Nations Unies ECE/MP.WAT/2015/6

Conseil économique et social

Distr. générale
7 septembre 2015
Français
Original : anglais

Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention
sur la protection et l'utilisation des cours d'eau
transfrontières et des lacs internationaux

Septième session
Budapest, 17-19 novembre 2015
Point 4 e) de l'ordre du jour provisoire
Bilan des activités passées et examen des activités à venir dans les différents domaines de travail : échange de données d'expérience entre les organes communs

Projet de principes applicables à des organes communs agissant efficacement pour la coopération relative aux eaux transfrontières

Soumis par le secrétariat en coopération avec l'Allemagne et la Finlande

Résumé

À sa sixième session (Rome, 28-30 novembre 2012), la Réunion des Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux a décidé d'organiser deux ateliers au cours de la période 2013-2015 afin d'échanger des données d'expérience entre organes communs de la coopération concernant les eaux transfrontières à travers le monde et de formuler des recommandations (ECE/MP.WAT/37/Add.1, point 1.3). Un premier atelier consacré principalement aux aspects juridiques et institutionnels a eu lieu à Genève, en septembre 2013, et un deuxième axé sur les aspects techniques s'est tenu dans la même ville en avril 2014. Les résultats des ateliers ont fait l'objet de discussions dans le cadre des neuvième et dixième sessions du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau (tenues à Genève, respectivement les 25 et 26 juin 2014 et 24 et 25 juin 2015).

GE.15-15130 (F) 041115 061115
1515130

Merci de recycler

Le présent document contient les recommandations, sous la forme de projet de principes applicables à des organes communs agissant efficacement pour la coopération relative aux eaux transfrontières, élaborées sur la base des travaux des ateliers et de leurs conclusions. Il vise à synthétiser les précieux enseignements tirés de l'expérience collective des organes communs dans le monde entier, des Parties à la Convention et d'autres États, ainsi que d'autres parties prenantes. Il vise en outre à faciliter la création et le travail d'organes communs de coopération sur les eaux transfrontières et, finalement, à contribuer au développement de la coopération entre États riverains.

Le Groupe de travail a prié le secrétariat de soumettre le projet de principes à la Réunion des Parties en vue de son éventuelle adoption (voir ECE/MP.WAT/WG.1/2014/2). La Réunion des Parties souhaitera peut-être :

a) Rappeler que la création d'organes communs (tels que des commissions des cours d'eau, des lacs et des eaux souterraines) est une des principales obligations découlant de la Convention. Ces organes jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la Convention et la coopération à long terme concernant les eaux transfrontières;

b) Saluer le travail déjà accompli par les organes communs à travers le monde afin de promouvoir la gestion durable des eaux transfrontières;

c) Remercier les deux pays chefs de file, l'Allemagne et la Finlande, pour leur rôle de premier plan concernant le domaine d'activité relatif à l'échange de données d'expérience entre organes communs;

d) Exprimer sa gratitude à tous les donateurs, partenaires et organisations qui ont contribué à l'organisation des deux ateliers;

e) Remercier toutes les Parties, les autres États, les organes communs et les autres organisations qui ont apporté leurs compétences spécialisées et des enseignements dans le cadre des ateliers et dans celui de l'élaboration du projet de principes;

f) Exprimer sa satisfaction du fait que le travail accompli dans ce domaine, avec la participation active d'organes communs et de pays situés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE), a démontré de façon concrète l'utilité de l'ouverture de la Convention pour l'échange de bonnes pratiques et de données d'expérience et pour la promotion d'une gestion durable des eaux transfrontières à travers le monde;

g) Adopter le projet de principes;

h) Encourager les pays partageant des eaux transfrontières à travers le monde à utiliser les principes, notamment dans l'établissement de nouveaux organes communs et dans le renforcement de ceux qui existent déjà;

i) Prier le secrétariat de publier les principes applicables à des organes communs efficaces sous forme de brochure en anglais, arabe, espagnol, français et russe et d'en assurer la promotion à côté d'autres publications et documents d'orientation élaborés au titre de la Convention.

