Nations Unies ECE/MP.WAT/2009/L.2

# Conseil économique et social

Distr. restreinte
31 août 2009
Français
Original: anglais et russe

## 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**

**Cinquième session**
Genève, 10-12 novembre 2009
Point 5 (a) de l'ordre du jour provisoire

# Gestion intégrée des écosystèmes aquatiques et des écosystèmes connexes

## Projet de guide pour l'application de la Convention

### Projet de guide présenté par le Président du Conseil juridique

*Résumé*

Le présent document contient une proposition de décision soumise pour approbation à la Réunion des Parties, concernant le guide pour l'application de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. Le guide commente de manière détaillée les dispositions de la Convention et fournit des explications sur les aspects procéduraux, juridiques, administratifs, techniques et pratiques ayant trait aux conditions requises par la Convention pour une application appropriée. Les explications sont illustrées par des exemples de bonnes pratiques appliquées dans la région de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU.



Please recycle

# Contexte et mesures proposées par la Réunion des Parties

1. Ce document a été préparé après que le Bureau de la Convention a pris la décision de répondre aux demandes d'appui adressées par la Géorgie et l'ex-République yougoslave de Macédoine afin de pouvoir adhérer à la Convention. Le Bureau a décidé que la mise au point d'un guide qui traiterait des incidences juridiques et pratiques de la ratification et de l'application de la Convention était la manière la plus efficace de répondre aussi bien à ces demandes qu'à celles qui pourraient lui être adressées ultérieurement. Le Conseil juridique et le Groupe de travail sur la gestion intégrée des ressources en eau ont été chargés de fournir, respectivement, des explications juridiques concernant les dispositions de la Convention et des conseils pratiques en vue de leur mise en application.

2. À la suite à cette décision, un groupe de rédaction a été mis en place pour élaborer le projet de guide. Le groupe de rédaction était composé d'experts juridiques et de spécialistes de l'eau provenant des pays ou issus des organismes ci-après: Allemagne, Finlande, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, République tchèque, ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie, Slovaquie, Ukraine, ECO-Forum européen et Université de Dundee (Royaume-Uni). Le groupe de rédaction a tenu deux réunions à Genève, les 15 et 16 décembre 2008 et les 17 et 18 février 2009.

3. Il a élaboré ce projet en tenant compte des observations formulées par le Conseil juridique lors de ses cinquième (Genève, 2-3 octobre 2008) et sixième (Genève, 29-30 avril 2009) réunions et par le Groupe de travail sur la gestion intégrée des ressources en eau lors de ses troisième (Rome, 22-24 octobre 2008) et quatrième (Genève, 8-9 juillet 2009) réunions. Lors de sa quatrième réunion, le Groupe de travail a approuvé le projet de guide et a demandé qu'il soit soumis pour adoption à la cinquième Réunion des Parties (ECE/MP.WAT/WG.1/2009/2).

4. La Réunion des Parties souhaitera peut-être:

a) Remercier l'Italie d'avoir assumé la direction et le financement partiel de ce travail, l'Allemagne et la Suisse pour avoir apporté les fonds supplémentaires nécessaires et les Parties et non-Parties qui ont lui ont accordé tout leur soutien;

b) Exprimer sa reconnaissance au Président du Conseil juridique, aux membres du groupe de rédaction et à tous les autres experts qui ont contribué à l'élaboration du guide;

c) Adopter le guide, tel qu'il figure en annexe de ce document, reconnaissant son importance stratégique pour l'application et le respect de la Convention;

d) Inviter les Parties et non-Parties à utiliser le guide dans le cadre de leurs travaux sur la coopération en matière d'eaux transfrontières et à s'engager à en faire une large promotion à l'intérieur et à l'extérieur de la région;

e) Décider de faire du guide un document de référence essentiel pour les activités inscrites dans le plan de travail pour 2010-2012, et demander au secrétariat de l'imprimer, d'en élaborer une version interactive en ligne et de préparer du matériel promotionnel;

f) Examiner, à sa sixième session, le retour d'expérience sur l'utilisation du guide et en tenir compte pour mettre celui-ci à, si nécessaire.

# Annexe

# Projet de guide pour l'application de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux

## Sommaire


| | | *Paragraphes* | *Page* |
|---|---|---|---|
| Introduction | | 1–8 | 5 |
| I. | Principes, objectifs et groupes cibles | 9–13 | 6 |
| II. | Champ d'application du guide | 14–20 | 7 |
| III. | Avantages à devenir Partie à la Convention | 21–42 | 8 |
| IV. | Procédures pour devenir Partie et conditions de base requises pour l'application et le respect de la Convention | 43–53 | 12 |
| V. | Explications générales des principales caractéristiques de la Convention | 54–68 | 15 |
| VI. | Explications et clarifications relatives à certaines dispositions | 69–365 | 19 |
| | Partie I. Dispositions applicables à toutes les Parties | 69–234 | 19 |
| | A. Article 1, paragraphes 1, 2, 3, 4 et article 9, paragraphes 1 et 3 – Champ d'application de la Convention | 69–90 | 19 |
| | B. Article 2, paragraphe 1 – Obligation de prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière | 91–98 | 27 |
| | C. Article 2, paragraphes 2 (c) et 5 (c) – Le principe d'utilisation équitable et raisonnable | 99–110 | 30 |
| | D. Article 2, paragraphe 2 (d) – Conservation et, si nécessaire, remise en état des écosystèmes | 111–121 | 35 |
| | E. Article 2, paragraphe 5 (b) – le principe pollueur-payeur | 122–135 | 37 |
| | F. Article 2, paragraphe 6 – Principe de coopération | 136–148 | 42 |
| | G. Article 2, paragraphes 7 et 8 – État de l'environnement et impact transfrontière | 149–155 | 51 |
| | H. Article 3, paragraphe 1 (c) et (f) – Limites applicables aux rejets d'eaux usées, mesures appropriées et meilleure technologie disponible | 156–171 | 53 |
| | I. Article 3, paragraphe 1 (d) – Prescriptions plus strictes pouvant aller, dans certains cas, jusqu'à l'interdiction, qui sont imposées lorsque la qualité des eaux réceptrices ou l'écosystème l'exigent | 172–180 | 58 |
| | J. Article 3, paragraphe 1 (e) – Qu'au minimum, l'on applique aux eaux usées urbaines un traitement biologique ou un mode de traitement équivalent | 181–189 | 61 |

| | | *Paragraphes* | *Page* |
|---|---|---|---|
| K. | Article 3, paragraphe 1 (g) – Que des mesures appropriées et les meilleures pratiques environnementales soient mises au point et appliquées en vue de réduire les apports de nutriments et de substances dangereuses provenant de sources diffuses | 190–196 | 64 |
| L. | Article 3, paragraphe 1(h) – Que l'on ait recours à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et à d'autres moyens d'évaluation | 197–205 | 68 |
| M. | Article 3, paragraphe 1 (j) – Dispositifs d'intervention | 206–216 | 71 |
| N. | Article 3, paragraphe 2 – Limites d'émission pour les rejets dans les eaux de surface à partir de sources ponctuelles, fondées sur la meilleure technologie disponible | 217–227 | 74 |
| O. | Article 3, paragraphe 3 – Critères et objectifs de qualité de l'eau | 228–234 | 77 |
| Partie II. | Dispositions applicables aux Parties riveraines | 235–365 | 81 |
| A. | Article 9, paragraphe 1 – Accords bilatéraux et multilatéraux | 235–255 | 81 |
| B. | Article 9, paragraphe 2 – Organes communs | 256–268 | 88 |
| C. | Article 10 – Organisation de consultations | 269–275 | 97 |
| D. | Article 11 – Programmes communs de surveillance et évaluations communes ou coordonnées | 276–280 | 100 |
| E. | Article 13 – Échange d'informations entre Parties riveraines | 281–296 | 103 |
| F. | Article 14 – Systèmes d'alerte et d'alarme | 297–314 | 107 |
| G. | Article 15 – Assistance mutuelle | 315–332 | 113 |
| H. | Article 16 – Information du public | 333–352 | 117 |
| I. | Article 22 – Règlement des différends | 353–365 | 124 |
| Appendice | Remerciements | | 128 |

# Introduction

1. Dans les années 1980, les activités de la Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'ONU relatives aux ressources en eau ont eu tendance à privilégier les problèmes de gestion des eaux transfrontières et les stratégies et les moyens de renforcer la coopération au niveau régional, et plus particulièrement au niveau des pays riverains, c'est à dire des pays ayant des eaux transfrontières communes. Ces activités ont abouti à des documents directifs, dont la Déclaration de principe de la Commission économique pour l'Europe sur la prévention de la pollution des eaux, y compris la pollution transfrontière, et sur la lutte contre cette pollution, et la Décision de la Commission économique pour l'Europe concernant les principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières[1]. Les pays de la CEE se sont basés sur ces documents, ainsi que sur les conclusions de la Réunion sur la protection de l'environnement (Sofia, 16 octobre-3 novembre 1989) de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), pour négocier le texte d'un document juridiquement contraignant, adopté le 17 mars 1992 à Helsinki sous le nom de «Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux» (Convention sur l'eau).

2. Ce document juridique est arrivé à point nommé, au moment où la dislocation de l'Union soviétique et de certains autres pays d'Europe centrale et de l'Europe du Sud-Est posait de nouveaux défis pour la coopération régionale de manière générale et en particulier pour la coopération en matière d'environnement et de sécurité. De nouvelles frontières ayant été créées en Europe, des eaux auparavant nationales sont devenues transfrontières et les pays concernés ont pu se référer à la Convention sur l'eau, en tant que réglementation internationale disponible, pour protéger et gérer ces nouvelles eaux transfrontières.

3. La Convention est entrée en vigueur le 6 octobre 1996[2]. Les objectifs de cet accord-cadre ont été consolidés par l'élaboration de protocoles additionnels: le Protocole sur l'eau et la santé, adopté en 1999 et entré en vigueur en 2005 et le Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières (Protocole sur la responsabilité civile), adopté en 2003. En outre, les amendements aux articles 25 et 26 de la Convention ont été adoptés en 2003 pour permettre aux États situés en dehors de la zone CEE, de devenir Parties. Ils ne sont toutefois pas encore entrés en vigueur.

4. La Convention a joué un rôle de premier plan dans la région en contribuant à la mise en place et au renforcement de la coopération et en servant de modèle pour de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux. Ainsi, par exemple, la Convention de 1994 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube (Convention sur la protection du Danube) et la Convention de 1999 pour la protection du Rhin (Convention du Rhin), adaptent les dispositions de la Convention sur l'eau à un contexte sous-régional particulier. On peut également citer comme exemples les accords portant sur la Meuse et le Scheldt ou encore les accords portant sur les eaux transfrontières entre l'Estonie et la Russie, entre le Kazakhstan et la Russie et entre la Russie et l'Ukraine. Parmi les instruments relativement récents dans le domaine des eaux transfrontières, figurent l'Accord-cadre multilatéral sur le bassin hydrographique de la Save et plusieurs traités bilatéraux sur les eaux transfrontières, entre le Bélarus et l'Ukraine ou entre le Bélarus et la

[1] Adoptées par la Commission économique pour l'Europe lors de sa quarante-deuxième session (1987), dans sa décision I (42).

[2] Au mois d'août 2009, la Convention comptait 36 Parties.

Fédération de Russie, par exemple. La Directive-cadre de l'Union européenne sur l'eau (DCE de l'UE) fait également référence à la Convention sur l'eau[3].

5. La Convention sur l'eau fait partie intégrante d'un cadre juridique plus large dans la zone CEE, qui réunit cinq conventions environnementales: la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Convention CPATLD) de 1979, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) de 1991, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) de 1992, la Convention sur l'eau de 1992 et 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 (Convention d'Aarhus) en 1999. Les conventions de la CEE offrent un cadre juridique solide et complet permettant de traiter des problèmes environnementaux divers. La Convention sur l'eau est complétée par les autres conventions de la CEE et contribue à son tour à l'application de celles-ci. Elle bénéficie du travail accompli dans le cadre de ces instruments dans la mesure où il existe une importante synergie entre eux, en termes de champ d'application matérielle, d'obligations et d'engagements.

6. Souvent, de nombreuses questions se posent, non seulement lorsqu'un État envisage de ratifier la Convention ou d'y adhérer, mais également après la ratification, lorsqu'il s'agit de mettre en application la Convention. Ces questions portent sur les aspects procéduraux, juridiques, administratifs, techniques et pratiques ayant trait aux conditions requises pour une mise en application appropriée. Dans ce contexte, il est apparu nécessaire de pouvoir disposer d'un guide pratique.

7. Ce guide, conçu pour faciliter d'une part l'adhésion à la Convention et d'autre part l'application de celle-ci, insiste sur les dispositions du texte qui peuvent présenter des difficultés particulières à la fois pour les Parties et pour les pays accédants. À long terme les Parties pourront décider de mettre à jour le guide et d'y intégrer les autres dispositions.

8. Le guide est le résultat d'un travail multilatéral, impliquant à la fois les Parties et les non-Parties. Il s'appuie sur l'expérience acquise lors de l'application de la Convention et sur les bonnes pratiques développées pendant les 17 années qui se sont écoulées depuis son adoption. Il a par ailleurs été élaboré grâce à un processus participatif, auquel ont pris part les gestionnaires et les praticiens de l'eau mais également des représentants des institutions universitaires, des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations internationales.

# I. Principes, objectifs et groupes cibles

9. Le principal objectif de ce guide est d'aider les Parties à mettre en application la Convention en proposant un commentaire détaillé de ses dispositions.

10. Le guide est également destiné aux non-Parties et vise à faciliter les processus décisionnels concernant la ratification ou l'adhésion, les processus nationaux de ratification ou d'adhésion ainsi que, si nécessaire, l'application des dispositions de la Convention avant la ratification ou l'adhésion.

11. Enfin, le guide est également conçu pour favoriser la coopération transfrontière à l'extérieur de la zone CEE et pour promouvoir l'application de la Convention et de ses principes dans le monde entier. Il est notamment appelé à devenir une référence pour les pays hors CEE coopérant avec des pays de la CEE sur les questions relatives aux eaux

[3] Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

partagées. À long terme, il est appelé à devenir un manuel utile pour les pays n'appartenant pas à la CEE qui souhaiteront adhérer à la Convention, une fois que les amendements permettant ce type d'adhésion seront entrés en vigueur.

12. Les principaux groupes cibles de ce guide sont les dirigeants et les décideurs, les institutions de mise en application et les organes responsables des questions relatives à l'eau, en particulier ceux qui, comme les organes communs, travaillent dans un contexte transfrontière. Le document peut également être utile aux responsables d'autres secteurs directement liés à l'eau, comme par exemple les secteurs relatifs à la santé, l'agriculture utilisant l'irrigation, l'alimentation, la pêche, le tourisme, l'utilisation des eaux industrielles, le transport sur les eaux intérieures, la production d'électricité, ainsi qu'aux cadres et aux parties prenantes de ces secteurs.

13. Tout en proposant des recommandations générales applicables à différentes situations, ce guide a aussi l'ambition de constituer un outil pratique répondant aux besoins spécifiques des pays.

# II. Champ d'application du guide

14. Le guide fournit des explications concernant les questions juridiques et pratiques susceptibles de surgir lors de l'application de la Convention ainsi que lors du processus de ratification ou d'adhésion. Les explications sont illustrées par des exemples de bonnes pratiques appliquées dans la région.

15. Le guide souligne les avantages qu'il y a, à la fois dans une perspective «en amont» et dans une perspective «en aval», à être Partie à la Convention. Il explique les principes fondamentaux et les éléments essentiels de la Convention et souligne l'incidence qu'ils ont sur les conditions requises pour sa mise en application. En outre, il donne des conseils généraux pour mettre en place un processus de ratification ou d'adhésion efficace, en tenant compte du fait que ces processus sont particuliers à chaque pays.

16. Pour l'essentiel, le guide est un commentaire des dispositions de la Convention dont l'application peut entraîner des difficultés particulières. Cela ne signifie pas que les dispositions ne faisant pas l'objet de commentaires dans le guide soient moins importantes et que les Parties doivent les faire passer au second plan lors de l'application de la Convention.

17. Le commentaire comporte une analyse juridique, dont découlent des précisions pratiques et techniques ainsi que des conditions minimales requises et des mesures associées.

18. Le guide n'affecte en aucune façon le contenu ou la force exécutoire des dispositions de la Convention, ni les droits et obligations des Parties à la Convention. En conséquence, il ne constitue ni ne représente une interprétation juridiquement contraignante de la Convention.

19. Le guide prend en compte d'autres instruments internationaux faisant autorité dans le domaine auquel s'applique la Convention. En particulier, il est souvent fait référence au travail préparatoire de la Commission du droit international (CDI) de l'Assemblée générale des Nations Unies qui a abouti en 1997 à la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (Convention de New York) et à la Convention de New York elle-même, ainsi qu'au Projet d'articles relatifs à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international élaboré par la CDI en 2001. Ces deux instruments, adoptés après l'entrée en vigueur de la Convention sur l'eau, codifient le droit coutumier relatif à l'eau et corroborent la nature coutumière de la

plupart des dispositions de la Convention sur l'eau, augmentant ainsi leur force exécutoire. De plus, le travail préparatoire de ces deux instruments internationaux est riche de commentaires détaillés, de jurisprudence et de pratique et constitue un support général utile aux fins de ce guide.

20. Les relations entre la Convention sur l'eau et la Convention de New York ont fait l'objet d'une étude spécifique menée par l'ancienne Équipe spéciale des aspects juridiques et administratifs de la Convention sur l'eau[4], bien que la Convention de New York ne soit pas encore entrée en vigueur alors que la Convention sur l'eau le soit depuis plus de 10 ans. Les principales conclusions de cette étude sont rappelées ci-après. Les deux conventions portent sur le même sujet et leurs dispositions respectives sont mutuellement compatibles. D'une manière générale, les dispositions de la Convention sur l'eau sont plus précises. De ce fait elles définissent des orientations plus précises et des normes de conduite plus avancées notamment en ce qui concerne la prévention, la maîtrise et la réduction des impacts transfrontières. En revanche la Convention de New York donne des recommandations plus détaillées sur le principe de l'utilisation raisonnable et équitable. La valeur ajoutée de la Convention sur l'eau réside essentiellement, d'une part, dans le cadre institutionnel qu'elle établit en vue d'aider les Parties à respecter et à développer ses dispositions et, d'autre part, dans le fait qu'elle rend obligatoire la coopération institutionnelle entre Parties riveraines. Aucun de ces éléments ne figure dans la Convention de New York.

# III. Avantages à devenir Partie à la Convention

21. En devenant Partie à la Convention, un État n'acquiert pas simplement de nouveaux droits et obligations. Plus important, il intègre un régime institutionnel fondé sur la Réunion des Parties, son Bureau, ses organes subsidiaires et son secrétariat. Un tel cadre institutionnel aide les Parties à mettre en place et à développer progressivement les dispositions de la Convention, notamment par le biais de directives et recommandations souples[5], ainsi que par l'élaboration de protocoles spécifiques. Il crée un espace collectif propice à la coopération bilatérale et multilatérale et permet d'échanger expériences et bonnes pratiques. Les Parties peuvent participer aux groupes de travail et aux autres organes subsidiaires, tels que les équipes spéciales et les groupes d'experts, mis en place par la Réunion des Parties. Ces groupes, en collaboration avec le secrétariat, traitent les demandes portant sur la clarification des questions techniques, juridiques, institutionnelles, économiques et financières portant sur l'application de la Convention.

22. L'avantage à devenir Partie énoncé ci-dessus découle du cadre défini par la Convention et prend tout son sens si on considère l'importance de la coopération en matière de gestion des ressources d'eau douce transfrontière. L'expérience accumulée et les études effectuées confirment que l'utilisation collective et coordonnée, la protection et la gestion des eaux transfrontières dans le cadre d'une coopération entre pays riverains est essentielle pour parvenir à leur utilisation optimale pour toutes les Parties concernées[6]. De l'avis

---

[4] Relations entre la Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, Genève, 2000 (UN Doc. ECE/ENHS/NONE/00/02, GE 00-30528), disponible en ligne à l'adresse www.unece.org/env/water/publications/documents/conventiontotal.pdf.

[5] Voir les directives, recommandations, rapports généraux et études disponibles en ligne à l'adresse: http://www.unece.org/env/water/publications/pub74.htm

[6] Voir, par exemple, l'important essai d'Eyal Benvenisti, «Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law», («Action collective dans

général, la coopération apparaît comme un pré-requis à l'utilisation durable des masses d'eau transfrontières et leur utilisation non durable constitue la pire situation pour toutes les Parties concernées.

23. Compte tenu de ce qui précède, il convient de souligner que la caractéristique la plus importante de la Convention est précisément d'offrir un cadre juridique au sein duquel les pays riverains peuvent mener l'action collective de coopération nécessaire à l'utilisation optimale et à la protection de leurs eaux transfrontières et écosystèmes connexes. Cette action doit être menée par le biais d'accords spécifiques, conclus et mis en application entre pays riverains (article 2 (6), articles. 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 17).

24. Le principal facteur qui dissuade les États intéressés de faire les premiers pas vers la coopération est leur incertitude quant à la bonne volonté des autres pays riverains à coopérer efficacement. Deux cas de figure peuvent se présenter: soit l'État A n'est pas sûr que l'État riverain B (et/ou éventuellement C, D…) soit prêt à signer un accord de coopération bilatéral ou multilatéral concernant des masses d'eau; soit l'État A se demande si l'État riverain B (et/ou éventuellement C, D…), appliquera effectivement l'accord après l'avoir signé ou s'il laissera, par exemple, l'État A assumer seul les coûts de la coopération à court terme prévue par l'accord, alors que ceux-ci devraient être assumés conjointement, si l'accord est bien mis en application par les autres pays riverains.

25. Ce qui précède est surtout valable dans une perspective à court terme, le long terme étant inhérent à la notion de durabilité. Les pays riverains sont confrontés à des problèmes de quantité et de qualité des masses d'eau. Pour traiter ces problèmes dans le cadre d'une action collective il est nécessaire de commencer par prendre un certain nombre de décisions unilatérales en faveur de la coopération et de la durabilité, lesquelles peuvent générer des coûts (par exemple s'engager à diminuer la consommation en cas de pénurie d'eau, améliorer les infrastructures, mettre en place ou améliorer la capacité technologique en matière de prévention et/ou d'épuration). Dans une perspective à court terme, cela peut faire penser que la coopération n'est pas avantageuse, surtout lorsque l'État riverain A nourrit des doutes sur les intentions de l'État riverain B (et/ou éventuellement C, D…) en ce qui concerne le partage des frais et la coopération. Si, dans ce type de situation où prévalent l'incertitude, le manque de confiance et de communication, les pays riverains se tournent vers une politique d'unilatéralisme afin d'échapper aux frais à court terme liés à la coopération, chacun des pays riverains se retrouvera, à long terme, dans la situation la plus désavantageuse par rapport à la masse d'eau partagée, à savoir sa déplétion et/ou sa pollution irréversible. Et même si le point de non-retour n'est pas atteint, en l'absence de coopération le coût de la réplétion et de la restauration de la masse d'eau partagée sera incomparablement plus élevé pour les pays riverains que les économies faites au départ en se dispensant de coopérer.

26. Devenir Partie à la Convention peut précisément lever ce type d'incertitudes et ouvrir la voie à une action collective et assistée. En effet, le cadre établi par la Convention, grâce à son régime institutionnel mettant en place une évaluation collective et une assistance technique, juridique et administrative, instaure la confiance. Si tous les pays riverains d'une masse d'eau sont Parties à la Convention, le cadre institutionnel de celle-ci permet à chacun des États riverains de ne pas être isolé dans ses négociations avec les autres États riverains. Ses attentes sont examinées par toutes les Parties siégeant à la Réunion des Parties, laquelle fournit par ailleurs, conjointement avec ses organes subsidiaires, une assistance facilitant le respect et la coopération de toutes les Parties.

27. La coopération dans le cadre de la Convention peut devenir un important facteur de prévention des conflits entre pays riverains, favorisant ainsi la paix et la sécurité. La coopération permanente par le biais des mécanismes de la Convention (notamment la

le domaine de l'utilisation de l'eau douce partagée: les défis du droit international des ressources en eau »)*American Journal of International Law*, 1996, p. 384 et suiv. et les références qui y sont citées.

création d'organes communs, les échanges d'informations, les consultations etc.) permet d'identifier précocement les sources potentielles de désaccord et propose des moyens pour les limiter.

28. Pour les Parties, le fait d'entrer dans le cadre de coopération collective mis en place par la Convention facilite en premier lieu leurs relations transfrontières avec les autres Parties riveraines. À cette fin, la Convention demande aux Parties riveraines de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux, ou d'adapter ceux qui existent, afin d'appliquer les principes fondamentaux de la Convention aux eaux transfrontières pertinentes. Elle fournit également des indications détaillées concernant les tâches minimales relevant des organes communs.

29. La mise en place de ces mécanismes institutionnels fournit des moyens concrets pour l'application pratique des normes de coopération définies par la Convention, et constitue également une puissante incitation à coopérer de façon plus large et plus poussée. De nombreux accords spécifiques bilatéraux et multilatéraux conclus sous les auspices de la Convention citent spécifiquement celle-ci, en tant qu'instrument de référence, et s'inspirent de ses objectifs généraux et de la plupart de ses dispositions.

30. Bien que les non-Parties puissent adopter, sur la base du volontariat, les mêmes normes de coopération, via les mécanismes prévus par la Convention, le fait de devenir Partie garantit que les mécanismes institutionnels de la Convention s'appliqueront sur une base d'égalité dans les relations avec les autres Parties riveraines, ouvrant ainsi la voie vers une coopération permanente et efficace.

31. On peut ici rappeler que la rédaction d'un certain nombre d'accords sous-régionaux portant sur la gestion de l'eau (par exemple la Convention sur la protection du Danube ou la DCE de l'UE) a été influencée par la Convention. Une mise en application appropriée de la Convention constitue donc une bonne base pour l'exécution de ces instruments sous-régionaux. En effet, les considérants (21) et (35) du préambule ainsi que l'article 1 de la DCE de l'UE indiquent clairement que l'un des objectifs de cette directive est d'«aider la Communauté et les États membres à remplir [leurs] obligations», y compris celles qui résultent de la Convention. Ainsi, dans le contexte de l'UE, la Convention est-elle un complément utile qui fournit des recommandations supplémentaires pour comprendre et appliquer la législation européenne sur l'eau, en particulier dans le contexte de la coopération entre les pays de l'UE et ceux qui ne font pas partie de l'UE.

32. Il est possible que tous les pays riverains d'une même masse d'eau transfrontière ne deviennent pas Parties à la Convention. Dans ce cas, les Parties riveraines ne seraient pas juridiquement liées par les dispositions de la Convention dans leurs relations avec les pays riverains n'ayant pas adhéré à celle-ci.

33. La Convention et son cadre institutionnel sont également très utiles aux Parties en ce qui concerne leur gestion nationale de l'eau. En effet, la coopération instaurée par la Convention fait intervenir différents secteurs de l'administration centrale des États parties, les autorités locales importantes, les autres parties prenantes publiques et privées et les ONG. Au niveau national et régional, elle améliore donc la collaboration, la prise de conscience, la connaissance mutuelle et les capacités réciproques des divers secteurs et niveaux de décision. Les modalités de coopération et de collaboration incluent l'échange d'informations, les consultations, la recherche et le développement communs, en vue notamment de mettre en place des objectifs de qualité de l'eau, une surveillance et une évaluation communes, ainsi que de systèmes d'alerte précoce et d'assistance mutuelle ayant trait aux situations critiques. Les Parties peuvent également tirer avantage des dispositions portant aussi sur l'exercice de leur souveraineté interne et ayant une incidence sur les relations entre le Gouvernement et les administrations locales, d'une part, et les citoyens et les personnes et entreprises résidentes, d'autre part. En outre, l'assistance collective d'experts, mise à disposition par la Convention, renforce la capacité nationale en matière de

gestion de l'eau. Une fois acquise dans le domaine de l'eau douce à caractère transfrontière, cette capacité nationale renforcée peut s'appliquer aussi bien à la partie nationale d'une masse d'eau internationale qu'à des eaux strictement nationales.

