablement plus difficile ».

Après l'adoption de l'accord du Mékong, en 1995, la Commission du Mékong a élaboré sa première stratégie de navigation en 2003, ce qui a facilité les négociations entre les États du Bas-Mékong pour améliorer les conditions de navigation. Cette coopération a également conduit à l'accord entre le Vietnam et le Cambodge sur le transport fluvial, en 2008.

La Commission du Mékong continue de coordonner la mise en œuvre d'un plan directeur de navigation, conformément à la stratégie de développement du bassin 2021-2030 et au plan stratégique de la Commission du Mékong 2021-2025.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 30 : Statut du fleuve Uruguay, 1975

Statut du fleuve Uruguay, 1975

Chapitre II. Navigation et ouvrages

Article 3. Les Parties se prêtent le concours nécessaire pour donner à la navigation les facilités et la sécurité la plus grande possible.

Article 4. Les Parties arrêtent d'un commun accord les normes relatives à la sécurité de la navigation sur le fleuve et à l'utilisation du chenal principal.

Article 5. La Commission attribue aux Parties, après établissement commun du projet, la réalisation des travaux de dragage et de balisage et des ouvrages de conservation

⁹¹ Cour internationale de Justice, *Affaire concernant le différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt du 13 juillet 2009, <https://www.icj-cij.org/en/case/133/judgments>, par. 104, 109, 118 et 126.

des parties du chenal principal qu'elle décide périodiquement d'effectuer en fonction de l'utilisation dudit chenal et de la disponibilité de moyens techniques.

Article 6. Aux fins énoncées à l'article 5, chaque Partie autorise les services compétents de l'autre à exécuter les tâches qui lui incombent dans sa juridiction, moyennant notification préalable par l'intermédiaire de la Commission.

Autres exemples : Accord de la Save, 2002, art. 10 ; Accord instituant un régime fluvial uniforme et créant la Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), 1999 ; et Convention sur le lac Tanganyika, 2003, art. 12.

Ressources complémentaires (non exhaustif)

- RIOB, *Manuel sur la gestion intégrée des ressources en eau dans les bassins des fleuves, des lacs et des aquifères transfrontaliers*, 2012.
Boisson de Chazournes, L., *Fresh Water in International Law* (Oxford University Press, 2013), p. 54-64.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions sectorielles et intersectorielles

Aspect essentiel : Changement climatique

Certains des impacts les plus profonds du changement climatique se feront sentir sur le cycle hydrologique. La modification des régimes de précipitations et leur plus grande variabilité auront un impact sur la distribution et la périodicité de l'eau dans de nombreuses régions. Les phénomènes extrêmes, tels que les sécheresses et les inondations, deviendront plus fréquents et plus sévères, et la hausse des températures augmentera les pertes par évaporation et les besoins en eau de l'agriculture. En outre, le changement climatique peut affecter la qualité de l'eau. De nombreux bassins transfrontières présentent une extrême variabilité saisonnière ou autre. Celle-ci peut être exacerbée par le changement climatique. L'hydrologie d'autres bassins peut être fondamentalement transformée. Tous ces impacts ne sont pas négatifs, mais beaucoup d'entre eux compliquent le processus de prise de décision.

Points à considérer lors de la rédaction de dispositions relatives au changement climatique

- **Adaptation au changement climatique dans les bassins transfrontières.**

Malgré une certaine incertitude, le changement climatique a des répercussions importantes dans de nombreuses régions du monde, et certains effets négatifs se font déjà sentir. La coopération transfrontière est essentielle pour prévenir les effets négatifs des activités unilatérales, soutenir la coordination des mesures d'adaptation au niveau du bassin ou de l'aquifère et élaborer conjointement des solutions plus rentables. Les plans d'adaptation doivent être développés au niveau du bassin et, idéalement, ses mesures doivent être intégrées dans des plans de gestion pluriannuels du bassin. Afin de créer une base solide pour l'élaboration d'un plan d'adaptation, toutes les parties prenantes doivent participer, au-delà des frontières physiques, politiques et institutionnelles, et en travaillant dans d'autres domaines que celui de

l'eau, notamment les interactions entre l'eau, l'alimentation, l'énergie et les écosystèmes. Le changement climatique peut également avoir des répercussions importantes sur la viabilité économique des grandes infrastructures hydrauliques. Il convient également d'en tenir compte lors de la pondération des coûts et des avantages de la construction de nouvelles infrastructures sur des systèmes partagés.

- **Coopération transfrontière en matière d'adaptation.**

La coopération transfrontière en matière d'adaptation permet d'identifier des mesures telles que la construction d'infrastructures de protection contre les inondations dans le bassin, où elles peuvent avoir un effet optimal pour tous les États partageant des eaux transfrontières. La coopération transfrontière permet de partager les coûts et les avantages de l'adaptation et d'accroître l'efficacité globale de l'adaptation dans un bassin.

La coopération transfrontière en matière d'adaptation peut élargir la base de connaissances et la portée géographique des mesures d'adaptation, contribuant ainsi à atténuer les effets du changement climatique, à prévenir les catastrophes ou à accroître la résilience face à celles-ci. La nécessité de coopérer afin de s'adapter au changement climatique peut également inciter à une plus grande coopération au sein des bassins transfrontières.

- **Les États peuvent décider d'inclure des dispositions spécifiques relatives à la pénurie d'eau.**

Les situations de pénurie d'eau sont celles dans lesquelles les ressources en eau sont temporairement ou structurellement insuffisantes pour satisfaire les demandes croissantes en eau issue des cours d'eau, des lacs et des aquifères. Cette pénurie peut affecter certains secteurs de manière disproportionnée et conduire à des écarts critiques entre les besoins et les ressources. Dans le contexte des eaux transfrontières, ces écarts peuvent s'étendre au-delà des frontières souveraines. Les impacts sont économiques, sociaux et environnementaux, et ils sont particulièrement notables dans le secteur de l'agriculture et dans les grandes zones urbaines. Les dispositions qui définissent la manière dont les États coopèrent pendant les périodes de pénurie d'eau, par exemple en réévaluant les régimes d'allocation, peuvent contribuer à atténuer les tensions associées à ces périodes.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustive*)

Encadré 31 : Accord du Buzi, 2019

Accord du Buzi, 2019

Article 16 - Changement climatique

Les Parties réalisent des études pour identifier, adopter et mettre en œuvre des mesures d'adaptation et d'atténuation des impacts du changement climatique dans le cours d'eau Buzi.

Autres exemples : Convention d'Albufeira, 1998, art. 18 et 19.

Ressources complémentaires (*non exhaustive*)

- Nations Unies, [Water cooperation in action: approaches, tools and processes](https://www.un.org/waterforlifedecade/water_cooperation_2013/pdf/water_cooperation_in_action_approaches_tools_processes.pdf) (La coopération dans le domaine de l'eau en action : approches, outils et processus), Rapport de la conférence annuelle ONU-Eau 2012/2013, tenue à Saragosse, en Espagne, du 8 au 10 janvier 2013, https://www.un.org/waterforlifedecade/water_cooperation_2013/pdf/water_cooperation_in_action_approaches_tools_processes.pdf.
- GIEC, *Cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat : changements climatiques*, 2014, <https://www.ipcc.ch/languages-2/francais/publications/>.
- RIOB, *Manuel sur la gestion intégrée des ressources en eau dans les bassins des fleuves, des lacs et des aquifères transfrontaliers*, 2012.
- CEE-ONU, *Lignes directrices sur l'eau et l'adaptation aux changements climatiques*, 2009, <https://unece.org/environment-policy/publications/guidance-water-and-adaptation-climate-change>.

Module 3 - Contenu substantiel de l'accord ou autre arrangement

Élément constitutif : Questions sectorielles et intersectorielles

Aspect essentiel : Dimension spirituelle de l'eau

Dans une grande partie du monde en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord - en particulier parmi les communautés religieuses, locales et/ou autochtones - la rationalité et la spiritualité sont considérées comme un tout unifié, perpétuellement entrelacé et en parfait équilibre (pensez au *taijitu*, le symbole taoïste traditionnel du *yin* et du *yang*, par exemple). Dans le monde de l'eau, les décideurs ont tendance à ignorer les composantes spirituelles, tant au niveau de la gestion des ressources que dans le processus de règlement des différends. Cependant, dans certaines régions du monde, le fait de ne pas intégrer les chefs traditionnels dans la gouvernance de l'eau, ou d'ignorer des règles profondément ancrées sur la spiritualité de l'eau au sein des communautés locales, se traduit souvent par des difficultés de mise en œuvre des lois sur l'eau au niveau local. D'où la nécessité d'envisager, dans certains cas, l'inclusion d'une disposition à cet effet dans l'accord ou l'arrangement pertinent.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions sur les dimensions spirituelles de l'eau

- **L'inclusion des aspects spirituels de l'eau dans les accords peut permettre aux communautés locales de se faire entendre en matière de gestion de l'eau.**

Alors que les traités ne font pas explicitement référence à la spiritualité, à l'exception d'une vague allusion occasionnelle au « patrimoine culturel », certains organismes de bassin sont plus explicites. Par exemple, trois organes communs africains - la Commission du cours d'eau du Zambèze (« ZAMCOM »), l'Autorité sur le lac Tanganyika (bassin du Congo) et l'Autorité du bassin de la Volta - font tous des déclarations dans l'un ou l'autre document de planification organisationnelle stratégique sur la façon dont l'organisme fonctionnera en mettant l'accent sur le respect des valeurs traditionnelles et des dirigeants locaux, en considérant les eaux qu'ils gèrent comme une source de patrimoine culturel ou religieux pour les populations locales et les générations futures. Ces déclarations doivent fournir la base sur laquelle les points de vue et les systèmes de croyances des peuples autochtones sur la nature très spirituelle de l'eau sont pleinement appréciés, respectés et pris en compte.

- **Les négociations sur les eaux partagées peuvent nécessiter l'établissement de liens entre des visions du monde disparates, en particulier celles qui séparent ou intègrent les mondes de la rationalité et de la spiritualité.**

Bien qu'il y ait peu de traces d'incorporation explicite des aspects spirituels de l'eau dans les accords sur l'eau, une approche juridique nationale qui s'est révélée particulièrement fructueuse est celle qui accorde une certaine forme de « personnalité juridique » aux cours d'eau. Le fleuve Whanganui en Nouvelle-Zélande, par exemple, est traité comme une entité vivante dotée d'une personnalité juridique. Le règlement juridique a désigné deux tuteurs pour représenter le fleuve, l'un appartenant à la fiducie Whanganui Iwi (tribu maorie) et l'autre à la Couronne. Le Gange et la Yamuna (un affluent du Gange), en Inde, ont également reçu le statut de personne avec trois tuteurs, en invoquant le précédent néo-zélandais. Les implications juridiques de cette décision ne sont pas claires, compte tenu notamment de la nature transfrontière du Gange.

Comment de telles dispositions pourraient-elles être élaborées ?

Encadré 32 : Déclaration de politique nationale de la Nouvelle-Zélande pour la gestion de l'eau douce, 2014.

Déclaration de politique nationale de la Nouvelle-Zélande pour la gestion de l'eau douce, 2014.

Certaines avancées ont été réalisées en ce qui concerne l'intégration des concepts spirituels dans la gestion de l'eau, notamment au niveau national, régional et local. La politique nationale de l'eau de la Nouvelle-Zélande a été élaborée en 2014 avec une participation étroite de la communauté maorie, ce qui a donné lieu à un langage explicite faisant référence à la spiritualité de l'eau :

« La prise en compte des valeurs et des intérêts des *tāngata whenua* dans l'ensemble des biens, et l'inclusion de l'implication des *iwi* et des *hapū* dans la gestion globale de l'eau douce, sont essentielles au respect des obligations découlant du traité de Waitangi (1840). »

« Toutes les choses du monde naturel ont un *mauri* (force vitale) et un *wairua* (une dimension spirituelle). Le respect de l'intégrité spirituelle de l'environnement et de l'*atua* (Dieu) qui l'a créé garantira que le *taonga* (trésor) pourra être protégé et transmis aux générations suivantes. »

Ressources complémentaires (non exhaustif)

- SIWI, *People and Planet: Faith in the 2030 Agenda* (Les personnes et la planète : la foi dans le programme à l'horizon 2030), 2020, <https://siwi.org/publications/people-and-planet-faith-in-the-2030-agenda/>.
- PNUE, *Faith action on the UN Sustainable Development Goals: Progress and Outlook* (Action de foi sur les objectifs de développement durable de l'ONU : Progrès et perspectives), 2020, <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/33848>.
- Wolf, A. *The Spirit of Dialogue: Lessons from Faith Communities in Transforming Conflict* (Island Press, 2017).

Module 4 - Caractéristiques procédurales

Élément constitutif : Échange régulier de données et d'informations

Aspects essentiels :

- **Échange général d'informations et/ou de prévisions (hydrologiques, météorologiques, hydrogéologiques et écologiques)**
- **Informations concernant les mesures et utilisations prévues**
- **Exceptions et motifs possibles de non-divulgence d'informations**

Les accords sur les eaux transfrontières doivent comprendre des dispositions sur les données et les informations à échanger, qui peuvent inclure des informations sur la quantité d'eau (inondations, pénurie), la qualité de l'eau (paramètres physico-chimiques, chimiques, biologiques et/ou micro-biologiques), la géologie, les mesures planifiées, l'alerte précoce en cas d'accidents ou de phénomènes extrêmes (inondations ou sécheresses), les utilisations de l'eau, les sources de pollution (industrielles, municipales et agricoles) et les utilisations des sols, les zones de recharge et de décharge des aquifères transfrontières.

L'échange de données et d'informations suffisantes permet aux États partageant des eaux transfrontières d'évaluer l'état d'un cours d'eau et des écosystèmes connexes de manière intégrée et harmonisée, sur la base des mêmes critères, en utilisant les mêmes règles et normes (programmes de surveillance, systèmes et dispositifs de mesure, techniques d'analyse, procédures de traitement et d'évaluation des données). Au niveau national, il se peut que les Parties soient tenues d'harmoniser la collecte des données et des informations pertinentes sous une forme composite, étant donné que différentes agences et institutions s'acquittent souvent de cette tâche. Il est possible que les États aient à combler les lacunes dans les données, ou à s'assurer que les données puissent être harmonisées.

L'échange de données et d'informations doit être conforme aux réglementations internationales relatives au secret industriel et commercial ou à la propriété intellectuelle et aux systèmes juridiques nationaux des Parties, notamment en matière de sécurité nationale.

Conformément à l'indicateur 6.5.2 des ODD, l'échange de données ou d'informations au moins une fois par an entre les États partageant des cours d'eau, des lacs et des aquifères transfrontières, constitue l'un des critères permettant de déterminer si un accord est « opérationnel ».

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions sur l'échange de données et d'informations

- **Une disposition explicite sur l'échange de données et d'informations dans un accord sur les eaux transfrontières permet de mettre en place des systèmes efficaces de suivi et d'évaluation des situations.**

Le but ultime de l'échange de données est de fournir des informations adéquates pour la protection et l'utilisation des eaux transfrontières. Dans un premier temps, les accords peuvent inclure des dispositions concernant la disponibilité et la distribution des données, avec la définition des termes utilisés, afin de faciliter l'échange de données et d'informations. Ces accords peuvent également contenir des dispositions générales sur le mandat des Parties ou

d'un organe commun (conditions et principes), mais tous les détails (normes et règles, conditions d'échantillonnage et de mesure) seront plus probablement contenus dans une annexe à un accord ou un protocole. Un protocole tend à inclure les étapes opérationnelles du processus et offre plus de flexibilité. Il peut être plus facilement adapté ou mis à jour sans que les Parties aient à adopter un autre arrangement.