I. Cadre général et introduction

1. À sa sixième session, tenue à Rome du 28 au 30 novembre 2012, la Réunion des Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) de la Commission économique pour l'Europe (CEE) a décidé que le programme de travail de la Convention pour 2013-2015 devrait comprendre des activités relatives à l'échange de données d'expérience entre organes communs, notamment l'organisation de deux ateliers pour promouvoir l'échange de données d'expérience et de bonnes pratiques entre les organes communs du monde entier et pour élaborer des recommandations (voir le document ECE/MP.WAT/37/Add.1, point 1.3).

2. Le premier atelier, sur le thème « Commissions de bassins versants et autres organes communs pour la coopération relative aux eaux transfrontières : aspects juridiques et institutionnels » (23 et 24 septembre 2013) et le deuxième intitulé « Commissions de bassins versants et autres organes communs pour la coopération relative aux eaux transfrontières : aspects techniques » (9 et 10 avril 2014), qui ont tous deux eu lieu à Genève, ont permis l'échange de données d'expérience sur des thèmes techniques spécifiques, notamment la coordination intersectorielle, la gestion des infrastructures, la gestion des eaux souterraines et la protection de l'environnement, ainsi que sur des questions institutionnelles, notamment le financement et la communication. Les deux ateliers ont fait la synthèse de connaissances spécialisées considérables sur les travaux des organes communs et offert une occasion opportune de dresser un inventaire et de définir certains éléments de leur bon fonctionnement et de leur efficacité.

3. Selon la définition de la Convention sur l'eau, le terme « organe commun » s'entend de « toute commission bilatérale ou multilatérale ou autre mécanisme institutionnel approprié de coopération entre les Parties riveraines ». Les commissions mixtes et autres organes communs de coopération sur les eaux transfrontières existants diffèrent les uns des autres du point de vue, par exemple, du champ d'application, de la compétence, des fonctions, des pouvoirs et de la structure organisationnelle. Du fait de cette diversité des mécanismes institutionnels de coopération sur les eaux transfrontières, il est difficile de tirer des conclusions générales ou de faire des recommandations concernant leur structure ou leur fonctionnement. En outre, les organes communs existants ont été actifs dans des contextes hydrologiques, politiques, économiques, écologiques/environnementaux et sociaux spécifiques.

4. Néanmoins, l'expérience acquise par les organes communs et le développement du droit international relatif à la gestion des ressources en eau transfrontières peuvent fournir un fondement permettant l'identification d'un certain nombre de principes d'organisation et d'activités, qui renforcent l'efficacité des organes communs et contribuent à la maturité de la coopération entre les États riverains.

5. Ces principes, dérivés principalement de l'expérience paneuropéenne grâce à un atelier tenu en 2007 pour les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, ont été énoncés dans la publication intitulée « *Commissions de bassins versants et autres institutions de coopération relative aux eaux transfrontières* »[1]. Il a largement été fait appel à cette publication pour rédiger les présents principes.

6. Les principes applicables à des organes communs efficaces présentés ci-dessous ont été élaborés en tenant compte des discussions qui se sont déroulées lors des deux ateliers tenus à Genève en 2013 et 2014 et de leurs résultats, ainsi que des observations formulées pendant et après les neuvième et dixième réunions du Groupe

[1] Publication des Nations Unies, numéro de vente E.09.II.E.16. Consultable à l'adresse suivante : http://www.unece.org/index.php?id=11628.

de la gestion intégrée des ressources en eau (Genève, respectivement 25 et 26 juin 2014 et 24 et 25 juin 2015), en particulier pour veiller à leur adéquation et à leur utilité au niveau mondial. C'est pourquoi les principes ont été enrichis à la lumière de l'expérience des organes communs existants du monde entier, des Parties à la Convention, d'autres États et d'autres parties prenantes. Ils visent à faire la synthèse des précieux enseignements tirés de l'expérience collective des organes communs de coopération relative aux eaux transfrontières, des Parties à la Convention, d'autres États et d'autres parties prenantes.

II. Principes applicables à des organes communs efficaces

7. Les principes d'organisation et les activités énoncés ci-dessous renforcent de manière générale l'efficacité des organes communs de coopération relative aux eaux transfrontières et contribuent au développement de la coopération entre États riverains. Malgré les efforts déployés pour rendre les principes suffisamment généraux pour être largement applicables, il est reconnu qu'en raison des différences existant entre ces organes communs en ce qui concerne leurs mandats et la portée de leurs travaux, ainsi que les problèmes dont ils s'occupent, tous les principes ne seront pas applicables ou pertinents dans tous les cas.