34. L'article 2 (5), énonçant le principe de précaution, le principe pollueur-payeur et le principe de durabilité intergénérationnelle, illustre bien l'importance de la Convention au niveau national. Une fois intégrés dans l'ordre juridique interne d'un État riverain, généralement grâce à une loi autorisant la ratification, votée par le Parlement, ces principes s'appliqueront normalement à toutes les activités susceptibles d'avoir un impact, national ou transfrontière, sur l'environnement. En prenant des mesures individuelles et collectives pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière, conformément à l'un des principaux objectifs de la Convention, les Parties seront inévitablement amenées à atteindre des normes plus exigeantes concernant la protection de la santé humaine et la sécurité tant au niveau national qu'au niveau international. Ceci vaut également pour la protection de la flore, de la faune, du sol, de l'air, de l'eau, du climat, du paysage, entre autres.

35. Parmi les avantages ayant également une incidence au niveau interne, il convient de souligner que le cadre fourni par la Convention peut être mis à profit par les Parties pour mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). La Convention considère les ressources en eau comme faisant partie intégrante de l'écosystème et encourage une approche holistique prenant en compte les interactions complexes qui existent entre le cycle hydrologique, le sol, la flore et la faune. Ceci renforce la coopération entre tous les pays riverains pour mettre en œuvre, au niveau national, les concepts fondamentaux et les objectifs de la Convention.

36. Devenir Partie à la Convention peut aussi apporter, directement ou indirectement, des avantages en ce qui concerne l'obtention de financements internationaux pour des projets liés à l'utilisation, la protection et la gestion des eaux transfrontières. La Réunion des Parties peut, le cas échéant, faciliter ou rechercher une aide financière pour renforcer les capacités d'une Partie en vue atteindre les objectifs de la Convention (voir art. 17 (2 (c)).

37. Les efforts entrepris en vue de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux et de mettre en place des organes communs sont fortement encouragés par les organisations internationales (par exemple la CEE, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'UE), les institutions financières multilatérales et les donateurs bilatéraux. Un soutien financier est apporté aux commissions fluviales et autres organes communs à travers le monde entier entre autres par la Banque mondiale, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Banque européenne d'investissement, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque islamique de développement, la Commission européenne et un certain nombre de gouvernements.

38. Les Parties à la Convention peuvent également bénéficier de l'aide du fonds d'affectation spéciale de la Convention pour l'application efficace de la Convention. Le fonds d'affectation spéciale est géré par le secrétariat de la CEE. Les Parties contribuent volontairement à ce fonds.

39. Le fonds d'affectation spéciale peut être utilisé, entre autres, pour:

a) Apporter un concours technique aux Parties, en particulier aux pays en transition, en vue de la promotion et de l'application de la Convention grâce à l'organisation de séminaires, d'ateliers et d'autres activités de formation;

b) Favoriser la participation des experts des pays en transition, en particulier les pays de l'Europe du Sud-Est, d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, aux

ateliers, séminaires, colloques et autres réunions informelles organisés dans le cadre de la Convention[7].

40. Les non-Parties peuvent également bénéficier du fonds d'affectation spéciale de la Convention. La priorité est toutefois donnée aux Parties.

41. Le FEM, principal bailleur de fonds des projets visant à améliorer l'environnement mondial, accorde des subventions pour des projets liés à six domaines d'intervention, parmi lesquels le domaine des eaux internationales. Les subventions du FEM sont destinées à aider à financer les «surcoûts» liés: a) au soutien apporté à des ensembles de pays en vue de les aider à mieux comprendre les problèmes environnementaux concernant leurs eaux internationales et à mettre en place des collaborations pour traiter de ces questions; b) au renforcement des capacités des institutions existantes (ou, le cas échéant, à la création de nouveaux arrangements institutionnels) en vue de pouvoir adopter une approche plus large pour répondre aux préoccupations environnementales relatives aux eaux transfrontières; et c) à la mise en œuvre de mesures portant sur les aspects environnementaux transfrontières prioritaires[8].

42. La Banque mondiale accorde des prêts pour des activités et des projets concrets concernant notamment les différentes utilisations économiques des eaux transfrontières (production hydroélectrique, irrigation, lutte contre les inondations, navigation, drainage, assainissement, utilisation industrielle et autres projets similaires) et attache une importance particulière à ce que les pays riverains concluent à cet effet des accords ou des arrangements appropriés portant sur l'ensemble de la voie d'eau ou une partie de celle-ci. La stratégie de la Banque, basée sur le manuel opérationnel de la Banque mondiale, procédure BP 7.50 «Projets relatifs aux voies d'eau internationales» (2001)[9], reconnaît que la coopération et la bonne volonté des pays riverains sont indispensables à l'utilisation efficace et à la protection des voies d'eau. Dans le cas où des différends demeurent non résolus entre l'État qui propose le projet et les autres pays riverains, la Banque exige que ces derniers soient informés du projet par l'emprunteur potentiel. Le manuel opérationnel détaille les procédures de notification, y compris celles qui s'appliquent dans le cas où l'un des pays riverains du projet formule une objection à l'encontre de celui-ci. La participation des pays riverains à la Convention sur l'eau et le fait qu'ils respectent les dispositions de celle-ci apporterait une preuve claire de leur volonté de coopérer et fournirait un environnement idéal pour la prévention des différends et, si nécessaire, pour leur règlement négocié, améliorant ainsi l'éligibilité du projet à un financement international.

# IV. Procédures pour devenir Partie et conditions de base requises pour l'application et le respect de la Convention

43. Un État peut devenir Partie à la Convention sur l'eau via la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion. Par ratification, acceptation, approbation et adhésion, on entend l'acte international par lequel un État exprime son consentement à être lié par un traité. L'article 25 de la Convention et ses amendements (une fois entrés en vigueur) définissent les critères et les procédures permettant aux États et aux organisations

---

7 Pour plus de détails sur le fonds d'affectation spéciale, se référer à la décision III/2 relative à la création d'un fonds d'affectation spéciale de la Convention, adoptée lors de la troisième session de la Réunion des Parties (Madrid, novembre 2003; ECE/MP.WAT/15/Add.1), disponible en ligne à l'adresse: http://www.unece.org/env/water/meetings/documents_MoPWC.htm#ThirdMoP .

8 Stratégie opérationnelle du Fonds pour l'environnement mondial (1995), chapitre 4: Eaux internationales, http://www.gefweb.org/public/opstrat/ch4.htm.

9 Manuel opérationnel, procédure 7.50: «Projets relatifs aux voies d'eau internationales» (2001, révisée en 2004), http://go.worldbank.org/RKU8MDSGV0.

d'intégration économique régionale de devenir Parties. Les États et les organisations d'intégration économique régionale signataires peuvent ratifier, accepter ou approuver la Convention; les autres États de la CEE, qu'ils soient membres ou dotés du statut consultatif, et les autres organisations d'intégration économique régionale peuvent y adhérer.

44. La date limite pour la signature de la Convention est dépassée (art. 23). Tous les États signataires, à l'exception du Royaume-Uni, ont ratifié, accepté ou approuvé la Convention. C'est pourquoi cette section du guide est essentiellement consacrée à l'adhésion à la Convention.

45. Pour qu'un État non signataire devienne Partie, il doit déposer son instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général des Nations Unies, qui remplit les fonctions de dépositaire de la Convention (art. 24). L'adhésion est un processus similaire à la ratification, l'acceptation ou l'approbation. Elle permet aux pays qui n'ont pas signé la Convention dans les délais fixés, de devenir Parties à la Convention. Pour un État adhérent, la Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de dépôt de l'instrument d'adhésion (art. 26).

46. Il serait souhaitable que les États, lorsqu'ils déposent leur instrument d'adhésion, indiquent expressément qu'ils ont l'intention d'adhérer au texte de la Convention, telle que modifiée en ses articles 25 et 26, conformément à la décision III/1 adoptée lors de la troisième session de la Réunion des Parties (Madrid, 26-28 Novembre 2003).

47. Le processus national précis par lequel un État devient Partie dépend de sa législation interne en matière de conclusion de traités et est souvent défini par sa Constitution. Le processus d'adhésion à la Convention relève souvent de la responsabilité du Ministère des affaires étrangères, en consultation avec le ministère ou l'institution responsable des ressources en eau (par exemple le Ministère de l'environnement, le Ministère de l'agriculture). En règle générale, ce dernier est chargé de recenser toutes les modifications qui doivent être apportées à la législation interne existante, en vue de pouvoir appliquer la Convention. Dans de nombreux États, l'adhésion à un traité est soumise à l'approbation du parlement ou du gouvernement, et la législation interne doit être mise en conformité avec le traité dans le cadre de la procédure d'adhésion et, en tout état de cause, pour l'entrée en vigueur du traité dans cet État.

48. Pour préparer l'adhésion il convient d'évaluer quelles sont les modifications de la législation nationale existante et des accords bilatéraux et multilatéraux qu'exige la Convention. Il peut être utile de mettre en place un groupe de travail officiel pour évaluer l'impact de la Convention sur la législation et les politiques nationales et sur la coopération transfrontière. Ce groupe de travail peut réunir des fonctionnaires ministériels et des représentants d'organismes environnementaux, de municipalités, d'ONG et d'institutions universitaires. Il est possible de désigner des fonctionnaires ou des institutions spécifiques pour diriger le processus d'adhésion.

49. La décision d'adhérer implique que l'État soit prêt à respecter et à appliquer la Convention. Respecter la Convention signifie, pour les Parties contractantes, s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention, et appliquer la Convention, tant au niveau national qu'au niveau international (partie II de la Convention). L'application porte sur toutes les lois, règlements, accords, politiques et autres mesures et initiatives importantes adoptées ou prises par les Parties pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention. L'acte d'adhésion est une première étape importante, mais il doit être suivi de l'application concrète des dispositions de la Convention.

50. Il est fondamental, pour l'efficacité de la Convention, que celle-ci soit appliquée tant au niveau national qu'au niveau de la coopération transfrontière. Cela signifie que les Parties doivent mettre spécialement l'accent sur les stratégies et les mesures relatives à l'application de la Convention. Ces mesures peuvent concerner des activités très variées

pouvant aller de la réalisation d'études institutionnelles et juridiques officielles à la mise au point de campagnes de sensibilisation du public.

51. Afin d'appliquer correctement la Convention, les Parties potentielles doivent veiller, entre autres, à avoir: bien pris conscience des obligations découlant de la Convention; une volonté politique suffisante pour l'appliquer; la capacité technique, administrative et financière nécessaire; assuré la coordination entre les autorités chargées de sa mise en application; mis en place la coopération avec les autres Parties riveraines. Concrètement, il est souhaitable que toutes des mesures initiales, telles que les mesures juridiques, administratives et financières, soient mises en place au niveau national au moment où l'État concerné adhère à la Convention.

52. Un plan national de mise en application, idéalement accompagné d'un calendrier, peut se révéler utile pour intégrer les obligations découlant de la Convention dans le cadre des activités nationales et de la coopération transfrontière. Bien que l'élaboration d'un tel plan ne soit pas officiellement exigée par la Convention, il peut constituer pour les pays une étape vers l'adhésion et l'application.

53. Généralement, l'application de la Convention comporte au moins trois étapes principales. Les Parties doivent tout d'abord promulguer des lois et des règlements et conclure ou adapter des accords ou des arrangements bilatéraux ou multilatéraux. Elles doivent ensuite adopter des mesures administratives adéquates. Enfin, elles doivent veiller à disposer des ressources humaines, financières et techniques nécessaires à l'application de la Convention. Il n'est bien entendu pas nécessaire de promulguer des lois, conclure des accords, créer des structures ou prendre des mesures administratives si ce qui existe déjà est suffisant, du point de vue de la Convention.

**Encadré 1. Ratification et mise en application de la Convention sur l'eau en Finlande**

La Finlande a signé la Convention le 17 Mars 1992 et l'a ratifiée le 21 février 1996. La Convention a été ratifiée par le Président de la Finlande et l'instrument de ratification a été déposé auprès du Secrétaire général des Nations Unies. Au niveau national, la Convention est entrée en vigueur par décret présidentiel.

En Finlande, conformément à la répartition des responsabilités en vigueur à l'époque, le processus de ratification de la Convention relevait de la compétence du Ministère des affaires étrangères. Le Ministère de la justice, le Ministère de l'agriculture et des forêts et le Ministère de l'environnement, ainsi que les commissions fluviales frontalières de la Finlande et des États voisins ont été invités à formuler leurs commentaires au sujet de la ratification.

Sur la base de ces commentaires, on a estimé que l'adhésion à la Convention ne nécessitait pas l'adoption de nouvelles lois ou la modification de la législation nationale de l'époque. Il n'a par ailleurs pas été jugé nécessaire d'adapter les accords bilatéraux sur les cours d'eau frontaliers en vue de l'application de la Convention.

Il convient toutefois de noter que, pour pouvoir appliquer la Convention, la Finlande avait déjà modifié la loi sur l'eau en 1994. Cet amendement a étendu le champ d'application de la loi sur l'eau afin d'y inclure les effets sur les eaux de surface ou les eaux souterraines des autres États.

La nouvelle Constitution finlandaise est entrée en vigueur en 2000. À présent, l'accord du Parlement est souvent requis pour conclure des traités. Dans la mesure où elles sont de nature législative, les dispositions des traités et autres obligations internationales, entrent en vigueur par une loi du Parlement.

**Encadré 2. Adhésion de l'Ukraine à la Convention sur l'eau**

La loi ukrainienne relative à l'adhésion à la Convention a été adoptée le 1er juin 1999 par le Verkhovna Rada (le Parlement) d'Ukraine et est entrée en vigueur le 23 juin 1999, après avoir suivi le processus décrit ci-après.

Le projet de loi relatif à l'adhésion à la Convention a été rédigé par le Ministère de la protection de l'environnement ukrainien. Ce projet de loi, ainsi que le texte de la Convention en ukrainien et la note explicative donnant des précisions sur l'importance de l'adhésion de l'Ukraine à la Convention et rassemblant notamment des arguments juridiques, environnementaux et économiques en faveur de l'adoption de ladite loi, a été soumis pour examen au Conseil des ministres ukrainien.

Le Conseil des ministres, après avoir examiné le projet, l'a transmis au Parlement ukrainien, qui l'a accepté et a voté la loi.

Certaines difficultés financières ont été soulevées par le Ministère des finances lors du processus d'adoption du projet de loi, l'Ukraine étant déjà à l'époque un pays en transition. Finalement, l'adhésion a été décidée, dans la mesure où elle n'entraînait pas de frais de cotisation.

# V. Explications générales des principales caractéristiques de la Convention

## La Convention est un instrument-cadre

54. La Convention sur l'eau est un instrument «cadre» typique. La plupart des conventions de la CEE, de même que d'importants traités environnementaux (portant par exemple sur le changement climatique, la couche d'ozone, etc.) et que les Conventions régionales pour la protection des mers du PNUE, appartiennent à cette catégorie d'instruments internationaux. L'objectif et le rôle fondamental de ce type d'accord international, parfois qualifié de traité «cadre», est de créer, autour de la Réunion des Parties, un environnement institutionnel au sein duquel les Parties peuvent coopérer, bénéficier d'une assistance technique et juridique collective et renforcer les dispositions de l'accord-cadre.

55. Les objectifs de la Convention sur l'eau doivent être atteints grâce à une approche à deux niveaux correspondant à deux grandes catégories d'obligations. Les obligations énoncées dans la Partie I sont d'ordre général et sont applicables à toutes les Parties à la Convention. Les obligations énoncées dans la partie II sont plus précises et doivent être mises en application grâce à des accords conclus ultérieurement entre pays riverains partageant les mêmes eaux transfrontières. Le cadre juridique de la Convention est plus détaillé que celui de la plupart les accords-cadre, et contient par conséquent davantage de recommandations juridiques; ceci est particulièrement vrai pour les dispositions de la Partie II.

56. À l'instar des instruments «cadre», la Convention sur l'eau énonce des principes fondamentaux et définit des exigences générales, qu'il appartient aux Parties de renforcer et de rendre opérationnels en adoptant des protocoles additionnels et certains instruments non contraignants tels que des directives et des recommandations portant sur des sujets spécifiques relevant du champ d'application de la Convention. L'évolution d'un régime conventionnel «cadre», au moyen de protocoles additionnels est une pratique désormais bien établie dans des situations où des actions complémentaires plus concrètes sont nécessaires pour atteindre les objectifs dudit régime ou pour faire face à de nouveaux

problèmes. Dans le cas de la Convention, deux instruments contraignants additionnels ont été adoptés: le Protocole sur l'eau et la santé et le Protocole sur la responsabilité civile.

57. Si les protocoles juridiquement contraignants sont sans aucun doute importants, l'adoption d'instruments non contraignants, sous la forme de nombreuses directives et recommandations, a beaucoup contribué à l'élaboration et à l'application des régimes de la CEE relatifs à l'environnement. Celles-ci portent sur un large éventail de problèmes qui doivent être abordés pour que le «régime sur l'eau» soit véritablement utilisable et efficace. Les directives et recommandations relatives à l'eau adoptées sous l'égide de la Convention sur l'eau portent, entre autres, sur les questions suivantes:

a) Approche écosystémique de la gestion de l'eau (Directives, 1993);

b) Critères et objectifs de qualité de l'eau (Recommandations, 1993);

c) Prévention de la pollution de l'eau par des substances dangereuses (Recommandations, 1994);

d) Prévention et lutte contre la pollution de l'eau par les engrais et les pesticides agricoles (Directives, 1995);

e) Autorisation des rejets d'eaux usées à partir de sources ponctuelles dans des eaux transfrontières (Directives, 1996);

f) Mesures visant à prévenir, maîtriser et réduire la pollution des eaux souterraines due aux installations de stockage de produits chimiques et aux sites d'élimination des déchets (Recommandations, 1996);

g) Surveillance et évaluation des cours d'eau et des lacs (Directives 1996);

h) Surveillance et évaluation des eaux souterraines transfrontières (Directives, 2000);

i) Surveillance et évaluation des cours d'eau transfrontières (Directives, 2000);

j) Prévention durable des inondations (Directives, 2000);

k) Surveillance et évaluation des lacs transfrontières et internationaux (Directives 2002);

l) Surveillance et évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières (Stratégies, 2006);

m) Sécurité des pipelines (Directives, 2006);

n) Paiement des services rendus par les écosystèmes dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (Recommandations, 2007);

o) Gestion transfrontière des crues (Dispositions types, 2007);

p) Sécurité des installations de gestion des résidus (Directives, 2009);

q) Eau et adaptation aux changements climatiques (Lignes Directrices, 2009).

58. Ces instruments non contraignants, parmi d'autres, influencent le développement du régime juridique créé par la Convention, et facilitent par ailleurs sa mise en application en définissant des paramètres clairs et concrets concernant la conduite à tenir en vue de respecter pleinement la Convention.

59. Il convient également de mentionner l'interface juridique existant entre la Convention sur l'eau et les autres conventions relatives à l'environnement adoptées sous les auspices de la CEE. Cela vaut essentiellement pour la Convention sur les accidents industriels, la Convention d'Espoo et la Convention d'Aarhus. Tous ces traités contribuent à l'application de la Convention sur l'eau. Les liens entre la Convention sur l'eau et les autres

instruments de la CEE prennent diverses formes, allant de la coopération directe en vue de créer de nouveaux instruments juridiquement contraignants et de formuler des politiques jusqu'à la mise à disposition d'une aide opérationnelle et technique au niveau des pays.

## Les obligations générales en vertu de la Convention sont des «diligences raisonnables»

60. Lors de l'application la Convention, les Parties doivent accorder une attention particulière à la nature juridique de ses dispositions, afin de s'y conformer le mieux et le plus rationnellement possible. L'obligation générale de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière, et ses spécifications et articulations, énoncées aux articles 2 et 3, est une obligation de «diligence raisonnable», par opposition à une obligation absolue.

61. Dans ses «articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses» de 2001, la CDI décrit «l'obligation de diligence raisonnable [comme étant] au cœur des dispositions tendant à prévenir tout dommage transfrontière significatif ou à en réduire le risque au minimum»[10]. Cette obligation de prévention, énoncée à l'article 2 (1), constitue l'élément normatif fondamental de la Convention.

62. L'obligation de prévention est une obligation de diligence raisonnable précisément parce que les Parties sont tenues de prendre «toutes les mesures appropriées» en vue de ladite prévention. Selon la Cour de justice des Communautés européennes, «approprié» signifie «nécessaire».

63. Le concept de diligence raisonnable s'explique plus facilement en termes fonctionnels. En pratique, une obligation de «diligence raisonnable» de prévention se distingue d'une obligation «absolue» de prévention par le fait que dans le cas de cette dernière, un État partie serait tenu pour responsable de manquement à l'obligation de prévention chaque fois qu'un impact transfrontière se produirait, en lien avec une activité exercée sur son territoire. En revanche, la simple survenance d'un impact transfrontière ne serait pas suffisante en soi, pour que l'on puisse considérer qu'il y a eu manquement à une obligation de diligence raisonnable. Pour qu'un État soit internationalement tenu pour responsable de manquement à une obligation de «diligence raisonnable» de prévention, en plus de la survenance de l'impact transfrontière, il serait nécessaire que l'État sur le territoire duquel a été réalisée l'activité ayant causé ledit impact se trouve dans l'impossibilité de prouver qu'il a adopté «toutes les mesures de prévention appropriées». Si l'impact transfrontière survient en dépit du fait que toutes les mesures appropriées ont été prises, l'État d'origine, plutôt que d'être tenu pour responsable au niveau international pour manquement à une obligation internationale, devra s'acquitter de l'obligation subsidiaire de prendre toutes les mesures appropriées, individuellement et en collaboration avec l'État victime, pour maîtriser et réduire cet impact. Les concepts généraux de droit expliqués ci-dessus sont ceux de la structure normative concernant l'obligation fondamentale de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière, en vertu de l'article 2 de la Convention.

64. L'obligation de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière étant une obligation de «diligence raisonnable» et les mesures à prendre devant être «appropriées» il s'ensuit que les contenus et le calendrier de la conduite à tenir par les Parties pourront varier dans une large mesure.65. Ils devront être adaptés aux capacités de la Partie concernée, ainsi qu'à la nature du risque et à la probabilité de survenance de l'impact transfrontière, compte tenu des circonstances particulières, y compris des caractéristiques du bassin hydrographique concerné. Cela signifie que plus le risque de survenance d'un

[10] Rapport de la CDI, UN Doc. A/56/10 Suppl. n° 10, p. 443.

impact majeur (comme celui d'une inondation due à la défaillance d'un barrage, ou celui d'une pollution toxique grave due à un incident survenu dans une installation industrielle) est élevé, plus la vigilance requise, autrement dit les mesures appropriées, doit être grande. Par ailleurs, plus les capacités de l'État partie et son développement scientifique, technologique, économique et administratif sont importants, plus les normes de précaution attendues et exigées seront strictes.

66. La Convention sur l'eau exige précisément de chaque Partie qu'elle mette en place, dès l'achèvement du processus de ratification ou d'adhésion et avec toute l'attention nécessaire, le processus d'adoption de «toutes les mesures appropriées» pour atteindre le résultat requis ultérieurement par les dispositions pertinentes de la Convention[11].

67. Trois spécifications doivent être prises en compte pour évaluer le contenu réel de l'obligation de précaution au titre des obligations de diligence raisonnable énoncées dans la Convention sur l'eau:

a) En plus du caractère relatif et souple de l'obligation de prendre des «mesures appropriées», la Convention prévoit des règles générales, comme le principe de précaution, le principe pollueur-payeur et le principe de durabilité (art. 2 (5)) et des prescriptions telles que celles, énoncées à l'article 3, relatives à la mise en place, entre autres, d'un système d'autorisation fondé sur la meilleure technologie disponible, sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et sur la fixation de limites d'émission et de critères de qualité de l'eau. Ces prescriptions et ces règles contribuent à déterminer concrètement le contenu normatif relatif aux obligations de diligence raisonnable de prévention et aux devoirs de précaution correspondants;

b) Pour la victime d'un impact transfrontière il est difficile, voire impossible, sur un plan pratique et juridique, de prouver que les autorités nationales de l'État d'origine n'ont pas adopté toutes les mesures de prévention appropriées. Alors qu'il est possible de prouver qu'on a pris des mesures et qu'on en a gardé trace, il est pratiquement impossible d'apporter des documents prouvant qu'une tierce Partie n'a pas pris de mesures. En conséquence, dans ce domaine législatif, conformément à un consensus général, la charge de la preuve est inversée et incombe non pas à l'État demandeur mais à l'État qui est à l'origine de l'impact transfrontière. Il incombera à cet État, plutôt qu'à tout autre sujet invoquant sa responsabilité, de démontrer que les mesures préventives appropriées ont été adoptées au sein de sa juridiction;

c) Comme évoqué précédemment, prendre «toutes les mesures appropriées» est une obligation de diligence raisonnable qui s'applique non seulement à la prévention, mais également à la maîtrise et à la réduction de l'impact transfrontière. Cela signifie qu'en vertu de la Convention, la survenance de l'impact transfrontière déclenche l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour maîtriser et réduire cet impact.

68. La caractéristique fondamentale du principe général de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière ayant été rappelée ci-dessus, il convient de ne pas

---

[11] «De nombreux accords contiennent une clause spéciale par laquelle les États s'obligent à "prendre toutes les mesures appropriées" ou à entreprendre les "efforts appropriés pour maîtriser et réduire les sources de pollution dans la région ou l'espace concernés". Cela doit être fait en établissant des procédures, à la fois techniques et administratives, visant à informer les autres États en cas de pollution. Il est clair que de tels accords ne prévoient pas une obligation stricte de ne pas polluer (obligation de résultat) mais uniquement une obligation de faire tout son possible, conformément à la règle de diligence raisonnable, pour prévenir, maîtriser et réduire la pollution. C'est pourquoi, le manquement à cette obligation entraîne la responsabilité pour faute (plus précisément pour manque de diligence raisonnable)» (R. Pisillo Mazzeschi, «Forms of International Responsibility for Environmental Harm», dans *International Responsibility for Environmental Harm* 15, 19 (F. Francioni et T. Scovazzi, eds 1991).

oublier les dispositions spécifiques de la Convention qui prévoient des obligations immédiatement applicables. Il s'agit des obligations ci-après:

a) Fixer, en se fondant sur la meilleure technologie disponible, les limites d'émission pour les rejets dans les eaux de surface, expressément applicables aux différents secteurs industriels (art. 3, par. 2)

b) Mettre au point des objectifs de qualité de l'eau, et adopter des critères de qualité de l'eau, conformément à l'annexe III;

c) Mettre sur pied des programmes en vue de surveiller l'état des eaux transfrontières (art. 4);

d) Veiller à ce que les informations relatives à l'état des eaux transfrontières soient accessibles au public, conformément aux dispositions de l'article 16;

e) Coopérer conformément aux articulations et aux spécifications prévues par l'article 2 (6), et les articles 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17. De toute évidence, le plein respect de cette obligation dépend de l'attitude coopérative des autres pays riverains; toutefois, afin de ne pas se trouver en situation de manquement à l'obligation de coopération, chaque Partie doit être en mesure de démontrer que, bien qu'elle ait adopté toutes les mesures en ce sens, la coopération n'a pas été possible en raison de l'attitude des pays riverains.