- **Les institutions ou agences chargées des programmes nationaux de collecte de données et de suivi doivent être impliquées.**

Les institutions ou agences chargées des programmes nationaux de surveillance doivent être associées à l'élaboration des dispositions relatives aux eaux transfrontières, afin de proposer des paramètres, des indicateurs, des critères d'évaluation, des marges pertinentes pour chaque paramètre, des délais et d'attester de la fiabilité des informations.

- **Les accords peuvent inclure un engagement à développer des systèmes d'information communs.**

Les États devraient envisager de s'engager à mettre en place un système d'information ou une base de données commune pour partager les informations relatives aux différentes questions, telles que les utilisations de l'eau et leurs impacts, et les aspects qualitatifs et quantitatifs des eaux transfrontières communes à tous les États partageant des eaux transfrontières.

Comment encadrer l'échange de données et d'informations ? Exemples de la pratique des traités (*non exhaustif*)

Encadré 33 : Convention d'échange de données et de prévisions des crues au sein du DHI de la Meuse, 2017.

Convention d'échange de données et de prévisions des crues au sein du DHI de la Meuse, 2017.

Les États et Régions de la Commission Internationale de la Meuse, dans le cadre de la mise en œuvre du premier plan de gestion des risques d'inondation du district hydrographique international de la Meuse, au titre de la directive sur les inondations (directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation), ont établi un accord multilatéral d'échange de données et de prévisions hydrologiques (hauteurs, débits) basé sur les conditions et principes suivants :

- Maintenir l'organisation actuelle pour l'alerte et la prévision des crues ;
- Le présent accord n'implique aucune obligation de modifier les contraintes techniques (par exemple, les équipements, y compris les limnimètres et les stations pluviométriques, la téléinformatique, les canaux de transmission, le calcul des prévisions) ;
- Les échanges sont gratuits et il n'y a pas de frais supplémentaires ;
- Réciprocité des échanges ;
- Non-dissémination des informations brutes à des tiers sans l'accord des Parties contractantes concernées ;
- Non-utilisation à des fins commerciales par le destinataire.

Autres exemples : Accord portant création de la Commission du Cuvelai, 2014, art. 11(4) ; et l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur l'aménagement et l'exploitation des barrages du bassin supérieur du fleuve Columbia pour les avantages de l'électricité et de la lutte contre les inondations dans les deux États, 1960 (« Traité du Columbia, 1960 »), annexe A, paragraphe 2.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 126-128.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 82-84.
- Équipe spéciale de la CEE-ONU chargée de la surveillance et de l'évaluation, *Guidelines on Monitoring and Assessment on Transboundary Rivers* (Directives sur la surveillance et l'évaluation des cours d'eau transfrontières), 2000, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/guidelinestransri vers2000.pdf>.
- Équipe spéciale de la CEE-ONU chargée de la surveillance et de l'évaluation, *Guidelines on Monitoring and Assessment of Transboundary Groundwaters* (Directives sur la surveillance et l'évaluation des eaux souterraines transfrontières), 2000, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/assessment/guidelinesgroun dwater.pdf>.

Module 4 - Caractéristiques procédurales

Élément constitutif : Notification et consultations

Aspect essentiel : Notification et consultations concernant les mesures prévues

L'obligation pour les États de se notifier mutuellement les activités susceptibles d'avoir un effet négatif important sur un autre État est couramment incluse dans les accords sur les eaux transfrontières.⁹² La Convention sur l'eau de 1992 prévoit des dispositions générales relatives à la notification et à la consultation (art. 9 (2)(h)). Les échanges de données et d'informations, ainsi que les consultations, sont censés avoir lieu au sein d'organes communs (voir l'art. 9 (2)).⁹³ La Convention de 1997 sur les cours d'eau (art. 11 à 19) contient des dispositions relativement détaillées concernant la notification et les consultations sur les mesures projetées. Les investisseurs tiers peuvent également avoir leurs propres procédures que les États sont tenus de suivre lors de l'élaboration des mesures prévues, comme le cadre environnemental et social de la Banque mondiale.⁹⁴

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions sur la notification et la consultation

- **Les organes communs peuvent jouer un rôle important dans la notification et la consultation.**

Lorsque des organes communs ont été établis par les Parties à un accord, ils jouent souvent un rôle clé à la fois dans la notification et la consultation. Par exemple, en vertu de l'accord de

⁹² Voir, par exemple, *l'affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* n° 32.

⁹³ La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo de 1991) comprend des exigences plus détaillées. Voir l'élément constitutif : Création d'organes communs, p. 84-87.

⁹⁴ Salman, S.M.A., *The World Bank Policy for Projects on International Waterways - An Historical and Legal Analysis* (Banque mondiale 2009).

2004 sur le Zambèze, une Partie est tenue de soumettre une lettre de notification et les données et informations qui l'accompagnent au secrétariat de la ZAMCOM. Conformément à l'accord, le secrétariat est ensuite chargé de déterminer si les informations reçues sont adéquates et complètes, avant de les transmettre aux autres Parties (article 16). La ZAMCOM peut également jouer un rôle au cours de tout processus de consultation, en formulant des recommandations aux Parties concernées, en réalisant des enquêtes techniques ou en fournissant aux Parties un cadre neutre pour résoudre tout différend.⁹⁵

- **Équilibrer les intérêts de la ou des Parties qui envisagent une mesure et de la ou des Parties potentiellement concernées.**

Les procédures de notification et de consultation visent à établir un équilibre entre une ou plusieurs Parties souhaitant développer les ressources en eau et leurs utilisations bénéfiques, et une ou plusieurs Parties qui peuvent être préoccupées par l'impact potentiel de ces développements. Dans l'Accord du Mékong de 1995, la notification et la consultation sont décrites comme n'étant « ni un droit de veto sur l'utilisation ni un droit unilatéral d'utiliser l'eau par un riverain sans tenir compte des droits des autres riverains » (chapitre II). La notification et la consultation devraient donc offrir le droit aux États potentiellement affectés d'être informés d'un projet prévu et de disposer de données et d'informations suffisantes pour évaluer ses impacts potentiels, et pour soulever toute préoccupation probable ou toute mesure d'atténuation potentielle. En même temps, elle donne à l'État planificateur le droit d'utiliser un cours d'eau international si, après avoir entrepris ce processus de notification et de consultation, il est convaincu que ses actions sont conformes au principe de l'utilisation équitable et raisonnable et à la règle de non-préjudice.

- **Les évaluations d'impact environnemental font partie intégrante du processus de notification et de consultation.**

Les accords ou autres arrangements qui comprennent une disposition sur la notification et la consultation ont tendance à inclure également une exigence selon laquelle toute procédure de notification formelle est accompagnée des résultats d'une évaluation de l'impact environnemental pour le projet ou l'activité en question. Dans d'autres circonstances, la notification peut servir de déclencheur à l'élaboration par les États d'une évaluation conjointe de l'impact sur l'environnement.⁹⁶

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 34 : Convention d'Albufeira, 1998

Convention d'Albufeira, 1998

Article 8

1. Lorsqu'une Partie estime qu'un projet ou une activité à entreprendre sur son territoire (...) cause ou peut causer un impact transfrontière, elle le notifie à l'autre Partie et lui fournit les informations pertinentes.

⁹⁵ Voir ZAMCOM, *Procedures for Notification of Planned Measures*, 2017,

http://www.zambezicommission.org/sites/default/files/clusters_pdfs/ZAMCOM-Procedures-for-Notification-of-Planned-Measures.pdf.

⁹⁶ Pour de plus amples informations sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans le cadre des accords sur les eaux transfrontières, voir l'élément constitutif : Évaluation de l'impact sur l'environnement et l'évaluation stratégique environnementale, p. 75-79.

2. Si une Partie considère qu'un projet ou une activité (...) cause ou peut causer un impact transfrontière et qu'elle n'en a pas été notifiée, elle demande à l'autre Partie les informations nécessaires, en précisant les motifs de cette demande.

3. À la suite de la notification susmentionnée, les Parties engagent des consultations chaque fois qu'il existe des preuves suffisantes qu'un projet ou une activité (...) cause ou peut causer un impact transfrontière.

4. Ces consultations sont menées au sein de la Commission pendant une période de six mois qui peut être prolongée d'un commun accord pour une période égale, dans le but de trouver une solution pour prévenir, éliminer, atténuer ou maîtriser les impacts et, le cas échéant, d'établir les formes de responsabilité conformément au droit international et communautaire applicable. Dans ce cas, la période susmentionnée peut être prolongée deux fois.

5. Les dispositions de l'article 26 de la présente Convention s'appliquent lorsque les Parties ne parviennent pas à un accord au sein de la Commission pendant la période définie au paragraphe précédent.

6. Si, au cours des consultations susmentionnées, les Parties constatent l'existence d'un impact transfrontière, elles suspendent l'exécution du projet, en tout ou en partie, pour une période mutuellement acceptable, à moins qu'un accord différent ne soit conclu dans un délai de deux mois. En outre, en cas d'activités en cours, les Parties n'entreprennent aucune autre mesure susceptible d'exacerber la situation.

7. En cas de suspension du projet ou de non-exécution des mesures visées au paragraphe précédent, entraînant un préjudice irréparable pour la protection de la santé ou de la sécurité publique, ou de tout autre intérêt public pertinent, la Partie concernée peut poursuivre l'exécution du projet ou procéder à l'activité, sans préjudice de sa responsabilité éventuelle.

Autres exemples : la Convention sur les cours d'eau de 1997, art 11-19 ; la Charte de l'eau du bassin du Niger, 2008, art. 19-24 ; et l'Accord ORASECOM, 2000, art. 7.

Ressources complémentaires (non exhaustif)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 139-151 et 224-227.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 82-84.
- Ministère de l'environnement (Finlande), Ministère de l'environnement (Suède) et Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (Pays-Bas), *Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention*, 2003, https://unece.org/DAM/env/eia/documents/practical_guide/practical_guide.pdf.
- Salman, S. M.A. *The World Bank Policy for Projects on International Waterways - An Historical and Legal Analysis* (Banque mondiale, 2009).

Module 4 - Caractéristiques procédurales

Élément constitutif : Participation du public et des parties prenantes

Aspects essentiels :

- **Accès à l'information pour le public ;**
- **La participation du public aux processus décisionnels ;**
- **Participation du public à la mise en œuvre ;**

- **Non-discrimination dans l'accès aux voies de recours judiciaires et autres pour les personnes physiques ou morales touchées par un dommage transfrontière ;**
- **Les communautés locales et autochtones, en reconnaissant les connaissances écologiques traditionnelles et les différents modes de connaissance.**

La participation des parties prenantes ou du public est un aspect important de la gestion des eaux transfrontières.⁹⁷ La participation permet de sensibiliser le public aux questions qui peuvent l'affecter. La participation peut également servir à garantir que les décideurs sont conscients des besoins et des préoccupations des personnes potentiellement affectées par leurs décisions. En retour, cela peut conduire à une prise de décision plus réactive et plus créative. Par ailleurs, une participation efficace des parties prenantes peut conduire à une meilleure acceptation des décisions prises. La participation peut également contribuer à l'apprentissage social, en aidant les parties prenantes à apprendre collectivement comment gérer des systèmes complexes, tels que les eaux transfrontières. À l'inverse, les représentants des bureaux étrangers peuvent se sentir gênés par la nécessité d'inclure les intérêts locaux dans l'arène internationale, ou par le fait que la transparence puisse alourdir les stratégies de négociation.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions relatives à la participation du public

- **Les dispositions doivent tenir compte des trois piliers de la participation du public énoncés dans la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (la « Convention d'Aarhus de 1998 »).**

La Convention d'Aarhus de 1998 définit les trois piliers essentiels de la participation du public, à savoir l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice. La Convention sur l'eau de 1992 inclut le droit du public à l'information selon lequel « les Parties riveraines veillent à ce que des informations relatives à l'état des eaux transfrontières, aux mesures prises ou prévues pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière et à l'efficacité de ces mesures soient accessibles au public » (article 16). Aucune disposition similaire n'est prévue dans la Convention de 1997 sur les cours d'eau, bien que l'on puisse faire valoir que la participation du public est un moyen important pour les États partageant des eaux transfrontières de s'acquitter de l'engagement qu'ils ont pris en vertu de la Convention de prendre « toutes les mesures appropriées » pour prévenir un dommage significatif (art. 7). Environ 35 % des traités (274 sur 765) et des organismes de bassin (42 sur 119) mentionnent explicitement la participation du public, mais seuls quelques accords de coopération dans le domaine des eaux transfrontières prévoient également un droit de participation explicite. Le traité du Dniestr de 2012, par exemple, stipule que « chaque Partie contractante [...] assure l'accès du public aux informations sur l'état du bassin du Dniestr et la participation du public à la prise de décisions relatives à la protection et au développement durable du bassin du Dniestr, ainsi qu'aux projets susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'état des eaux et des autres ressources naturelles et écosystèmes » (art. 21).

- **Une disposition peut inclure l'accès à la justice et le droit à la non-discrimination dans un contexte transfrontière.**

⁹⁷ Voir Tignino M. et Sangbana, K. (eds.), *Public Participation and Water Resources Management: Where do we stand in international law?* (UNESCO, 2015), <https://www.unige.ch/droit/eau/fr/publications/liste/2015/publicparticipation>.

En ce qui concerne l'accès à la justice, la Convention de 1997 sur les cours d'eau contient une disposition qui stipule que toute personne physique ou morale qui a subi un dommage du fait d'activités menées sur un cours d'eau international ou sur un de ses bassins a le droit de demander réparation au titre de ce dommage dans l'État où ces activités ont été menées (article 32). Les États partageant des eaux transfrontières ne peuvent donc pas faire de discrimination sur la base de la nationalité lorsque des personnes physiques et morales cherchent à obtenir une indemnisation ou une autre forme de réparation pour tout dommage transfrontière significatif. Toutefois, dans la pratique, d'importants obstacles financiers, administratifs et politiques peuvent empêcher des personnes physiques ou morales ou des communautés d'un État du cours d'eau de demander réparation pour un dommage causé par des activités menées dans un autre État.

- **Le cas échéant, un accord peut faire référence aux droits des communautés autochtones.**

Le droit légal des peuples autochtones à participer à la prise de décision est inscrit dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007, qui requiert des États qu'ils consultent les peuples autochtones et coopèrent avec eux de bonne foi pour obtenir leur « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause », avant d'adopter et de mettre en œuvre des activités susceptibles de les affecter. Comme indiqué dans la section sur les considérations spirituelles, les communautés autochtones ont souvent une compréhension à la fois longue et profonde des systèmes de bassins versants, qui peut aller bien au-delà de ce qui est mesuré par la science « moderne ». Ces dernières années, les gestionnaires de l'eau nationaux et internationaux ont appris à consulter ces « connaissances écologiques traditionnelles » en collaborant avec ceux qui s'occupent de leurs bassins versants, souvent depuis des millénaires.