A. Création, structure et fonctions

8. **Compétence étendue**. L'octroi à un organe commun d'une compétence étendue lui permet d'aborder dans toute leur complexité, sur la base de la gestion intégrée des ressources en eau, l'éventail complet des questions liées au développement, à la gestion, à l'utilisation (notamment à l'infrastructure) et à la protection des eaux transfrontières.

9. **Définition claire des eaux**. Une définition claire des eaux qui font l'objet de la coopération, conformément à l'approche axée sur le bassin, est essentielle, ainsi que la participation de tous les pays du bassin à un organe commun. La conclusion d'accords bilatéraux et la création d'organes communs bilatéraux pour les eaux limitrophes ou frontalières (à savoir, selon l'approche adoptée, de la partie des eaux transfrontières située autour de la frontière à l'ensemble du bassin transfrontières) est importante; toutefois, elle ne devrait pas être considérée comme un substitut à la coopération portant sur l'ensemble du ou des bassins transfrontières. Les aquifères et autres masses d'eau souterraines devraient être pris en compte dans le champ d'application des accords, bien que l'élaboration d'un accord séparé sur les eaux souterraines, notamment lorsqu'un aquifère donné n'est pas relié à des eaux de surface ou ne peut être aisément attribué à un bassin hydrographique international spécifique, est aussi une possibilité. L'inclusion des eaux côtières dans le champ d'application des accords devrait être encouragée.

10. **Attribution de tâches et pouvoirs clairement définis**. Les tâches et pouvoirs[2] attribués à l'organe commun doivent être clairement définis et suffisants pour lui permettre de mener des activités efficaces de gestion, de mise en valeur, d'utilisation et de protection des eaux transfrontières. Les tâches et pouvoirs suffisants pour garantir les activités efficaces d'un organe commun varieront selon les cas. La Convention sur l'eau dresse une liste non exhaustive des tâches essentielles des

[2] Les fonctions des organes communs telles que décrites dans la publication intitulée *Commissions de bassins versants et autres institutions de coopération relative aux eaux transfrontières* se décomposent comme suit : a) coordination et consultation; b) exécution; et c) contrôle de la mise en œuvre et règlement des litiges. Ces fonctions peuvent être définies avec davantage de précision dans les tâches.

organes communs, permettant en même temps aux États parties riverains d'adapter leur cadre institutionnel de coopération à leurs besoins spécifiques.

11. **Structure organisationnelle adéquate**. Une structure organisationnelle qui permette d'élaborer et d'adopter des décisions ainsi que de les mettre en œuvre est essentielle. Cela suppose l'existence d'organes de décision, d'exécution et de travail (techniques), y compris, de préférence, d'un organe permanent (secrétariat) d'appui aux activités de l'organe commun. Cela exige également une définition claire des attributions et des fonctions de chaque élément de la structure organisationnelle.

12. **Représentation adéquate des autorités nationales**. Une représentation suffisamment développée et complète des autorités nationales dans l'organe commun devrait être assurée, impliquant la participation, outre les autorités de gestion des ressources en eau, de représentants des domaines de l'environnement, des pêcheries, de l'agriculture, des transports, de la santé et de l'énergie, des autorités hydrométéorologiques et des ministères de l'économie et des finances, le cas échéant. La représentation adéquate des autorités est liée aux utilisations effectives de l'eau dans le bassin ou l'aquifère partagé et à leur importance relative. Il pourrait s'avérer nécessaire d'établir un équilibre entre la prise en compte des différents intérêts et préoccupations et le maintien de la structure à une taille et une portée qui lui permettent de fonctionner efficacement. Si une très large participation à l'organe commun se révèle être malcommode, des possibilités de coordination, notamment des consultations régulières avec des organismes d'État non représentés, devraient être fournies[3].