# VI. Explications et clarifications de certaines dispositions

# Partie I. Dispositions applicables à toutes les Parties

## A. Article 1, paragraphes 1, 2, 3, 4 et article 9, paragraphes 1 et 3 – Champ d'application de la Convention

**Article 1 (1, 2, 3 et 4)**

Aux fins de la présente Convention,

1. L'expression «eaux transfrontières» désigne toutes les eaux superficielles et souterraines qui marquent les frontières entre deux États ou plus, les traversent ou sont situées sur ces frontières; dans le cas des eaux transfrontières qui se jettent dans la mer sans former d'estuaire, la limite de ces eaux est une ligne droite tracée à travers leur embouchure entre les points limites de la laisse de basse mer sur les rives;

2. L'expression «impact transfrontière» désigne tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux transfrontières causée par une activité humaine dont l'origine physique se situe entièrement ou en partie dans une zone relevant de la juridiction d'une Partie produit sur l'environnement d'une zone relevant de la juridiction d'une autre Partie. Cet effet sur l'environnement peut prendre plusieurs formes: atteinte à la santé et à la sécurité de l'homme, à la flore, à la faune, au sol, à l'air, à l'eau, au climat, au paysage et aux monuments historiques ou autres constructions, ou interaction de plusieurs de ces facteurs; il peut s'agir aussi d'une atteinte au patrimoine culturel ou aux conditions socioéconomiques résultant de modifications de ces facteurs;

3. Le terme «Partie» désigne, sauf indication contraire dans le texte, une Partie contractante à la présente Convention;

4. L'expression «Parties riveraines» désigne les Parties limitrophes des mêmes eaux transfrontières;

**Article 9 (1)**

Les Parties riveraines concluent, sur une base d'égalité et de réciprocité, des accords bilatéraux ou multilatéraux ou d'autres arrangements, quand il n'en existe pas encore, ou adaptent ceux qui existent lorsque cela est nécessaire pour éliminer les contradictions avec les principes fondamentaux de la présente Convention, afin de définir leurs relations mutuelles et la conduite à tenir en ce qui concerne la prévention, la maîtrise et la réduction de l'impact transfrontière. Les Parties riveraines précisent le bassin hydrographique ou la (ou les) partie(s) de ce bassin qui fait (font) l'objet d'une coopération. Ces accords ou arrangements englobent les questions pertinentes visées par la présente Convention ainsi que toutes autres questions au sujet desquelles les Parties riveraines peuvent juger nécessaire de coopérer.

**Article 9 (3)**

3. Dans les cas où un État côtier, Partie à la présente Convention, est directement et notablement affecté par un impact transfrontière, les Parties riveraines peuvent, si elles en sont toutes d'accord, inviter cet État côtier à jouer un rôle approprié dans les activités des organes communs multilatéraux établis par les Parties riveraines de ces eaux transfrontières.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

69. Le «champ d'application» d'un traité définit sa «sphère d'application», c'est-à-dire les domaines visés par ses dispositions. Dans le cas des «traités territoriaux» il détermine également la sphère d'application géographique (ainsi qu'hydrologique ou hydrographique, dans le cas présent) du traité, englobant les ressources en eau ainsi que les composantes environnementales liées à l'eau visés par ses dispositions. Il peut également définir les utilisations ou les activités réglementées par le traité. Enfin, il traite de la question de l'éligibilité, en déterminant quels sont les États éligibles à adhérer au traité. Divers éléments doivent donc être examinés et déterminés en vue de définir le champ d'application de la Convention: son application géographique, les types de situations et d'activités visés ainsi que les personnes concernées ou affectées et la question de savoir quels États peuvent prétendre à devenir Parties à la Convention. Ces questions sont étroitement liées entre elles, et les droits et obligations relevant de chacune d'elles s'influencent réciproquement.

### Champ d'application géographique

70. Le champ d'application géographique de la Convention est défini dans l'article 1 (1), pour ce qui est des types d'eaux et dans l'article 2 (6)[12], pour ce qui est des bassins hydrographiques concernés et du milieu marin.

71. En ce qui concerne les types d'eau relevant du champ d'application de la Convention, les mots-clés sont eaux transfrontières, eaux de surface et eaux souterraines.

72. Selon l'article 1 (1), l'expression «eaux transfrontières» désigne toutes les eaux superficielles et souterraines qui marquent les frontières entre deux États ou plus, les traversent ou sont situées sur ces frontières. Les cours d'eau transfrontières qui se jettent dans la mer sans former d'estuaire, sont soumis aux règles de la Convention jusqu'à la ligne droite tracée à travers leur embouchure entre les points limites de la laisse de basse mer sur les rives;

[12] Voir commentaire de l'article 2 (6).

73. Les eaux de surface incluent les eaux collectées au sol, dans les ruisseaux, cours d'eau, canaux, lacs, réservoirs ou marécages. Les eaux souterraines incluent toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol, dans la zone de saturation et en contact direct avec le sol ou le sous-sol. En ce qui concerne les eaux souterraines, la Convention s'applique à la fois aux aquifères captifs et aux aquifères libres.

74. L'article 2 (6) prévoit que les eaux transfrontières ne doivent pas être limitées à une masse d'eau (par exemple un cours d'eau, un lac, un aquifère souterrain) mais doivent inclure le bassin hydrographique de ladite masse d'eau (ou, dans le cas d'un aquifère souterrain, captif ou libre, l'ensemble de sa zone d'alimentation). L'ensemble du bassin hydrographique d'une masse d'eau de surface ou l'ensemble de la zone d'alimentation d'un aquifère souterrain correspondent respectivement à la zone recevant les eaux provenant de la pluie ou de la fonte des neiges qui s'écoulent en aval (sur ou sous la surface du sol, dans la zone insaturée ou dans la zone saturée) vers une masse d'eau ou qui s'infiltrent à travers le sous-sol (c'est à dire la zone insaturée) pour atteindre l'aquifère[13].

75. Il convient de noter que du point de vue hydrologique, l'expression «bassin hydrographique» s'applique aussi bien aux zones à partir desquelles l'eau s'écoule vers une partie d'un cours d'eau (par exemple la zone en amont du point de confluence d'un cours d'eau et d'un affluent ou encore la zone en amont de la sortie d'un lac) ou aux zones à partir desquelles l'eau ruissèle vers l'ensemble de la rivière (c'est-à-dire la zone en amont du point où le cours d'eau se jette dans la mer, dans un lac fermé ou dans un puits du désert).

76. La Convention adopte une approche intégrée de l'utilisation et de la protection de l'eau[14], basée sur le concept de bassin hydrographique précédemment défini (par. 74). Cette approche tient également compte «d'autres éléments» de l'environnement tels que l'air, le sol, la faune et la flore, dans la mesure où ces «autres éléments» interagissent avec les eaux transfrontières concernées (voir art. 1 (2)). Par conséquent, l'unité physique sur laquelle les Parties riveraines collaborent en mettant au point des politiques harmonisées, des programmes et des stratégies en vertu de l'article 2 (6) correspond à tout ou partie du bassin hydrographique. Cette approche se reflète également dans l'article 9 (1), qui invite les Parties riveraines à définir le(s) bassin(s) hydrographique(s) ou les parties de celui(ceux)-ci qui fait(font) l'objet de la coopération.

77. L'article 1 (1) exclut les eaux marines du champ d'application de la Convention. Toutefois, l'article 2 (6) dispose que les Parties doivent protéger l'environnement sur lequel leurs eaux transfrontières exercent une influence, y compris le milieu marin. Cette obligation a beaucoup influencé un certain nombre d'accords, élaborés sur la base de la Convention, et les a amenés à inclure des dispositions pour protéger la mer réceptrice et les zones côtières. C'est le cas, par exemple, des accords sur la protection de l'Elbe, de l'Oder et du Danube.

78. Il est important de noter que la Convention n'exclut pas les eaux transfrontières aboutissant à un puits du désert ou à un lac fermé.

---

[13] Il convient de noter les définitions de la DCE de l'UE. Cette directive utilise le terme de «bassin hydrographique» pour désigner toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta. Elle utilise également le terme de «sous-bassin» pour désigner toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers un point particulier d'un cours d'eau (normalement un lac ou un confluent). Ainsi, le «bassin hydrographique» de la Convention correspond-il au «bassin hydrographique» défini par la DCE de l'UE lorsque le cours d'eau débouche dans la mer et «une partie de celui-ci» correspond à l'expression «sous-bassin» définie par la DCE de l'UE lorsque le cours d'eau débouche dans toute autre eau de surface.

[14] «La gestion des bassins hydrographiques», telle qu'on la pratique à l'heure actuelle est basée sur ce type d'approche intégrée.

**Champ d'application matérielle**

79. Le champ d'application matérielle de la Convention vise principalement la prévention, la maîtrise et la réduction de l'impact transfrontière tel qu'il est défini à l'article 1 (2).

80. En conséquence, la Convention adopte une approche holistique de la notion d'environnement, pour lutter contre les effets préjudiciables qui s'exercent sur les diverses composantes environnementales énumérées à l'article 1 (2). L'expression «effet préjudiciable important» est une norme abstraite indicative pour l'estimation du seuil de dommage acceptable, à l'instar de celles qui figurent dans des dispositions similaires d'autres accords multilatéraux sur l'environnement (AME), où l'on peut trouver des qualificatifs tels que «appréciable», «substantiel», «important», ou «grave». Dans les travaux préparatoires qui ont abouti à la Convention de New York, la CDI a indiqué que le remplacement du mot «appréciable» par le mot «significatif» n'est pas censé relever le seuil applicable à l'effet préjudiciable acceptable, comme cela aurait été le cas pour les mots «substantiel» ou «grave»[15]. L'expression «effet préjudiciable important» reflète le principe général international de «bon voisinage», selon lequel on ne doit pas s'arrêter sur les désagréments mineurs ou peu importants résultant d'activités menées dans les pays voisins. On considère qu'il y a «effet préjudiciable important» lorsque ledit effet empêche une utilisation majeure de la masse d'eau ou de son environnement par un pays riverain. En reprenant les termes de la CDI, «dommage appréciable» signifie «effet nocif de quelque importance, par exemple, sur la santé publique, l'industrie, les biens ou l'environnement dans l'État affecté»[16]. Ceci est parfaitement en accord avec le principe de l'utilisation équitable, défini à l'article 2 (2 (c)) de la Convention sur l'eau.

81. L'évaluation concrète du «seuil significatif» de l'effet préjudiciable qui détermine l'impact transfrontière est fonction de la situation particulière du bassin hydrographique et des éléments caractéristiques des Parties riveraines concernées, déterminés au cas par cas. Le même effet préjudiciable peut être considéré comme «important» dans un bassin hydrographique et pas dans un autre, en fonction de la capacité d'épuration disponible, des utilisations affectées et des utilisations alternatives existantes dans le bassin hydrographique concerné. La détermination du «seuil significatif» a pour but d'aider les Parties à adopter des mesures législatives et administratives concrètes, visant précisément à prévenir le dépassement de ce seuil, afin que lesdites mesures puissent être considérées comme «appropriées» par les pays riverains concernés. À cette fin, l'échange de données et d'informations ainsi que les consultations (autrement dit la coopération) entre les Parties sont indispensables pour déterminer si les «effets préjudiciables» d'une activité, existante ou proposée, sont acceptables ou non autorisés. Ceci constitue les trois piliers normatifs de la Convention, a) le principe de non-préjudice, b) le principe de l'utilisation équitable, et c) le principe de la coopération, catalyseur de la réalisation des deux principes précédents.

82. L'élaboration d'objectifs et de critères de qualité de l'eau, surtout si elle est menée conjointement par les États riverains, est essentielle pour déterminer, au cas par cas, le «seuil significatif» concret. La Convention offre un cadre réglementaire des plus performants pour faciliter cette détermination. Il convient de rappeler qu'en vertu de la Convention, les États riverains sont tenus de conclure des «accords ou des arrangements» en vue de créer des organes communs ayant notamment pour mission «l'élaboration

---

15 Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies, 49e session, Suppl. n°10, Doc. A/49/10 des Nations Unies, p. 230-231. (1994).

16 Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarantième session, Doc. A/43/10 des Nations Unies (1988), réimprimé en [1988] 2(2) Annuaire de la CDI 1, p. 38.

d'objectifs et de critères de qualité de l'eau communs», et que l'annexe III de la Convention énonce un certain nombre de directives à cet effet.

83. Les Parties à la Convention sur l'eau qui sont également Parties à la Convention d'Espoo pourront se référer à l'appendice I de cette dernière, établissant une liste d'activités susceptibles de causer un impact transfrontière préjudiciable important, d'une part, et à son appendice III, exposant les «critères généraux visant à aider à déterminer l'importance de l'impact sur l'environnement d'activités qui ne sont pas inscrites sur la liste figurant à l'Appendice I», d'autre part. L'appendice IV de la Convention d'Espoo définit une procédure d'enquête qui aide à répondre à «la question de savoir si une activité proposée inscrite sur la liste figurant à l'appendice I est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important». Bien que la référence à ces textes ne soit pas obligatoire pour les pays qui ne sont pas Parties à la Convention d'Espoo, elle peut néanmoins fournir des indications utiles concernant le respect des obligations en matière de prévention, d'utilisation équitable et de coopération en vertu de la Convention sur l'eau.

84. La Convention sur l'eau s'applique à toute activité susceptible de causer un impact transfrontière sans préjuger de la nature et de la localisation de cette activité. Cela signifie que l'activité causant ou étant susceptible de causer un impact transfrontière peut être située n'importe où sur le territoire de l'État, indépendamment de sa proximité de la frontière ou de la masse d'eau. Les États doivent donc considérer l'ensemble du bassin hydrographique et aller même, dans certains cas, au-delà (pour les aquifères captifs, par exemple, l'ensemble de leurs zone d'alimentation), afin de veiller à ce qu'aucun impact transfrontière ne soit causé.

85. En accord avec le principe de l'égalité juridique des États, le champ normatif des dispositions de la Convention concerne avant tout les relations réciproques entre les Parties riveraines. La Convention contient toutefois des dispositions visant également à protéger l'intérêt commun de l'ensemble des Parties en matière de protection de l'environnement. Ce sont des obligations *erga omnes partes* qui, en vue de protéger les intérêts de la communauté, définissent un ensemble de droits indivisibles pour la communauté des Parties. Tout comportement qui serait en contradiction manifeste avec ces obligations ne serait pas admissible, même lorsqu'il résulte d'un accord mutuel entre deux ou plusieurs Parties riveraines ou lorsqu'il constitue une mesure de rétorsion en réponse à une violation antérieure de la Convention. En conséquence, un comportement causant des dommages graves et irréversibles à l'environnement d'un autre État, ou encore l'utilisation d'une masse d'eau qui se révèlerait non durable pour l'environnement ne seraient pas autorisés au titre de la Convention.

**Éligibilité à participer**

86. La question du champ d'application ou de l'application territoriale d'un accord international est également liée à la question de savoir quels États sont éligibles à participer à un traité donné. La Convention sur l'eau a été conçue au départ comme un instrument paneuropéen ou, en d'autres termes, comme un instrument «régional» type. Conformément à son article 23, la Convention est ouverte aux États membres de la CEE, aux États dotés du statut consultatif auprès de la CEE, et aux organisations d'intégration économique régionale constituées par des États souverains membres de la CEE qui leur ont transféré compétence pour des matières dont traite la présente Convention. Actuellement la CEE réunit 56 pays situés dans l'UE, en Europe occidentale hors UE, en Europe orientale et en Europe du Sud-Est, dans le Caucase, en Asie centrale, en Amérique du Nord ainsi qu'Israël et la Turquie. Ils ont tous le droit de devenir Parties à la Convention.

87. Le 28 novembre 2003, les Parties à la Convention sur l'eau ont amendé les articles 25 et 26 de la Convention, ouvrant à tous les autres États membres des Nations Unies la possibilité d'adhérer à la Convention, après accord de la Réunion des

Parties. Une fois que ces amendements seront entrés en vigueur, la Convention prendra un caractère entièrement différent de traité «mondial» potentiellement ouvert à une participation universelle. Toutefois, contrairement à d'autres accords mondiaux internationaux, le droit des États non-membres de la CEE à devenir Partie n'est pas automatique. Il est subordonné à l'approbation des États qui étaient Parties à la Convention le 28 novembre 2003. Ces amendements entreront en vigueur après 23 ratifications. Toutefois, la Réunion des Parties n'examinera aucune demande formulée par des États n'appartenant pas à la CEE et sollicitant son accord pour adhérer à la Convention avant que les amendements ne soient entrés en vigueur à l'égard de tous les États et de toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au moment où les amendements ont été adoptés.

88. La Convention s'applique à deux catégories d'États: les «Parties» et les «Parties riveraines». Conformément à l'article 1 (3) le terme «Partie» désigne une Partie contractante à la Convention. Ainsi, tout État ayant ratifié la Convention ou ayant adhéré à celle-ci est considéré comme «Partie» au sens défini par cette disposition. Par ailleurs, l'expression «Parties riveraines», telle qu'elle est définie à l'article 1 (4), désigne les Parties à la Convention limitrophes des mêmes eaux transfrontières. Elles sont tenues de conclure des accords bilatéraux et multilatéraux relatifs à leurs eaux «communes», comme le prévoit l'article 9[17].

89. Comme évoqué précédemment, bien que la Convention concerne essentiellement les eaux douces, elle ne néglige pas les éventuelles conséquences négatives que leur utilisation peut avoir sur le milieu marin. Dans la pratique internationale, la pollution marine via les cours d'eau transfrontières est envisagée dans le cadre d'une autre «famille» d'instruments internationaux: les conventions régionales pour la protection des mers et les protocoles additionnels relatifs à la pollution due à des sources et activités terrestres. Ces derniers offrent souvent la possibilité aux États non côtiers situés sur les bassins hydrographiques de cours d'eau transfrontières s'écoulant vers une mer régionale de devenir Partie à ces accords.

90. De même, la Convention sur l'eau reflète cette situation dans son article 9 (3). Cet article dispose que, dans les cas où un État côtier, Partie à la Convention, est directement et notablement affecté par un impact transfrontière via des eaux transfrontières, les Parties riveraines peuvent, si elles en sont toutes d'accord, inviter cet État côtier à jouer un rôle approprié dans les activités des organes communs multilatéraux établis par les Parties riveraines de ces eaux transfrontières. La Convention permet ainsi aux États côtiers affectés, sinon de devenir Partie à des accords spécifiques sur les eaux transfrontières, au moins de participer aux activités des Parties riveraines.

## 2. Exemples

**Encadré 3. Coopération dans l'estuaire de l'Ems-Dollart**

L'estuaire de l'Ems-Dollart est un bon exemple de coopération entre États dans un espace sans limites fixées. Cette coopération entre les Pays-Bas et l'Allemagne est fondée sur le Traité Ems-Dollart (1960). Le Traité met en place un système de gestion commune de l'estuaire (eaux intérieures et eaux territoriales dans la zone des 3 miles nautiques) portant principalement sur les questions relatives à la navigation, la construction de la voie navigable, la pêche et la chasse. À cet effet a été créée une Commission permanente de l'Ems-Dollart qui se réunit régulièrement.

[17] Voir commentaire de l'article 9.

En ce qui concerne les questions environnementales dans l'estuaire, un protocole environnemental additionnel au Traité Ems-Dollart a été adopté en 1996. Ce protocole porte sur la coopération dans les domaines de l'eau et de la protection de la nature, et plus particulièrement de la qualité de l'eau et de l'écologie de l'eau. Il traite notamment des questions suivantes: échange d'informations, programmes de surveillance coordonnés, élaboration de normes communes, amélioration de l'état des eaux, protection côtière, etc.

La Commission permanente germano-néerlandaises des eaux transfrontières, mise en place en 1963, est chargée d'appliquer les dispositions du Protocole. Cette Commission se réunit une fois par an et comporte plusieurs groupes de travail régionaux, dont celui chargé de la région de l'Ems-Dollart.

Les deux pays sont convenus d'une approche pratique quant à leur coopération dans l'estuaire de l'Ems-Dollart. Cette coopération, en particulier en ce qui concerne les autorités régionales néerlandaises et allemandes, est menée dans un esprit de bon voisinage, et on peut dire qu'elle est très constructive et fondée sur la confiance et la compréhension mutuelle.

**Encadré 4. Au-delà des eaux douces, la protection des zones côtières et des mers réceptrices: les accords sur l'Elbe, l'Oder et le Danube visent à protéger la mer réceptrice concernée**

1. Le préambule de l'Accord concernant la Commission internationale pour la protection de l'Elbe affirme la nécessité de réduire la charge de pollution de la mer du Nord. L'article 1 (2 (c)) dispose que les Parties contractantes (l'Allemagne et la République tchèque) «feront régulièrement baisser la charge polluante se déversant dans la mer du Nord en provenance du bassin de l'Elbe».

Afin d'appliquer cette disposition et les autres dispositions concernant l'ensemble du bassin hydrographique, les Parties contractantes ont élaboré et mis en œuvre le Programme d'action pour la réduction des substances dangereuses dans l'Elbe et son bassin pour la période 1992-1995, et le Programme d'action Elbe couvrant la période 1996-2010. L'impact des mesures mises en œuvre est évalué par le Programme international de surveillance de l'Elbe, via le réseau de profils de surveillance internationaux. Les résultats sont publiés régulièrement et accessibles au public. Le Plan d'alerte et d'alarme l'international de l'Elbe a été élaboré dans le but de prévenir la pollution accidentelle. Actuellement, le Plan de gestion du district hydrographique de l'Elbe est en cours d'élaboration, conformément aux exigences de la DCE de l'UE.

2. Le préambule de l'Accord concernant la Commission internationale pour la protection de l'Oder contre la pollution précise que parmi les raisons de conclure l'accord figure «la nécessité d'améliorer l'état écologique de l'Oder et de la lagune de Szczecin» et de «s'efforcer de réduire la pollution de la mer Baltique». L'un des objectifs de l'accord, énoncé à l'article 1 (2 (a)) est «de prévenir et de réduire régulièrement la charge de pollution de l'Oder et de la mer Baltique par les substances dangereuses.»

Après l'entrée en vigueur de l'accord, les Parties contractantes ont approuvé le Programme de mesures urgentes visant à protéger l'Oder et son bassin contre la pollution, pour la période 1997-2002. L'impact des mesures a pu également être constaté au niveau de la mer Baltique. Pour protéger les eaux contre la pollution accidentelle, les pays ont élaboré le Plan d'urgence pour l'Oder qui inclut le Plan international d'alerte et d'alarme pour l'Oder, dont la mise à jour est actuellement en cours. Conformément aux dispositions de la DCE de l'UE, le Programme de surveillance du bassin hydrographique de l'Oder a été élaboré et le Plan de gestion du district hydrographique de l'Oder est en préparation. Toutes ces mesures contribuent à améliorer l'eau et les écosystèmes aquatiques dans le bassin de l'Oder ainsi que l'état des eaux de la mer Baltique. En outre, la coopération avec la Commission d'Helsinki (HELCOM)[18] est assurée par le fait que l'Allemagne et la Pologne participent aux activités de l'HELCOM.

3. La Convention sur la protection du Danube souligne, dans son préambule, «la nécessité de renforcer les mesures prises à l'échelon national et international pour prévenir, maîtriser et réduire les effets transfrontières importants et préjudiciables provoqués par le rejet de substances dangereuses et de matières nutritives en milieu aquatique dans le bassin du Danube ainsi que dans la mer Noire». Dans sa conclusion, le préambule note que les Parties contractantes sont «soucieuses d'une amélioration et d'une protection durables du Danube et des eaux de son bassin hydrographique, dans une perspective transfrontalière en particulier, et d'une gestion durable de ces eaux en veillant aux intérêts des États du Danube en matière d'utilisation des eaux tout en contribuant à la protection du milieu marin de la mer Noire». L'un des objectifs de la Convention, énoncé à l'article 2 (1), est que les Parties contractantes «contribuent à la réduction des charges polluantes qui, provenant de sources situées dans le bassin hydrographique, sont déversées dans la mer Noire».

Afin de réduire la pollution dans le bassin du Danube, la Commission internationale pour la protection du bassin du Danube (ICPDR) a approuvé et mis en œuvre le Programme d'action commune pour la période 2001-2005. Dans ce cadre, ont été mis en place le Réseau transnational de surveillance, chargé de surveiller et d'évaluer, dans le bassin du Danube, la charge de pollution susceptible de se déverser dans la mer Noire, ainsi que le Système d'alerte d'urgence en cas accident, permettant à l'ensemble du bassin du Danube d'atténuer l'impact des éventuels accidents. Un mémorandum d'accord sur des objectifs stratégiques communs a été signé en 2001 entre la Commission internationale pour la protection de la mer Noire (ICPBS) et la Commission internationale pour la protection du bassin du Danube (ICPDR). Le Groupe de travail technique commun garantit l'échange d'informations entre les deux Commissions. Actuellement, le Plan de gestion du district hydrographique du Danube est en cours d'élaboration, conformément aux exigences de la DCE de l'UE. Le district hydrographique du Danube, tel qu'il est défini par l'ICPDR, couvre le bassin hydrographique du Danube, le bassin récepteur côtier de la mer Noire situé en territoire roumain, et les eaux côtières de la mer Noire, le long de la côte roumaine et d'une partie de la côte ukrainienne.

[18] La Commission d'Helsinki (HELCOM) est l'organe directeur de la Convention de 1992 sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique.

## B. Article 2, paragraphe 1 – Obligation de prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière

> **Article 2 (1)**
>
> 1. Les Parties prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière.

### 1. Explications générales, analyse et clarification

91. Cet article, en imposant aux États riverains de prendre toutes les mesures appropriées à cet effet, a pour but d'éviter que des dommages importants leurs soient causés[19]. Il codifie la règle internationale coutumière connue sous l'appellation de «principe de non-préjudice». Il est lié au principe de l'usage raisonnable et équitable des eaux transfrontières, énoncé à l'article 2 (2 (c))[20] et au principe de la coopération, en vertu de l'article 2 (6), avec lesquels il forme les trois piliers normatifs de la Convention.

92. Comme indiqué précédemment, l'obligation faite aux Parties de prendre toutes les mesures appropriées est une obligation de diligence raisonnable. Cela signifie que le comportement de chaque Partie «est celui qui est généralement considéré comme approprié et proportionné au risque de dommage transfrontière dans le cas dont il s'agit»[21]. Plus le risque d'impact transfrontière est élevé, plus l'obligation de prendre «toutes les mesures appropriées» est impérieuse pour l'État.

93. L'obligation dont il est question, à l'instar de toutes les obligations de diligence raisonnable, comporte un certain degré de flexibilité. Dans la mesure où le niveau de développement économique et les capacités dans le domaine de la technologie, des infrastructures et des institutions varient d'un État à l'autre, ces différences doivent être prises en compte pour déterminer si une Partie donnée a pris «toutes les mesures appropriées», autrement dit si elle s'est acquittée de son obligation de diligence raisonnable. Toutefois, cette approche par pays ne dispense aucune Partie de ses obligations en vertu de la Convention, ce qui aurait pour effet de neutraliser leur impact normatif[22]. À cet effet, il

---

[19] Selon la Cour internationale de Justice, «l'obligation générale qu'ont les États, de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement» (Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, par. 29, Rapport de la Cour internationale de Justice, 1996, p. 241-242). Voir également le principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972: «Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.» La même règle est reprise dans le principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992.

[20] Ce lien est clairement explicité par l'article 1 des Règles relatives à la pollution de l'eau dans les bassins hydrographiques internationaux adoptées par l'Association de droit international à sa session de Montréal (1982), lequel prévoit, entre autres, que «conformément aux Règles d'Helsinki relatives à l'utilisation équitable des eaux d'un bassin hydrographique international, les États doivent s'assurer que les activités réalisées sur leur territoire ou sous leur contrôle respectent les principes établis par ces articles en ce qui concerne la pollution de l'eau dans un bassin hydrographique international».

[21] Commission du droit international, rapport de la cinquante-troisième session (2001), Doc. A/56/10, Projet d'articles portant sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, commentaire de l'article 3 (11).