- **Les dispositions incluses dans un accord sur les eaux transfrontières pourraient reconnaître la valeur des connaissances locales.**

De nombreux organes communs, tels que la Commission du Mékong, prévoient une voie explicite pour la participation des parties prenantes, y compris les communautés locales et religieuses, et peuvent ainsi intégrer une expertise de grande portée dans des domaines tels que l'adaptation aux inondations et les systèmes écologiques dans la gestion des eaux transfrontières.

Comment les dispositions relatives à la participation du public pourraient-elles être formulées ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 35 : Traité du Dniestr, 2012

Traité du Dniestr, 2012

Article 21

1. Chaque Partie contractante assure, conformément à la législation nationale de son État, l'accès du public aux informations sur l'état du bassin du Dniestr et la participation du public à la prise de décision concernant la protection et le développement durable du bassin du Dniestr, ainsi qu'aux projets susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'état des eaux et des autres ressources naturelles et écosystèmes. Cet accès comprend l'information du public et la fourniture d'informations à sa demande.

2. La participation du public au processus décisionnel relatif à la protection et au développement durable du bassin du Dniestr implique d'informer le public concerné de manière adéquate, opportune et efficace de l'activité proposée au stade le plus précoce de la procédure décisionnelle, de lui donner la possibilité de soumettre des commentaires, des informations, des analyses ou des avis sur l'activité proposée et de veiller à ce que les résultats de la participation du public soient dûment pris en compte dans le processus décisionnel pertinent.
3. Les Parties contractantes facilitent la participation du public aux activités liées à la mise en œuvre du présent Traité, y compris les activités de la Commission.

Autres exemples : Convention sur les eaux partagées en Afrique centrale, 2017, art. 1 ; et Accord sur les Grands Lacs, 2012.

Ressources complémentaires (non exhaustif)

- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 93-97.
- Schulze, S., *Public participation in the governance of transboundary water resources – Mechanisms provided by the River Basin Organization* (Participation du public à la gouvernance des ressources en eau transfrontières- Mécanismes prévus par l'organisme de bassin), 2012, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-3-page-49.htm>.
- Sangbana, K., "The role of non-State actors in the development and implementation of international water law" (Le rôle des acteurs non étatiques dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit international de l'eau), in Rieu-Clarke, A. , Allan A., and Hendry, S. (eds), *Routledge Handbook of Water Law and Policy* (Routledge, 2017), p. 287-296.
- Macpherson, E. , "Beyond Recognition: Lessons from Chile for allocating indigenous water rights in Australia" (Au-delà de la reconnaissance : Enseignements du Chili pour l'attribution des droits d'eau autochtones en Australie), *UNSW Law Journal*, vol. 40(2), 2017.

Module 4 - Caractéristiques procédurales

Élément constitutif : Évaluation de l'impact sur l'environnement et évaluation stratégique environnementale

Les aspects essentiels :

- **Procédures pertinentes ;**
- **Participation éventuelle de tiers (par exemple, organe commun)**

L'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et l'évaluation stratégique environnementale (ESE) sont deux formes d'évaluation environnementale. Elles constituent des instruments procéduraux de la politique environnementale préventive et, en tant que telles, elles ont des objectifs et présentent des caractéristiques similaires. L'EIE et l'ESE diffèrent

toutefois sensiblement en ce qui concerne le type d'activités couvertes et la portée de l'évaluation.⁹⁸

L'EIE des activités prévues est un outil important pour une approche intégrée de la protection de l'environnement, qui nécessite une évaluation complète des impacts environnementaux et sociaux d'une activité.⁹⁹ Le principe 17 de la Déclaration de Rio stipule que l'EIE, en tant qu'instrument national, doit être entreprise pour les activités proposées qui sont susceptibles d'avoir un impact négatif important sur l'environnement et qui sont soumises à une évaluation par une autorité nationale compétente.¹⁰⁰ La Cour internationale de Justice (CIJ), dans l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, a estimé qu'« il revient à chaque État de déterminer, dans le cadre de sa législation nationale ou du processus d'autorisation du projet, la teneur exacte de l'évaluation de l'impact sur l'environnement requise dans chaque cas en prenant compte la nature et de l'ampleur du projet en cause et son impact négatif probable sur l'environnement, ainsi que la nécessité d'exercer, lorsqu'il procède à une telle évaluation, toute la diligence requise. »¹⁰¹ La Cour a en outre considéré qu'« une évaluation de l'impact sur l'environnement doit être réalisée avant la mise en œuvre du projet. En outre, une fois les opérations commencées, une surveillance continue des effets dudit projet sur l'environnement sera mise en place, qui se poursuivra au besoin pendant toute la durée de vie du projet.¹⁰² »

L'EIE a été incluse dans la législation nationale d'un grand nombre d'États et l'expérience acquise dans sa mise en œuvre est considérable. L'obligation d'évaluer les effets négatifs des activités et de prévoir des mesures d'atténuation a été intégrée sous diverses formes dans de nombreux instruments internationaux.¹⁰³ En ce qui concerne spécifiquement l'impact transfrontière, il convient de se référer au *Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses* de la CDI, de 2001 (art. 7)¹⁰⁴, aux objectifs et principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement du PNUE de 1987 (principe 12)¹⁰⁵ et,

⁹⁸ CEE-ONU, [Practical guidance on reforming legal and institutional structures with regard to the application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment](#), (Guide pratique pour la réforme des structures juridiques et institutionnelles en ce qui concerne l'application du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale), 2017,

https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2017/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.9_EN_draft_practical_guidance_on_reforms_FINAL_rev_LAY_OUT_27.05__cover_.pdf.

⁹⁹ UNECE, *Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, 1996, <https://digitallibrary.un.org/record/237328?ln=en>, p. vii.

¹⁰⁰ Déclaration de Rio n° 49.

¹⁰¹ Voir l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* no. 32, par. 205.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Voir, par exemple, *Transboundary EIA provisions and initiatives in selected Regional and Multilateral Environmental Agreements*, 2006,

https://unece.org/DAM/env/eia/documents/links_between_conventions/Transboundary%20EIA%20Review%20-%20Main.pdf.

¹⁰⁴ « Toute décision relative à l'autorisation d'une activité entrant dans le champ d'application des présents articles repose, en particulier, sur une évaluation du dommage transfrontière possible du fait de cette activité, dont une évaluation de l'impact sur l'environnement », CDI, *Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses*, 2001, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/9_7_2001.pdf, p. 157.

¹⁰⁵ « Lorsque les informations fournies dans le cadre d'une EIE indiquent que l'environnement d'un autre État est susceptible d'être affecté de manière significative par une activité proposée, l'État dans lequel l'activité est planifiée doit, dans la mesure du possible :

a) notifier l'État potentiellement affecté de l'activité proposée ;

plus particulièrement, à la Convention sur l'eau de 1992 (art. 3(1) (h) et 9(2) (j)), la Convention de 1997 sur les cours d'eau (art. 12), et la Convention de 1991 de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

Par rapport aux EIE pour les projets individuels, les ESE interviennent beaucoup plus tôt dans le processus décisionnel et visent les plans, programmes, politiques et législations des gouvernements.¹⁰⁶ L'évaluation dans le cadre de la procédure d'EIE se concentre sur l'impact physique du projet sur l'environnement, tandis que l'évaluation dans le cadre de l'ESE, compte tenu de la plus grande échelle et des données moins précises, se concentre plutôt sur la réalisation des objectifs environnementaux pertinents.¹⁰⁷ L'ESE permet également de saisir les effets cumulatifs de projets individuels à un stade très précoce de la planification.¹⁰⁸ Un plan de gestion de bassin constituerait un bon exemple de document stratégique soumis à l'ESE.

Points à considérer lors de la rédaction de dispositions relatives à l'EIE et à l'ESE

- **L'EIE est appliquée au niveau du projet.**

Toute disposition relative à l'EIE doit reconnaître que les EIE ont lieu au niveau du projet. Ce faisant, les EIE doivent viser à identifier et évaluer les impacts environnementaux probables du projet, à rendre compte de ces impacts et des mesures à prendre pour les prévenir, les réduire ou les atténuer, à permettre au public et aux autres parties prenantes de commenter le projet et le rapport d'EIE, et à fournir ces informations - le rapport d'EIE et les commentaires du public et des autres parties prenantes - au décideur.¹⁰⁹

- **L'ESE est appliquée au niveau des plans, des programmes, des politiques et de la législation.**

Toute disposition relative à l'ESE doit reconnaître que les ESE ont lieu au niveau des décisions stratégiques. L'ESE soutient la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux au même titre que les aspects économiques. Ce faisant, les ESE comprennent la détermination du champ d'application du rapport ESE et sa préparation ; la réalisation de la participation et des consultations du public sur le projet de document stratégique et le rapport ESE ; et la prise en compte du rapport ESE et des résultats de la participation et des consultations du public dans un plan, un programme, une politique ou un texte législatif.

- **Les organes communs peuvent jouer un rôle dans la réalisation d'EIE et d'ESE conjoints.**

b) transmettre à l'État potentiellement affecté toute information pertinente provenant de l'EIE, dont la transmission n'est pas interdite par les lois ou règlements nationaux ; et

c) lorsque cela est convenu entre les États concernés, engager des consultations en temps utile », PNUE, *Goals and Principles of Environmental Impact Assessment* (Objectifs et principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement), 2007, <https://digitallibrary.un.org/record/42521?ln=en>.

¹⁰⁶ CEE-ONU, [Protocol on Strategic Environmental Assessment: Facts and Benefits](https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/1609217_UNECE_HR.pdf) (Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale : Faits et avantages), 2016, https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/1609217_UNECE_HR.pdf.

¹⁰⁷ CEE-ONU, [Practical guidance on reforming legal and institutional structures with regard to the application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment](https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2017/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.9_EN_draft_practical_guidance_on_reforms_FINAL_rev_LAY_OUT_27.05__cover_.pdf), (Guide pratique pour la réforme des structures juridiques et institutionnelles en ce qui concerne l'application du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale), 2017, https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2017/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.9_EN_draft_practical_guidance_on_reforms_FINAL_rev_LAY_OUT_27.05__cover_.pdf.

¹⁰⁸ [Protocol on Strategic Environmental Assessment: Facts and Benefits](https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/1609217_UNECE_HR.pdf) (Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale : Faits et avantages), n° 106.

¹⁰⁹ CEE-ONU, *Benefits and costs of transboundary EIA*, 2007, <https://unece.org/DAM/env/eia/documents/pamphlets/Pamphlet%20-%20Benefits%20of%20transboundary%20EIA.pdf>.

Les États peuvent envisager de confier à tout organe commun créé en vertu d'un accord la tâche de faciliter la notification, l'échange d'informations et les consultations dans le cadre des procédures d'EIE et d'ESE transfrontières. Par exemple, l'article 9 (2) (j) de la Convention sur l'eau prévoit expressément que l'une des attributions d'un organe commun consiste à « participer à la réalisation d'études d'impact sur l'environnement relatives aux eaux transfrontières, conformément aux règlements internationaux pertinents ».

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 36 : Convention sur le lac Tanganyika, 2003

Convention sur le lac Tanganyika, 2003

Article 15 - Évaluation de l'impact environnemental

1. Afin d'éviter et de réduire les effets préjudiciables, chaque État contractant doit :

a. adopter et mettre en œuvre les mesures légales, administratives et autres exigeant une évaluation à réaliser sur les impacts environnementaux des projets proposés et des activités relevant de sa juridiction ou sous son contrôle qui sont susceptibles de provoquer des impacts préjudiciables ;

b. adopter les procédures légales et administratives appropriées et mettre en place les structures institutionnelles afin d'assurer la prise en compte des conséquences sur l'environnement du lac lors du développement et de la mise en oeuvre des politiques communes, des plans et des programmes publics ainsi que de tout commentaire formulé par d'autres États contractants ;

c. contrôler et exécuter toutes les conditions relatives aux permis d'exploitation ou autres autorisations imposées dans le but de protéger l'environnement du lac.

2. L'État contractant dans la juridiction duquel se déroule l'évaluation de l'impact environnemental d'une activité projetée répertoriée dans la Partie A de l'Annexe I, doit s'assurer que la procédure d'évaluation de l'impact environnemental se base sur la production d'une documentation conforme à la Partie B de l'Annexe I.

3. Un État contractant qui pourrait être affecté par une activité projetée répertoriée dans la Partie A de l'Annexe I doit, à la demande de l'État contractant sous la juridiction duquel l'activité projetée est prévue de prendre place, fournir immédiatement à ce dernier, par l'intermédiaire du Comité de Gestion, toutes les informations concernant l'évaluation des impacts transfrontières potentiels dans la juridiction de l'État contractant affecté, si elles sont raisonnablement disponibles.

4. Le ou les États contractants sous la juridiction desquels une activité projetée est prévue de prendre place doivent, après avoir traité la documentation sur l'évaluation de l'impact environnemental, consulter les autres États contractants et le Comité de Gestion sur les mesures à prendre pour éviter, réduire ou éliminer les impacts transfrontières et autres ainsi que sur toute surveillance et analyse requise a posteriori. Au début de la consultation, les États contractants doivent s'accorder sur un emploi du temps raisonnable pour la durée de la période de consultation.

5. Les États contractants doivent s'assurer qu'en prenant la décision finale sur l'activité projetée, le résultat de l'évaluation de l'impact environnemental est réellement pris en compte, ce qui comprend la prise en compte de la documentation sur l'évaluation de l'impact environnemental et des observations et des objections et des consultations conformément à cet article. L'État contractant, sous la juridiction duquel la décision finale est prise, devra fournir au Secrétariat une copie de la décision finale.

6. Si, après qu'une activité projetée ait été acceptée conformément à cet article, le Secrétariat ou un État contractant obtient une information additionnelle sur l'impact transfrontière de l'activité qui n'était pas disponible au moment de la prise de décision et qui aurait pu la modifier, cette information devra être communiquée immédiatement aux autres États contractants par l'intermédiaire du Secrétariat, et les États contractants doivent se consulter afin de décider s'il faut réviser ou non la décision ou s'il faut prendre des mesures supplémentaires pour réduire ou éliminer l'impact.

7. Les États contractants collaborent dans l'élaboration des mesures légales techniques et autres concernant l'évaluation conjointe des impacts transfrontières.

Autres exemples : Convention d'Albufeira, 1998. art. 9 ; et les procédures de notification, de consultation préalable et d'accord (PNPCA) de 2003 dans le cadre de l'accord du Mékong, 1995.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 53-54.
- Commission du Mékong, *Guidelines for Transboundary Environmental Impact Assessment in the Lower Mekong Basin* (Directives pour l'évaluation transfrontière des impacts sur l'environnement dans le bassin du Mékong inférieur), 2018, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/TbEIA-Guidelines-Final-version-25-9-2018.pdf>.
- OKACOM, [OKACOM Notification, Consultation and Negotiation \(NCN\) Guidelines](#) (Lignes directrices OKACOM en matière de notification, de consultation et de négociation), 2018, <https://www.okacom.org/sites/default/files/publications/OKACOM%20Notification%20Consultation%20Guidelines.pdf>.
- PNUE, *Assessing Environmental Impacts: A Global Review of Legislation* (Évaluation des impacts environnementaux : un examen mondial de la législation), 2018, https://www.unep-wcmc.org/system/dataset_file_fields/files/000/000/494/original/Assessing_Environmental_Impacts_A_Global_Overview_of_Legislation_report_fa_20_April_.pdf?1524215262.
- PNUD, *Social and Environmental Standards (SES): Guidance Note on Social and Environmental Assessment and Management* (Normes sociales et environnementales : note d'orientation sur l'évaluation et la gestion sociales et environnementales), 2020, https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploadd%20October%202016/UNDP%20SES%20Assessment%20and%20Management%20OGN%20-%20Final%20Nov2020.pdf.