13. **Accord souple**. Une certaine souplesse de l'accord portant création de l'organe commun est nécessaire, afin que s'instaure une coopération de plus en plus étroite entre un nombre croissant d'États riverains. Lorsqu'il est impossible de parvenir à un accord entre tous les États riverains concernant le bassin tout entier, la coopération peut prendre d'abord la forme d'un accord et d'un organe commun associant quelques États riverains en vue d'attirer les autres à l'avenir.

14. **Soutien disponible**. L'accès à une aide sur les plans technique, informationnel, scientifique et autre en ce qui concerne les activités des organes communs, grâce à une conception adéquate de la structure organisationnelle, est essentiel. La création d'organes subsidiaires tels que des groupes de travail ou des équipes spéciales sur des thèmes se rapportant aux travaux de l'organe commun permet de répondre de manière souple aux questions thématiques, notamment les questions émergentes, ainsi que de faire appel aux compétences d'expert extérieures et à la participation du public.

15. **Régularité**. Le principe de régularité dans les travaux d'un organe commun implique de convenir clairement d'un calendrier de réunions qui garantisse des réunions périodiques à tous les niveaux.

16. **Informations disponibles**. Une bonne base d'informations, notamment des études conjointes du bassin, est nécessaire pour soutenir les activités d'un organe commun, ce qui renvoie à la disponibilité d'informations sur, entre autres, la qualité et la quantité des eaux, l'état de l'environnement et de la biodiversité, les conditions économiques et sociales et les utilisations de l'eau et autres facteurs de pression. Un élément utile pourrait être une analyse des autorités, organisations et institutions nationales de chaque État riverain afin de définir leurs compétences, fonctions et aptitudes à contribuer à la gestion intégrée des ressources en eau, ainsi qu'à assurer

[3] Le Fonds pour l'environnement mondial a pour principe d'établir pour ses projets un comité interorganismes afin de préparer les discussion transfrontières. Ceci pourrait constituer une option permettant une inclusion large ou intégrale d'organismes. Un nombre trop élevé d'acteurs dans la commission réelle pourrait aboutir à une discussion désorganisée.

une étroite coopération de toutes les autorités nationales compétentes avec l'organe commun, analyse qui pourrait être complétée par celle des parties prenantes[4].

17. **Mandat permettant d'identifier et d'évaluer les avantages**. Un mandat permettant d'identifier et d'évaluer avec précision les avantages potentiels de la coopération relative aux eaux transfrontières et prenant en compte les aspects économiques, sociaux, environnementaux et géopolitiques serait bénéfique.

B. Fonctionnement

1. Éléments de procédure à prendre en considération

18. **Mécanismes de responsabilité**. Des mécanismes efficaces de responsabilité de l'organe commun devraient être mis en place pour veiller à la mise en œuvre de ses activités et obligations.

19. **Mécanismes de coopération et de mise en œuvre**. Des mécanismes efficaces de coopération de l'organe commun avec les autorités nationales sont nécessaires, ainsi que l'existence de mécanismes d'application des décisions[5].

20. **Rapports et mécanismes hiérarchiques clairement définis**. Des rapports et des mécanismes hiérarchiques clairement définis devraient être mis en place.

21. **Participation du public et association des parties prenantes**. Des mécanismes de participation du public et d'association des parties prenantes aux activités de l'organe commun sont indispensables. Des outils appropriés de participation du public et d'association des parties prenantes devraient être sélectionnés en fonction de leur finalité – à savoir, recenser les parties prenantes et le public intéressé, notifier, informer ou consulter les parties prenantes et le public ou tenir dûment compte de leurs observations – outils qui refléteraient également le contenu spécifique et les objectifs. Pour que les fonds nécessaires pour appuyer la participation du public et l'association des parties prenantes soient régulièrement disponibles, il importe d'institutionnaliser les mécanismes de participation des parties prenantes et du public. S'inspirant de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, les critères suivants devraient être pris en compte pour une participation du public et une association des parties prenantes efficaces : équité et inclusion, responsabilité et transparence, souplesse, efficacité et réactivité.

22. **Facilitateurs neutres et compétences extérieures**. Les facilitateurs neutres et les compétences extérieures sont utiles au processus d'initiation ou de réamorçage d'un dialogue ou de la coopération[6].