[22] Voir également la Commission du droit international, op. cit., commentaire de l'article 3 (13).

convient précisément d'identifier et d'indiquer les conditions minimales requises par la disposition générale dont il est question.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

94. Afin de définir les exigences minimales découlant de l'expression générale «toutes les mesures appropriées» et en vue de respecter l'article 2 (1), il convient de se référer à un certain nombre de dispositions de la Convention qui constituent et précisent le contenu normatif de l'obligation de diligence raisonnable dont il est question. Il convient de mentionner spécialement, entre autres, les articles 2 et 3 portant sur la prévention, la maîtrise et la réduction de l'impact transfrontière et faisant référence aux annexes II et III, consacrés respectivement aux «meilleures pratiques environnementales» et aux «objectifs et critères de qualité de l'eau».

95. Par conséquent, en cas de problème concernant le respect par une Partie de l'obligation de prévention dont il est question, cette partie devra montrer, entre autres, que:

a) Elle a pris «des mesures pour prévenir, maîtriser et réduire la pollution de l'eau […] à la source». (art. 2 (3));

b) Ces mesures ne «provoquent pas, directement ou indirectement, de transfert de pollution vers d'autres milieux» (art. 2 (4));

c) Elle a pris des mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques pour appliquer des techniques peu polluantes ou sans déchets afin d'éviter l'émission de polluants à la source (art. 3 (1 (a)));

d) Elle a mis en place un système subordonnant les rejets d'eaux usées à la délivrance d'une autorisation et prévoyant également la surveillance et le contrôle des rejets autorisés sur la base de la meilleure technologie disponible applicable (ibid., (b, c));

e) Qu'elle applique aux eaux usées urbaines un traitement biologique (ou un mode de traitement équivalent) ou du moins que des mesures concrètes ont été prises en ce sens (ibid., (e));

f) Qu'elle applique des mesures pour réduire les apports de nutriments de sources industrielles et urbaines (ibid., (f));

g) Qu'elle applique des mesures appropriées et utilise les meilleures pratiques environnementales (conformément à l'annexe II) en vue de réduire les apports de nutriments et de substances dangereuses provenant de sources diffuses, en particulier de l'agriculture (ibid., (g));

h) Qu'elle a mis au point des dispositifs d'intervention (ibid., j));

i) Qu'elle a pris des mesures pour éviter la pollution des eaux souterraines (ibid., k)).

96. L'obligation énoncée à l'article 2 (1) s'applique aux diverses formes d'effets préjudiciables pour l'environnement, conformément à la définition de l'impact transfrontière figurant à l'article 1 (2) de la Convention. Une telle définition est forcément abstraite et particulière à chaque situation, puisqu'elle part du principe qu'un impact peut être important dans une situation et pas dans une autre. Elle constitue cependant l'une des définitions les plus détaillées, dans le contexte des accords multilatéraux sur l'environnement relatifs à la prévention des dommages transfrontières importants. Quant à la détermination concrète du seuil de l'»effet préjudiciable important sur l'environnement» à ne pas dépasser, la pratique internationale des États, la pratique de l'arbitrage, la CDI et la doctrine sont unanimes pour dire qu'elle doit être faite au cas par cas. À cette fin, la consultation et la coopération entre les pays concernés peut être sollicitée par l'État

plaignant. Ces consultations devront notamment interpréter et appliquer le principe de non-préjudice et le principe de l'utilisation équitable, en fonction des particularités de chaque cas d'espèce. La Convention fournit un cadre institutionnel des plus performants pour qu'une telle procédure commune puisse être mise en place. En outre, la Convention fournit des outils perfectionnés en ce qui concerne les critères qui permettent de définir concrètement les impacts admissibles ou interdits dans chaque cas particulier, dans la mesure où les États parties respectent, individuellement et conjointement, les dispositions spécifiques concernant la fixation de limites d'émission et l'élaboration d'objectifs et de critères de qualité de l'eau.

97. Il convient de signaler un dernier aspect important: aucune Partie ne peut être tenue pour responsable de manquement à l'obligation de prévention en raison d'un impact transfrontière venant d'un autre pays. Cette situation peut se produire, notamment lorsqu'un pays A situé en amont, pollue sa propre section d'une masse d'eau ou retient l'eau sur son territoire à un point tel qu'en raison d'une concentration déjà élevée de polluants reçus ou d'une capacité de dilution réduite de l'eau réceptrice, le pays B en aval n'est pas en capacité de s'acquitter de ces propres obligations vis-à-vis du pays C en aval. Ce cas a notamment été examiné dans le cadre de l'évolution récente du régime des eaux de l'UE. L'article 6 de la Directive sur les substances prioritaires[23] dispose qu'»un État membre n'enfreint pas les obligations qui lui incombent à la suite du dépassement d'une norme de qualité environnementale s'il est en mesure de démontrer que le dépassement provient d'une source de pollution située en dehors de sa juridiction nationale et que, bien qu'ayant appliqué les mécanismes de coordination requis, il ne lui a pas été possible de prendre des mesures efficaces pour respecter ces normes.

98. Dans de telles circonstances, le pays B demeure dans l'obligation de réduire l'impact transfrontière vis-à-vis du pays C. Toutefois, les mesures appropriées à cette fin seront prises, et les coûts y afférents seront assumés, conjointement avec le pays d'origine A, selon un partage équitable.

## 3. Exemples

**Encadré 5. Protection commune du Rhin**

En 1976, les États membres de la Commission internationale pour la protection du Rhin ont signé la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures (Convention «chlorures»). Dans les années 1970, la qualité des eaux du Rhin était plutôt mauvaise et les États ont estimé qu'il était nécessaire de coopérer afin d'améliorer cette qualité, en particulier en matière de production d'eau potable. La pollution par les chlorures était l'une des principales préoccupations. Elle était essentiellement due à l'exploitation minière de la potasse, les chlorures provenant des sites miniers étant déversés dans le Rhin. Les États sont convenus de rejeter moins de chlorures dans le Rhin et de les injecter dans les couches profondes du sol. Les coûts d'investissement ont été partagés entre l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. La Convention «chlorures» vise à améliorer la qualité de l'eau pour faire en sorte que la concentration en chlorures ne dépasse pas 200 mg/l à la frontière germano-néerlandaise. La Convention prévoit également un statu quo des rejets de chlorure en fixant des charges nationales globales, que l'on ne pourra pas dépasser. Le protocole à la Convention a été signé en 1991 afin de préciser les obligations des Parties en ce qui concerne la réduction de la concentration en chlorures dans l'eau du Rhin.

[23] Directive 2008/105/EC du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC et amendant la Directive 2000/60/EC du Parlement européen et du Conseil.

**Encadré 6. Expérience de la République tchèque en matière de prévention de la pollution transfrontière**

La prévention de la pollution transfrontière est traitée dans le cadre des Commissions internationales pour la protection de l'Elbe, de l'Oder et du Danube via les anciens Programmes d'action commune visant à réduire la pollution dans ces trois bassins hydrographiques, les Programmes de surveillance et d'évaluation commune de l'état des eaux transfrontières, le Système d'alerte d'urgence en cas accident, adopté d'un commun accord et s'appliquant à toutes les Parties contractantes dans ces bassins, et les Plans de gestion du district hydrographique de ces trois cours d'eau, en cours d'élaboration, conformément aux exigences de la DCE de l'UE.

Selon divers traités et accords bilatéraux conclus entre la République tchèque et les États voisins (Allemagne, Autriche, Pologne et Slovaquie), les eaux transfrontières désignent les eaux de surface et les eaux souterraines qui marquent les frontières avec ces États, les traversent ou sont situées à proximité de ces frontières dans la mesure où des décisions concernant ces eaux sont susceptibles d'avoir un impact sur l'état des eaux situées sur le territoire de l'autre État. En ce qui concerne les décisions relatives aux eaux transfrontières, les Parties contractantes appliquent les réglementations nationales. En vue de prévenir les impacts transfrontières négatifs, toutes les mesures prévues concernant les eaux transfrontières (délivrance d'autorisations de rejet, entretien ou modification du lit des cours d'eau, constructions prévues sur ceux-ci, prélèvements, mesures ayant une influence sur le débit minimum, etc.) doivent faire l'objet d'une discussion préalable et d'un accord des États voisins. Les commissions bilatérales des eaux transfrontières anticipent en prévoyant également des plans d'alerte d'urgence en cas accident, lesquels décrivent la procédure d'alerte et d'urgence à suivre dans un tel cas et indiquent les contacts des autorités compétentes des deux Parties. Ils s'appliquent en cas d'inondations, de danger lié au gel ou à la pollution accidentelle locale. Le système est régulièrement testé. En outre, les zones où la qualité ou la quantité de l'eau peuvent poser problème sont régulièrement contrôlées selon des programmes de surveillance adoptés d'un commun accord.

## C. Article 2, paragraphes 2 (c) et 5 (c) – Le principe d'utilisation équitable et raisonnable

**Article 2 (2 (c) et 5 (c))**

2. Les Parties prennent, en particulier, toutes les mesures appropriées:

…

c) Pour veiller à ce qu'il soit fait un usage raisonnable et équitable des eaux transfrontières, en tenant particulièrement compte de leur caractère transfrontière, dans le cas d'activités qui entraînent ou risquent d'entraîner un impact transfrontière;

5. Lors de l'adoption des mesures visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article, les Parties sont guidées par les principes suivants:

…

c) Les ressources en eau sont gérées de manière à répondre aux besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

99. À l'origine, pour revendiquer un droit sur les eaux transfrontières un État avait le choix entre deux doctrines extrêmes et irréconciliables: la souveraineté territoriale absolue, d'une part, et l'intégrité territoriale absolue, d'autre part. La revendication basée sur la souveraineté territoriale absolue, privilégiée par les pays situés en amont permettrait à un État d'utiliser sans limites les eaux transfrontières situées sur son territoire sans prendre en compte les besoins et les préoccupations des autres États riverains[24]. Inversement, le principe de l'intégrité territoriale absolue, qui tend à favoriser les États situés en aval, interdirait à un pays situé en amont d'interférer sur le débit naturel et l'état d'une masse d'eau internationale. Aucune de ces deux approches n'a pris le pas sur l'autre dans la pratique internationale. La doctrine de la souveraineté territoriale limitée constitue un compromis et est maintenant largement acceptée par les États comme constituant le fondement sur lequel le principe de l'utilisation équitable et raisonnable a évolué, conjointement avec le principe de non-préjudice et le principe de coopération.

100. Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable est bien accepté comme faisant partie du droit international coutumier, comme en témoignent les accords internationaux, les instruments non contraignants, les décisions des juridictions et des tribunaux et les écrits des spécialistes[25]. La reconnaissance de ce caractère coutumier figure notamment dans l'arrêt de la Cour internationale de Justice (CIJ), qui fait autorité en la matière, sur l'affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie) sur le Danube, dans lequel la Cour fait référence au droit fondamental pour les États riverains, «à une part équitable et raisonnable des ressources d'un cours d'eau international»[26]. Son acceptation universelle, en tant que règle contraignante dans le domaine des ressources d'eaux transfrontières, a été renforcée par sa codification dans les articles 5, 6 et 10 de la Convention de New York.

101. Ce principe reflète le concept de «communauté d'intérêts des États riverains» par rapport à une masse d'eau internationale, chacun des États jouissant d'une parfaite égalité de droit en ce qui concerne l'utilisation de cette eau, égalité reconnue d'abord en matière de navigation par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire de l'Oder[27] puis

---

24 Voir, pour des informations générales, McCaffrey, S.C., Deuxième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, [1991] 2(2), Annuaire de la Commission du droit international, doc. A/CN.4/SER.A/1986/Add.1 (Part 1), p. 108-112.

25 Commentaire du Projet d'articles sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, dans le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, Nations Unies, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément n° 10, doc. A/49/10 (1994), réimprimé en [1994] 2(2) Annuaire de la Commission du droit international, art. 5 (10) p. 103, par. 222. La conclusion du commentaire est la suivante: «L'étude de tous les éléments de preuve que l'on peut tirer de la pratique générale des États, acceptée comme étant le droit, en ce qui concerne les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation – dispositions conventionnelles, positions adoptées par les États dans certains différends, décisions des juridictions et tribunaux internationaux, règles de droit élaborées par des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux, opinions de spécialistes et décisions des tribunaux internes dans des affaires analogues – révèle que la doctrine de l'utilisation équitable est très largement admise comme une règle générale de droit applicable à la détermination des droits et des obligations des États dans ce domaine.».

26 Rapport de la CIJ, 1997, par. 78, p. 54. Voir également ibid., para. 147, p. 80, dans lequel la Cour fait explicitement référence au texte du «paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.».

27 «[la] communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les pays riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres» (Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, arrêt n°16, 1929, PCIJ, Série A, n° 23, p.27).

reprise par la CIJ dans l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros et appliquée à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation[28].

102. Il convient de lire l'article 2 (2 c) conjointement avec l'article 2 (5 c), selon lequel «les ressources en eau sont gérées de manière à répondre aux besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins». Ceci est parfaitement en accord avec l'évolution contemporaine du droit coutumier international de l'eau, conformément auquel le principe de l'utilisation équitable englobe celui du développement durable. En d'autres termes, l'utilisation d'une masse d'eau internationale peut être considérée comme non équitable, donc illégale, si elle n'est pas durable. Ceci est confirmé par la codification du principe en question à l'article 5 (1) de la Convention de New York. Cette dernière, après avoir énoncé le principe en termes généraux, prévoit que «en particulier, un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les États du cours d'eau en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux et durables – compte tenu des intérêts des États du cours d'eau concernés – compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau». Ainsi, une utilisation du cours d'eau qui entraînerait un bénéfice maximum pour les États riverains mais serait incompatible avec sa préservation, en tant que ressource naturelle, ne pourrait pas être qualifiée d'»équitable et raisonnable». Cela explique que le principe dont il est question ne s'applique pas seulement aux problèmes de quantité et de distribution de l'eau, mais également aux problèmes liés à sa qualité.

103. Afin de mieux comprendre de quelle manière le principe de l'utilisation équitable et raisonnable s'applique dans le contexte des cours d'eau internationaux, il peut être utile de se référer au commentaire de la CDI portant sur son Projet d'articles de 1994. Il est ainsi rédigé: «Dans bien des cas, la qualité et le volume de l'eau du cours d'eau international seront suffisants pour satisfaire les besoins de tous les États du cours d'eau. Mais, lorsque le volume ou la qualité de l'eau sont tels qu'ils ne permettent pas à tous les États du cours d'eau de s'assurer toutes leurs utilisations raisonnables et utiles il en résulte un "conflit d'utilisations". La pratique internationale reconnaît alors la nécessité de procéder à certains ajustements ou accommodements pour préserver l'égalité des droits de tous les États du cours d'eau. Ces ajustements ou accommodements doivent être trouvés sur la base de l'équité et le meilleur moyen de les concevoir est de s'appuyer sur un accord de cours d'eau.»[29].

104. Comme l'a souligné la CDI dans son commentaire de l'article 5 du Projet d'articles sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, «le principe de l'égalité souveraine des États veut que tout État du cours d'eau ait, sur l'utilisation du cours d'eau, des droits qualitativement égaux et corrélativement liés à ceux des autres État du cours d'eau.» Ce principe fondamental d'«égalité des droits» ne signifie pas que chaque État du cours d'eau ait pour autant droit à une part égale des utilisations et des avantages du cours d'eau. Il ne signifie pas non plus que les eaux proprement dites soient divisées en portions identiques. Il signifie seulement que chaque État du cours d'eau a le droit d'utiliser le cours d'eau et d'en tirer des avantages de façon équitable. L'étendue des droits d'utilisation équitable de l'État dépend des faits et des circonstances propres à chaque cas d'espèce[30].

---

28 «Le développement moderne du droit international a renforcé ce principe [de l'utilisation équitable et raisonnable) également pour les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, comme en témoigne l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 21 mai 1997, de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation» (Rapports de la CIJ, 1997, p. 56, par. 85).

29 Commentaire des projets d'articles de la Commission du droit international, 1994, note *supra*.

30 Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1994, vol. II, deuxième partie, p. 103.

105. La règle de l'utilisation équitable et raisonnable est particulièrement importante dans les cas où il existe un «conflit d'utilisations» entre États du cours d'eau. Un différend surgit lorsqu'un ou plusieurs États riverains ne peuvent pas assurer la satisfaction de leurs besoins du fait de l'utilisation du cours d'eau transfrontière par un autre État.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

106. Lorsqu'il peut être établi qu'il existe un conflit d'utilisations entre États et que toutes les utilisations faisant l'objet du conflit sont considérées comme raisonnables, la résolution du conflit passera par la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents dans tous les pays riverains concernés[31]. Cela confirme le fait que le principe dont il est question reflète la communauté d'intérêts et l'égalité des droits de tous les pays riverains par rapport à l'utilisation d'une masse d'eau partagée. Dans ce contexte assez abstrait, l'évaluation de la nature équitable d'une utilisation, existante ou prévue, dépend des particularités du bassin concerné, ainsi que des caractéristiques sociales, économiques et politiques des États impliqués, lesquelles peuvent varier d'un État à l'autre. En conséquence, l'application pratique du principe dont il est question requiert une évaluation au cas par cas, conformément à la Convention, ce qui nécessite un échange mutuel de données et d'informations sur le bassin concerné et les facteurs spécifiques des pays, ainsi que des consultations, donc une coopération.

107. En vue d'identifier les facteurs pertinents qui doivent faire l'objet d'un échange de données et d'informations ainsi que de consultations, l'article 6 (1) de la Convention de New York apporte des indications utiles. Il établit une liste non-exhaustive des facteurs et des circonstances qui doivent être pris en considération lorsqu'on fait le bilan des intérêts des pays riverains[32]. Ces facteurs ont trait aux caractéristiques physiques de la ressource, à

---

[31] Cette approche a été adoptée, comme dérivant du droit international constant, dans l'importante décision *Donauversinkung*, dans l'affaire opposant d'une part les états de Württemberg et de Prusse et d'autre part l'état de Baden, concernant l'utilisation du Danube, puisque le *Staatsgerichtshof* (tribunal de première instance allemand) ne pouvait pas appliquer la législation interne de l'un des états fédéraux et ne pouvait pas non plus trouver de dispositions applicables dans la Constitution allemande. La cour a décidé qu'«il faut prendre en considération seulement le préjudice absolu causé à l'État voisin, mais aussi le rapport entre l'avantage acquis par l'un et le préjudice causé à l'autre.». Le principe reconnaît donc à la fois le droit à un partage équitable et raisonnable des utilisations d'un cours d'eau international, et l'obligation correspondante de ne pas priver les autres États de leur propre droit à un partage équitable et raisonnable de cette utilisation (Synthèse annuelle des affaires de droit public international 1927–1928, p. 128). L'article IV des Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux, rédigées par l'ILA, dispose que: «Chaque État du bassin a, sur son territoire, un droit de participation raisonnable et équitable aux avantages que présente l'utilisation des eaux d'un bassin de drainage international.».

[32] «L'utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international, au sens de l'article 5, implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents, 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;

L'existence d'autres options, de valeur comparable, susceptibles de remplacer une utilisation particulière, actuelle ou envisagée.»

la population tributaire de ces eaux, aux utilisations existantes et potentielles, à l'impact de ces utilisations et à l'existence d'utilisations alternatives ou de pratiques plus efficaces.

108. Conformément au principe dont il est question, aucune utilisation ou catégorie d'utilisations n'est en soi prioritaire. Toutefois, l'article 10 (2) de la Convention de New York prévoit qu'une «attention particulière» sera accordée aux besoins humains essentiels. L'expression «besoins humains essentiels» a fait l'objet d'une longue discussion dans le cadre des négociations des Nations Unies. La «déclaration de consensus», basée sur le commentaire de la CDI, qui accompagne le texte de la Convention, indique que: «Pour apprécier la satisfaction des «besoins humains essentiels», il faut s'intéresser en particulier 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». Enfin, lorsqu'on fait le bilan de l'ensemble des facteurs pertinents, il convient de tout mettre en œuvre pour optimiser, de manière équitable, les bénéfices obtenus par les États riverains, tout en protégeant la viabilité des ressources à long terme.

109. Le fait que l'utilisation d'un cours d'eau provoque un impact transfrontière ne signifie pas nécessairement que cette utilisation soit inéquitable. En fonction des circonstances caractérisant chaque cas particulier, une telle utilisation peut être jugée équitable. Il faut pour cela que toutes les mesures appropriées en vue non seulement de prévenir mais aussi de maîtriser et réduire l'impact transfrontière aient été prises, y compris l'échange de données et d'informations, ainsi que les consultations et autres formes de coopération avec les états affectés. La nature équitable et légitime de l'utilisation peut également être subordonnée à la négociation, via lesdites formes de coopération, d'ajustements mutuellement acceptables par toutes les Parties concernées. Toutefois, les impacts transfrontières ne sont pas tous négociables. Les accords ne doivent pas passer outre à la nature inéquitable donc illégale d'une utilisation qui se révèlerait non-durable, par exemple en affectant de manière irréversible l'environnement, au point de compromettre la satisfaction des besoins humains essentiels, actuels ou futurs, de la population vivant le long du bassin hydrographique ou au-delà.

110. Le fait qu'une utilisation des eaux transfrontières soit jugée équitable à un moment donné, ne signifie pas qu'elle le sera encore ultérieurement, si les particularités des facteurs pertinents pris en compte dans l'évaluation viennent à changer.

## 3. Exemple

**Encadré 7. Kansas versus Colorado: évaluation de l'utilisation équitable à long terme**

L'affaire *Kansas* c. *Colorado*, jugée par la Cour suprême des États-Unis en 1907, à laquelle on fait toujours référence en tant que précédent faisant autorité, illustre de façon emblématique l'application du principe de l'utilisation équitable. Dans cette affaire, la Cour a rejeté la demande de réparation formulée par le Kansas (utilisateur de la rivière Arkansas, situé en aval) à l'encontre du Colorado pour dommage important résultant du détournement d'eau de la rivière par ce dernier, détournement considéré par la Cour comme étant une utilisation équitable. La Cour a reconnu que l'appropriation des eaux de l'Arkansas par l'état du Colorado à des fins d'irrigation a entraîné une baisse du débit de l'eau dans l'état du Kansas. Parallèlement, cette appropriation a permis de reconquérir de grandes étendues dans l'état du Colorado et de transformer des milliers d'acres en champs fertiles. La Cour a rappelé que, bien que la diminution du débit de la rivière ait entraîné un préjudice sensible sur certaines portions de la vallée de l'Arkansas dans l'état du Texas, pour la vallée considérée dans son ensemble, le préjudice a été minime voire nul. Toutefois, la Cour a ajouté qu'»il est évident que si la déplétion des eaux par l'état du Colorado s'intensifie, il arrivera un moment où l'état du Kansas pourra légitimement dire que le partage des bénéfices n'est plus équitable et en demander à juste titre réparation à l'état du Colorado». (206 US, 1907, p. 117).

## D. Article 2, paragraphe 2 (d) – Conservation et, si nécessaire, remise en état des écosystèmes

**Article 2 (2 (d))**

2. Les Parties prennent, en particulier, toutes les mesures appropriées:

…

d) Pour assurer la conservation et, si nécessaire, la remise en état des écosystèmes.

### 1. Explications générales, analyse et clarification

111. Aux fins de la Convention, la conservation des écosystèmes recouvre les mesures prises pour maintenir des structures, des fonctions et des compositions d'espèces viables au sein d'un écosystème, alors que la remise en état des écosystèmes recouvre les mesures nécessaires pour améliorer et ramener des écosystèmes perturbés vers un état antérieur viable ou «naturel» (ou, si cela n'est pas réalisable, vers un état le plus proche possible de celui qui existait avant la perturbation).

112. Souvent, la conservation des écosystèmes nécessite la mise en œuvre de mesures telles que la prévention de la pollution, alors que leur remise en état exige des mesures supplémentaires comme: le retour à l'état physique, hydrologique et morphologique antérieur; la mise en œuvre de méthodes de nettoyage et de remise en état des composantes environnementales; et des opérations biologiques telles que la replantation et la réintroduction d'espèces natives absentes ou actuellement non-viables.

113. L'un des défis de la conservation et de la remise en état est lié au fait que les hommes représentent un élément central du bien-être des écosystèmes. Les facteurs sociaux, économiques, techniques et politiques susceptibles d'avoir une influence sur la manière dont les êtres humains utilisent la nature doivent être pris en considération lors de la définition des mesures de conservation et/ou de remise en état[33]. Cela suppose, par exemple, qu'il y ait une étroite coopération entre les décideurs, laquelle passe notamment par la consultation des populations locales.

114. Bien que la Convention porte sur les eaux transfrontières, le terme d'«écosystème» figurant dans ses dispositions ne se limite pas forcément aux écosystèmes transfrontières et n'exclut pas les écosystèmes autres que les écosystèmes aquatiques ou les écosystèmes liés à l'eau[34]. Toutefois, l'expérience pratique existante en matière de mise en application de cette disposition porte sur les mesures qui contribuent à maintenir et/ou à améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et des écosystèmes connexes.

---

[33] En ce qui concerne les conséquences économiques de la perte de la biodiversité, voir également «» (Communautés européennes, 2008), disponible en ligne à l'adresse: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/index_en.htm.

[34] L'expression «écosystèmes liés à l'eau » désigne les écosystèmes comme que les forêts, les zones humides, les prairies et les terres agricoles qui jouent un rôle essentiel dans le cycle hydrologique en raison des services qu'ils rendent; Recommandations relatives au paiement des services rendus par les écosystèmes dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau.(ECE/MP.WAT/22; Nations Unies, 2007), disponible en ligne à l'adresse http://www.unece.org/env/water/publications/pub74.htm .

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

115. Cette disposition fait partie des «obligations générales» des Parties. De ce fait elle ne contient ni une liste de mesures de conservation ou de remise en état ni une liste de critères spécifiques permettant d'évaluer si les objectifs de conservation ou de remise en état ont été atteints.

116. Ces mesures sont énumérées notamment à l'article 3, lequel prévoit également l'obligation de définir des «objectifs et critères de qualité de l'eau»[35]. En outre, l'article 9 (2) impose aux Parties de «proposer des mesures appropriées pour préserver et, si nécessaire, améliorer la qualité de l'eau», et l'article 9 (2 (f)) leur impose de «mettre au point des programmes d'action concertés pour réduire les charges de pollution tant à partir de sources ponctuelles (par exemple urbaines et industrielles) qu'à partir de sources diffuses (en particulier de l'agriculture)».

117. De plus, les Directives sur l'approche écosystémique de la gestion de l'eau (ECE/ENVWA/31) définissent un ensemble de critères pour juger de l'aptitude des écosystèmes aquatiques à maintenir des structures, des fonctions et des compositions d'espèces viables, et pour sélectionner les organismes susceptibles de servir d'indicateurs de la qualité de ces écosystèmes.

118. Ces critères ont trait à la concentration convenable en oxygène, aux concentrations en produits toxiques ou autres substances dangereuses, qui doivent être inférieures à certains seuils[36], ainsi qu'à l'état des communautés benthiques et planctoniques, des communautés de macro-invertébrés et de plantes aquatiques, des populations de poissons et de vertébrés supérieurs.

119. Il est donc fondamental que les systèmes de surveillance s'appliquent à la qualité de l'eau dans les environnements aquatiques, mais également à la qualité des sédiments et à l'hydrobiologie[37].

120. Il est important de noter que la quantité d'eau est un élément essentiel pour garantir la structure, la fonction et les compositions d'espèces dans les écosystèmes aquatiques et écosystèmes liés à l'eau. C'est pourquoi, dans le but de garantir une bonne qualité, il convient également de définir des mesures portant sur la quantité de l'eau. C'est la raison pour laquelle des recommandations utiles concernant la réglementation et les outils de gestion relatifs à la quantité de l'eau figurent dans les directives citées ci-dessus.

121. Lorsqu'on définit des mesures visant à maintenir ou à améliorer l'état des écosystèmes, il convient également de consulter les Recommandations relatives au paiement des services rendus par les écosystèmes dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (ECE/MP.WAT/22) et la DCE de l'UE[38].