Module 4 - Caractéristiques procédurales

Élément constitutif : Surveillance et évaluation communes

Les aspects essentiels :

- **Coordination et harmonisation des méthodes de collecte et de traitement des données ;**
- **Bases de données communes, numérisation des données.**

La surveillance de la quantité et de la qualité de l'eau est une partie essentielle de la plupart des activités de gestion de l'eau, y compris dans les bassins transfrontières. Les connaissances d'un décideur sur l'état des masses d'eau dépendent d'informations fiables recueillies par des systèmes de surveillance. Chaque Partie maintiendra probablement ses propres modèles hydrologiques nationaux. L'harmonisation de la collecte, de la gestion et du stockage des données conformément aux normes et exigences nationales peut réduire les coûts, améliorer la cohérence et réduire la probabilité de différends. Les États en aval ont tout intérêt à recevoir de la part des États en amont des informations relatives à l'hydrologie (pour la prévision des crues) ou à l'état qualitatif (pour la prévention de la pollution) des eaux entrantes. Les États en amont souhaitent obtenir des données des États en aval, par exemple en ce qui concerne la migration des poissons afin d'accroître la biodiversité dans le bassin. Les données de surveillance sont également un indicateur important de l'état des aquifères transfrontières partagés. Les organes communs visent généralement à coordonner la surveillance et l'évaluation entre les États partageant des eaux transfrontières. L'évaluation conjointe peut fournir des informations sur la disponibilité des « ressources en eau libres », qui peuvent être utilisées, sans menacer les utilisations existantes.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions sur la surveillance et l'évaluation conjointes

- **Exigences de base pour la surveillance et l'évaluation conjointes.**

Parmi les exigences de base pour la surveillance et l'évaluation conjointes, qui pourraient être énoncées dans la disposition d'un accord, d'une annexe ou d'un protocole, figurent des méthodes coordonnées ou harmonisées de collecte et de traitement des données, des bases de données, la numérisation des données, l'accès à l'information par Internet ; la compatibilité des laboratoires participant au suivi ; des recherches et des études conjointes, l'échange de connaissances et l'utilisation de modèles ; des accords de surveillance (règlements) ; et des programmes coordonnés ou harmonisés de suivi et d'évaluation.

- **Les réseaux de surveillance fonctionnent généralement au niveau national.**

Les réseaux de surveillance fonctionnent généralement au niveau national, bien que certains fonctionnent au niveau transfrontière par le biais d'un accord de bassin ou de sous-bassin. Sans une harmonisation méthodique des informations obtenues à partir des systèmes nationaux, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau, les cours d'eau, les lacs et les aquifères ne peuvent être évalués conjointement. L'évaluation conjointe constitue la base des mesures conjointes.

Encadré 37 : Étude conjointe sur le Danube (Joint Danube Survey (JDS))

Étude conjointe sur le Danube (Joint Danube Study - JDS)

L'étude conjointe sur le Danube est l'un des exemples les plus complets de surveillance de la qualité des eaux de surface jamais réalisée sur un grand fleuve. L'objectif de cette étude est de recueillir des données supplémentaires sur certains éléments de la qualité de l'eau, en plus des informations fournies par le réseau transnational de surveillance (TNMN) sur toute la longueur du Danube et de ses principaux affluents, de manière à ce que les résultats soient facilement comparables. Le projet harmonise les pratiques de surveillance de l'eau dans les États du Danube, en utilisant des méthodes et des pratiques d'échantillonnage unifiées pour les laboratoires participants. Les composantes spéciales (micropolluants, microplastiques, etc.) sont centralisées, et les paramètres de base sont analysés par des experts nationaux. Trois études conjointes sur le Danube ont été menées précédemment - en 2001, 2007 et 2013 - et une quatrième (JDS4), s'est déroulée tout au long de l'année 2019 sur 51 sites d'échantillonnage dans 13 États du bassin du Danube.

La mise en œuvre de l'étude conjointe sur le Danube est également un outil important de sensibilisation à la qualité de l'eau du Danube et aux efforts de protection en cours.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 38 : Traité du Dniestr, 2012

Traité du Dniestr, 2012

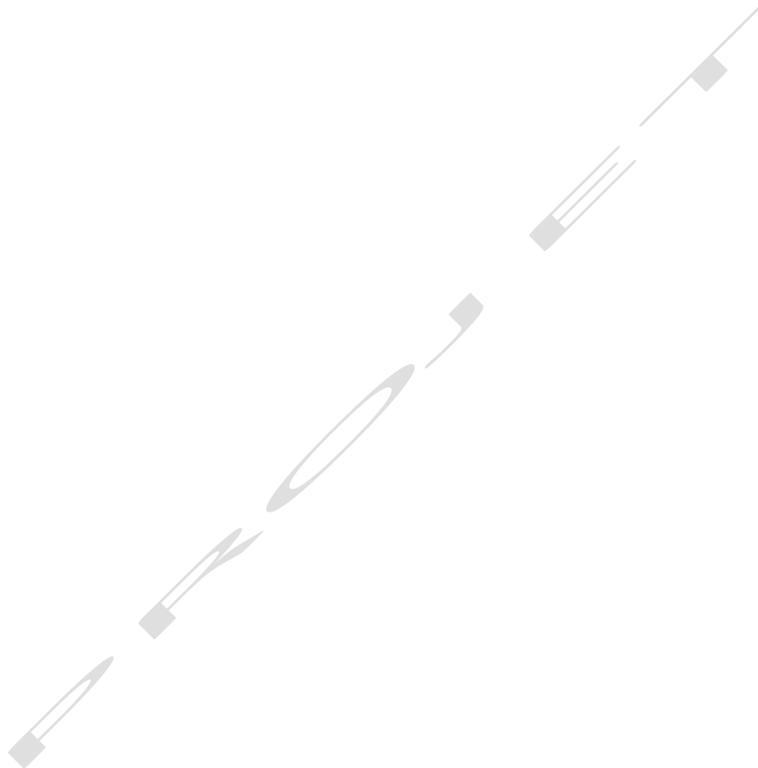
Article 16 : Surveillance et examen des performances environnementales

1. Afin d'obtenir des informations régulières sur l'état du bassin du Dniestr, les Parties contractantes effectuent une surveillance selon des programmes coordonnés. Les données de surveillance sont rendues librement accessibles aux Parties contractantes, qui les échangent selon la procédure coordonnée.
2. Les Parties contractantes procèdent, à intervalles réguliers, à des évaluations individuelles et, le cas échéant, conjointes de l'état des eaux et des autres ressources naturelles et écosystèmes du bassin du Dniestr, ainsi qu'à des évaluations de l'efficacité des mesures prises pour la prévention, la maîtrise et la réduction de l'impact transfrontière. Les résultats de ces évaluations sont mis à la disposition du public en temps utile.
3. Chaque Partie contractante assure, sur la base de la réciprocité, l'accès des personnes spécialement autorisées aux stations communes coordonnées de prélèvement d'échantillons d'eau.

Autres exemples : Accord entre l'Estonie et la Russie sur la coopération en matière de protection et d'utilisation durable des eaux transfrontières, 1997, art. 7 ; et Convention du Rhin, 1999, art. 5(2).

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, [Strategies for monitoring and assessment of transboundary rivers, lakes and groundwater](https://unece.org/DAM/env/water/publications/assessment/StrategiesM_A.pdf) (Stratégies de surveillance et d'évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières), 2006, https://unece.org/DAM/env/water/publications/assessment/StrategiesM_A.pdf .
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 80-81.
- Lipponen, A., et Kauppi, L., "Monitoring and assessment and the duty of cooperation under the Water Convention: Exchange of Information Among the Riparian Parties" (La surveillance et l'évaluation et le devoir de coopération dans le cadre de la Convention sur l'eau : l'échange d'informations entre les parties riveraines) in Tanzi A., et al. (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes - Its Contribution to International Water Cooperation* (Brill, 2015), p. 249-267.



Module 5 - Mise en œuvre, cadre institutionnel et règlement des différends

Élément constitutif : Mise en œuvre au niveau national

Les aspects essentiels :

- **Désignation des autorités nationales compétentes ;**
- **Mesures de mise en œuvre ;**
- **Mise en œuvre des décisions et recommandations des organes communs (le cas échéant).**

Les mesures nationales sont essentielles au succès de la mise en œuvre des obligations contenues dans un accord relatif aux eaux transfrontières. La mise en œuvre nationale requiert la présence d'un cadre réglementaire et institutionnel pour la mise en œuvre, le respect et l'application. Il est donc important d'inclure des dispositions opérationnelles dans les décisions et recommandations des organes communs afin de détailler la manière dont les Parties doivent les mettre en œuvre au niveau national.

Pour la plupart des États, en particulier les États en développement, une question clé à prendre en compte est celle des ressources humaines, car le personnel qualifié requis constitue un élément important pour l'exécution des tâches. Le plan national de mise en œuvre doit être élaboré avec des processus détaillés de sensibilisation du public et de partage de l'information qui impliqueront toutes les parties prenantes concernées.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions sur la mise en œuvre nationale

- **Le travail d'un organe commun est ancré dans les activités des organismes nationaux qui s'acquittent des obligations contractées par les États.**

Les dispositions institutionnelles pertinentes au niveau national devront commencer par l'identification de l'institution ou des institutions appropriées pour diriger la mise en œuvre. En fonction du cadre de gouvernance d'un État, il peut s'avérer nécessaire de créer des structures conjointes ou interministérielles pour la mise en œuvre au niveau national. Souvent, un point focal national est désigné avec le rôle clairement assigné de faire la liaison avec l'organe commun sur les questions détaillées pour tous les acteurs.

- **Les mesures de mise en œuvre doivent tenir compte des rôles particuliers qui reflètent les obligations contractées dans le cadre de l'accord.**

Élaborer un plan national de mise en œuvre en consultation avec toutes les parties prenantes concernées peut se révéler efficace. Ce plan doit définir les acteurs clés et leurs rôles dans le processus de mise en œuvre. Des systèmes de suivi et d'évaluation avec l'institution responsable devraient être mis en place au niveau national. Pour pouvoir se conformer aux obligations internationales, les mesures nationales de mise en œuvre devraient attribuer des rôles reflétant chaque obligation à remplir. La surveillance et l'évaluation devraient également cibler toutes les obligations des États. En outre, il peut être utile de mettre en place des examens périodiques des plans nationaux de mise en œuvre. Dans certains accords sur les eaux transfrontières, les États ont délégué une autorité supranationale à l'organe commun, et celui-ci met lui-même en œuvre les décisions au sein des États partageant les eaux transfrontières.

Encadré 39 : Plan stratégique de l'Autorité du Bassin de la Volta 2010-2014

Plan stratégique de l'Autorité du Bassin de la Volta 2010-2014

Les Parties indiquent généralement les types de coopération qui sont appropriés pour assurer la mise en œuvre des obligations au niveau mondial, régional et sous-régional. Cela peut se faire par le biais du travail des organisations, et par la consultation des parties prenantes nationales, y compris les acteurs non étatiques tels que les ONG, les organisations de la société civile, les groupes de jeunes, les groupes de femmes et autres groupes pertinents impliqués dans le secteur de l'eau, afin d'assurer le développement, la mise en œuvre et la mise à jour efficaces de leurs plans de mise en œuvre.

Comment les dispositions de mise en œuvre au niveau national pourraient-elles être formulées ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 40 : Protocole sur la gestion des sédiments à l'accord-cadre sur le bassin de la Save, 2015

Protocole sur la gestion des sédiments à l'accord-cadre sur le bassin de la Save, 2015

Article 6 : Coordination/Harmonisation des plans

Les Parties prennent les mesures appropriées pour coordonner et/ou harmoniser le plan de gestion des sédiments, le plan de gestion du bassin de la Save et les autres plans et programmes traitant de la gestion de l'eau et de la gestion des sédiments afin de créer des synergies et réaliser des avantages communs en tenant compte des objectifs de l'Accord-cadre sur le bassin de la Save en conséquence.

Article 7 : Système coordonné de surveillance des sédiments

Les Parties établissent un système coordonné de surveillance des sédiments afin de fournir toutes les données nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de gestion des sédiments.

Article 8 : Dragage

1. Les Parties n'effectuent que des travaux de dragage d'entretien et d'assainissement de l'environnement.
2. Le dragage d'immobilisations n'est autorisé que dans les zones désignées qui sont conformes au plan de gestion des sédiments et à la législation nationale.
3. Le dragage est effectué uniquement par une personne physique ou morale qui, conformément à la législation nationale de la Partie, est autorisée à effectuer des opérations de dragage.

Article 9 : Information sur le dragage prévu

1. Chaque Partie élabore les informations sur le dragage planifié annuellement.
2. Jusqu'à l'adoption du plan de gestion des sédiments, les informations sur le dragage planifié contiennent au minimum les éléments suivants :

- (a) les emplacements prévus et les types de dragage, y compris l'évaluation de la quantité et de la qualité des sédiments à draguer pour la Save et ses principaux affluents ;
- (b) les méthodes d'élimination des sédiments ;
- (c) les méthodes de traitement des sédiments en cas de pollution de ces derniers ;
- (d) les quantités résumées de sédiments dragués pour les sous-bassins des autres affluents.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Commission internationale du bassin de la Save, [Protocol on sediment management to the framework agreement on the Sava River basin](https://www.savacommission.org/UserDocsImages/05_documents_publications/basic_documents/protocol_on_sediment_management.pdf) (Protocole sur la gestion des sédiments à l'accord-cadre sur le bassin de la Save), 2015, https://www.savacommission.org/UserDocsImages/05_documents_publications/basic_documents/protocol_on_sediment_management.pdf.
- Autorité du bassin de la Volta, [Plan stratégique de l'Autorité du Bassin de la Volta 2010-2014](http://abv.int/projet-vsip-2/), 2010, <http://abv.int/projet-vsip-2/>.

Module 5 - Mise en œuvre, cadre institutionnel et règlement des différends

Élément constitutif : Création d'organes communs

Les aspects essentiels :

- **Statut de l'organe commun et personnalité juridique**
- **Structure, tâches et fonctions, composition, langues de travail, processus décisionnel**
- **Autres organes de soutien (par exemple, groupes de travail, comités opérationnels, conseils scientifiques, organes techniques).**
- **Représentation et statut des acteurs non étatiques au sein de l'organe commun (par exemple, consultation, participation à la procédure de vote) et règles d'admission (le cas échéant).**

L'article 9(2) de la Convention sur l'eau de 1992 demande à ce que les accords relatifs aux eaux transfrontières « prévoient la création d'organes communs ». Selon la Convention, un organe commun « désigne toute commission bilatérale ou multilatérale ou autre mécanisme institutionnel approprié de coopération entre les Parties riveraines ». Il est important de noter que les organes communs existent sous de nombreuses formes et avec un large éventail de compétences, allant d'institutions ayant des fonctions de coordination très limitées, telles qu'un groupe d'experts permanent entre deux ministères, jusqu'à des commissions de cours d'eau internationales dotées de solides compétences de mise en œuvre.