23. **Coordination avec d'autres organes communs**. Les activités devraient être coordonnées avec celles d'autres organes communs du même bassin versant, ainsi que celles d'organes communs créés pour la préservation de l'environnement marin.

---

[4] Les analyses diagnostiques transfrontières, promues par le Fonds pour l'environnement mondial, qui sont des analyses à fondement scientifique des préoccupations liées aux eaux transfrontières et des perspectives existant dans les systèmes hydrographiques réunissant plusieurs pays, peuvent être mentionnées comme exemple d'étude diversifiée d'un bassin ou d'un aquifère transfrontière. Elles sont utilisées pour définir les priorités de l'action commune, ainsi que les causes principales et la portée de ces préoccupations ou possibilités.

[5] Voir la note de bas de page 3 ci-dessus sur les comités interorganismes. Une portée intersectorielle appropriée est aussi utile à la coordination.

[6] Des conseils et une aide pratique adaptée aux différents cas peuvent être fournis par le Comité d'application de la Convention sur l'eau de manière à faciliter, soutenir et prévenir, conformément à l'esprit de coopération de la Convention.

24. **Échange d'informations et de données**. L'organe commun devrait fonctionner comme un forum servant à l'échange des informations et des données, notamment sur les mesures et activités prévues, et à l'harmonisation des méthodes de surveillance.

2. Aspects techniques choisis

25. **Veiller à la prise en considération des questions relatives aux eaux souterraines**. Un mécanisme qui assure la participation d'experts des eaux souterraines et l'examen des questions relatives aux eaux souterraines dans les travaux de l'organe commun, dont la compétence inclut la gestion intégrée des eaux de surface et souterraines transfrontières, est nécessaire.

26. **Facilitation du suivi et de l'évaluation des impacts**. La facilitation de l'évaluation des impacts (transfrontières et intersectoriels) résultant des évolutions d'un bassin et l'accord sur cette évaluation entre riverains au niveau transfrontière sont vitaux. L'organe commun devrait fournir un cadre permettant de surveiller les impacts à long terme des projets d'infrastructure, puis, le cas échéant, de signaler voire même de s'accorder sur l'éventuelle nécessité d'une atténuation ou d'une indemnisation.

27. **Capacité de s'adapter au changement**. Il est essentiel que l'organe commun ait la capacité ou puisse fournir les moyens de s'adapter en souplesse aux variations des disponibilités en eau et de la qualité de l'eau en permettant de s'adapter aux changements de flux résultant de la variabilité et du changement climatique, ainsi que de réagir aux événements météorologiques extrêmes.

28. **Mécanismes d'alerte précoce**. Des mécanismes d'alerte précoce, par exemple des systèmes d'alerte dans des cas d'urgence tels que des pollutions accidentelles, des événements météorologiques extrêmes, des glissements de terrain, etc., devraient être mis en place.

3. Ressources financières et humaines

29. **Ressources financières et humaines adéquates**. Des ressources financières et humaines adéquates, stables et disponibles en temps opportun dans les États riverains et le secrétariat d'un organe commun donné (là où il existe) sont nécessaires pour appuyer, sur un mode durable, la structure organisationnelle de l'organe commun, pour assurer l'élaboration, l'adoption et l'application de décisions et, le cas échéant, pour fournir des moyens pour la mise en œuvre de programmes conjoints.

30. **Viabilité financière**. La viabilité financière d'un organe commun devrait être assurée en définissant clairement les engagements financiers des Parties et en analysant des mécanismes éventuels de financement additionnel. De façon prioritaire, la couverture des coûts de base et de fonctionnement minimum définis devrait être assurée. Les contributions financières des pays membres et, le cas échéant, leurs contributions en nature, devraient être clairement définies. Lorsque cela se justifie, des appels de fonds devraient être lancés pour répondre aux besoins. Les donateurs externes peuvent fournir des fonds, surtout au début, mais il importe de veiller à ce que le fonctionnement et les fonctions de base d'un organe commun soient au bout d'un certain temps pris en charge par les États riverains eux-mêmes. La participation du secteur privé et d'autres arrangements innovants peuvent être étudiés en tant que sources complémentaires de financement, mais il faut faire attention à ne pas trop dépendre de telles sources.