---

35 Voir commentaire de l'article 3.

36 Voir commentaire de l'article 3 (3).

37 Voir commentaire de l'article 11.

38 La DCE de l'UE est un document complexe, dont les principes devraient être pris en compte, le cas échéant, par les pays n'appartenant pas à l'UE; sur le thème dont il est question, il s'agit notamment de l'article 1 (a) et (b), de l'article 2 (21), de l'article 4 sur le bon état écologique, de l'article 6, et de l'annexe V.

## 3. Exemple

**Encadré 8. Ramener les espèces migratrices vers leurs habitats de frai**

La Commission internationale pour la protection du Rhin met actuellement au point un Plan de gestion des poissons migrateurs dans le bassin hydrographique du Rhin. Autrefois, les cours d'eau de ce bassin hydrographique étaient des habitats pour les espèces migratrices comme le saumon ou la truite de mer. Ces espèces ont disparu en raison de la mauvaise qualité de l'eau et de la construction d'obstacles qui ont barré les routes de migration. La qualité de l'eau a été améliorée et, grâce également à l'empoissonnement, on a vu réapparaitre des espèces comme le saumon. Toutefois, la reproduction naturelle n'est pour le moment pas encore en mesure de garantir la survie de ces espèces. Il s'agit maintenant de ramener le saumon et autres espèces migratrices vers leurs habitats de frai. Il faut rétablir la continuité du cours d'eau, en aménageant par exemple des passes à poisson fonctionnelles au niveau des centrales hydroélectriques et autres obstacles. Les États riverains du bassin du Rhin ont financé conjointement une étude pour examiner la situation actuelle et définir les mesures nécessaires. Les États ont déjà prévu une série de mesures, concernant notamment l'application de la DCE de l'UE. Ces mesures seront intégrées au Plan de gestion, qui devrait être achevé à l'automne 2009.

# E. Article 2, paragraphe 5 (b) – le principe pollueur-payeur

Article 2 (5 b)

5. Lors de l'adoption des mesures visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article, les Parties sont guidées par les principes suivants:

…

(b) Le principe pollueur-payeur, en vertu duquel les coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution sont à la charge du pollueur;

## 1. Explications générales, analyse et clarification

122. L'article 2 (5) des «Dispositions générales» de la Convention sur l'eau, dispose que, pour s'acquitter des obligations fondamentales définies aux paragraphes 1 et 2 concernant la prévention, la maîtrise et la réduction de la pollution, l'utilisation équitable et raisonnable et la conservation et la remise en état des écosystèmes, les Parties doivent être guidées par le «principe pollueur-payeur» (ci-après PPP).

123. Cette disposition renferme une définition fondamentale et simple du principe pollueur-payeur «en vertu duquel les coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution sont à la charge du pollueur».

124. À l'origine, le PPP a été conçu de façon restrictive, dans les documents de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), comme un outil de prévention de la pollution, au sens où les coûts de la pollution doivent être à la charge du pollueur (généralement l'exploitant privé dont les activités génèrent un impact environnemental), indépendamment du fait que l'effet préjudiciable atteigne ou non le seuil du niveau interdit, donc illégal. C'est la raison pour laquelle le principe dont il est question fait initialement référence aux coûts liés à la gestion et à la maîtrise (essentiellement via l'épuration) de l'impact environnemental produit habituellement par une activité légale donnée, afin d'empêcher que celui-ci n'atteigne le seuil non autorisé. Le champ d'application du PPP a été progressivement étendu de manière à couvrir l'ensemble du coût

de la pollution. Le principe 16 de la Déclaration de Rio[39] dispose que «les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement[40] et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement».

125. À cet égard on peut dire que le PPP couvre la totalité du champ d'application de l'obligation centrale de la Convention, à savoir celle de prendre «toutes les mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière». Le montant de ces coûts doit être évalué par l'exploitant privé.

126. En effet, les coûts liés à la prévention, à la maîtrise et à la réduction de la pollution, tels que les envisage le PPP, visent avant tout à éviter les atteintes à l'environnement, soulignant ainsi l'aspect préventif de ce principe. Le PPP entre en jeu lorsqu'un impact transfrontière se produit. Il constitue un outil d'atténuation et de récupération du préjudice, et de financement des mesures de rétablissement de l'environnement.

127. Il convient de souligner que le champ d'application du PPP est avant tout national car il a trait aux coûts liés aux activités intérieures, notamment celles qui sont réalisées par les exploitants, généralement privés.

128. Cette dernière remarque permet de souligner que le PPP constitue un outil réglementaire pour les administrations publiques en matière d'internalisation des coûts environnementaux. Il permet d'exiger que les entreprises qui ont des activités polluantes internalisent les coûts environnementaux (y compris ceux de l'épuration) et répercutent ces coûts sur le prix de leurs produits.

129. Le PPP recherche l'intérêt public, en se basant sur une logique qui consiste à faire peser, non plus sur l'administration publique mais sur l'exploitant privé, le coût environnemental des activités économiques dont celui-ci tire profit. À cet égard, le recours des Parties à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) (art. 3 (1 (h)) dans le cadre d'un régime de délivrance d'autorisations (art. 3 (1 (b et c)) applicable à toutes les activités susceptibles de polluer, donc d'avoir un impact transfrontière, favorise l'application appropriée du principe dont il est question.

130. Aux fins de la Convention, il est primordial que les limites fixées par le système d'autorisations visent à prévenir, maîtriser et réduire efficacement l'impact transfrontière et soient fondées sur la meilleure technologie disponible applicable aux rejets de substances dangereuses (art. 3 (1 c)). Le fait qu'une activité se déroulant sur le territoire national d'un État partie soit autorisée dans le cadre d'un système d'EIE et soumise au PPP en vertu de la législation interne de cet État ne la rend pas automatiquement raisonnable et équitable au regard de l'article 2 (1 c), si elle est à l'origine d'un impact transfrontière.

131. Du point de vue microéconomique, le PPP constitue pour les exploitants une incitation concrète à réduire la pollution, dans la mesure où ils se rendent compte que les charges qu'ils doivent supporter lorsqu'ils polluent sont plus importantes que les bénéfices qu'ils tirent de l'activité polluante.

132. C'est l'occasion de rappeler que le PPP fait partie intégrante de la législation environnementale de la Communauté européenne, en vertu non seulement de l'article 174

[39] La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement a été adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992.

[40] L'internalisation des coûts environnementaux veille à ce que les effets environnementaux non chiffrés d'une activité soient « internalisés », c'est-à-dire évalués et systématiquement facturés, le cas échéant, aux utilisateurs et aux consommateurs qui bénéficient desdites activités.

de son traité fondateur mais aussi, et entre autres, de la DCE de l'UE et de la Directive sur la responsabilité environnementale[41].

133. À la lumière de ce qui précède, les principaux points juridiquement pertinents du PPP peuvent être résumés comme suit:

a) Internalisation des coûts des activités polluantes: Le PPP est avant tout un outil règlementaire à la disposition des administrations publiques nationales, permettant d'internaliser les coûts de la prévention, de la maîtrise et de la réduction de la pollution liée aux activités polluantes. L'élément qui déclenche l'application du PPP est l'existence d'une activité réellement ou potentiellement polluante, indépendamment du fait que cette pollution soit licite (c'est-à-dire que le rejet de l'eau respecte les conditions définies dans l'autorisation ou les règlements applicables) ou pas. Le PPP ne peut par conséquent pas être considéré comme une autorisation de polluer. Plus on pollue, plus on s'expose à en payer les coûts. De ce fait, non seulement le PPP permet de réaliser des économies sur les fonds publics, mais il représente une incitation économique forte pour les pollueurs, généralement des exploitants privés, à investir dans les technologies de prévention et de traitement pour conduire leurs activités avec un niveau élevé de précaution;

b) Internalisation des coûts des activités susceptibles d'engendrer une pollution accidentelle: en plus du volet préventif exposé ci-dessus, le PPP s'applique également à la maîtrise et à la réduction de la pollution de l'eau provenant d'un rejet accidentel. Dans ce contexte, le PPP vise à garantir que les coûts définitifs de la maîtrise et de la réduction de la pollution seront à la charge du pollueur. Cet objectif peut être également atteint via un remboursement des sommes engagées par les autorités publiques lorsqu'elles sont amenées à prendre des mesures de maîtrise et de remédiation, par exemple dans le cas d'une intervention d'urgence;

c) Caractère non-compensatoire: le PPP est applicable aux relations entre les autorités publiques et les pollueurs. Il ne donne pas lieu à des demandes d'indemnisation pour dommages causés entre parties privées et concernant les atteintes aux biens, à la santé, à la vie, aux opportunités économiques, etc. Ces demandes ne relèvent en aucun cas du champ d'application du PPP. Il appartient aux systèmes juridiques nationaux de permettre aux victimes de la pollution d'accéder à des recours appropriés, indépendamment du PPP. Aucun exploitant ne peut être exempté de l'obligation de contrôler et réduire les effets dangereux de la pollution sur l'eau au motif qu'il a déjà versé des dommages-intérêts pour perte de biens privés;

d) Caractère national: le PPP a un caractère essentiellement national, c'est à dire qu'il s'applique aux relations à l'intérieur du territoire national des Parties plutôt qu'aux relations entre les Parties. En conséquence, le PPP ne constitue pas un motif juridique pour les demandes d'indemnisation entre Parties au titre de la pollution de l'eau.

e) Application contextuelle: le PPP est étroitement lié à d'autres exigences importantes de la Convention, en particulier celles qui, en vertu de l'article 3, prévoient le recours à l'EIE, la mise en place d'un système de délivrance d'autorisations, et la mise en œuvre de dispositifs d'intervention, entre autres.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

134. Les autorités publiques sont tenues de prendre des mesures nationales (législatives; administratives ou coercitives, comme les mesures de délivrance d'autorisations, les

[41] Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (Directive sur la responsabilité environnementale).

amendes, les taxes; et/ou judiciaires) visant à ce que les pollueurs internalisent les coûts de la pollution. Cela signifie que les Parties sont tenues de veiller à ce que les exploitants paient d'une part les coûts des mesures destinées à empêcher que la pollution ne provoque un effet préjudiciable important sur l'environnement susceptible d'entraîner un impact transfrontière, et d'autre part les coûts de la maîtrise et de la réduction dudit effet préjudiciable après sa survenance, y compris le versement de dommages-intérêts. En cas de pollution soudaine, généralement accidentelle, les pollueurs sont tenus d'y remédier.

135. Par référence à ce qui précède, les exigences minimales suivantes peuvent être énumérées, à titre indicatif:

a) Mesures procédurales: en matière de rejets individuels (habituels ou accidentels), l'EIE et les systèmes connexes d'autorisation doivent, le cas échéant, être mis en œuvre. Ils doivent permettre à l'exploitant et aux autorités de prendre pleinement conscience de l'impact que peut avoir l'activité polluante sur l'environnement. Par le biais des procédures d'autorisation, les autorités peuvent par ailleurs définir des conditions relatives à la prévention, à la maîtrise et à la remédiation de la pollution, ainsi que les sanctions applicables. Les exigences en matière d'établissement de rapports et de surveillance permettent aux autorités compétentes de disposer d'informations suffisantes concernant les activités polluantes ou susceptibles d'engendrer une pollution accidentelle.

b) Remédiation obligatoire et sanctions: ce qui précède doit être complété par des exigences concernant la remédiation et des sanctions législatives et administratives. Des sanctions financières ou autres peuvent être envisagées en tant que mesures incitant les exploitants à éviter ou à réduire le plus possible la pollution;

c) Internalisation des coûts des activités polluantes: les écotaxes, frais, impôts et/ou redevances devront être introduits au travers de mesures fiscales nationales et/ou locales. Ces mesures doivent satisfaire au moins aux trois critères suivants: i) être proportionnelles à la gravité et à la quantité de pollution; ii) être suffisamment importantes financièrement pour constituer une incitation significative à investir dans la prévention et la maîtrise de la pollution, compte tenu du fait que lorsque les charges sont mineures, elles sont directement imputées au niveau des consommateurs, alors que lorsqu'elles sont plus importantes, elles incitent les exploitants à optimiser leur structure tarifaire en réduisant leur impact environnemental; et iii) prévoir des clauses d'exonération afin que ceux qui consacrent des investissements importants à la prévention de la pollution et aux technologies d'assainissement puissent bénéficier d'une exonération totale ou partielle du paiement des charges. Une telle politique ne peut être efficace que si les charges sont élevées;

d) Internalisation des coûts des activités susceptibles d'engendrer une pollution accidentelle: l'application du PPP nécessite des fonds pour la remédiation des cas de pollution accidentelle. Ceux-ci peuvent être obtenus grâce à un ensemble de garanties financières telles que, notamment, l'assurance responsabilité obligatoire, les sûretés sur la propriété (par exemple une hypothèque systématique des actifs du pollueur), un certain nombre de produits bancaires (par exemple les garanties bancaires, les obligations etc.). Les Parties imposent des garanties financières obligatoires dans un nombre très limité de cas, bien que cette pratique soit en augmentation, alors que les entreprises privées souscrivent, de plus en plus souvent, des polices d'assurance environnementale, sur la base du volontariat.

## 3. Exemples

**Encadré 9. Principe pollueur-payeur en République tchèque**

Le principe pollueur-payeur doit être appliqué avant tout au niveau national dans chacun des pays, comme moyen de prévention de la pollution de l'eau, aussi bien nationale que transfrontière. En République tchèque, les personnes physiques ou morales qui rejettent de l'eau dans les eaux de surface doivent être titulaires d'une autorisation délivrée par l'Administration nationale en charge de l'eau, conformément à la loi n° 254/2001 RL sur l'eau. Le pollueur paie des redevances pour la quantité de polluants autorisés rejetés (DCO, substances inorganiques dissoutes, substances insolubles, P, N, AOX, Hg, et Cd) et pour le volume d'eau rejeté, s'il dépasse les limites fixées par la loi pour ces deux facteurs. En ce qui concerne le volume d'eau rejeté, le principe de l'auto-surveillance s'applique. Les analyses chimiques sont réalisées par des laboratoires agréés. L'Inspection tchèque de l'environnement est chargée de la supervision. L'exonération de tout ou partie de ces redevances peut être accordée au pollueur qui investit dans la modernisation des technologies de traitement. La loi n° 254/2001 RL sur l'eau prévoit également des amendes pour les infractions relatives à la pollution des eaux de surface ou des eaux souterraines. Les redevances et les amendes pour pollution des eaux de surface et des eaux souterraines sont perçues par le Fonds environnemental de l'État tchèque.

**Encadré 10. Principe pollueur-payeur et Directive-cadre de l'Union européenne sur l'eau**

Dans certains cadres réglementaires nationaux ou régionaux, tels que l'UE, le PPP a été étendu pour prendre en charge non seulement le recouvrement des coûts de la pollution des ressources naturelles mais aussi ceux de la simple utilisation de ces ressources, même en l'absence de pollution, devenant dans ce cas le principe dit «de l'utilisateur-payeur».

Le principe de l'utilisateur-payeur repose sur les mêmes bases que le PPP: encourager financièrement l'utilisation prudente et respectueuse des ressources naturelles renouvelables et limitées. La DCE de l'UE constitue un bon exemple de mise en application du principe de l'utilisateur-payeur. Les États Membres, en vertu de l'article 5 de la DCE de l'UE, sont notamment tenus de réaliser une analyse économique de l'utilisation de l'eau pour 2005. Ils ont également, en vertu de l'article 9 de cette même directive, l'obligation d'établir des rapports sur la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau et sur la contribution appropriée des différentes secteurs économiques à cette récupération, en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole. L'article 9 dispose que les États Membres doivent prendre en considération le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources. Cela ne sera toutefois pas possible pour les premiers plans de gestion des districts hydrographiques car les modalités pratiques de mise en application de ces obligations font l'objet de recherches qui demanderont encore du temps.

Ces deux types de rapports sont utiles pour définir les mesures rentables destinées à promouvoir l'utilisation durable de l'eau, fondée sur des objectifs environnementaux à long terme et sur la protection des ressources en eau disponibles. Concernant cette protection, l'article 9 invite les États Membres à mettre en place, lorsque celles-ci seront au point, vers 2010, des politiques de tarification de l'eau incitant les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et à veiller à ce que les différents secteurs économiques contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

Il est important de noter que les mesures requises ne doivent pas seulement couvrir les coûts de la gestion courante des services de l'eau (coûts de fonctionnement) mais aussi les dépenses liées à la maintenance, aux mesures d'atténuation et à la protection des ressources en eau actuelles et à venir (internalisation des coûts pour l'environnement et les ressources).

Les États Membres peuvent cependant choisir de ne pas appliquer une récupération des coûts à 100% s'ils sont en mesure de garantir la durabilité de l'utilisation de l'eau par d'autres moyens. Dans la pratique, les conditions requises évoquées ci-dessus appellent à augmenter les redevances sur l'eau dans plusieurs États Membres de l'UE à un niveau permettant d'assurer l'entière récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. Lorsqu'il n'existe pas de redevance pour un service donné, il convient de la mettre en place, exception faite des cas où l'on est en capacité de prouver que des mesures alternatives existent et sont appliquées pour garantir la durabilité des utilisations de l'eau. Cette exigence a d'importantes conséquences sociales et économiques et cela doit être pris en considération par les États Membres, au même titre que d'autres données régionales incontournables (caractéristiques climatiques et géographiques) lors de la définition de leur structure tarifaire.

## F. Article 2, paragraphe 6 – Principe de coopération

**Article 2 (6)**

Les Parties riveraines coopèrent sur une base d'égalité et de réciprocité, notamment au moyen d'accords bilatéraux et multilatéraux, en vue d'élaborer des politiques, des programmes et des stratégies harmonisés applicables à tout ou partie des bassins hydrographiques concernés et ayant pour objet de prévenir, de maîtriser et de réduire l'impact transfrontière et de protéger l'environnement des eaux transfrontières ou l'environnement sur lequel ces eaux exercent une influence, y compris le milieu marin.

### 1. Explications générales, analyse et clarification

136. L'obligation de coopération apparait comme une obligation indépendante. Toutefois, comme cela a été souligné à plusieurs reprises, elle fait partie intégrante des trois piliers normatifs de la Convention, conjointement avec l'obligation d'utilisation équitable, en vertu de l'article 2 (2 c), et l'obligation de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière en vertu de l'article 2 (1). Cela signifie donc que la coopération entre États riverains est indispensable pour respecter pleinement les deux autres obligations.

137. Cette disposition énonce l'obligation internationale générale de coopération concernant les relations entre Parties riveraines. Dans le domaine de la protection de l'environnement, sa force exécutoire coutumière est confirmée par de nombreux instruments faisant autorité, tels que le principe 24 de la Déclaration de Stockholm, le principe 7 de la Déclaration de Rio, l'article 4 du Projet d'articles de la CDI relatifs à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (2001), ainsi que l'article 8 (1) de la Convention de New York. Elle constitue l'une des principales caractéristiques juridiques et politiques de la Convention sur l'eau.

138. Le contenu normatif de l'obligation générale de coopération est précisé et articulé plus loin, dans un grand nombre d'autres dispositions de la Convention, notamment les articles 9 à 15. Conformément à ces dispositions, la coopération peut prendre diverses formes: consultations, création d'organes communs, mise en place d'un système de surveillance et d'évaluation commun, échange d'informations, alerte et assistance mutuelle, entre autres. Ces formes de coopération peuvent être mises en place, en fonction des

particularités des eaux transfrontières concernées, via des accords bilatéraux ou multilatéraux entre Parties riveraines.

139. L'obligation générale de coopération reflète l'interdépendance des Parties riveraines et reconnaît également leur communauté d'intérêts vis-à-vis des eaux transfrontières partagées. C'est pourquoi cette disposition établit que la coopération doit se faire «sur une base d'égalité et de réciprocité». Ceci implique que la coopération ne se limite pas à une procédure purement formelle d'échange de points de vue, mais que chaque État Partie doit se conduire de bonne foi.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

140. La coopération définie à l'article 2 (6), ne doit pas se limiter à des contacts occasionnels en vue de prévenir ou de maîtriser des impacts transfrontières ponctuels; elle doit être établie de manière permanente par le biais d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Son vaste champ d'application s'étend à l'ensemble des politiques, programmes et stratégies requises pour atteindre les objectifs de la Convention.

141. La coopération ne se cantonne pas simplement au lit du cours d'eau transfrontière ou à l'eau du lac international mais, conformément à l'article 2 (6), elle doit être appliquée à l'ensemble du bassin hydrographique pertinent ou au moins à certaines parties de celui-ci. La Convention adopte donc une approche intégrative de la protection de l'eau, dont l'unité de base est le bassin hydrographique[42]. Par conséquent, les politiques, programmes et stratégies harmonisées que les Parties riveraines sont tenues d'élaborer en vertu de l'article 2 (6) de la Convention s'appliquent principalement au niveau de ce bassin hydrographique.

142. Conformément à la disposition dont il est question, la coopération doit déboucher sur l'élaboration «de politiques, de programmes et de stratégies harmonisés». L'harmonisation inclut des politiques, programmes et stratégies communs, ou du moins coordonnés. Cela peut aller de la coordination de mesures nationales importantes jusqu'à l'élaboration d'un plan de gestion de district hydrographique unique, option déjà prévue dans l'article 13 (2 et 3) de la DCE de l'UE. Dans tous les cas, «la mise au point» de ces actions harmonisées couvre leur préparation, leur adoption et leur mise en application.

143. En matière de bassins hydrographiques, la coopération entre États peut se révéler complexe, notamment au début. Elle doit être envisagée comme un but en soi. Il est donc fondamental de créer une structure fiable sur laquelle asseoir la coopération. Cela peut se faire progressivement, en commençant par des mesures simples telles que, par exemple, la mise en place d'un Comité mixte se réunissant régulièrement. Ultérieurement, on peut y adjoindre des groupes de travail ou des groupes d'expert. Le type de structure dépendra des besoins spécifiques des pays et des bassins hydrographiques concernés. Cette approche a été utilisée pour la mise en place de certaines Commissions fluviales parmi les plus anciennes, comme par exemple celles du Rhin, de la Moselle ou de la Sarre. Il n'existe toutefois pas de schéma préétabli.

144. Une coopération efficace se base sur la confiance mutuelle. Dans le domaine des eaux internationales, construire cette confiance peut prendre du temps et il convient de ne pas sous-estimer les facteurs psychologiques. Ainsi par exemple, quand on sait que la Commission internationale pour la protection du Rhin a été créée peu après la seconde Guerre mondiale, on peut imaginer qu'il a fallu de nombreuses années avant d'établir la confiance. Cela exige beaucoup de dialogue afin d'améliorer la compréhension réciproque et de permettre aux États concernés de résoudre de façon constructive les questions les plus

[42] Pour des précisions sur ce concept, voir les articles 1 (1, 2, 3 et 4) et 9 (3).

problématiques. La mise en place de programmes, de plans ou de projets est plus facile si les Parties riveraines se font mutuellement confiance. Toutefois, l'absence de confiance ne dispense pas les Parties riveraines de s'acquitter de leur obligation à coopérer. Dans cet esprit, l'article 30 de la Convention de New York, par exemple, prévoit que dans les cas où il existe des obstacles sérieux à l'établissement de contacts directs entre États du cours d'eau, les États concernés s'acquittent des obligations de coopération prévues dans la Convention, par le biais de toute procédure indirecte acceptée par eux.

145. S'acquitter de bonne foi de l'obligation de coopérer se résume à une exigence minimale. Les critères minimum de bonne foi les plus pertinents pour la Convention, figurent dans la sentence arbitrale de 1957 concernant l'affaire du lac Lanoux. Alors que l'Espagne (en aval) estimait que la France (en amont) ne pouvait pas mener à bien un projet sans l'accord préalable du Gouvernement espagnol, le tribunal a déclaré que «la pratique internationale […] se borne à obliger les États à rechercher, par des tractations préalables, les termes d'un accord». Il a poursuivi en déclarant qu'un État est en infraction par rapport à l'obligation de coopérer «par exemple en cas de rupture injustifiée des entretiens, de délais anormaux, de mépris des procédures prévues, de refus systématiques de prendre en considération les propositions ou les intérêts adverses, plus généralement en cas d'infraction aux règles de la bonne foi»[43].

146. Comme indiqué dans les explications générales ci-dessus, l'obligation générale de coopération reflète l'interdépendance des Parties riveraines et reconnaît également leur communauté d'intérêts vis-à-vis des eaux transfrontières. Dans ce contexte, la disposition dont il est question prévoit que la coopération est établie «sur une base d'égalité et de réciprocité». Conformément à la Charte des Nations Unies, telle qu'interprétée ultérieurement dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États[44], tous les États jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont les mêmes droits et les mêmes devoirs et sont membres égaux de la Communauté internationale, indépendamment des différences économiques, sociales, politiques ou autres.

147. Toujours en matière d'égalité entre pays riverains, l'article 2 (6) établit le droit pour chaque État riverain de participer, sur un pied d'égalité avec les autres États riverains, aux aspects procéduraux de la Convention. Dans ce contexte, l'égalité implique le droit, aussi bien que le devoir, pour chaque État riverain de participer à la négociation des accords sur les cours d'eau, ainsi qu'aux activités de consultation, de surveillance, d'échange de données, etc. conformément au concept de communauté d'intérêts des État riverains en matière d'utilisation des cours d'eau transfrontières[45].

148. En ce qui concerne la réciprocité, elle découle directement du principe de l'égalité souveraine des États. Elle implique l'adoption d'un comportement basé sur la contrepartie et exige de chaque État riverain qu'il se conduise de bonne foi et prenne en considération les intérêts légitimes des autres Parties riveraines. Toutefois, en cas de non-exécution d'une disposition fondamentale de la Convention, le principe de réciprocité n'autorise pas l'adoption de la même conduite à titre de mesure de rétorsion, ni la suspension ou la cessation des obligations concernées. Les obligations de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière ne sont pas seulement bénéfiques pour les autres Parties contractantes mais elles préservent également l'intérêt commun, en matière de protection de l'environnement, de la communauté des Parties à un accord sur l'environnement, ou de la communauté internationale dans son ensemble. Ce sont des obligations dites intégrales au

---

43 Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales (1957), p. 101, p. 128 et suiv.

44 Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1970).

45 Pour des précisions sur ce concept, voir le commentaire de l'article 1 (1(c)).

sens où, en préservant les intérêts de la communauté, elles créent un ensemble indivisible de droits pour la communauté des Parties à l'accord, ou pour les membres de la communauté internationale. En conséquence si, pour répondre à la non-exécution d'une obligation de ce type, un État contractant adoptait un comportement réciproque de non-exécution, cela constituerait une violation du droit indivisible correspondant de chacune et de toutes les autres Parties contractantes.

## 3. Exemples

**Encadré 11. Coopération sur le bassin hydrographique du Rhin**

Le bassin du Rhin est un bon exemple montrant que la coopération, prévue au départ uniquement pour le cours d'eau principal, peut être étendue par la suite à l'ensemble du bassin hydrographique. L'ancienne et la nouvelle Convention pour la protection du Rhin concernent uniquement le cours d'eau lui-même, sans ses affluents, sauf en ce qui concerne la protection contre les inondations et le rejet dans le bassin hydrographique de substances polluantes susceptibles d'avoir un impact négatif sur le Rhin. Par conséquent, seuls les pays situés le long du cours principal sont Parties à cette Convention. En outre, aux fins de cette Convention, la limite amont du Rhin est fixée à la sortie du lac Untersee (correspondant aux chutes de Schaffhausen), excluant ainsi du champ d'application géographique de la Convention les régions situées plus en amont. Lorsque la DCE de l'UE est entrée en vigueur en 2000, il a fallu coopérer sur l'ensemble du bassin hydrographique, y compris les affluents, les eaux souterraines et les eaux côtières. La Convention existante n'a pas été modifiée. Parallèlement à la structure de travail de la Convention, une structure plus informelle, le Comité de coordination, a été créée en vue de faire appliquer la DCE de l'UE. Des États non-Parties à la Convention mais situés sur le bassin hydrographique du Rhin, à savoir l'Autriche, l'Italie, le Liechtenstein et la région de la Wallonie, en Belgique, coopèrent dans le cadre de cette nouvelle structure. La Suisse, en sa qualité d'État n'appartenant pas à l'UE, n'est pas liée par la DCE de l'UE, mais elle est prête à coopérer également au sein de cette nouvelle structure et non pas seulement au niveau des structures de la Convention. Entre-temps, après quelques années d'existence, les structures correspondant à ces deux approches parallèles ont fusionné et de nombreuses questions sont actuellement discutées conjointement, sans chercher à déterminer quelle question devrait relever de quelle structure. Bien entendu, il y a des questions qui relèvent uniquement de la Convention ou uniquement de la DCE de l'UE; toutefois, de nombreuses questions se chevauchent et il est possible d'établir des synergies. Pour l'application de la DCE de l'UE, le fait de pouvoir s'appuyer sur une structure internationale préexistante sans avoir à repartir de zéro a été un avantage déterminant.