Dès sa création, un organe commun pour les eaux transfrontières devient souvent un acteur juridiquement reconnu en droit international et, grâce à un mandat dont il est investi par les États concernés, il est doté de la personnalité juridique lui permettant de négocier, conclure des accords et élaborer des lois et des normes internationales. L'organe commun prend alors sa forme institutionnelle : sa structure, sa composition et ses langues de travail sont notamment définies, et il assume les tâches et les fonctions qui lui ont été confiées par les Parties. Les principes, les normes, les règles, les procédures et les programmes qui ont été convenus par les

acteurs juridiquement reconnus sur certaines questions spécifiques et particulières reflètent donc la nature juridique de l'organe commun.¹¹⁰

Malgré la diversité de leurs formes, la plupart des organes communs présentent des caractéristiques communes, telles qu'un organe de décision se réunissant à intervalles réguliers, la création d'organes exécutifs et d'organes subsidiaires (groupes de travail), et la représentation de tous les États partageant des eaux transfrontières dans les différents organes institutionnels.

En fonction du mandat accordé par les États partageant les eaux transfrontières, les organes communs adopteront des branches politiques, techniques et administratives aux fonctions variées et complémentaires. Les implications politiques des activités des organes communs des Parties peuvent être abordées à un haut niveau, par le biais d'un organe de décision, tel que la Conférence des chefs d'État, une Réunion des Parties (MOP), le Conseil des ministres ou la Conférence des Parties (COP), généralement dirigé par des fonctionnaires autorisés à cette fin par les États. L'engagement des chefs politiques à participer aux travaux de l'organe de décision est d'une importance capitale car, à ce niveau, les États peuvent s'appuyer sur des obligations différentes et plus étendues que celles adoptées à l'origine. Souvent, l'implication des chefs politiques est importante, car la volonté politique d'exécuter les obligations peut créer ou faire disparaître un organe commun.¹¹¹ La fréquence et la richesse de l'organe de décision faciliteront l'avancement des travaux de l'organe commun.

Le travail de l'organe de décision est souvent facilité par un secrétariat chargé de la direction quotidienne des travaux de l'organe commun. Le secrétariat organise les réunions de l'organe commun et de tout groupe de travail établi, et facilite la mise en œuvre des décisions. Souvent, pour obtenir la pleine coopération des États, le recrutement du personnel des secrétariats doit être ouvert aux citoyens des États parties. Il est également nécessaire d'avoir une allocation budgétaire pour le travail du secrétariat et de tout groupe de travail.

Outre le secrétariat, la création d'autres organes de soutien, tels que des groupes de travail, des comités opérationnels, des conseils scientifiques et des organes techniques composés d'experts sur des sujets spécifiques concernant le bassin, contribue au bon fonctionnement de l'organe commun. Ces groupes devraient également élaborer et mettre en œuvre la stratégie de suivi et d'évaluation, y compris ses aspects techniques, financiers et organisationnels. L'organe de décision peut demander au secrétariat d'élaborer un modèle de rapport pour tous les organes de soutien. En outre, l'organe de décision doit prévoir des périodes de temps pour examiner les rapports des tâches assignées à tous les organes de soutien, ainsi que pour examiner les structures de travail de ces organes.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions relatives aux organes communs

- **Les dispositions relatives aux organes communs doivent créer une personnalité juridique pour l'institution et lui donner la capacité d'assumer des devoirs et obligations juridiques.**

Un accord qui établit un organe commun devrait clairement définir sa personnalité juridique et fournir un mandat approprié pour que cet organe puisse remplir les tâches et obligations qui lui

¹¹⁰ Levy, M.A., *et al*, "The study of international regimes", *European Journal of International Relations*, vol. 1(3), 1995, p. 267-330.

¹¹¹ Ampomah, B.Y., Adjei, B.A. et Youkhana, E., *The transboundary water resources management regime of the Volta Basin*, 2008, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/88367/1/579201295.pdf>.

sont assignées. L'accord devrait également fournir aux organes de soutien, tels qu'un secrétariat et des groupes de travail, un mandat légal suffisant pour remplir leurs tâches et fonctions.

- **Un accord portant création d'un organe commun doit mettre en place des dispositions qui établiront des obligations et des droits substantiels et procéduraux.**

Le travail de l'organe commun doit être guidé par des règles de fond et de procédure. Cela permettra à l'organe commun de savoir comment orienter les Parties dans le respect et la mise en œuvre des obligations contractées. Cela aidera également les Parties à avoir une vision claire de la manière de développer le régime du traité. Bien que le travail de l'organe commun s'articule autour de l'organe de décision et de son processus décisionnel, les Parties à un accord devraient envisager de faire participer activement les acteurs non étatiques aux processus consultatifs et participatifs. Les processus d'admission de ces acteurs non étatiques doivent être définis dans l'accord afin de déterminer la manière dont un acteur non étatique peut être représenté et travailler au sein d'un organe commun et de ses organes de soutien (par exemple fonction consultative ou participation au vote). Par exemple, les acteurs non étatiques de la région géographique, ou qui contribuent financièrement et techniquement, peuvent être admis en tant que membres ou observateurs de l'organe commun. De la même manière, les règles de révocation ou de retrait de ces acteurs non étatiques doivent être clairement définies. S'il est d'usage que le vote et la prise de décision soient limités aux États parties, dans la mesure du possible, sur certains sujets et questions énoncés, les acteurs non étatiques peuvent être autorisés à voter dans une mesure limitée. Autoriser le vote peut susciter l'engagement des acteurs non étatiques, en particulier ceux qui contribuent activement aux travaux de l'organe de décision, financièrement et techniquement.

Comment encadrer les dispositions relatives aux organes communs et autres organes d'appui ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 41 : Convention de l'Autorité du Bassin de la Volta, 2007

Convention de l'Autorité du Bassin de la Volta, 2007

Article 3

1. En vue de la mise en œuvre d'une coopération internationale pour la gestion rationnelle et durable des ressources en eau du bassin du fleuve Volta et d'une meilleure intégration socio-économique sous-régionale, il est créé, entre les États parties, un organisme dénommé Autorité du Bassin de la Volta (ABV) ci-après désignée l'« Autorité » .

2. L'Autorité dispose du statut d'organisation internationale et bénéficie des privilèges et immunités y afférents. Elle jouit de la personnalité juridique.

ORGANES, OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET RÈGLES DE FONCTIONNEMENT

Article 8

Les organes permanents de l'Autorité sont :

- a) Conférence des chefs d'État et de Gouvernement ;
- b) Le Conseil des Ministres en charge des ressources en eau ;
- c) Le Forum des parties prenantes au développement du bassin de la Volta ;
- d) Le Comité des Experts ;

e) La Direction Exécutive de l'Autorité.

2. Le Conseil des Ministres peut, en tant que de besoin, créer tout autre organe de l'Autorité.

3. Le Directeur Exécutif de l'Autorité a rang de Chef de Mission Diplomatique.

Autres exemples : Statut (révisé) de la Commission interétatique pour la coordination de l'eau en Asie centrale, 2008 ; et l'Accord entre le gouvernement de la République du Botswana et la République de Namibie sur l'établissement d'une Commission permanente des eaux du bassin du fleuve Okavango (OKACOM), 1994.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, *Commissions de bassins versants et autres institutions de coopération relative aux eaux transfrontières*, 2009, <https://unece.org/info/publications/pub/21678>.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 70-80.
- CEE-ONU, *Principes applicables à des organes communs agissant efficacement pour la coopération relative aux eaux transfrontières*, 2017, https://unece.org/sites/default/files/2021-07/Joint%20bodies%20ECE%20MP%20WAT%2050_%20Final%20pdf%20for%20website.pdf
- Ampomah, B.Y., Adjei, B.A. et Youkhana, E., *The transboundary water resources management regime of the Volta Basin*, 2008, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/88367/1/579201295.pdf>.

Module 5 - Mise en œuvre, cadre institutionnel et règlement des différends

Élément constitutif : Financement

Les aspects essentiels :

- **Financement de la structure institutionnelle (réunions, secrétariat)**
- **Financement d'activités conjointes (par exemple, recherches et études pertinentes, actions).**

La gestion des eaux transfrontières requiert de relever une variété de défis environnementaux, socio-économiques et politiques complexes qui peuvent entraîner des coûts considérables, tels que ceux associés à la construction d'infrastructures, à l'acquisition d'équipements de surveillance et à l'élaboration d'études. Différentes sources de financement peuvent être nécessaires aux différents stades de la gestion et du développement. Habituellement, les coûts de base des organes communs doivent être couverts par les budgets nationaux, principalement pour des raisons de durabilité. Dans certains cas, les budgets nationaux peuvent se révéler insuffisants pour relever ces défis, notamment dans les États en développement où les fonds peuvent être détournés vers d'autres priorités. Dans ces scénarios, des mécanismes alternatifs et innovants pourraient représenter une option appropriée pour combler les lacunes financières.

Des ressources financières sont nécessaires pour couvrir les coûts institutionnels de base tels que les salaires, les installations de bureau, ainsi que les coûts du programme, notamment la collecte de données et d'informations pour surveiller l'état et la qualité des eaux.

Un financement important est nécessaire pour des activités telles que la collecte et l'échange fiables de données et d'informations, le renforcement des capacités techniques des gestionnaires de l'eau et la participation active des communautés locales et de la société civile

qui, lorsqu'elles sont mises en œuvre de manière adéquate, peuvent garantir une meilleure gestion et gouvernance des eaux. Certains de ces coûts peuvent être couverts au niveau national mais, souvent, les États et les organes communs doivent attirer différentes formes de financement et mobiliser des fonds pour améliorer la protection, l'utilisation et le développement des eaux transfrontières.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions relatives au financement

- **Le financement des organes communs devrait provenir principalement des budgets des États.**

Les accords sur les eaux transfrontières devraient idéalement définir expressément comment les coûts seront calculés et partagés entre les États. Le financement public peut prendre différentes formes (prêts ou subventions publiques, taxes régionales, frais de gestion, vente de services) mais les contributions directes restent les plus courantes. Parfois, les Parties fournissent des contributions en nature telles que l'assistance technique, la mise à disposition de bâtiments, de bureaux ou de personnel.¹¹² Les coûts peuvent être répartis simplement sur la base d'une « part égale », ou une formule différente peut être introduite pour déterminer la contribution de chaque Partie. Ces formules peuvent prendre en compte la zone géographique du bassin, les populations qui en dépendent et le produit intérieur brut (PIB) des États qui sont parties à l'organe commun, ainsi que les avantages spécifiques tirés des activités communes.

- **Des sources alternatives de financement, notamment du secteur privé, des banques internationales et des agences de coopération, peuvent contribuer à la mise en œuvre des fonctions spécifiques des organes communs.**

La manière dont ces fonds doivent être obtenus pourrait être incluse dans l'accord afin de garantir la transparence. L'article 24 du traité du Dniestr, par exemple, stipule que le financement sera assuré grâce aux contributions des Parties (en fonction de leurs capacités), tout en visant également à attirer des ressources provenant de sources bilatérales et multilatérales et de véhicules financiers, y compris des dons et des prêts, et l'utilisation de méthodes innovantes et d'incitations pour attirer et canaliser les ressources.

Comment encadrer les dispositions relatives au financement ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 42 : Accord sur le Zambèze, 2004

Accord sur le Zambèze, 2004

Article 19 : Dispositions financières

1. Le budget de la Commission est alimenté par les contributions annuelles en espèces des États membres, les dons, subventions et prêts des organisations bilatérales et multilatérales, les fonds collectés en interne et les autres sources de financement approuvées par le Conseil.
2. Les contributions des États membres au budget ordinaire des commissions sont fixées par le Conseil.

¹¹² UNECE, [Étude de fond sur le financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins](https://unece.org/sites/default/files/2021-02/UNECE%20background%20study_Final%20Draft_December%202020%20clean_FR.pdf), 2020, https://unece.org/sites/default/files/2021-02/UNECE%20background%20study_Final%20Draft_December%202020%20clean_FR.pdf, p. 65.

3. Sauf indication contraire du Conseil, les contributions des États membres aux projets mis en œuvre par la Commission peuvent être versées en espèces ou en nature. Les contributions en nature comprennent le temps de travail du personnel, les experts, les moyens de formation, les services, les bureaux et les équipements, ou toute autre contribution convenue par le Conseil de temps à autre.

Autres exemples : Accord portant création de la Commission binationale pour la gestion intégrée des ressources en eau des bassins transfrontières partagés entre l'Équateur et le Pérou, 2017, art. 12 ; le Traité du Dniestr, 2012, art. 24 ; et le Traité d'Itaipu signé par le Brésil et le Paraguay, 1973, art. 8.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, *Financing and Funding of Transboundary Water Cooperation and Basin Development* (Financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins), 2021, <https://unece.org/environment-policy/water/areas-work-convention/financing-transboundary-water-cooperation>.
- DDC, FENU, GWH, *Blue Peace, Invest in Peace through Water*, 2019, <https://www.uncdf.org/article/4670/blue-peace---invest-in-peace-through-water>.
- Banque mondiale, *Promoting Development in Shared River Basins. Case Studies from International Experience* (Promouvoir le développement dans les bassins versants partagés. Études de cas tirées de l'expérience internationale), 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29449/W17105.pdf?sequence=4&is%20Allowed>.

Module 5 - Mise en œuvre, cadre institutionnel et règlement des différends

Élément constitutif : Contrôle de la conformité

Les aspects essentiels :

- **Suivi de la mise en œuvre de l'accord (par exemple, obligation d'établir des rapports, contrôle de la conformité, contrôle du respect des dispositions).**

Les experts internationaux de l'eau évaluent souvent les effets d'un accord sur les eaux transfrontières en fonction de la mesure dans laquelle les États respectent leurs engagements. Le concept connu sous la formule latine *pacta sunt servanda* (« les accords doivent être respectés ») est sans doute le plus ancien principe du droit international. Sans cette règle, aucun accord international ne serait contraignant ou exécutoire. On dit que le respect total des accords conduit les États à un modèle d'obéissance et de comportement prévisible. Par conséquent, les conflits sur l'utilisation de l'eau surviennent principalement lorsque les États ne respectent pas leurs engagements.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction d'une disposition sur la conformité et le contrôle

- **Les accords doivent définir clairement les engagements à mettre en œuvre au niveau national et transfrontière.**

Tout accord juridique devrait définir des exigences claires pour ses Parties en ce qui concerne les engagements qui opèrent au niveau transfrontière, et les obligations que les Parties doivent respecter au niveau national, comme l'établissement des lois, des règlements et des procédures administratives nécessaires. Bien qu'une certaine souplesse ou ambiguïté puisse être intégrée

dans un accord afin de parvenir à un consensus, la clarté des engagements adoptés est essentielle pour le contrôle du respect des dispositions.

- **La conformité peut inclure des engagements à signaler, évaluer et traiter les cas de non-conformité.**

Les organes communs établis dans le cadre d'un accord peuvent jouer un rôle clé en ce qui concerne la conformité et la mise en œuvre. En raison des préoccupations liées à la souveraineté des États, le pouvoir des organes communs est souvent limité à une fonction de coordination, parfois à des pouvoirs opérationnels et très rarement à des fonctions réglementaires ou judiciaires. Toutefois, les organes communs peuvent jouer un rôle en termes de contrôle de la conformité. Par exemple, un accord peut obliger les États à soumettre à l'organe commun des rapports périodiques sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'accord. Celui-ci peut également avoir un rôle dans l'examen de ces rapports périodiques et l'évaluation de l'état de la mise en œuvre de l'accord. Dans des cas plus limités, un organe commun peut jouer un rôle dans le traitement du non-respect des dispositions, par exemple en fournissant une assistance financière ou technique.

Comment les dispositions relatives à la conformité et au contrôle pourraient-elles être formulées ? Exemples de la pratique des traités (non exhaustif)

Encadré 43 : Accord sur les Grands Lacs, 2012

Accord sur les Grands Lacs, 2012

Article 5 - Consultation, gestion et examen

[...]

2(e) les Parties préparent, en consultation avec le Comité exécutif des Grands Lacs, un Rapport d'étape des Parties binational afin de documenter les actions menées à l'échelle nationale et binationale relativement au présent accord. Le premier rapport est fourni au grand public et à la Commission avant le deuxième Forum public des Grands Lacs et, par la suite, les rapports suivants sont fournis avant chacun des Forums publics des Grands Lacs.

Article 7 – La Commission mixte internationale

Les Parties conviennent que, aux termes de l'article IX du Traité des eaux limitrophes, la Commission a les responsabilités suivantes : ... (k) la fourniture aux Parties, tous les trois ans en consultation avec les Conseils établis en application de l'article 8, d'un Rapport d'évaluation des progrès comprenant ce qui suit : (i) un examen du Rapport d'étape des Parties ; (ii) un résumé des commentaires du grand public concernant le Rapport d'étape des Parties ; (iii) une évaluation de la mesure dans laquelle les programmes et autres mesures permettent d'atteindre les objectifs généraux et spécifiques du présent accord ; (iv) la prise en compte du plus récent Rapport sur l'état des Grands Lacs ; et (v) d'autres conseils et recommandations, le cas échéant.

Article 5 (4)

Les Parties examinent chaque Rapport d'évaluation des progrès élaboré par la Commission conformément aux dispositions de l'alinéa 7(1)k) du présent accord, se consultent sur les recommandations formulées dans ce rapport et envisagent les actions pertinentes. Les Parties peuvent transmettre les commentaires à la Commission dans les six mois suivant la réception du Rapport d'évaluation des progrès.

Article 5 (5)

Après chaque troisième Rapport d'évaluation des progrès triennal de la Commission, les Parties procèdent à un examen du fonctionnement et de l'efficacité du présent accord. Les Parties déterminent la portée et la nature de l'examen en tenant compte des opinions des gouvernements des États et de la province, des gouvernements tribaux, des Premières Nations, des Métis, des gouvernements municipaux, des Premières Nations, des Métis, des organismes de gestion des bassins versants, des autres organismes publics locaux, des administrations en aval et du grand public.

Autres exemples : L'Accord de la Save, 2002, art. 21 ; et la Convention sur le lac Tanganyika, 2003, art. 22.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CEE-ONU, [Water management: Guidance on public participant and compliance with agreements](https://unece.org/DAM/env/water/publications/documents/guidance.pdf) (Gestion de l'eau : Guide du participant public et respect des accords), 2000, <https://unece.org/DAM/env/water/publications/documents/guidance.pdf>.
- Mager, U., [International Water Law: Global Developments and Regional Examples](https://www.jura.uni-heidelberg.de/md/jura/mat/band_3_international_water_law.pdf) (Le droit international de l'eau : Développements mondiaux et exemples régionaux), 2015, https://www.jura.uni-heidelberg.de/md/jura/mat/band_3_international_water_law.pdf.
- Tanzi, A., *La Convention sur l'eau de la Commission économique pour l'Europe et la Convention sur les cours d'eau des Nations Unies - Une analyse de leur contribution harmonisée au droit international de l'eau*, 2015, p. 71-74.

Module 5 - Mise en œuvre, cadre institutionnel et règlement des différends

Élément constitutif : Règlement des différends

Les aspects essentiels :

- **Prévention des différends (par exemple, par le biais d'un organe commun, recours au Comité d'application de la Convention sur l'eau).**
- **Voies de règlement des différends (par exemple, par le biais d'organes communs, de négociations, de médiations, de bons offices, d'arbitrages, d'enquêtes impartiales, de la CIJ).**

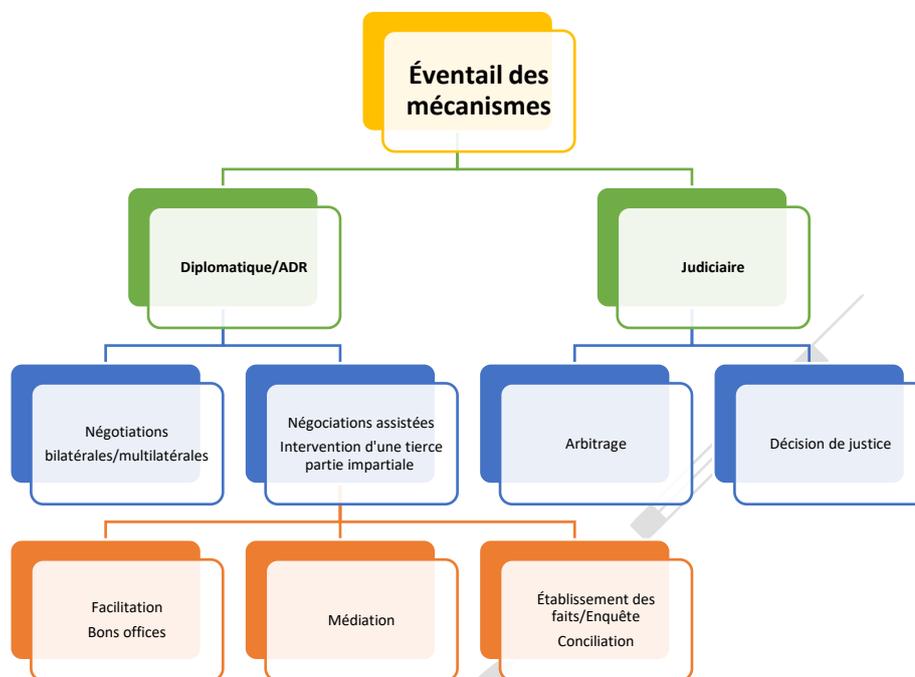
En vertu du droit international, les États ont l'obligation de régler leurs différends de manière pacifique, y compris ceux concernant les eaux transfrontières.¹¹³ Les États et les Parties impliqués dans la gestion des eaux transfrontières seront invariablement confrontés à des objectifs et des pratiques contradictoires. Lorsqu'un différend franchit une frontière internationale, sa résolution peut s'avérer plus difficile car chaque État peut avoir des intérêts différents ou interpréter différemment ses engagements dans le cadre d'un accord. Ils peuvent également vouloir recourir à des moyens différents pour résoudre un différend.

Le conflit existe sur un spectre allant de l'évitement à l'escalade. L'évitement peut être une stratégie visant à éviter un conflit ou peut, tour à tour, représenter un conflit ayant atteint une impasse dans les négociations où les Parties en conflit évitent totalement de discuter du désaccord. L'évitement peut également constituer une stratégie pour un acteur plus puissant, qui pourrait bénéficier du statu quo. À l'opposé de l'évitement se trouve l'escalade, ou l'augmentation de l'intensité du conflit. Entre ces deux stratégies extrêmes se trouve une

¹¹³ Charte des Nations Unies (art. 33).

multitude d'approches, allant du juridique au technique, en passant par le diplomatique et l'officieux (voir figure 2). L'intervention appropriée varie en fonction de l'état du conflit, bien qu'il soit généralement plus efficace de prévenir les différends que de les résoudre après coup.

Figure 2 : Éventail des mécanismes



Source : Zaki Shubber, IHE Delft

La Convention sur l'eau de 1992 et la Convention sur les cours d'eau de 1997 établissent des cadres dans lesquels sont énoncés les principes généraux et les obligations prescriptives liés au règlement des différends entre États.

L'inclusion de mécanismes de règlement des différends dans les traités relatifs à l'eau est devenue de plus en plus courante au fil des ans, passant de 31 % des accords signés avant 1950 à 44 % des accords signés après 1950. Depuis 1990, 61 % des accords ont intégré des mécanismes de règlement des différends, dont cinq méthodes différentes de résolution des conflits : le recours aux voies diplomatiques (39 %), l'arbitrage (32 %), la création de commissions spéciales pour la résolution des conflits (28 %), l'accord visant à soumettre un différend à un organe judiciaire permanent existant (8 %), tel que la CIJ, et l'intervention d'un tiers (par exemple, un donateur ou un médiateur) (6 %).¹¹⁴

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions sur le règlement des différends

¹¹⁴ Giordano, M., *et al*, "A review of the evolution and state of transboundary freshwater treaties", *International Environmental Agreements: Politics, law and economics*, vol.14, 2013.

- **Les États ont à leur disposition plusieurs moyens pour régler pacifiquement les différends relatifs à l'eau.**

Les riverains incluent souvent dans les accords sur les eaux transfrontières des clauses spécifiques sur le règlement des différends. Les moyens utilisés pour régler les différends relatifs aux eaux peuvent être diplomatiques ou judiciaires. Alors que dans le premier cas, le résultat n'est pas contraignant pour les Parties, dans le second, les Parties en question s'engagent à se conformer à la décision de la tierce Partie.

Les mécanismes de règlement des différends comprennent des négociations qui doivent être menées de bonne foi. Les riverains peuvent également solliciter conjointement les bons offices d'une tierce Partie ou demander sa médiation ou sa conciliation. Les riverains peuvent également faire appel, le cas échéant, à toute institution de cours d'eau commune qu'ils auraient créée. Les États peuvent également convenir de soumettre le différend à l'arbitrage ou à la CIJ.

- **Les États peuvent inclure des dispositions qui établissent un processus de règlement des différends relatifs à l'eau.**

Souvent, les États choisissent d'établir plus d'une étape dans le mécanisme respectif de règlement des différends, en structurant les processus à partir de la négociation bilatérale entre les Parties en conflit, éventuellement facilitée par l'organe commun, suivie d'un éventuel engagement d'acteurs externes, par la médiation, l'arbitrage ou le jugement. Ces étapes sont progressives et la plupart des accords requièrent des États qu'ils épuisent les mécanismes alternatifs de règlement des différends avant d'adopter une option juridictionnelle plus contradictoire.

- **Des mécanismes de contrôle et de conformité peuvent être inclus dans l'accord. Ces mécanismes permettent de résoudre les différends à l'avance.**

L'inclusion de dispositions relatives au contrôle de la conformité peut offrir un moyen important d'identifier les incidents potentiels de non-conformité à un accord existant. Ces mécanismes reposent sur des approches transparentes et collaboratives et peuvent permettre d'éviter d'invoquer des mécanismes formels et contradictoires de règlement des différends.

- **L'établissement de commissions d'enquête peut constituer un outil utile pour éviter le recours à des moyens judiciaires en vue de résoudre un différend sur l'eau.**

En cas de désaccord sur l'application et l'interprétation d'un accord sur les eaux transfrontières, les Parties peuvent décider de mettre en place un mécanisme d'établissement des faits. Par exemple, la Convention sur les cours d'eau de 1997 offre cette possibilité. La commission d'enquête est composée d'un membre désigné par chaque Partie concernée et d'un membre n'ayant la nationalité d'aucune des Parties concernées (art. 33(4)). Les Parties peuvent décider d'inclure l'obligation de fournir à la commission les informations nécessaires. Elles peuvent également donner à la Commission le droit d'accéder à leur territoire et d'inspecter toute installation, usine, équipement, construction ou caractéristique naturelle pertinente aux fins de son enquête (art. 33(7)). Le rapport de la Commission n'est pas contraignant pour les Parties, mais celles-ci doivent le prendre en considération de bonne foi. Un rôle similaire peut être joué par le Comité d'application établi en vertu de la Convention sur l'eau de 1992, qui est décrit

comme un mécanisme « simple, non conflictuel, non accusatoire, transparent, axé sur l'appui et fondé sur l'esprit de coopération ». ¹¹⁵

Comment encadrer les dispositions relatives au règlement des différends ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 44 : Traité entre le gouvernement de l'Inde et le gouvernement du Pakistan concernant l'utilisation la plus complète et la plus satisfaisante des eaux du système fluvial de l'Indus, 1960.

Traité entre le gouvernement de l'Inde et le gouvernement du Pakistan concernant l'utilisation la plus complète et satisfaisante des eaux du système fluvial de l'Indus, 1960 (« Traité des eaux de l'Indus, 1960 »)

Article IX : Règlement des différends et des litiges

(1) Toute question qui se pose entre les Parties concernant l'interprétation ou l'application du présent traité ou l'existence d'un fait qui, s'il était établi, pourrait constituer une violation du présent traité, est d'abord examinée par la Commission, qui s'efforce de résoudre la question par voie d'accord.

(2) Si la Commission ne parvient pas à un accord sur l'une des questions mentionnées au paragraphe (1), un différend est réputé être apparu, qui sera traité comme suit :

(a) Tout différend qui, de l'avis de l'un des commissaires, relève des dispositions de la partie I de l'annexe F est, à la demande de l'un des commissaires, traité par un expert neutre conformément aux dispositions de la partie 2 de l'annexe F ;

[...]

(4) L'un ou l'autre gouvernement peut, après réception du rapport visé au paragraphe (3), ou s'il arrive à la conclusion que ce rapport est indûment retardé à la Commission, inviter l'autre gouvernement à résoudre le différend par voie d'accord. Ce faisant, il indique les noms de ses négociateurs et leur disponibilité à rencontrer les négociateurs qui seront désignés par l'autre gouvernement, à une date et en un lieu qui seront indiqués par l'autre gouvernement. Pour faciliter ces négociations, les deux gouvernements peuvent convenir de s'adjoindre les services d'un ou plusieurs médiateurs qu'ils jugent acceptables.

(5) Une cour d'arbitrage est établie pour résoudre le différend de la manière prévue à l'annexe G.

(a) sur accord entre les Parties pour le faire ; ou

(b) à la demande de l'une ou l'autre des Parties, si, après que les négociations ont commencé conformément au paragraphe (4), elle estime que le différend n'est pas susceptible d'être résolu par la négociation ou la médiation ;

(c) à la demande de l'une ou l'autre des Parties, si, après l'expiration d'un mois suivant la

¹¹⁵ Voir CEE-ONU, *Décision VI/1, Appui à l'application et au respect de la Convention*, https://unece.org/sites/default/files/2021-05/DECISION%20VI-1ece.mp_wat_.37.add_.2_fre.pdf.

réception par l'autre gouvernement de l'invitation visée au paragraphe (4), cette Partie arrive à la conclusion que l'autre gouvernement retarde indûment les négociations.