**Encadré 12. Expérience de la République tchèque en ce qui concerne la coopération internationale en matière de gestion de l'eau, sous différents régimes juridiques**

La République tchèque est un pays sans accès à la mer. Presque tous ses fleuves et rivières coulent de son territoire vers le territoire de pays voisins (Autriche, Allemagne, Pologne et Slovaquie). Ses ressources en eau dépendent des précipitations. Son territoire comporte trois importants bassins hydrographiques internationaux: ceux de l'Elbe, de l'Oder et du Danube. Le bassin hydrographique de l'Elbe se partage entre la République tchèque et l'Allemagne. L'Elbe se jette dans la mer du Nord. Le bassin hydrographique de l'Oder se partage entre la République tchèque, l'Allemagne et la Pologne et débouche dans la mer Baltique. Le bassin hydrographique du Danube est partagé par 19 pays; 14 d'entre eux, dont la République tchèque, sont Parties contractantes à la Convention sur la protection du Danube. Le Danube se jette dans la mer Noire. Ce qui précède montre bien à quel point la coopération en matière de gestion et de protection de l'eau est importante pour la République tchèque.

La coopération internationale en République tchèque se déroule à trois niveaux.

1. La coopération dans le cadre de la CEE, basée sur:

   – La Convention sur l'eau, qui peut être considérée, en vertu de ses dispositions, notamment de son article 2 (6) et de son article 9, comme la «Convention générique» pour d'autres conventions multilatérales et bilatérales traitant, à un échelon inférieur, de questions plus détaillées concernant des bassins hydrographiques particuliers.

   – Le Protocole sur l'eau et la santé, additionnel à la Convention sur l'eau. Cette réglementation n'a pas d'équivalent portant sur des bassins hydrographiques ou des eaux transfrontières spécifiques.

2. La coopération sur la protection des bassins hydrographiques internationaux, basée sur:

   – L'accord sur la Commission internationale pour la protection de l'Elbe,

   – La Convention relative à la Commission internationale pour la protection de l'Oder contre la pollution,

   – La Convention sur la protection du Danube, mise en place par la Commission internationale pour la protection du Danube.

Les principaux objectifs de ces traités sont les suivants:

   – Réduire la pollution dans les bassins hydrographiques, la maintenir dans des limites fixées d'un commun accord et contribuer à l'amélioration de l'environnement hydrique de la mer du Nord, de la mer Baltique et de la mer Noire,

   – Revitaliser les écosystèmes aquatiques,

   – Protéger les ressources en eau, économiser l'eau en privilégiant son utilisation pour la boisson et pour l'agriculture,

   – Coordonner la protection contre les inondations,

   – Prévenir la pollution accidentelle de l'eau,

   – Appliquer la DCE de l'UE de manière coordonnée dans toutes les Parties contractantes.

3. La coopération bilatérale sur la gestion de l'eau avec l'Autriche, l'Allemagne, la Pologne et la Slovaquie, basée sur:

   – Le Traité entre la République socialiste tchécoslovaque et la République d'Autriche portant sur l'arrangement relatif à la gestion des eaux transfrontières, mis en œuvre par la Commission pour les eaux transfrontières de la Confédération tchéco-autrichienne,

   – La Convention entre la République tchécoslovaque et la République populaire de Pologne relative à la gestion des eaux transfrontières, mise en application par le biais des les Réunions des plénipotentiaires des Gouvernements tchèque et polonais aux fins de la coopération en matière de gestion des eaux transfrontières,

   – L'accord entre le Gouvernement de la République tchèque et le gouvernement de la République slovaque sur la coopération en matière d'eaux transfrontières, mis en application par la Commission tchécoslovaque pour les eaux transfrontières,

– Le traité entre la République tchèque et la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération sur les eaux transfrontières, mis en application par la Commission tchéco-allemande pour les eaux transfrontières.

Selon les traités bilatéraux ci-dessus, les eaux transfrontières bilatérales désignent les eaux de surface et les eaux souterraines qui marquent la frontière entre les deux États, la traversent ou sont situées à proximité de cette frontière, dans la mesure où des décisions prises par un État concernant ces eaux sont susceptibles d'avoir un impact sur l'état des eaux situées sur le territoire de l'autre État.

Les principaux objectifs de la coopération bilatérale sur les eaux transfrontières bilatérales sont les suivants:

– La protection des eaux transfrontières et de leurs écosystèmes contre la pollution,

– L'approche coordonnée des mesures prévues concernant les eaux transfrontières ou des mesures pouvant avoir une influence sur l'état des eaux transfrontières,

– L'utilisation coordonnée des eaux transfrontières,

– Le traitement et l'entretien des cours d'eau transfrontières, y compris de leurs lits si nécessaire,

– Le développement d'activités conjointes en matière d'hydrologie et de protection contre les inondations,

– L'application harmonisée de la DCE de l'UE au niveau bilatéral.

– Les traités multilatéraux et bilatéraux cités ci-dessus ont des objectifs analogues à ceux de Convention sur l'eau, mais la coopération établie est plus détaillée et s'applique à un niveau plus concret. On peut dire que la République tchèque applique la Convention sur l'eau principalement à travers les instruments juridiques internationaux de ce type.

**Encadré 13. Coopération de la Serbie au «Rapport général sur le Danube»**

Depuis 2000, la DCE de l'UE est le document juridique de base qui régit la gestion des eaux dans les États membres de l'UE. La DCE de l'UE dispose que «dans le cas d'un district hydrographique international s'étendant au-delà des limites de la Communauté, les États membres s'efforcent de produire un seul plan de gestion de district hydrographique». C'est la raison pour laquelle les États membres de l'UE qui partagent le bassin du Danube ont désigné la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR) comme organisme de coordination pour l'élaboration de ce plan, avec le consentement de toutes les autres Parties contractantes à la Convention sur la protection du Danube.

La Convention sur la protection du Danube constitue l'instrument juridique global en matière de coopération et de gestion des eaux transfrontières dans le bassin du Danube. Elle a été signée le 29 Juin 1994 à Sofia, et est entrée en vigueur en octobre 1998. Tous les pays qui possèdent plus de 2000 km² du bassin du Danube (au moment où ce document est rédigé: 8 pays européens, 1 pays candidat à d'adhésion et 5 pays n'appartenant pas à l'UE), ainsi que l'UE elle-même, sont Parties contractantes à la Convention sur le Danube.

L'analyse du bassin hydrographique du Danube (DRBA), première étape importante de l'élaboration du Plan de gestion du district hydrographique du Danube (Plan DRBM), a été remise à la Commission européenne en mars 2005. Elle comprend une caractérisation générale de l'ensemble du district hydrographique du Danube et traite principalement des masses d'eau de surface et des masses d'eau souterraines. La Serbie n'est pas membre de l'UE mais elle est membre de l'ICPDR et Partie contractante à la Convention du Danube. Elle a, tout comme d'autres pays situés sur ce bassin hydrographique, volontairement accepté de participer à la préparation de la DRBA.

Bien que la Serbie ait fait de son mieux pour que les données et informations qu'elle a soumises à la DRBA soient autant que possible complètes, cela n'a pas été réalisable pour tous les segments. Pour la Serbie, les facteurs limitants ont été avant tout de nature financière (ressources financières insuffisantes) et juridique (absence d'harmonisation entre la législation intérieure et la législation communautaire). En outre, la Serbie n'a pas eu suffisamment de temps, à compter du début de sa participation à ces activités, pour effectuer toutes les analyses et recueillir toutes les données. Elle a dû également faire face à certaines difficultés inhérentes à des différences entre les statistiques locales et les exigences de la DRBA en matière de recueil de données. Dans une certaine mesure, l'insuffisance de ressources humaines familiarisées avec les nouvelles directives de l'UE a également été un problème, en partie résolu, cependant, au cours du déroulement des activités, avec l'aide des projets de l'UE.

D'autre part, pour la Serbie ces activités ont été bénéfiques sur plusieurs plans. Dans la mesure où 90% de son territoire est occupé par le bassin hydrographique du Danube, il est évident que la Serbie ne peut pas protéger et développer le régime de l'eau sur son territoire sans coopérer activement avec les pays voisins et tous les pays situés en amont. En outre, en se familiarisant avec les nouvelles réglementations de l'UE et en harmonisant progressivement ses procédures nationales de gestion de l'eau avec la législation de l'UE, elle a pu améliorer sa communication avec des spécialistes en gestion de l'eau originaires d'autres pays. Un autre bénéfice important a été la possibilité d'examiner en détail les diverses implications (avant tout financières) de l'application des directives de l'UE sur l'eau en Serbie. Cela va considérablement faciliter les négociations de la Serbie dans le cadre de sa potentielle adhésion à l'UE.

**Encadré 14. Coopération sur la protection du lac Ohrid**

Cette coopération a été mise en place en 1998. Ce fut la première expérience transfrontière en matière de protection et de gestion d'une ressource naturelle dans la région des Balkans. Elle a débuté dans le cadre du Projet de conservation du lac Ohrid, avec le soutien de la Banque mondiale et d'autres aides multilatérales et bilatérales.

La coopération a abouti, en juin 2004, à la signature d'un accord sur la protection commune et le développement durable du bassin hydrographique du lac Ohrid par les gouvernements de l'Albanie et de l'ex-République yougoslave de Macédoine. En vertu de cet accord, deux institutions communes ont été créées:

– Le Comité bilatéral du bassin hydrographique du lac Ohrid

– Le secrétariat bilatéral.

Le Comité tient des réunions régulièrement, au moins deux fois par an. Il est présidé alternativement par le ministre de l'Environnement de chaque pays pour une période d'un an. Il a élaboré un plan d'action commune et étudie les questions suivantes:

– Les politiques environnementales des gouvernements

– Les mesures concernant les actions futures

– L'élaboration de futurs projets communs

– Les mesures à court terme dans le domaine de la réduction de la pollution

– Les mesures pour la protection des habitats

– La coopération bilatérale future.

La signature de l'accord a été suivie par la signature de protocoles communs portant sur l'échantillonnage et l'analyse et sur l'assurance qualité. Un rapport sur l'état environnemental du lac Ohrid et de son bassin hydrographique a été préparé. Le programme de surveillance du lac, ainsi que d'autres programmes nationaux des deux pays sont en cours d'harmonisation et de nouvelles équipes pour la surveillance commune du lac ont été constituées. Afin de sensibiliser le public aux problèmes du bassin hydrographique, des aides ont été apportées au secteur non gouvernemental et des centres d'information écologique ont été créés. À cet égard, un programme de petits investissements dans des projets pilotes a été élaboré.

**Encadré 15. Coopération trilatérale sur le lac Prespa**

Le lac Prespa est situé sur le territoire de l'Albanie, de la Grèce et de l'ex-République yougoslave de Macédoine. C'est une région d'une extraordinaire beauté naturelle et culturelle.

Le 2 février 2000, les trois Premiers ministres d'Albanie, de Grèce et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont signé la Déclaration pour la conservation du parc de Prespa, dont les objectifs ultimes sont les suivants:

– Amélioration du niveau de vie des habitants de Prespa, au travers de la préservation des richesses naturelles et culturelles et de l'utilisation durable des ressources;

– Paix et coopération entre les trois pays.

Les principaux défis que les trois États souhaitent relever grâce à une coopération à long terme sont les suivants:

– Conserver et protéger la biodiversité unique du lac Prespa

– Prévenir ou inverser la dégradation de l'habitat

– Rechercher des régimes et des méthodes de gestion convenant à une utilisation prudente de ses ressources en eau

– Constituer, au niveau de la grande région, un modèle et une référence de collaboration pacifique.

Le Comité de coordination du Parc de Prespa (PPCC) a été créé en 2001, avec le soutien de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats de la sauvagine (Convention de Ramsar sur les zones humides) et de son Initiative MedWet. Ce comité réunit des représentants des Ministères de l'environnement, les maires des communes concernées, et une ONG par pays. MedWet/Ramsar participe en tant que membre de droit du Comité. Pendant les six années de fonctionnement qui ont suivi, le PPCC s'est réuni deux fois par an. Il constitue un forum pour l'échange d'informations, la collaboration et la coordination des actions et des interventions communes au niveau de Prespa. Parmi ces activités conjointes figurent la préparation d'un plan d'action stratégique pour la protection et le développement de la région, et la contribution à l'élaboration et à la soumission d'une proposition de projet au FEM concernant le Parc de Prespa, laquelle a été approuvée par le secrétariat du FEM en 2005.

La coopération se poursuit avec la mise en œuvre du projet «Gestion intégrée des écosystèmes dans le bassin du lac Prespa en Albanie, en ex-République yougoslave de Macédoine et en Grèce». Dans le cadre de ce projet, de nombreuses activités ont été réalisées et différents documents de planification ont été élaborés, parmi lesquels on peut citer les documents suivants:

- Plan d'aménagement intégré pour l'ex-République yougoslave de Macédoine-Prespa;
- Plan local d'action environnementale pour l'Albanie-Prespa;
- Plan de gestion de l'eau;
- Plans de gestion des forêts;
- Système de surveillance transfrontière;
- Gestion de la mise à jour des informations et système d'information géographique (SIG).

Des organes mixtes trilatéraux ont été créés en vertu de ces projets afin de renforcer la coopération entre les trois pays.

**Encadré 16. Coopération entre le Bélarus et l'Ukraine sur le cours supérieur du Pripiat**

Une partie de l'eau provenant du cours supérieur du Pripiat en Ukraine est déversée via l'écluse de Vyzhevskiyidus, l'un des éléments du système de captage d'eau de Beloozerskaya[46], dans le canal Dnipro-Buzskiy (DBC), situé au Bélarus. Ce déversement est également utilisé pour limiter les surfaces inondées sur le territoire de l'Ukraine. Toutefois, en raison du mauvais état du canal, cela peut en contrepartie provoquer des inondations au Bélarus. De plus, en période de basses eaux le déversement dans le canal - nécessaire aux fins de la navigation - peut entraîner, dans le cours supérieur du Pripiat, une baisse du volume d'eau à des niveaux inférieurs au niveau nécessaire pour le maintien de la fonction écologique de la rivière. Le problème de la gestion du régime de l'eau dans le cours supérieur du Pripiat est donc un problème transfrontalier qui doit être résolu grâce à une coopération étroite entre les deux pays, portant sur la gestion de l'ensemble du bassin.

Pour remédier à ce problème, un projet portant sur la gestion durable des ressources communes en eau dans le bassin supérieur du Pripiat a été mis en place en 2008, sous l'égide de l'ENVSEC. Ce projet vise spécifiquement à renforcer la coopération bilatérale et à faciliter l'élaboration, l'harmonisation et l'application de procédures bilatérales de répartition de l'eau du système de captage d'eau de Beloozerskaya, dans des conditions de sécurité environnementale, de viabilité économique et d'acceptabilité réciproque.

L'amélioration de la gestion du régime hydrologique du DBC permettrait de réduire les impacts négatifs sur l'écosystème du cours d'eau. Le défi le plus important consistera à assurer la maîtrise et la répartition du débit provenant du cours supérieur du Pripiat, dans des conditions de sécurité environnementale, via l'écluse de Vyzhevskiyidus, l'un des éléments du système de captage d'eau de Beloozerskaya. Il est également important de mentionner que la plus grande partie du bassin hydrographique supérieur du Pripiat en Ukraine est un territoire protégé: le Parc national de Pripiat-Stokhyd. Les principales questions qui seront traitées dans le cadre du projet sont les suivantes: (a) la

[46] Ce système comporte plusieurs écluses, une partie du cours supérieur du Pripiat et un certain nombre de lacs qui alimentent le canal Dnipro-Buzskiy.

reconstruction du DBC; (b) la modification hydromorphologique et la dégradation de l'écosystème du lit du Pripiat, en aval de l'écluse; (c) la détérioration possible de la qualité des eaux fluviales, et (d) la perturbation des régimes hydro-écologiques des lacs de Svyatoe, de Volyanskoe et de Beloe. Le projet devrait également aborder les questions juridiques relatives au droit de propriété, à l'utilisation de la terre et de l'eau, et à l'échange d'informations.

Le projet prévoit que le Bélarus et l'Ukraine effectueront des recherches hydrologiques et hydro-écologiques conjointes sur le cours supérieur du Pripiat et le système de captage d'eau de Beloozerskaya. La principale réalisation du projet sera l'élaboration des règles d'exploitation du système de captage d'eau de Beloozerskaya pour le DBC, qui concerneront les questions suivantes: (a) le profil hydrologique du Pripiat au niveau de l'écluse de Vyzhevsky pour différentes conditions de débit, (b) les résultats de l'étude bilatérale portant sur le régime d'écoulement et les conditions hydro-écologiques du cours supérieur du Pripiat, du système de captage d'eau de Beloozerskaya et du DBC; (c) la justification des attributions du débit d'eau au niveau du cours supérieur du Pripiat en vue d'assurer la protection de l'environnement dans le bassin hydrographique et l'entretien et la navigabilité du DBC, et (d) la maîtrise optimale des épisodes de haut débit.

Le projet est mis en œuvre avec la participation active des plénipotentiaires (fonctionnaires nommés officiellement par le Bélarus et l'Ukraine) et avec le soutien fort des autorités suivantes: pour le Bélarus, le Ministère des transports et des communications et le Ministère des ressources naturelles et de la protection de l'environnement; pour l'Ukraine, le Comité national des ressources en eau et ses antennes régionales et le Ministère de la protection de l'environnement. Les résultats intermédiaires du projet ont été bien accueillis dans les deux pays, et les règles d'exploitation du système de captage d'eau de Beloozerskaya pour le DBC devraient être adoptées en Décembre 2009 par les plénipotentiaires des deux pays. Pour plus d'information, consulter http://dev.grida.no/pripyat/

## G. Article 2, paragraphes 7 et 8 – État de l'environnement et impact transfrontière

**Article 2 (7, 8)**

7. L'application de la présente Convention ne doit pas donner lieu à une détérioration de l'état de l'environnement ni à un accroissement de l'impact transfrontière.

8. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte au droit des Parties d'adopter et d'appliquer, individuellement ou conjointement, des mesures plus rigoureuses que celles qui sont énoncées dans la présente Convention.

### 1. Explications générales, analyse et clarification

149. Les deux dispositions dont il est question reflètent deux aspects d'une même logique, à savoir minimiser l'impact transfrontière et maximiser les normes de protection de l'environnement. D'une part, en vertu de l'article 2 (7), une Partie ne peut pas invoquer la Convention pour réduire le niveau d'exigence des normes environnementales en vigueur sur son territoire, dans le cas où celles-ci seraient plus rigoureuses que celles exigées par une quelconque disposition de la Convention. D'autre part, en vertu de l'article 2 (8), le fait d'être devenu Partie à la Convention ne peut être invoqué comme un motif empêchant d'adopter et/ou d'appliquer des normes environnementales plus rigoureuses, au niveau national comme au niveau international, que celles prévues par la Convention (pratique dite de la surréglementation).

150. En termes de droit intertemporel, en vertu de l'article 2 (7), la législation antérieure en vigueur dans l'État au moment où il devient Partie à la Convention prévaut sur cette dernière dans le cas où l'application de certaines dispositions de la Convention entraînerait une détérioration de l'état environnemental ou une augmentation de l'impact transfrontière. À cet égard, l'article 2 (7), déroge au principe général selon lequel la loi la plus récente l'emporte sur la loi incompatible antérieure *(lex posterior derogat priori).* D'autre part, ce principe est réaffirmé à l'article 2 (8), lequel précise que la législation nationale ou un accord international adoptés postérieurement ne peuvent déroger à la Convention que dans la mesure où ils auraient pour effet d'introduire des normes plus rigoureuses que celles que prévoit la Convention.

151. Ces dispositions doivent être interprétées à la lumière du «principe de la disposition la plus favorable» dont elles sont le reflet et selon lequel, lorsque dans une situation donnée plusieurs dispositions sont applicables, c'est celle qui garantit la protection maximum qui doit être appliquée. Ce type de dispositions est courant dans les traités relatifs aux droits de l'homme[47], ainsi que dans les traités portant sur le droit de l'environnement[48], compte tenu du fait que ces branches du droit international visent à imposer progressivement des normes plus rigoureuses de protection commune de l'intérêt général.

152. On peut ajouter que la formulation large de l'article 2 (7) protège aussi bien les normes juridiques que les situations de fait où l'état environnemental d'un cours d'eau transfrontière ou d'un lac international est meilleur que ce qu'exigent les normes de la Convention.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

153. L'article 2 (7), impose une obligation de «maintien du statu quo», qui empêche les Parties de dégrader l'état environnemental ou d'augmenter l'impact transfrontière lorsque les normes fixées par la Convention sont inférieures à celles déjà en vigueur ou existant en pratique dans cette Partie en invoquant, abusivement, les dispositions de la Convention.

154. Cette disposition, conjointement avec l'article 2 (8), indique clairement que dans le cas où la Convention et d'autres normes nationales ou internationales, plus favorables, sont applicables, les dispositions conduisant à une plus grande protection de l'environnement, ou à un moindre impact transfrontière, doivent prévaloir[49]. Il convient de souligner que dans ce cas, il n'y a pas de divergence ou de conflit entre les normes applicables, puisque l'application des normes les plus rigoureuses entraîne nécessairement l'application des normes les plus souples.

155. Ces dispositions montrent clairement que la Convention vise à instaurer des normes minimales dans le domaine de la prévention, de la maîtrise et la réduction de l'impact transfrontière lié à l'eau, et donc à autoriser sinon à encourager les Parties, à adopter, si elles le souhaitent, des normes de protection plus rigoureuses, au niveau national comme au niveau international, ou à maintenir de telles normes lorsqu'elles sont déjà en vigueur.

---

47 Voir l'article 5 (2), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

48 Voir l'article 2 (9), de la Convention d'Espoo.

49 Voir aussi «Convention d'Aarhus: guide d'application», 2000, commentaires de l'article 3, paragraphes 5 et 6, p. 45, disponible en ligne à l'adresse: http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf .

## H. Article 3, paragraphe 1 (c) et (f) – Limites applicables aux rejets d'eaux usées, mesures appropriées et meilleure technologie disponible

**Article 3 (1 (c) et (f))**

1. Aux fins de la prévention, de la maîtrise et de la réduction de l'impact transfrontière, les Parties élaborent, adoptent, appliquent des mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques pertinentes en s'attachant autant que possible à les harmoniser, pour faire en sorte, notamment:

…

c) Que les limites fixées dans l'autorisation pour les rejets d'eaux usées soient fondées sur la meilleure technologie disponible applicable aux rejets de substances dangereuses;

…

f) Que des mesures appropriées soient prises, par exemple en recourant à la meilleure technologie disponible, pour réduire les apports de nutriments de sources industrielles et urbaines.

### 1. Explications générales, analyse et clarification

156. Conformément à l'article 3 (1 (c)), les limites fixées dans l'autorisation pour les rejets d'eaux usées sont fondées sur la meilleure technologie disponible[50] applicable aux rejets de substances dangereuses, telles qu'elles sont définies dans l'article 1(6) de la Convention sur l'eau. Cette disposition est spécifiée à l'article 3 (2), lequel précise que les Parties fixent, en se fondant sur la meilleure technologie disponible, des limites d'émission pour les rejets dans les eaux de surface à partir de sources ponctuelles, limites qui sont expressément applicables aux différents secteurs industriels ou branches de l'industrie d'où proviennent des substances dangereuses. En outre, l'article 3 (1 (f)), prévoit également le recours à la meilleure technologie disponible pour le traitement des nutriments de sources industrielles et urbaines.

157. Ainsi donc, le recours à la meilleure technologie disponible s'applique au traitement des substances dangereuses provenant de sources industrielles ponctuelles ainsi qu'au traitement des nutriments provenant de sources industrielles et urbaines ponctuelles.

158. Par définition les substances dangereuses ne comprennent pas les bactéries, les virus et autres agents microbiens. Toutefois, dans certains cas, le rejet de tels agents dans les eaux de surface, en provenance par exemple de stations d'épuration urbaines, peut être à l'origine d'un impact local ou d'un impact transfrontière. Même si l'impact local est généralement plus accentué, des impacts transfrontières, relevant de la Convention ont également pu être observés.

159. Bien que la Convention ne fasse pas explicitement référence à ce type d'agents, il apparaît toutefois, d'après la définition de l'impact transfrontière et l'article 2 (1), que toutes les mesures appropriées qui doivent être prises pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière pourraient s'appliquer également aux bactéries, virus et autres agents microbiens. Actuellement, les Parties sont confrontées à un dilemme, s'agissant de choisir entre la protection des personnes contre les effets préjudiciables importants causés par des bactéries et autres agents microbiens, d'un côté, et le maintien des écosystèmes aquatiques, de l'autre. Il provient essentiellement du fait que l'utilisation de substances désinfectantes pour traiter les émissions des stations d'épuration peut avoir un effet nocif, voire provoquer

[50] Voir également le commentaire de l'article 3 (2).

la disparition de la vie aquatique dans les eaux de surface, laquelle joue un rôle important dans le processus d'autoépuration. Il semble donc nécessaire de mettre au point des mesures techniques appropriées ainsi que le règlement d'application correspondant. Cela relèverait essentiellement des obligations liées à la recherche et au développement (articles 5 et 12).

160. Les conditions définies dans l'autorisation de rejet de substances dangereuses doivent être fondées sur la «meilleure technologie disponible». Cette expression est définie dans l'annexe I de la Convention et «désigne le dernier stade de développement des procédés, équipements ou méthodes d'exploitation indiquant qu'une mesure donnée est applicable dans la pratique pour limiter les émissions, les rejets et les déchets». Lors de la définition concrète de la «meilleure technologie disponible», il faut considérer non seulement les aspects techniques, mais également tenir compte de considérations économiques (afin de déterminer si son utilisation est financièrement raisonnable). Pour estimer correctement le coût de la meilleure technologie disponible pour assurer la préservation de l'eau, d'une part, et le retour sur investissement correspondant, d'autre part, il est essentiel de tenir compte non seulement de l'impact possible d'un coût élevé à court terme, mais aussi d'évaluer la «meilleure technologie disponible» dans la perspective du développement socio-économique futur du pays. La meilleure technologie disponible devrait être considérée comme un investissement qui sera rentable à long terme. La Convention reconnaît également que la meilleure technologie disponible pour un processus donné évoluera dans le temps en fonction des progrès technologiques, des connaissances scientifiques et des facteurs économiques et sociaux.

161. La meilleure technologie disponible constitue donc un ensemble d'exigences qui varie en fonction, notamment, des paramètres suivants:

a) La disponibilité technique des technologies, processus, méthodes etc. (ils doivent avoir été développés et mis sur le marché);

b) L'accessibilité financière des technologies, processus, méthodes, etc., pour une Partie donnée.

162. La notion de meilleure technologie disponible laisse une large marge d'appréciation aux autorités compétentes lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui peut effectivement être considéré comme la meilleure technologie disponible. Les meilleures technologies disponibles peuvent être définies à un niveau général (en se basant sur des références industrielles reconnues) ou au cas par cas. Il convient de noter que système de l'UE est fondé sur la notion de meilleures techniques disponibles, qu'il convient de ne pas confondre avec la notion de meilleures technologies disponibles en vertu de la Convention (voir encadré 18).