Autres exemples : Accord entre la Finlande et la Suède concernant les cours d'eau transfrontières, 2009, art. 30 ; et l'Accord sur le Zambèze, 2004, art. 21.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 234-257.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 98-100.
- Tanzi, A., *La Convention sur l'eau de la Commission économique pour l'Europe et la Convention sur les cours d'eau des Nations Unies - Une analyse de leur contribution harmonisée au droit international de l'eau*, 2015, p. 71-74.
- Tanzi, A., "Diplomacy, responsibility and accountability in transboundary water disputes", in Tignino, M. et Bréthaut, C. (eds.), *Research Handbook on Freshwater Law and International Relations* (Edward Elgar, 2019), p. 197-214.

Module 6 - Dispositions finales

Élément constitutif : États et/ou entités qui peuvent devenir Parties à l'accord ou à un autre arrangement.

Aspect essentiel : stipuler qui peut devenir Partie à un accord.

L'une des questions qui se pose lors de la négociation d'un accord est de savoir qui peut en devenir Partie.¹¹⁶ Les accords ou autres arrangements sur les eaux transfrontières sont généralement négociés et conclus entre les États d'un bassin, sous-bassin ou système aquifère particulier. Dans certains cas, tous les États partageant le bassin, le sous-bassin ou le système aquifère ne participent pas aux négociations, ou tous les États n'adoptent pas ultérieurement l'accord. Dans ce cas, les États partageant une partie du bassin, du sous-bassin ou de l'aquifère qui, initialement, n'ont pas participé aux négociations ou n'ont pas adopté l'accord, peuvent vouloir se joindre à l'accord à une date ultérieure.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction d'une disposition relative aux Parties d'un accord ou d'un arrangement

- **En principe, tous les États concernés par l'accord devraient avoir la possibilité de négocier l'accord et d'y devenir Partie.**

Sur la base de la communauté d'intérêts d'un bassin hydrographique, d'un sous-bassin ou d'un système aquifère particulier, tous les États partageant la partie pertinente du bassin, du sous-bassin ou du système aquifère devraient être habilités à participer à la négociation d'un accord. Dans le cadre de leur obligation de coopérer, les États doivent poursuivre les négociations de bonne foi en vue de parvenir à un accord mutuellement satisfaisant.¹¹⁷ À cet égard, l'article 4(1) de la Convention de 1997 sur les cours d'eau prévoit que : « [t]out État du cours d'eau a le droit de participer à la négociation de tout accord de cours d'eau qui s'applique au cours d'eau international tout entier et de devenir partie à un tel accord, ainsi que de participer à toutes consultations appropriées ».

- **Les organisations régionales ou autres organisations internationales, les autorités locales et les ONG peuvent également participer aux négociations et/ou à la mise en œuvre d'un accord.**

Les organisations régionales et internationales ainsi que les autorités locales et les ONG peuvent participer à la négociation et à la mise en œuvre d'un accord sur les eaux transfrontières. Les États partageant un bassin, sous-bassin ou système aquifère particulier peuvent choisir d'inclure ces acteurs dans l'élaboration d'un tel accord. Parmi ces acteurs peuvent figurer :

- Les organisations d'intégration régionale auxquelles leurs États membres ont transféré des compétences sur les questions régies par l'accord, comme c'est le cas pour l'UE (voir par exemple l'accord sur la protection et le développement durable de la zone du

¹¹⁶ Sur les modalités d'adhésion à un accord, voir ci-dessous élément constitutif : entrée en vigueur.

¹¹⁷ Le paragraphe 6 de l'article 2 et le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention sur l'eau de 1992 prévoient la coopération et la conclusion d'accords entre les Parties riveraines sur la base de l'égalité et de la réciprocité, ce qui implique le droit, ainsi que le devoir, pour chaque État riverain de coopérer avec les autres États riverains.

parc de Prespa, 2010, conclu entre les Ministères de l'environnement de l'Albanie, de la Grèce, de la Macédoine du Nord et de l'UE) ;

- Les autorités infranationales dotées de la compétence pour conclure de tels accords (voir par exemple la Convention sur la protection, l'utilisation, la recharge et la surveillance de l'aquifère franco-suisse du Genevois, 2007, conclue entre la Communauté de la Région d'Annemasse, la Communauté de Communes du Genevois et la Commune de Viry, France, d'une part, et la République et Canton de Genève, d'autre part) ;
- D'autres entités qui ont un rôle important dans la mise en œuvre ou l'application de l'accord. Par exemple, la Banque mondiale participe à la procédure de règlement des différends du Traité des eaux de l'Indus, 1960. Lorsqu'un accord n'est pas conclu entre les Parties, la Banque mondiale peut désigner un expert neutre (voir annexe F) ou le président du tribunal arbitral, comme envisagé conformément à l'annexe G ; et
- D'autres Parties prenantes ayant un intérêt actif dans la préservation et l'utilisation des eaux transfrontières en question (voir par exemple l'Accord local d'effort conjoint sur la protection du bassin versant du Chiquibul-Mopan-Macal et du Belize par le biais d'une coordination conjointe entre les dirigeants communautaires du Belize et du Guatemala, 2013 qui a été signé non seulement par les autorités locales mais aussi par des ONG impliquées dans la gestion durable et la protection des bassins versants concernés, comme les Amis de la coopération et du développement).

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 45 : Convention sur le lac Tanganyika, 2003

Convention sur le lac Tanganyika, 2003

Article 40 : Ratification ou adhésion

La présente Convention et ses protocoles sont soumis à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation des États contractants, qui doivent déposer les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du Dépositaire.

Autres exemples : Traité des eaux de l'Indus, 1960 ; Accord local d'effort conjoint sur la protection du bassin versant du Chiquibul-Mopan-Macal et du Belize, 2013 ; et Accord international sur la Meuse, 2001.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- CDI, *Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et commentaires y relatifs*, 1994, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/8_3_1994.pdf, p. 95.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, par. 146-147.
- CEE-ONU, *Principes applicables à des organes communs agissant efficacement pour la coopération relative aux eaux transfrontières*, 2018, p. 8.

Élément constitutif : Relation avec d'autres accords, droits et obligations

Aspect essentiel : Comptabiliser les dispositions existantes et futures

Sous réserve de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies¹¹⁸, les États sont libres de décider de la relation entre des traités successifs, et si rien n'est prévu dans un accord sur cette question particulière, l'article 30 de la Convention de Vienne de 1969 régit la question. La Convention de Vienne prévoit qu'un traité ultérieur prévaut généralement sur un traité antérieur (art. 30 (3) et 59 (1)), sauf lorsque le traité lui-même stipule qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec l'autre traité (art. 30 (2)). Conformément à cette disposition, si un traité prévoit qu'il est subordonné à un autre traité, ce dernier a la priorité. Si ce n'est pas le cas, alors le traité postérieur a la priorité sur le traité précédent. Si certaines des Parties au traité antérieur ne sont pas Parties au traité postérieur, ou vice-versa, le traité auquel les deux Parties sont parties régit les relations.

Points à considérer lors de la rédaction d'une disposition sur les accords existants et futurs

- **Faire une référence explicite à la relation entre les accords existants ou futurs.**

Lorsqu'elles rédigent un nouvel accord, les Parties introduisent souvent une clause de « sauvegarde » ou de « compatibilité » pour traiter des droits et obligations émanant de traités existants ou même de relations potentielles avec des traités futurs.¹¹⁹ Par exemple, l'article 3 de la Convention de 1997 sur les cours d'eau stipule que « [à] moins que les États du cours d'eau n'en soient convenus autrement, la présente Convention ne modifie en rien les droits ou obligations résultant pour ces États d'accords en vigueur à la date à laquelle ils sont devenus parties à la présente Convention ». La Convention de 1997 sur les cours d'eau poursuit en suggérant que les États peuvent, « si besoin est, envisager de mettre lesdits accords en harmonie avec les principes fondamentaux de la présente Convention ». Dans la Convention sur l'eau de 1992, l'article 9(1) demande aux Parties d'adapter les accords existants, « lorsque cela est nécessaire, pour éliminer les contradictions avec les principes fondamentaux de la présente Convention ». La référence aux principes fondamentaux signifie clairement que les États n'ont pas à réviser les accords existants dans leur intégralité pour refléter chaque disposition de la convention. En ce qui concerne les accords futurs¹²⁰, la Convention sur l'eau de 1992 demande aux Parties de conclure des accords ou d'autres arrangements qui appliquent les obligations générales de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière aux circonstances spécifiques d'un cours d'eau donné.¹²¹ Dans certains contextes, les Parties peuvent décider de déclarer explicitement qu'un nouvel accord remplace les accords existants, soit partiellement, soit totalement (voir Convention du Danube, 1994, encadré 46).

¹¹⁸ L'Article 103 stipule qu'« en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

¹¹⁹ Elle découle de la Convention de Vienne de 1969 ; voir notamment l'application de traités successifs portant sur la même matière (art. 30), et l'extinction d'un traité ou la suspension de son application implicites du fait de la conclusion d'un traité postérieur (art. 59).

¹²⁰ CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, no. 3, par. 241.

¹²¹ Convention sur l'eau de 1992, art. 9(1).

- **Une disposition sur la coopération avec les cadres juridiques et institutionnels existants peut accroître l'efficacité de la mise en œuvre des accords liés.**

Lorsque les droits et les devoirs des Parties à un accord sont clairs et cohérents avec les autres obligations de droit international d'une Partie, les chances d'obtenir de bons résultats en matière de conformité augmentent. Par exemple, l'Accord de la Save, 2002, fait explicitement référence à la Directive-cadre sur l'eau de l'UE et à la coopération avec des organes communs et d'autres organisations telles que la Commission du Danube, l'ICDPR, la CEE-ONU et les institutions de l'UE (art. 3 et 5).¹²² Ces dispositions et institutions, bien qu'opérant à différents niveaux, peuvent être considérées comme se renforçant mutuellement en termes de soutien à la mise en œuvre de l'Accord de la Save, 2002.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 46 : Convention du Danube, 1994

Convention du Danube, 1994

Article 21 : Accords existants et complémentaires

Les Parties contractantes, sur la base de l'égalité et de la réciprocité, adaptent les accords ou autres arrangements bilatéraux ou multilatéraux existants, si nécessaire, afin d'éliminer les contradictions avec les principes fondamentaux de la présente Convention et concluent des accords ou autres arrangements supplémentaires, le cas échéant.

Autres exemples : le Traité des eaux de l'Indus, 1960, art. XI ; et la Convention d'Albufeira, 1998, art. 27.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 89-90.
- CEE-ONU, *Guide pour l'application de la Convention sur l'eau*, 2013, p. 64.
- Tanzi, A., *La Convention sur l'eau de la Commission économique pour l'Europe et la Convention sur les cours d'eau des Nations Unies - Une analyse de leur contribution harmonisée au droit international de l'eau*, 2015, https://unece.org/sites/default/files/2021-04/ECE_MP_WAT_42_FRE.pdf.

Module 6 - Dispositions finales

Élément constitutif : Amendements et instruments supplémentaires

Au fil du temps, les accords sur les eaux transfrontières peuvent fonctionner dans un contexte différent de celui dans lequel les Parties les ont initialement rédigés. Les accords doivent donc s'adapter à un environnement changeant par le biais d'une interprétation souple et axée sur les objectifs, et de modifications informelles ou formelles. Les Parties à un arrangement cherchent généralement à le préserver d'une manière conforme aux exigences existantes en adoptant des accords supplémentaires ou en adoptant des instruments au sein de l'organe commun concerné. Les procès-verbaux, les décisions ou les lignes directrices de ce dernier peuvent permettre aux

¹²² Directive-cadre sur l'eau de l'UE, n°. 41.

Parties de tenir compte des nouvelles tendances ou d'interpréter l'accord à la lumière de l'évolution des circonstances sans qu'il soit nécessaire de modifier formellement une disposition de l'accord, ce qui est coûteux et prend souvent du temps.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions sur les amendements et les instruments complémentaires

- **Certains accords de coopération dans le domaine des eaux transfrontières confient à l'organe commun, outre ses tâches spécifiques, la fonction d'élaborer de nouveaux instruments.**

Donner à un organe commun la souplesse nécessaire pour élaborer des instruments ultérieurs, tels que des protocoles ou des lignes directrices, est un moyen efficace de faire face à l'évolution des circonstances. L'article 18(1) de la Convention du Danube de 1994, par exemple, donne mandat à la CIPDR d'élaborer des « propositions et recommandations adressées aux Parties contractantes ». De même, une des fonctions de la Commission du bassin du lac Victoria est, conformément à l'article 33 (3) du Protocole du lac Victoria, 2003, de fournir « des conseils sur la mise en œuvre des projets et programmes sectoriels ».

- **La conclusion formelle d'instruments supplémentaires par les Parties, en complément de l'instrument initial, est également un outil permettant l'adaptation de ce dernier.**

Les accords peuvent prévoir une disposition qui définit le droit des Parties à développer des instruments supplémentaires. Par exemple, dans le cadre de l'Accord de la Save, 2002 (art. 30), les Parties s'engagent à développer un ensemble défini de protocoles pour réglementer la protection contre les inondations, les eaux souterraines excessives, l'érosion, les risques liés à la glace, la sécheresse et les pénuries d'eau ; l'utilisation de l'eau ; l'exploitation de la pierre, du sable, du gravier et de l'argile ; la protection et l'amélioration de la qualité et de la quantité de l'eau ; la protection des écosystèmes aquatiques ; la prévention de la pollution de l'eau causée par la navigation ; et les situations d'urgence. En outre, les Parties « conviennent de conclure d'autres protocoles nécessaires à la mise en œuvre du présent accord » (article 30). Le traité entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique relatif aux eaux des fleuves Colorado et Tijuana et du Río Grande (Río Bravo) de Fort Quitman, Texas, au golfe du Mexique, 1944 (le « traité États-Unis-Mexique, 1944 ») adopte une approche légèrement différente en adoptant les « procès-verbaux » des réunions de la commission bilatérale comme instruments supplémentaires au traité (art. 25).

- **Nonobstant les moyens d'adaptation susmentionnés, les Parties à l'accord peuvent juger nécessaire, à un moment donné, de procéder à sa modification.**

Les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de 1969, tout en fournissant une orientation normative utile en la matière, sont des règles résiduelles, qui cèdent la place à la procédure d'amendement choisie par les Parties à un traité. De nombreux accords internationaux prévoient leurs propres procédures d'amendement et la pratique en la matière varie considérablement. Toutefois, deux étapes sont généralement requises : l'adoption de l'amendement par les Parties à l'accord, et son entrée en vigueur ultérieure ; cette dernière est déclenchée par le consentement formel de toutes les Parties ou d'un nombre déterminé d'entre elles. Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité qu'un amendement prenne effet une fois adopté, en particulier dans le cas d'accords qui sont entrés en vigueur dès leur signature, comme c'est le cas de l'Accord sur le Mékong de 1995 (articles 36 et 37).

Le consentement formel de chaque Partie pour l'entrée en vigueur d'un amendement après son adoption peut être exprimé sous la forme requise pour l'entrée en vigueur de l'accord initial (c'est-à-dire ratification, acceptation ou approbation). Des procédures simplifiées (telles que l'acceptation tacite suite à l'absence d'objection dans un certain délai après l'adoption de l'amendement) peuvent être suivies pour l'amendement des annexes techniques. Dans le cas des accords bilatéraux, l'unanimité des deux Parties est requise pour l'entrée en vigueur d'un amendement, tandis que dans le cas des traités multilatéraux, la pratique des États offre diverses options, telles que l'unanimité ou la majorité qualifiée.