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

163. Pour se conformer à cette disposition, dans un premier temps, les Parties doivent dresser l'inventaire des sources de pollution industrielle et établir la liste des substances dangereuses présentes dans les eaux usées (voir aussi l'article 3 (2)). Les substances dangereuses sont généralement classées en fonction de leur toxicité, de leur persistance et de leur bioaccumulation. Cette classification définit divers groupes de substances nécessitant la mise en place de mesures appropriées. Par exemple, les substances les plus dangereuses doivent être éliminées et les eaux qui contiennent de telles substances sont soumises à une autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente. Cette classification pourra être révisée, au besoin, via le reclassement des substances actuellement répertoriées ou l'ajout de nouvelles substances.

164. Pour parvenir à une prévention et une réduction intégrées de la pollution résultant des activités industrielles (par exemple la production d'énergie, la production et la transformation des métaux, l'extraction de minerais, l'industrie chimique, la gestion des déchets, l'industrie du papier et de la pâte à papier), il est nécessaire de définir des mesures visant à prévenir ou, lorsque cela n'est pas réalisable, à réduire les émissions dans l'air, l'eau et le sol (y compris des mesures concernant les déchets), afin d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble.

165. La Partie concernée prend les dispositions nécessaires pour que les autorités compétentes s'assurent que les installations seront exploitées de manière à ce que:

a) Toutes les mesures de prévention appropriées soient prises contre la pollution, notamment en ayant recours à la meilleure technologie disponible;

b) Aucune pollution importante ne soit causée;

c) Les mesures nécessaires soient prises afin de prévenir les accidents et de limiter leurs conséquences.

166. La demande d'autorisation adressée à l'autorité compétente comprendra une description:

a) De l'installation, ainsi que de ses activités;

b) Des matières premières et auxiliaires ainsi que des autres substances utilisées;

c) Des sources des émissions de l'installation;

d) De la nature et des quantités des émissions prévisibles de l'installation dans chaque milieu ainsi qu'une identification des effets significatifs des émissions sur l'environnement;

e) De la technologie prévue et des autres techniques visant à prévenir les émissions provenant de l'installation ou, si cela n'est pas possible, à les réduire;

f) Des mesures prévues pour la surveillance des émissions dans l'environnement;

g) D'autres informations pertinentes.

167. Afin de protéger l'environnement dans son ensemble (eau, air et sol) une approche intégrée de délivrance des autorisations est indispensable. Concernant les conditions d'autorisation en soi, l'État concerné s'assure que l'autorisation inclut toutes les mesures nécessaires pour respecter les exigences mentionnées au paragraphe précédent et, si les normes de qualité environnementale nécessitent des conditions plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation de la meilleure technologie disponible, des conditions supplémentaires sont notamment requises par l'autorisation sans préjudice d'autres mesures pouvant être prises pour respecter les normes de qualité environnementale.

168. Le fait d'assujettir les valeurs limites des rejets à la meilleure technologie disponible poursuit un objectif double. Tout d'abord, ces limites doivent être fixées en tenant compte des derniers progrès technologiques. Cela n'implique pas forcément la mise en place des technologies les plus avancées (selon l'état de l'art), en revanche cela exclut la possibilité d'utiliser les anciennes technologies comme référence pour fixer les valeurs limites. Ensuite, étant donné que la meilleure technologie disponible évolue, les autorités publiques doivent examiner les conditions d'autorisation régulièrement et définir de nouvelles conditions lorsque l'évolution de la technologie l'exige, indépendamment de toute modification de la législation applicable.

169. Les Parties doivent veiller à ce que l'autorité compétente soit informée ou se tienne informée de l'évolution de la meilleure technologie disponible.

170. Les Parties doivent prendre les mesures nécessaires afin que les autorités compétentes réexaminent périodiquement et actualisent, si nécessaire, les conditions de l'autorisation (il est nécessaire de redéfinir les valeurs limites d'émissions existantes ou d'en inclure de nouvelles dans l'autorisation; des changements substantiels dans les meilleures technologies disponibles permettent une réduction significative des émissions sans imposer des coûts excessifs; la sécurité d'exploitation du procédé ou de l'activité requiert le recours à d'autres techniques).

171. Lorsqu'une Partie est consciente du fait que l'exploitation d'une installation est susceptible d'avoir un important impact négatif transfrontalier sur l'environnement d'un autre État, elle en informe celui-ci.

## 3. Exemples

**Encadré 17. Maîtrise des rejets de substances dangereuses dans l'Union européenne**

La Directive 2006/11/EC[51] du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté pose les principes de base relatifs à la réduction ou à l'élimination des substances dangereuses des eaux usées rejetées.

Cette directive classe les substances dangereuses en 2 groupes (liste I et liste II). La liste I comprend certaines substances individuelles, à choisir principalement sur la base de leur toxicité, de leur persistance et de leur bioaccumulation, à l'exception de celles qui sont biologiquement inoffensives ou qui se transforment rapidement en substances biologiquement inoffensives: La liste I comprend les composés organohalogénés et les substances qui peuvent donner naissance à de tels composés dans le milieu aquatique, les composés organophosphorés, les composés organostanniques, les substances dont il est prouvé qu'elles possèdent des propriétés cancérigènes dans le milieu aquatique ou par l'intermédiaire de celui-ci, le mercure et composés du mercure; le cadmium et les composés du cadmium; huiles minérales persistantes et hydrocarbures d'origine pétrolière persistants; matières synthétiques persistantes qui peuvent flotter, rester en suspension ou couler et qui peuvent gêner toute utilisation des eaux. La pollution causée par le rejet des différentes substances dangereuses relevant de la liste I doit être éliminée.

Tout rejet effectué dans les eaux et susceptible de contenir une des substances de la liste I est soumis à une autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente. Pour les rejets de ces substances dans les eaux et, lorsque cela est nécessaire, pour les rejets de ces substances dans les égouts, l'autorisation fixe des normes d'émission. Les normes d'émission fixées par les autorisations déterminent: la concentration maximale d'une substance admissible dans les rejets; la quantité maximale d'une substance admissible dans les rejets pendant une ou plusieurs périodes déterminées. Cette quantité sera exprimée, si nécessaire, en unité de poids du polluant par unité d'élément caractéristique de l'activité polluante (par exemple, unité de poids par matière première ou par unité de produit). Les limites d'émission pour les 17 substances de la liste I, ainsi que les objectifs qualitatifs pour l'eau sont publiés dans les «directives filles». L'autorisation ne peut être accordée que pour une durée limitée. Elle peut être renouvelée, en tenant compte des modifications des valeurs limites.

[51] La directive 2006/11/EC contient la formulation codifiée de la directive du Conseil 76/464/EEC du 4 mai 1976 et de ses directives filles.

On considère que les valeurs limites pour les substances rejetées dans les eaux usées sont respectées lorsque les meilleures techniques disponibles (voir encadré 18) sont utilisées pour réduire la quantité de ces substances dans les eaux usées, en vue de leur suppression progressive.

La liste II comprend les substances qui ont sur le milieu aquatique un effet nuisible qui peut cependant être limité à une certaine zone et qui dépend des caractéristiques des eaux de réception et de leur localisation. Ce sont notamment: les substances qui font partie des familles et des groupes de substances énumérés dans la liste I et pour lesquelles les valeurs limites d'émission n'ont pas été déterminées, certaines substances individuelles et certaines catégories de substances qui font partie des familles et des groupes de substances énumérés ci-dessous: métalloïdes et métaux, ainsi que leurs composés; produits biocides et leurs dérivés ne figurant pas sur la liste I; substances ayant un effet nuisible sur le goût et/ou sur l'odeur des produits de consommation de l'homme dérivés du milieu aquatique ainsi que les composés susceptibles de donner naissance à de telles substances dans les eaux; composés organosiliciés toxiques ou persistants et substances qui peuvent donner naissance à de tels composés dans les eaux, à l'exclusion de ceux qui sont biologiquement inoffensifs ou qui se transforment rapidement dans l'eau en substances inoffensives; composés inorganiques de phosphore et phosphore élémentaire; huiles minérales non persistantes et hydrocarbures d'origine pétrolière non persistants; cyanures; fluorures; substances exerçant une influence défavorable sur le bilan d'oxygène, notamment l'ammoniaque et les nitrites.

La pollution causée par le rejet des différentes substances dangereuses relevant de la liste II doit être réduite. Tout rejet effectué dans les eaux et susceptible de contenir une des substances relevant de la liste II est soumis à une autorisation préalable, délivrée par l'autorité compétente et fixant les normes d'émission. Ces normes se fondent sur les objectifs de qualité de l'eau. En vue de réduire la pollution, les États établissent des programmes de réduction de la pollution intégrant des objectifs de qualité de l'eau. Ces programmes peuvent contenir des dispositions spécifiques relatives à la composition et à l'emploi de substances ou de groupes de substances ainsi que de produits, et ils tiennent compte des derniers progrès techniques économiquement réalisables. Ces programmes fixent les délais de leur mise en œuvre.

Si nécessaire, les listes I et II peuvent être révisées, complétées et, le cas échéant, certaines substances peuvent être transférées de la liste II à la liste I.

En vertu de la DCE de l'UE, le système de valeurs limites décrit ci-dessus pour les substances dangereuses sera progressivement mis en place fin 2013.

**Encadré 18. Le système des meilleures techniques disponibles dans l'Union européenne**

La notion de meilleures techniques disponibles (MTD), est l'un des piliers de la législation environnementale de l'UE portant sur la pollution industrielle. Définie dans la Directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution, dite Directive «IPPC»[52], c'est une notion plus large que la notion de meilleure technologie disponible, à laquelle fait référence la Convention. La différence entre «technologie» et «technique» tient à la portée de ces deux mots. Contrairement aux «meilleures technologies disponibles», au sens de la Convention, les «meilleures techniques disponibles», au sens de la Directive IPPC, intègrent également d'importants aspects non-techniques, tels que les méthodes de gestion et les impacts environnementaux d'une installation tout au long de son cycle de vie (par exemple l'impact de son démantèlement sur l'environnement).

[52] Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

Afin de promouvoir une interprétation uniforme des meilleures techniques disponibles par les États Membres de l'UE, la Commission européenne a mis en place un échange d'informations, coordonné par le Bureau européen de l'IPPC (bureau faisant partie du Centre commun de recherche de la Commission européenne). En coopération avec les États Membres et les experts de l'industrie, le Bureau européen de l'IPPC publie et met régulièrement à jour des documents de référence, les BREF (documents de référence sur les MTD) concernant diverses industries. Les BREF sont des documents d'orientation non contraignants, utilisés par les autorités nationales dans les procédures d'autorisation IPPC. Ils renferment des paramètres concernant les rejets d'eaux usées, lesquels peuvent être utilisés par les Parties non-membres de l'UE pour l'application de la Convention. Les BREF sont disponibles sur Internet.

# I. Article 3, paragraphe 1 (d) – Prescriptions plus strictes pouvant aller, dans certains cas, jusqu'à l'interdiction, imposées lorsque la qualité des eaux réceptrices ou l'écosystème l'exigent

**Article 3 (1 (d))**

1. Aux fins de la prévention, de la maîtrise et de la réduction de l'impact transfrontière, les Parties élaborent, adoptent, appliquent des mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques pertinentes en s'attachant autant que possible à les harmoniser, pour faire en sorte, notamment:

…

d) Des prescriptions plus strictes, pouvant aller, dans certains cas, jusqu'à l'interdiction, sont imposées lorsque la qualité des eaux réceptrices ou l'écosystème l'exige;

## 1. Explications générales, analyse et clarification

172. L'expression «prescriptions plus strictes» se réfère d'abord et avant tout à la nécessité d'appliquer dans certains cas (lorsque la qualité des eaux réceptrices ou de l'écosystème l'exige) des conditions plus sévères que celles fixées par les alinéas précédents, à savoir par l'alinéa *a* relatif à la maîtrise de la pollution à la source; par l'alinéa *b* relatif aux autorisations de rejeter; et par l'alinéa *c* relatif à la nécessité de baser les valeurs limites pour les rejets de substances dangereuses sur la meilleure technologie disponible.

173. L'expression «eaux réceptrices et écosystème» signifie bien entendu les cours d'eau, les lacs, les eaux souterraines et autres eaux nationales et transfrontières ainsi que les écosystèmes liés à l'eau et les écosystèmes terrestres situés sur le bassin hydrographique tel qu'il est défini dans la Convention[53].

174. Le terme «interdiction» signifie bien entendu soit l'interdiction de rejeter (par exemple en recueillant les eaux usées et en les traitant en circuit fermé ou encore en les évacuant sur des sites spéciaux) soit, d'une façon plus générale, l'interdiction d'une activité humaine.

175. Les pays fixent généralement des valeurs limites relatives à la qualité des eaux de surface, pour divers paramètres chimiques (par exemple l'oxygène dissous, la demande biologique en oxygène, la demande chimique en oxygène, l'azote, le phosphore, le plomb,

[53] Voir également le commentaire de l'article 1 (1).

le cuivre, le mercure et autres substances dangereuses) et divers paramètres biologiques et microbiologiques afin de veiller à la bonne qualité desdites eaux. Les rejets de polluants ont un impact négatif sur l'état de ces eaux de surface. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'évaluer l'impact qu'ont les polluants rejetés sur la qualité des eaux de surface. En plus de la quantité de polluant rejetée par une source de pollution donnée, la qualité des eaux de surface en amont de cette source (l'eau de surface peut être déjà polluée par d'autres sources de pollution situées en amont) et le débit de l'eau de surface sont les principaux éléments de cette évaluation. Plus le débit est faible (par exemple pendant la période estivale), plus la quantité de polluants rejetés doit être faible. Ainsi, les «prescriptions plus strictes» peuvent signifier soit une restriction de la quantité de polluants rejetés par une ou plusieurs sources de pollution soit une interdiction totale des rejets.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

176. Les conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition peuvent être inférées de certaines spécifications contenues dans la Convention.

177. L'article 3 (1 (f)) donne une indication sur la signification de «plus strictes». Ce paragraphe étend l'obligation d'utiliser la meilleure technologie disponible aux rejets de nutriments de sources industrielles et urbaines. Cette obligation est plus rigoureuse que celle définie au paragraphe 1 (c), imposant d'utiliser la meilleure technologie disponible dans le cas des substances dangereuses.

178. L'article 3 (1 (k)) donne une deuxième indication sur l'interdiction de rejeter des eaux usées dans les aquifères souterrains, considérée comme une mesure supplémentaire pour éviter la pollution des eaux souterraines.

179. Pour décider «si la qualité des eaux réceptrices ou de l'écosystème exige des prescriptions plus strictes» il convient de se référer aux dispositions du paragraphe 1 (h) relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et aux autres moyens d'évaluation[54], ainsi qu'aux dispositions du paragraphe 2 relatives aux critères et objectifs de qualité de l'eau[55].

180. Il faut également prendre en considération le fait que la concentration d'une substance dans l'eau réceptrice (par exemple un cours d'eau) dépend de la quantité de substance émise et du débit de l'eau. Pour une quantité donnée de substance émise, la concentration dans le cours d'eau est d'autant plus élevée que le débit d'eau est faible. Ainsi, la «sévérité» des exigences concernant l'émetteur peut également dépendre du débit, c'est-à-dire du régime hydrologique réel. Compte tenu que l'impact potentiel des changements climatiques sur la disponibilité de l'eau et le régime de débit peut se traduire par une baisse du débit de l'eau, il est possible que les exigences vis-à-vis des émetteurs deviennent à long terme plus rigoureuses.

[54] Voir également le commentaire de l'article 3 (1 (h)).

[55] Voir également le commentaire de l'article 3 (3).

## 3. Exemples

**Encadré 19. Protection du fleuve Vardar contre la pollution par le chrome**

L'exploitation de la décharge industrielle a débuté à la fin des années 1950. Aucune réglementation relative aux autorisations environnementales n'existait à cette époque et aucune règle concernant l'exploitation n'était mise en place.

La décharge renferme environ 1 000 000 de tonnes de déchets industriels/dangereux, essentiellement des résidus métallurgiques contenant des quantités importantes de chrome hexavalent ($Cr^{+6}$). Les déchets contenant du chrome ont été produits par une usine d'engrais, faisant partie d'un grand complexe industriel. Ils ont été déposés pendant plusieurs décennies.

Le choix du lieu d'implantation de la décharge n'a fait l'objet d'aucune évaluation de l'impact sur l'environnement. Elle a été installée sur un petit affluent direct du Vardar, le plus grand fleuve de l'ex-République yougoslave de Macédoine. Le Vardar est un cours d'eau transfrontière qui coule de l'ex-République yougoslave de Macédoine vers la Grèce voisine.

La région où se trouve la décharge fait partie du bassin hydrographique d'un vaste système aquifère souterrain, qui fournit une grande partie de l'eau potable de Skopje, la capitale de l'ex-République yougoslave de Macédoine. Cette source d'eau potable est connue sous le nom de source de Rasce.

Pendant la construction de la décharge, le cours d'eau a été capté dans des tuyaux en béton lesquels se sont effondrés dans les années qui ont suivi, en raison de l'énorme poids de déchets ayant été déposés par dessus. Cela a établi un contact direct entre le cœur de la décharge et le cours d'eau, entraînant donc une grave pollution directe de celui-ci et par voie de conséquence du fleuve Vardar. De plus, du fait qu'aucun système de revêtement n'a été mis en place lors de la construction de la décharge, les eaux souterraines des alluvions du Vardar ont également été polluées, ce qui met potentiellement en danger la source de Rasce.

La décharge était au départ la propriété du complexe industriel d'État de Jugohroma, puis elle a été vendue à un exploitant privé. Le nouvel exploitant a été autorisé à commencer l'exploitation du complexe industriel à condition qu'aucun nouveau déchet ne soit déposé dans la décharge. En conséquence, il a été convenu que l'État assumerait la responsabilité de la remédiation de la pollution historique due à la décharge industrielle.

Le projet de remédiation a été mis en place en 2002-2003. Il a été géré par le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine. Le financement a été assuré par le programme OBNOVA de l'UE à hauteur d'environ 1 million d'euros.

Le processus de remédiation inclut diverses mesures techniques, dont:

- Déviation du cours d'eau en amont pour qu'il ne passe plus au cœur de la décharge
- Construction d'un système de drainage en aval de la décharge pour l'adduction des eaux souterraines polluées
- Construction d'une conduite pour transporter l'eau souterraine polluée captée vers les stations d'épuration existant sur le complexe du nouvel exploitant, où elle sera traitée avant de rejoindre la surface réceptrice (fleuve Vardar).
- Bio-valorisation des pentes de la décharge, y compris par une couche de couverture

Aucune pollution n'a été déversée dans le Vardar en provenance de la décharge depuis 2005, date à laquelle le système ci-dessus a été mis en service. La station d'épuration traite les eaux polluées conformément aux normes déterminées par la législation. Le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine assume entièrement les coûts de fonctionnement de la station d'épuration, y compris ceux de la main d'œuvre.

Le projet a éliminé toute pollution potentielle de la source de Rasce, qui approvisionne Skopje en eau potable, ainsi que la pollution par le chrome hexavalent en aval, sur le cours du Vardar.

**Encadré 20. Mesures visant à réduire/éliminer la formation de mousse sur la rivière Raba**

Depuis 2003, une importante production de mousse et une dégradation de la qualité de l'eau ont été observées sur la rivière Raba, affluent direct du Danube coulant de l'Autriche vers la Hongrie, près de la frontière entre ces deux pays. Les représentants des deux pays ont entamé une négociation bilatérale afin de résoudre ce problème. Des recherches ont permis de montrer que trois usines de traitement du cuir, situées en Autriche, en amont de la frontière, déversaient leurs eaux usées après traitement, ce qui entraînait la formation de mousse.

À la suite de ces négociations, les Parties ont élaboré un Programme d'action commun en 2007. Lors de la mise en œuvre de ce programme, l'Autriche a (i) adopté des obligations environnementales plus strictes applicables aux tanneries, (ii) pris des mesures pour veiller à ce que les bureaux administratifs intensifient les contrôles effectués dans les usines, et (iii) amélioré les technologies de traitement des eaux usées utilisées dans les usines.

De plus, en 2008, les deux pays ont mis au point des projets et mesures communs pour la réhabilitation écologique de la rivière Raba.

La fréquence et l'importance de l'apparition de mousse sur la rivière a déjà considérablement diminué suite à la mise en œuvre de ces mesures. La solution ne sera définitive que lorsque les programmes communs de mesures mis au point seront pleinement mis en application.

## J. Article 3, paragraphe 1 (e) – Qu'au minimum, l'on applique aux eaux usées urbaines un traitement biologique ou un mode de traitement équivalent

**Article 3 (1 (e))**

1. Aux fins de la prévention, de la maîtrise et de la réduction de l'impact transfrontière, les Parties élaborent, adoptent, appliquent des mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques pertinentes en s'attachant autant que possible à les harmoniser, pour faire en sorte, notamment:

…

e) Qu'au minimum, l'on applique aux eaux usées urbaines, progressivement lorsqu'il y a lieu, un traitement biologique ou un mode de traitement équivalent;

## 1. Explications générales, analyse et clarification

181. Le traitement biologique (traitement secondaire)[56] correspond au processus de traitement des eaux usées par des bactéries aérobies afin d'éliminer ou de réduire les contaminants organiques tels que les déjections animales et humaines, l'ammoniaque, les nitrates et les débris végétaux. La Convention reconnaît qu'en raison des conséquences économiques de l'application du traitement biologique à toutes les eaux usées urbaines, il faudra sans doute procéder étape par étape. Lorsqu'on décide d'avoir recours au traitement biologique, il convient de prendre en compte les facteurs suivants: la dimension de la source de pollution (c'est-à-dire son équivalent habitant ou EH), le débit de l'eau, le volume des eaux réceptrices ainsi que leur état écologique et chimique.

182. Le traitement biologique ne garantit pas l'élimination de certaines bactéries, à savoir celles dont la destruction exige une oxydation par des composés chlorés ou autres agents désinfectants. Toutefois, l'utilisation de ce type de produits chimiques peut affecter l'environnement des eaux réceptrices, et l'alternative de l'oxydation par l'ozone peut se révéler démesurément chère. C'est pourquoi l'élimination des bactéries est habituellement laissée à l'oxydation et au processus d'élimination naturelle se déroulant dans les eaux réceptrices.

183. Pour les petites agglomérations urbaines (EH < 500), il existe une méthode alternative pour le traitement biologique des eaux usées (ou «mode de traitement équivalent» au sens de la Convention): leur traitement dans des zones humides artificielles ou des bassins de décomposition. Il faut tenir compte du fait que cette technique est moins efficace et ne peut pas être utilisée l'hiver, lorsque les processus biologiques naturels sont ralentis ou stoppés.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

184. Les Parties doivent élaborer et publier des réglementations pertinentes applicables au traitement des eaux urbaines résiduaires, à la qualité des émissions et à leur maîtrise. Toute personne ou entreprise rejetant des eaux usées doit avoir une autorisation (un permis ou une licence) délivrée par l'autorité en charge de l'eau ou une autre autorité compétente. Le respect des autorisations doit être contrôlé et examiné par l'institution mandatée à cet effet par l'État.

185. Afin de respecter l'article 3 (1(k)), qui exige que des mesures spécifiques supplémentaires soient prises pour éviter la pollution des eaux souterraines, les rejets des stations d'épuration dans les eaux souterraines ne sont pas autorisés. Les rejets en provenance des réseaux d'assainissement sans traitement préalable doivent être évités. Des exceptions temporaires sont possibles en cas d'accidents ou de travaux urgents de reconstruction d'installations de traitement des eaux usées. Dans le cas où les eaux usées sont déversées dans les estuaires ou les eaux côtières, les limites relatives à la pollution rejetée peuvent être moins strictes.

186. Toutes les eaux usées urbaines provenant des installations définies par les réglementations nationales devront être collectées par des systèmes d'assainissement et faire au moins l'objet d'un traitement biologique avant d'être rejetées dans les eaux de surface. En outre, il pourra être nécessaire d'éliminer l'azote et le phosphore (traitement

[56] Le traitement des eaux usées commence par le traitement primaire, qui utilise des procédés physiques pour séparer les matières flottantes et les solides en suspension et prépare les eaux usées pour un traitement secondaire (c'est à dire biologique) et/ou tertiaire (élimination chimique et/ou biologique des nutriments).

tertiaire) si l'état des eaux réceptrices l'exige. L'autorisation devra également définir clairement les valeurs des concentrations autorisées dans les eaux usées traitées.

187. En fonction de la qualité des boues provenant des stations d'épuration, celles-ci pourront être utilisées à des fins agricoles ou devront être éliminées en tant que déchets dangereux. En aucun cas ces boues ne pourront être rejetées dans les masses d'eau.

188. L'administration publique peut aménager la mise en place progressive des réglementations relatives à l'équipement des stations d'épuration et aux émissions qu'elles génèrent. Les autorisations délivrées peuvent prévoir un calendrier visant à atteindre progressivement les valeurs des concentrations cibles et l'efficacité du traitement des eaux usées dans les stations d'épuration. Les priorités identifiées lors de l'évaluation de l'impact de la pollution des ressources sur l'état des eaux réceptrices devront être prises en compte.

189. Les subventions de l'État et les prêts bancaires peuvent être utilisés pour équiper les agglomérations pertinentes de systèmes d'assainissement et de stations d'épuration. À cet effet, les Parties peuvent élaborer des programmes de réduction de la pollution urbaine précisant l'inventaire des ressources urbaines en matière d'eaux usées, les mesures à mettre en œuvre et des délais correspondants, les coûts prévus ainsi que les sources de financement.

## 3. Exemple

**Encadré 21. Traitement des eaux urbaines résiduaires en vertu des réglementations de l'Union européenne**

La réglementation de l'UE[57] prévoit que toutes les eaux urbaines résiduaires provenant d'installations ayant un EH > 2000[58] devront être collectées par des systèmes d'assainissement et faire au moins l'objet d'un traitement biologique avant d'être rejetées dans les eaux de surface. Les limites pour les émissions des eaux usées traitées sont les suivantes:

| *Indicateur* | *Concentration (mg $O_2$/l)* | *Pourcentage de réduction* |
|---|---|---|
| $BOD_5$[59] | 25 | 70-90 |
| $COD_{Cr}$[60] | 125 | 75 |

En fonction de l'état des eaux réceptrices, l'élimination de l'azote et du phosphore est recommandée pour les stations d'épuration correspondant à un EH > 10 000. On prévoit les résultats suivants dans les eaux usées traitées:

| *Indicateur* | *10 000 < EH < 100 0 00 Concentration (mg/l)* | *EH > 100 000 Concentration (mg/l)* | *Pourcentage de réduction* |
|---|---|---|---|
| $P_{total}$[61] | 2 | 1 | 80 |
| $N_{total}$[62] | 15 | 10 | 70-80 |

Les mêmes exigences figurent dans les «Recommandations relatives au traitement des eaux urbaines résiduaires» élaborées et approuvées par la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR).

---

57 Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

58 «Un équivalent habitant (EH)» correspond à la charge organique biodégradable ayant une demande biochimique d'oxygène en cinq jours ($DB0_5$) de 60 grammes d'oxygène par jour.

59 Demande biochimique en oxygène.

60 Demande chimique en oxygène.

61 Phosphore total.

62 Azote total.

À la suite des dialogues sur les politiques nationales au titre de l'initiative sur l'eau de l'UE, la République de Moldova, en tant que membre de l'ICPDR, a adopté la nouvelle réglementation gouvernementale n° 1141 du 10 octobre 2008, relative aux conditions des rejets des eaux résiduaires provenant des stations d'épuration urbaines dans les masses d'eau naturelles. Les valeurs pour la DBO, la DCO, le P et l'N correspondent à celles fixées par la Directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires[63]. Une valeur a également été fixée pour les matières solides en suspension (35 mg/l, correspondant à 90 %de réduction), comme dans la directive, mais elle prend en considération les particularités nationales.