L'approche intégrée de l'utilisation et de la protection des eaux transfrontières suggère que la règle de l'unanimité pour l'entrée en vigueur des amendements est la plus appropriée. Autrement, un régime conventionnel différencié pourrait s'appliquer à l'intérieur d'un bassin, certains États étant liés, une fois l'amendement entré en vigueur, par l'accord tel qu'il a été amendé, tandis que d'autres continueront d'être liés par la version non amendée. L'unanimité peut cependant ne pas être l'option retenue lorsqu'il y a un nombre considérable de Parties, comme dans le cas de la Convention du Danube de 1994 ou de la Convention portant création de l'Autorité du bassin du Niger de 1987. Dans ces cas, la majorité qualifiée a été retenue au lieu de l'unanimité, car l'absence de consentement à être lié par l'amendement d'une seule Partie bloquerait l'évolution du régime du traité.

- **L'évolution du droit international de l'eau peut inciter les Parties à un accord à procéder à son amendement.**

Les changements et les nouvelles tendances du droit international de l'eau sont généralement pris en compte par les Parties à un accord par le biais d'une interprétation évolutive de ses dispositions, souvent reflétée dans le texte des procès-verbaux, des recommandations et des plans d'action produits par l'organe commun concerné. Toutefois, la recherche de la sécurité juridique peut inciter les Parties à prévoir l'adaptation des accords existants conclus entre certaines d'entre elles afin d'éliminer les contradictions entre ces derniers et les premiers (voir par exemple la Convention du Danube, 1994, art. 21).

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 47 : Traité des eaux de l'Indus, 1960

Traité des eaux de l'Indus, 1960

Article XII - Dispositions finales

[...]

(3) Les dispositions du présent Traité peuvent être modifiées de temps à autre par un traité dûment ratifié et conclu à cette fin entre les deux Gouvernements.

(4) Les dispositions du présent Traité, ou les dispositions du présent Traité telles que modifiées en vertu des dispositions de l'alinéa 3), restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit mis fin par un traité dûment ratifié et conclu à cette fin entre les deux Gouvernements.

Autres exemples : Convention révisée portant création de l'Autorité du bassin du Niger, 1987, art. 17 ; et Traité États-Unis-Mexique, 1944, art. 25.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Nations Unies, *Recueil des clauses finales des traités multilatéraux*, 2003, https://treaties.un.org/pages/Resource.aspx?path=Publication/FC/Page1_en.xml, p. 95-107.
- CEE-ONU, *L'eau et l'adaptation au changement climatique dans les bassins transfrontaliers : Leçons à retenir et bonnes pratiques*, 2015, p. 22-28.
- Commission du droit international, *Projet de conclusions concernant les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités*, 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/252/68/pdf/G1825268.pdf?OpenElement>, p. 12-16.

Module 6 - Dispositions finales

Élément constitutif : Entrée en vigueur

Un accord ou autre arrangement comprend généralement une disposition concernant son entrée en vigueur, qui déclenche son entrée en vigueur juridique au niveau national et international. En fonction de ce qui est prévu dans un accord particulier, la signature d'un accord ou d'un autre arrangement peut ne pas suffire à le rendre contraignant pour une Partie. Dans certains cas, un consentement formel à être lié par le processus de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation peut également être requis.¹²³ Cependant, selon l'article 18 de la Convention de Vienne de 1969, un État qui a signé un accord doit, au minimum, ne pas agir d'une manière qui va à l'encontre de l'objet et du but de l'accord.

Ce qu'il faut prendre en compte lors de la rédaction de dispositions relatives à l'entrée en vigueur

- **Un traité peut comporter des dispositions relatives à son dépôt et à son enregistrement.**

Ces dispositions font partie du processus d'entrée en vigueur. Bien que l'enregistrement ne soit pas obligatoire, il s'agit d'un processus utile car il permet de fournir des informations publiques sur les obligations contractées par les États. La Charte des Nations Unies prévoit que « tout traité et tout accord international conclus par un membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte seront, aussitôt que possible, enregistrés auprès du Secrétariat et publiés par lui » (article 102). Certains accords prévoient l'enregistrement ou le dépôt d'un accord auprès d'une Partie spécifique, ou d'une organisation régionale ou internationale. Par exemple, dans le cas de la Convention du Rhin de 1999, la Suisse fait office de dépositaire de la Convention. Elle reçoit de chaque Partie la notification de l'épuisement des procédures nationales de consentement à être lié par la Convention, et la Suisse en informe ensuite les autres Parties contractantes (art.17).

- **Un accord ou autre arrangement n'est contraignant que s'il est entré en vigueur.**

¹²³ La « ratification » est l'acte international par lequel un État indique, généralement après la signature, son consentement à être lié par un traité (Convention de Vienne, 1969, art. 1 b), 14 1) et 16). L'« acceptation » ou l'« approbation » a le même effet que la ratification, c'est-à-dire qu'elle témoigne d'un consentement formel à être lié (Convention de Vienne, 1969, art. 2(1)(b) et 14(2)). Certains États adoptent une pratique d'acceptation ou d'approbation, au lieu de ratification, car leur droit constitutionnel n'exige pas que l'accord en question soit ratifié par le chef de l'État. « L'adhésion » est un acte par lequel un État accepte d'être lié par un accord généralement déjà négocié et/ou lorsque la période de signature est close (Convention de Vienne, 1969, art. 2(1)(b) et 15).

Les procédures d'entrée en vigueur commencent généralement lorsque l'accord ou autre arrangement est signé pour la première fois par toutes les Parties ou par un nombre requis de Parties qui l'ont négocié. L'entrée en vigueur dépend des délais et des processus définis par les Parties au cours de la phase de négociation. Ces processus sont à deux volets : les actions des États et un événement. Les actions des États prennent la forme d'un consentement formel à être lié par l'accord, par exemple par la signature, la ratification, l'adhésion, l'acceptation ou l'approbation. L'événement requis consiste en l'aboutissement du nombre d'États ayant soumis leur consentement formel à être liés par l'accord et en une condition de temps. Dans les cas où de telles dispositions ne sont pas clairement prévues, un accord entre en vigueur dès que le consentement à être lié par celui-ci a été établi pour toutes les Parties participant aux négociations (Convention de Vienne, 1969, art. 24 (1)(2)).

Dans le cas d'un traité multilatéral, celui-ci peut entrer en vigueur, en fonction de ses dispositions finales, peu de temps après que les États l'aient signé ou aient déposé l'instrument de ratification, d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation approprié. Dans les cas où il n'y a que deux Parties à un accord, elles peuvent convenir que la notification mutuelle de l'achèvement des procédures internes pertinentes déclenche son entrée en vigueur. Un accord, qu'il soit bilatéral ou multilatéral, entre en vigueur dès sa signature lorsque l'accord prévoit que la signature aura cet effet. Les personnes signataires au nom des États peuvent être des ministres, des diplomates ou des chefs de service dotés des pleins pouvoirs appropriés.

- **Certains accords peuvent indiquer qu'en attendant leur entrée en vigueur, certaines dispositions, ou l'ensemble de l'instrument, peuvent être provisoirement en vigueur.**

L'application provisoire peut avoir lieu lorsque l'accord lui-même le prévoit expressément. Ces dispositions d'application provisoire peuvent toutefois être levées à l'égard d'un État si celui-ci notifie aux autres États entre lesquels l'accord est appliqué à titre provisoire son intention de ne pas y devenir Partie (Convention de Vienne, 1969, article 25).

Comment encadrer les dispositions relatives à l'entrée en vigueur ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 48 : Traité entre le Népal et l'Inde concernant le développement intégré de la Mahakali, 1996

Traité entre le Népal et l'Inde concernant le développement intégré de la Mahakali, 1996

Article 12

[...]

3. Le présent Traité est soumis à ratification et entre en vigueur à la date de l'échange des instruments de ratification. Il reste valable pendant une période de soixante-quinze (75) ans à compter de la date de son entrée en vigueur.

Autres exemples : Convention portant Statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du bassin de la Volta, 2007, art. 19-20 ; Accord sur le Zambèze, 2004, art. 26 ; et, Accord de la Save, 2002, art. 28 ; Accord du Mékong, 1995, art. 36.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. et Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Convention sur les cours d'eau : guide de l'utilisateur)*, 2012, p. 263-268.
- Aust, A., "Article 24 (Entry into force)", dans Corten, O. et Klein, P. (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A commentary* (Oxford University Press, 2011), p. 628-637.
- Aust, A., *Handbook of International Law* (Cambridge University Press, 2010), p. 73.
- Nations Unies, *Recueil des clauses finales des traités multilatéraux*, 2003.

Module 6 - Dispositions finales

Élément constitutif : Retrait et résiliation

Le principe de *pacta sunt servanda*, qui stipule que les accords ou autres arrangements doivent être respectés, est une caractéristique fondamentale de tous les systèmes juridiques, y compris le droit international (Convention de Vienne, 1969, art. 26). Sans ce principe, les instruments juridiques n'auraient aucune force contraignante pour les Parties. Afin de protéger le caractère sacré du principe, les accords juridiques prévoient souvent des dispositions qui stipulent clairement comment les États peuvent se retirer ou mettre fin à cet accord. Le retrait concerne l'acte par lequel une Partie à un accord cherche à ne plus être juridiquement liée par cet accord, tandis que la résiliation concerne la situation dans laquelle l'accord n'est plus juridiquement contraignant pour toutes ses Parties.

Que faut-il prendre en compte lors de la rédaction d'une disposition sur le retrait et la résiliation ?

- **La résiliation peut être déclenchée de plusieurs façons.**

Certains accords peuvent être valables pendant une certaine période et se renouveler ensuite automatiquement. La convention d'Albufeira de 1998, par exemple, stipule que « la présente convention est valable pour une période de sept ans et peut être prolongée automatiquement par périodes de trois ans » (article 33). Si la clause de résiliation n'est pas déclenchée, la convention court pour des périodes successives. D'autres accords prévoient simplement que l'accord court pour une période indéterminée.¹²⁴ Une autre approche est observée dans le cas du traité du Columbia, 1960, dans lequel le Canada ou les États-Unis ont le droit de mettre fin au traité après qu'il ait été en vigueur pendant 60 ans, à condition que l'une des Parties ait donné un préavis écrit d'au moins 10 ans (article XIX).

- **Un accord peut prévoir différentes approches du retrait.**

Un accord peut énoncer explicitement les conditions dans lesquelles une Partie peut s'en retirer. Par exemple, la Convention du Danube de 1994 stipule que « à tout moment après l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la présente Convention est entrée en vigueur à l'égard d'une Partie, cette Partie peut se retirer de la présente Convention par notification écrite » (article 29). Le retrait prend alors effet un an après la date de la notification. Une approche alternative est adoptée par l'Accord de la Save, 2002, qui ne comprend pas la période de seuil de cinq ans. Une Partie peut se retirer de l'Accord de la Save à tout moment, « en adressant une notification écrite au dépositaire du présent accord, qui la communique immédiatement aux Parties » (article 31). Le retrait prend alors effet, « un an après la date de

¹²⁴ Voir, par exemple, l'Accord de la Save, 2002, art. 28.

sa réception par le Dépositaire, à moins que la notification ne soit retirée avant ou que les Parties en conviennent mutuellement autrement » (art. 31).

- **Les dispositions relatives au retrait et à la résiliation peuvent dépendre de la nature de l'accord.**

Le type d'accord déterminera probablement le type de dispositions à inclure en matière de retrait et de résiliation. Lorsqu'un accord porte sur un projet spécifique, tel que la construction d'une centrale hydroélectrique sur un cours d'eau transfrontière, des conditions fixes pourraient être utilisées pour la résiliation. De même, il pourrait être particulièrement coûteux pour une Partie de se retirer d'un tel accord, étant donné que le projet est susceptible de requérir un investissement conjoint des Parties. Les conditions de retrait pourraient donc être plus strictes pour les accords liés à un projet que pour les accords-cadres plus larges.

- **Il est important de stipuler des seuils de retrait afin de préserver le caractère sacré de l'accord.**

Une caractéristique commune des dispositions citées ci-dessus est qu'elles requièrent d'une Partie qui prévoit de se retirer d'un accord qu'elle donne un préavis suffisant de son intention. En l'absence d'une telle exigence, les Parties pourraient se retirer d'un accord lorsque leurs intérêts à court terme sont contraires aux engagements contenus dans l'accord. Le fait de prévoir des délais et des restrictions au retrait peut également obliger les Parties à envisager de résoudre les problèmes qui sous-tendent la demande de retrait.

Comment encadrer les dispositions ? Exemples de la pratique conventionnelle (*non exhaustif*)

Encadré 49 : Traité du bassin du Río de la Plata, 1969

Traité du bassin du Río de la Plata, 1969

Article VII

Le présent Traité sera connu sous le nom de Traité du bassin du Río de la Plata et restera en vigueur pour une période indéfinie.

[...]

Article VIII (3)

Une Partie contractante notifie aux autres Parties contractantes son intention de dénoncer le présent traité au moins 90 jours avant de transmettre officiellement son instrument de dénonciation au gouvernement de la République fédérative du Brésil. Une fois dénoncé formellement, le Traité cesse de produire ses effets, en ce qui concerne la Partie contractante qui le dénonce, dans un délai d'un an.

Autres exemples : Convention sur le lac Tanganyika, 2003, art. 43 ; Traité du Columbia, 1960, art. XIX ; et le Traité du Dniestr, 2012, art. 31.

Ressources complémentaires (*non exhaustif*)

- Anthony Aust, "Treaties, Termination", dans *Max Planck Encyclopedias of International Law*.
- Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969.

Guide pratique pour l'élaboration d'accords ou d'autres arrangements pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières

L'élaboration d'accords transfrontières et la création d'organes communs constituent une obligation essentielle pour les Parties riveraines de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (« Convention sur l'eau de 1992 »). Toutefois, les rapports établis au titre de la Convention sur l'eau de 1992 et sur l'indicateur 6.5.2 des ODD, qui mesure l'existence d'accords opérationnels dans les bassins partagés, montrent que l'élaboration d'accords sur les eaux transfrontières reste un défi.

Lors de sa huitième session en octobre 2018, la Réunion des Parties à la Convention de 1992 sur l'eau a donc décidé d'entreprendre des activités soutenant l'élaboration d'accords et la création d'organes communs, notamment la préparation d'un guide pratique sur l'élaboration d'accords et de bonnes pratiques.

Cette publication vise à aider les pays à concevoir et à rédiger des accords ou d'autres arrangements relatifs aux eaux transfrontières, y compris les eaux de surface et souterraines, qui soient efficaces, adaptables et durables. Lorsque cela s'avère nécessaire et approprié, et lorsque les Parties en conviennent, le guide pratique pourrait également soutenir un examen et une mise à jour des accords déjà en place.

Cette publication est destinée aux représentants des États, aux experts juridiques et techniques, aux décideurs impliqués dans la négociation d'accords ou d'autres arrangements relatifs aux eaux transfrontières, au personnel des organismes de bassin, aux organisations régionales et aux autres Parties prenantes travaillant sur la coopération transfrontière et la diplomatie de l'eau. Son objectif ultime est de soutenir la mise en œuvre de la Convention sur l'eau et l'accélération des progrès vers la réalisation de l'ODD 6 et de sa cible 6.5.