## K. Article 3, paragraphe 1 (g) – Que des mesures appropriées et les meilleures pratiques environnementales soient mises au point et appliquées en vue de réduire les apports de nutriments et de substances dangereuses provenant de sources diffuses

**Article 3 (1 (g))**

1. Aux fins de la prévention, de la maîtrise et de la réduction de l'impact transfrontière, les Parties élaborent, adoptent, appliquent des mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques pertinentes en s'attachant autant que possible à les harmoniser, pour faire en sorte, notamment:

…

g) Que des mesures appropriées et les meilleures pratiques environnementales soient mises au point et appliquées en vue de réduire les apports de nutriments et de substances dangereuses provenant de sources diffuses, en particulier lorsque la principale source est l'agriculture (on trouvera des directives pour la mise au point des meilleures pratiques environnementales à l'annexe II de la présente Convention);

### 1. Explications générales, analyse et clarification

190. Les apports diffus dans les eaux souterraines et les eaux de surface devront être évités à chaque fois que possible ou fortement réduits grâce à l'adoption de mesures adéquates et au recours aux meilleures pratiques environnementales (par exemple les bonnes pratiques agricoles)[64]. La «meilleure pratique environnementale» correspond à la combinaison la plus appropriée de mesures conduisant à minimiser ou à annuler les apports provenant de sources de pollution. Les mesures appropriées devront mettre en application les connaissances scientifiques actuelles dans le domaine des pratiques agricoles. Ce concept implique la mise en place d'une mesure ou d'une combinaison de mesures permettant d'obtenir l'amélioration et/ou la réduction des apports de nutriments ainsi que des émissions de substances dangereuses, et ce de la manière la plus efficace et la plus économique possible, en prenant en compte l'influence du facteur temps dans l'évaluation de l'impact écologique. Pour une source donnée, la «meilleure pratique environnementale» peut évoluer avec le temps en fonction des combinaisons de mesures appropriées, des

[63] Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

[64] Deux publications spécifiques, élaborées au titre de la Convention, proposent des orientations détaillées sur cette question: Protection des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques; Série de l'eau n°1 ECE/ENVWA/31, Nations Unies, New York, 1993; et Recommandations aux gouvernements des pays de la CEE sur la Protection des eaux intérieures contre l'eutrophisation, 1992 (ECE/CEP/10).

facteurs économiques et sociaux, ainsi que de l'évolution des connaissances scientifiques. L'application de la meilleure pratique environnementale ne devra entraîner ni augmentation de la pollution dans d'autres régions ou dans d'autres parties de l'environnement ni risque accru pour la santé humaine ou les ressources vivantes dans les pays où la réglementation environnementale est moins stricte. Si la réduction des apports résultant de l'utilisation de la meilleure pratique environnementale ne donne pas des résultats acceptables pour l'environnement, des mesures complémentaires devront être appliquées.

191. L'augmentation des nutriments dans les eaux douces peut également provenir des dépôts atmosphériques d'azote oxydé (NOx) et d'azote réduit (NHy) via le cycle de l'azote agricole. Les apports d'azote peuvent conduire à la formation indirecte d'oxyde nitreux, suite au lessivage ou au ruissellement de l'azote ou suite à des pertes gazeuses provenant de la volatilisation d'ammoniac, ainsi qu'à l'émission de monoxyde d'azote (NO) par le biais de la nitrification qui a lieu après l'épandage d'engrais dans les champs, aboutissant à des dépôts de NOx et d'ammoniaque.

192. Les sources de pollution diffuse correspondent généralement à des surfaces importantes, mais dans certains cas des petites sources ponctuelles (fosses septiques domestiques non raccordées à un réseau d'assainissement) peuvent également être considérées comme des sources diffuses.

193. En plus des pesticides utilisés par l'agriculture, les décharges mal gérées et les sites industriels contaminés peuvent également constituer d'importantes sources diffuses de substances dangereuses.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

194. Toutes les Parties sont tenues d'agir systématiquement en vue d'empêcher la dégradation des sols, de tenir un registre de l'état des sols et de mettre en place des mesures préventives. Chaque Partie devra élaborer individuellement des programmes de mesures. Les Parties identifieront les zones présentant des risques spécifiques pour le sol, par exemple des risques d'érosion, de pertes d'humus, de compactage, de salinisation et de glissement de terrain, elles fixeront des objectifs pour réduire ces risques et prendront des mesures pour atteindre ces objectifs. En outre, afin de prévenir une nouvelle accumulation de substances toxiques dans les sols, les Parties dresseront l'inventaire des sites contaminés et des déchets existants, des anciens sites et dépôts industriels ainsi que des sols à forte teneur en toxiques. De plus, les instruments de promotion des méthodes agricoles respectueuses de l'environnement pertinentes doivent être appliqués de manière cohérente et mis en conformité avec les impératifs de la protection des eaux souterraines.

195. Le respect des limites applicables aux substances toxiques dans les sols est un volet important.

196. Parmi les exemples de mesures à élaborer et à mettre en œuvre figurent les actions suivantes:

a) Reboiser les terres agricoles;

b) Éviter d'épandre des engrais et du fumier à des périodes ou dans des zones à haut risque;

c) Utiliser des techniques d'application de fumier différentes;

d) Accroître la diversité des cultures en rotation;

e) Restreindre les activités agricoles sur les zones en pente afin d'éviter l'érosion et le ruissellement;

f) Restaurer/protéger les zones humides;

g) Convertir la production conventionnelle en production biologique;

h) Fournir des conseils/services de vulgarisation aux exploitations agricoles[65];

i) Réglementer l'utilisation des pesticides et des herbicides;

j) Gérer les décharges (utilisation des décharges uniquement pour les déchets pertinents; protection contre le lessivage; clôture);

k) Restaurer les anciens sites industriels contaminés.

## 3. Exemples

**Encadré 22. Réduction de la pollution diffuse provenant de sources non agricoles aux Pays-Bas**

Les Pays-Bas ont adopté une politique générique applicable aux mesures destinées à réduire les sources diffuses provenant d'activités non agricoles susceptibles de provoquer une pollution. Diverses autorités publiques au niveau central (ministères) et au niveau local (provinces, municipalités, conseils de l'eau) ont élaboré ce qu'on appelle les *Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging*, un Programme d'exécution portant sur le traitement des sources diffuses de pollution des eaux. Ce Programme a été élaboré dans le but de mettre en application l'article 11 (3 (h)) de la DCE de l'UE et a été présenté à la Chambre basse du Parlement néerlandais par le ministre de l'Environnement en décembre 2007.

Il comporte trois volets, applicables aux substances dites problématiques, dans le but d'atteindre les objectifs environnementaux de la DCE de l'UE.

Aucune action supplémentaire: cela concerne une catégorie de substances problématiques, parfois interdites depuis très longtemps, qui diffusent à partir des sols pollués ou sont présentes naturellement dans les matières premières telles que le cadmium ou les minerais. Pour cette catégorie de substances, toutes les mesures rentables ont déjà été prises et pour le moment le programme d'exécution considère qu'il n'y a pas grande chose d'autre à faire pour réduire les émissions.

Mesures à prendre au niveau européen: elles concernent une catégorie de substances problématiques pour lesquelles il est possible de réduire les sources, ce qui nécessite toutefois une action européenne préalable en vue d'adopter des mesures de prévention et de contrôle permettant d'assurer des règles du jeu équitables. Exemples de substances appartenant à cette catégorie: les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) dans les pneus de voiture, les émissions provenant de la circulation et des transports, le cuivre et le zinc entrant dans la composition de l'alimentation animale.

Mesures à prendre au niveau national: l'objectif principal du Programme d'exécution concerne cette troisième catégorie de substances problématiques. Une série de mesures variées ont été formulées visant, notamment à: (i) réduire les émissions de produits désherbants chimiques (herbicides) sur les sols durs dans les zones publiques et privées, (ii) limiter les émissions provenant de la navigation commerciale et de loisirs, (iii) réduire les émissions de métaux provenant de matériaux de construction et d'infrastructures (barrières de sécurité, câbles aériens, gouttières et revêtements de toit, par exemple), (iv) limiter l'utilisation et les émissions de produits vétérinaires et (v) réduire l'émission de produits pharmaceutiques à usage humain dans les eaux de surface.

[65] L'éducation informelle pour adultes inclut à la fois des programmes de formation prédéfinis et des méthodes de coaching, de tutorat et de conseil.

**Encadré 23. Modélisation des émissions de nutriments dans le réseau fluvial**

Le modèle MONERIS (Modelling Nutrient Emissions in River System) a été utilisé pour évaluer les émissions de nutriments dans le bassin hydrographique du Danube, en provenance des sources ponctuelles et des voies diffuses. Le modèle est fondé sur des données relatives au débit et à la qualité des eaux ainsi que sur un système d'information géographique (SIG), qui comprend des cartes numériques et de nombreuses données statistiques.

Alors que les émissions ponctuelles provenant des stations d'épuration et des sources industrielles sont rejetées directement dans les cours d'eau, les émissions diffuses dans les eaux de surface proviennent de l'addition de diverses voies d'apport correspondant à des flux de composants distincts. Dans le cas des sources diffuses, il est nécessaire de distinguer les voies d'apport, car elles correspondent à des concentrations en nutriments et à des processus fondamentalement différents. Sept voies d'apport différentes sont prises en considération:

- Les sources ponctuelles (rejets des stations d'épuration urbaines et rejets industriels directs)
- Les dépôts atmosphériques
- L'érosion
- Le ruissellement de surface
- Les eaux souterraines
- Le drainage en tuyaux de terre cuite
- Les zones urbaines pavées.

Tout au long des voies d'apport, entre les sources d'émission et le cours d'eau, les substances subissent des processus multiples de transformation, rétention et pertes. Il est nécessaire de connaître ces processus pour quantifier et prédire les émissions de nutriments dans les cours d'eau, en fonction de leurs sources. La création d'une base de données harmonisées, l'application et l'adaptation du modèle aux conditions particulières du bassin hydrographique du Danube ont été les principales tâches.

Les premiers résultats ont été obtenus par l'Agence fédérale de l'environnement à Berlin et publiés en 2003. Les pays du Danube ont obtenu des résultats portant sur les émissions d'azote et de phosphore pour les diverses voies d'apport, sur la contribution de ces voies aux émissions totales pour le Danube et sur la part imputable à chaque pays du bassin du Danube pour la période 1998-2000 (tonnes/an; pourcentage).

Pour chacun des pays, les analyses comportaient des informations sur:

- Les sources diffuses d'azote et les sources diffuses de phosphore, prises séparément
  - Teneurs dues aux eaux souterraines, au drainage en tuyaux de terre cuite, à l'érosion, au ruissellement de surface, aux dépôts atmosphériques, aux zones urbaines et au cumul des sources diffuses pour chaque nutriment,
  - Concentrations de fond
  - Sources agricoles diffuses
- Les sources ponctuelles d'azote et les sources ponctuelles de phosphore, prises séparément
- Le cumul de toutes les sources

Une version mise à jour est actuellement en phase d'achèvement. Le modèle MONERIS peut être utilisé, dans le cadre des plans de gestion des districts

hydrographiques, en tant qu'outil pour la réduction de la teneur en nutriments.

Pour obtenir de bons résultats il est nécessaire que le pays dispose de suffisamment de données fiables, d'une part, et d'experts formés pour travailler avec le modèle, d'autre part. À cet effet, les experts du bassin du Danube ont été récemment formés. Ils vont utiliser ce modèle pour proposer des scenarii de réduction de la teneur en nutriments.

## L. Article 3, paragraphe 1(h) – Que l'on ait recours à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et à d'autres moyens d'évaluation

**Article 3 (1 (h))**

1. Aux fins de la prévention, de la maîtrise et de la réduction de l'impact transfrontière, les Parties élaborent, adoptent, appliquent des mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques pertinentes en s'attachant autant que possible à les harmoniser, pour faire en sorte, notamment:

…

h) Que l'on ait recours à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et à d'autres moyens d'évaluation;

### 1. Explications générales, analyse et clarification

197. L'obligation faite aux Parties d'entreprendre une EIE, ou d'autres moyens d'évaluation des activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière, est en soi un élément important au sein de l'ensemble des «mesures appropriées» que les Parties sont tenues d'adopter en vue de prévenir, de maîtriser et de réduire l'impact transfrontière, en application de l'article 2 (1) de la Convention. S'agissant d'autoriser des projets susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur les eaux, l'ensemble du processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement favorise la participation du public et la transparence, et permet aux autorités publiques d'adopter, en connaissance de cause, des décisions concernant l'application des obligations de fond de la prévention. Telle est la logique de l'obligation procédurale de l'EIE. La mise en œuvre de l'EIE, y compris au niveau international entre États riverains, avec la participation éventuelle de l'organe commun compétent établi en vertu de l'article 9 (2 (j)) de la Convention, est subordonnée à l'adoption d'une législation nationale imposant l'EIE, dans le cadre d'un régime d'autorisation.

198. L'importance et la cohérence de l'EIE, en tant qu'outil pertinent associant précaution et prévention[66] sont confirmées par divers documents internationaux faisant autorité. Le principe 17 de la Déclaration de Rio prévoit que l'«étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente». En ce qui concerne spécifiquement l'impact transfrontière, il convient de se référer à l'article 7 du Projet d'articles de la Commission du droit international (2001) portant sur la responsabilité internationale pour les conséquences

[66] Commission du droit international, Rapport de la cinquante-troisième session (2001), document A/56/10, Projet d'articles portant sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, commentaire de l'article 7 (4).

préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international[67]. En ce qui concerne spécifiquement les cours d'eau, on pourra se référer à l'article 12 de la Convention de New York[68]. Dans le contexte de la CEE, il convient de faire spécifiquement référence à la Convention d'Espoo, dont le champ d'application transfrontière ne se limite pas aux eaux internationales. Il convient de noter que celle-ci prévoit non seulement, à l'article 2 (3), l'obligation pour les États de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement dans le cas d'activités proposées susceptibles d'avoir un impact transfrontière, mais qu'elle prévoit également un cadre global permettant à la Partie potentiellement touchée de participer à la procédure avant que la décision définitive ne soit prise par la Partie d'origine. En ce qui concerne l'application de l'EIE, la Convention d'Espoo constitue une référence, directement contraignante juridiquement pour les Parties à la Convention sur l'eau qui sont également Parties à la Convention d'Espoo. Elle peut cependant fournir des recommandations juridiques dans ce domaine aux Parties à la Convention sur l'eau, qui ne sont pas Parties à la Convention d'Espoo. Ces recommandations sont susceptibles de devenir indirectement contraignantes également pour les non-Parties à la Convention d'Espoo, dans la mesure où les normes fixées par celle-ci deviendraient une pratique générale coutumière, du moins au niveau paneuropéen.

199. Dans le cadre de la pratique conventionnelle de la CEE, et pour les Parties à la Convention d'Espoo, l'EIE s'applique au niveau du projet pour les activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière (article 2 (7) de la Convention d'Espoo). La préparation et l'adoption de plans, de programmes et, dans la mesure voulue, de politiques et de réglementations sont soumises à l'évaluation stratégique environnementale (ESE), prévue par le Protocole ESE adopté en 2003 (voir également la Directive ESE[69]). Bien que le Protocole ESE ne soit pas encore entré en vigueur, l'ESE n'en est pas moins importante pour l'application de l'article 3 (1(h)) de la Convention sur l'eau, dans la mesure où elle fait partie des «autres moyens d'évaluation» prévus par la disposition dont il est question.

200. L'article 3 (1(h)) portant sur l'EIE facilite l'application de l'article 9 (2(j)), de la Convention, dans la mesure où ce dernier prévoit que les organes communs peuvent participer à la réalisation d'études d'impact sur l'environnement relatives aux eaux transfrontières. Il peut également faciliter l'application de l'article 9 (2(h)), en confiant à ces organes communs la tâche de servir de cadre pour l'échange d'informations sur les utilisations de l'eau et des installations connexes existantes et prévues qui risquent d'avoir un impact transfrontière.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

201. Les Parties à la Convention adopteront une législation nationale instituant un régime d'autorisation pour les activités susceptibles d'avoir un impact sur les eaux transfrontières, lequel imposerait l'EIE comme pré-requis pour l'obtention de l'autorisation. Pour les Parties à la Convention d'Espoo, le champ d'application de la disposition dont il est question recouvre les activités mentionnées à l'Appendice I de la Convention d'Espoo, ainsi

---

67 «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» ( Doc. A/56/10).

68 «Avant qu'un État du cours d'eau mette en œuvre ou permette que soient mises en œuvre des mesures projetées susceptibles d'avoir des effets négatifs significatifs pour les autres États du cours d'eau, il en donne notification à ces derniers en temps utile. La notification est accompagnée des données techniques et informations disponibles, y compris, le cas échéant, les résultats de l'étude d'impact sur l'environnement, afin de mettre les États auxquels elle est adressée à même d'évaluer les effets éventuels des mesures projetées».

69 Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

que les activités à identifier en fonction des critères généraux figurant à l'Appendice III de cette même Convention.

202. Même si les Parties ne sont pas liées par le Protocole ESE (soit parce qu'il n'est pas encore entré en vigueur soit, après son entrée en vigueur, parce qu'elles ne sont pas Parties à ce protocole) ou par la Directive ESE, elles s'efforceront de prendre en considération l'ESE dans le régime d'autorisation des plans et programmes d'activités relevant du champ d'application de la Convention sur l'eau, conformément à l'article dont il est question et conjointement avec l'obligation générale de prendre «toutes les mesures appropriées» de prévention, au titre de l'article 2. Le champ d'application de l'ESE couvre les plans et programmes qui mettent en place les grandes lignes des projets énumérés à l'annexe I du Protocole ESE, ainsi que celles des projets à identifier en fonction des critères généraux figurant à l'annexe III de ce même protocole. Les projets spécifiques à l'eau mentionnés à l'annexe II du Protocole ESE[70] peuvent aider à identifier ces derniers.

203. Les Parties désigneront une ou plusieurs autorités nationales et locales chargées du régime d'autorisation dans le cadre duquel elles sont tenues d'évaluer les EIE ou ESE pertinentes. Les dossiers d'EIE ou d'ESE contiendront, au minimum, les éléments indiqués à l'appendice II de la Convention d'Espoo ou (pour les plans et programmes et, dans la mesure voulue, pour les politiques et réglementations) à l'annexe IV du Protocole ESE.

204. La Partie sous la juridiction de laquelle une activité, plan ou programme susceptible d'avoir un impact environnemental est proposée, devra en informer la Partie riveraine susceptible d'être affectée, et si cette dernière le souhaite, lui fournir le dossier de l'EIE. En conséquence, les Parties concernées entameront des consultations réciproques, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention d'Espoo si elles sont Parties à celle-ci, ou en prenant en compte ces dispositions dans le cas contraire (ainsi que l'article 10 du Protocole ESE pour les plans et programmes et, dans la mesure voulue, pour les politiques et réglementations).

205. Les Parties assureront l'information du public et sa participation à la procédure de l'EIE, ou à la procédure de l'ESE si elle est adoptée, en prenant en considération les normes définies par la Convention d'Aarhus, l'article 3 (8) de la Convention d'Espoo et, le cas échéant, l'article 10 du Protocole ESE.

[70] Voir par exemple ses paragraphes 3, 6, 14, 20, 71, 77, 78, 79, 80 et 82.

## 3. Exemple

**Encadré 24. Évaluation de l'impact sur l'environnement international du projet de mine d'or de Rosia Montana (Roumanie-Hongrie)**

La coentreprise roumano-canadienne Rosia Montana Gold Corporation, a lancé en 1998 un projet de mine d'or à ciel ouvert à Rosia Montana (Verespatak), en Roumanie. Le projet couvrirait une surface totale de 1278 hectares dans le bassin hydrographique supérieur du Mureş/Maros, affluent majeur de la Tisza. La mine prévoit d'utiliser, pour extraire l'or du minerai provenant essentiellement de carrières, une technologie utilisant le cyanure, analogue à celle qui a causé une catastrophe écologique majeure à Baia Mare (Nagybánya) en 2000, mais permettant néanmoins de rejeter une plus faible concentration de cyanure dans le bassin de résidus miniers. Les résidus miniers seraient stockés dans une installation de gestion de résidus constituée par un barrage en enrochement de 185 m de haut représentant un risque potentiel de pollution.

La Hongrie s'est associée à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement au titre de la Convention d'Espoo en 2007 et a transmis un ensemble de questions et de remarques critiques sur le projet. La Hongrie ne soutient pas la mise en œuvre du projet dans la mesure où, d'après les informations complémentaires et les réponses de l'investisseur, celui-ci comporte un risque potentiel pour l'environnement.

À l'heure où ce Guide a été rédigé, aucune décision définitive n'a été prise concernant l'ouverture de la mine, mais la procédure d'Espoo a été un outil important et utile pour identifier les contentieux majeurs et pour clarifier un certain nombre de divergences autour de ce projet.

# M. Article 3, paragraphe 1 (j) – Dispositifs d'intervention

**Article 3 (1 (j))**

1. Aux fins de la prévention, de la maîtrise et de la réduction de l'impact transfrontière, les Parties élaborent, adoptent, appliquent des mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques pertinentes en s'attachant autant que possible à les harmoniser, pour faire en sorte, notamment:

…

j) Que des dispositifs d'intervention soient mis au point;

## 1. Explications générales, analyse et clarification

206. Le plan d'intervention a pour objectif, d'une part d'organiser une réponse efficace à une situation d'urgence ayant un impact sur la qualité de l'eau, le régime des eaux et les écosystèmes aquatiques et écosystèmes connexes, et d'autre part de faciliter, si nécessaire, la coopération au niveau transfrontière, aux diverses phases des situations d'urgence: prévention, préparation, réponse et recouvrement/remédiation.

207. Les dispositifs d'intervention sont mis en place pour répondre à une ou plusieurs situations d'urgence parmi les suivantes: défaillance technique, accidents impliquant des substances dangereuses, catastrophes naturelles telles que les inondations, risques liés au gel, sécheresses, conditions météorologiques extrêmes, sabotage d'installations ou toute autre situation d'urgence.

208. Il est important de souligner que l'obligation faite aux Parties d'élaborer des dispositifs d'intervention doit être envisagée conjointement avec leur obligation de s'informer mutuellement sans délai de toute situation critique susceptible d'avoir un impact

transfrontière et de mettre en place et exploiter des systèmes d'alerte et d'alarme, au titre de l'article 14[71]. En outre, les obligations prévues au titre de la Convention sur l'eau devront être envisagées conjointement avec les exigences concernant les dispositifs d'intervention, définies par la Convention sur les accidents industriels.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

209. Un plan d'intervention coordonné doit inclure:

a) Un plan d'intervention interne, élaboré par l'exploitant et applicable uniquement au niveau national;

b) Un plan d'intervention externe, élaboré par les autorités compétentes, applicable au niveau national et, s'il y a lieu, au niveau international. L'exploitant devra coopérer pleinement avec les autorités compétentes (par exemple les unités d'intervention des Directions de l'eau, les brigades de pompiers, etc.) et leur faciliter l'accès aux installations lorsqu'il y a situation d'urgence. À cet effet, même dans un contexte transfrontière, seul le plan d'intervention externe est pris en considération, le plan d'intervention interne étant néanmoins un important point de départ pour l'élaboration du plan d'intervention externe.

210. Pour élaborer le dispositif d'intervention transfrontière, on peut envisager les options suivantes:

a) Un plan adopté conjointement par les pays partageant le même bassin hydrographique;

b) Des plans élaborés individuellement par les pays riverains suivis de l'harmonisation de leurs dispositions respectives soit directement, soit par le biais d'un éventuel accord séparé. Le dispositif d'intervention transfrontière peut être élaboré dans le cadre des structures de coopération transfrontière existantes (par exemple les commissions des bassins hydrographiques, les réunions de plénipotentiaires pour les eaux transfrontières) ou dans le cadre d'un accord indépendant spécialement dédié au dispositif d'intervention et adopté par les pays riverains.

211. Les Parties élaborent et mettent en œuvre, par le biais d'échanges d'informations, de consultations et d'autres moyens de coopération, des politiques et des stratégies de réduction du risque d'impact transfrontière exceptionnel sur l'eau et les écosystèmes liés à l'eau et améliorent sans cesse les mesures de prévention, préparation, réponse et recouvrement/remédiation à prendre en cas de situation d'urgence. Les Parties devront mettre au point des dispositions juridiques ou des directives concernant les mesures et les normes de sécurité. Elles devront mettre en place et entretenir des sites d'intervention[72] chargés d'atténuer les effets de la pollution accidentelle de l'eau et en informer les autres pays riverains.

212. Les Parties devront désigner des autorités compétentes au niveau national, régional et local, et les doter des compétences nécessaires pour mener à bien les tâches prévues. Chaque Partie devra désigner une autorité nationale responsable de la communication officielle en son nom.

213. Les Parties nommeront une équipe dirigeante et veilleront à minimiser les obstacles administratifs et à faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'intervention

[71] Voir commentaire de l'article 14.

[72] Un site d'intervention réunit les équipes d'intervention, le matériel, le support technique et autres ressources nécessaires à une mobilisation rapide en vue de réduire les effets d'une catastrophe pendant les premières heures et les premiers jours.

concernant leurs bassins hydrographiques nationaux et transfrontières. Les autorités compétentes devront examiner, tester, réviser et mettre à jour régulièrement les plans d'intervention externes, conformément à la législation interne de leur pays.

214. Les Parties devront veiller à ce que les exploitants soient obligés de prendre toutes les mesures nécessaires pour:

a) Exploiter les activités dangereuses en sécurité;

b) Prévenir les accidents industriels et les catastrophes naturelles ayant des effets transfrontières;

c) Coopérer efficacement avec les autorités compétentes.

215. Les Parties riveraines devront s'efforcer de mettre au point un plan d'intervention commun pour le bassin hydrographique concerné afin de faciliter l'application effective des mesures adéquates. À défaut, les Parties riveraines devront s'informer mutuellement de leurs plans d'intervention via l'autorité désignée, s'assurer que les dispositions des plans d'intervention sont harmonisées et s'entendre sur un mécanisme de mise en œuvre coordonnée. Les plans d'intervention transfrontière devront être conformes aux législations nationales des Parties riveraines respectives et prendre en considération les conditions naturelles et socio-économiques du bassin hydrographique concerné.

216. Le plan d'intervention transfrontière devra être concis et facile à exécuter, et devra décrire les mesures concrètes à prendre pour toutes les phases de la situation d'urgence. Il devra comporter des critères clairs pour l'évaluation de la qualité et de la quantité de l'eau; la liste des autorités compétentes et les contacts du centre de liaison; et les modèles de recueil de données à compléter par l'agent responsable. Il devra prévoir l'une des méthodologies d'évaluation et de surveillance des eaux suivantes: soit les Parties riveraines utilisent les mêmes systèmes de contrôle de l'eau et s'accordent sur une méthodologie commune, soit chaque Partie utilise ses propres systèmes de surveillance de l'eau et applique sa propre méthodologie, et dans ce cas il faut prévoir ensuite une harmonisation au moyen de directives claires. Afin de faciliter la communication et de surmonter éventuellement la barrière linguistique, les pays peuvent envisager d'élaborer un système unifié de formulaires de notification. Les plans d'intervention devront prévoir des règles de procédure claires concernant l'information et la participation du public.

## 3. Exemple

**Encadré 25. Plan de réponse harmonisée en cas de pollution accidentelle des eaux des bassins hydrographiques de Körös/Crisuri et Berettyo/Barcau (Hongrie/Roumanie)**[73]

En tant que pays appartenant au bassin du Danube, la Hongrie et la Roumanie font partie du Système d'alerte en cas d'accident et de situation d'urgence (AEWS) mis en place dans le cadre de la Commission Internationale pour la protection du Danube (ICPDR).

La Hongrie et la Roumanie sont parties à la Convention sur les accidents industriels, qui établit les principes applicables à la notification des accidents industriels ayant des effets transfrontières. La coopération entre la Hongrie et la Roumanie en matière de cours d'eau transfrontières est régie par un accord bilatéral. Des projets communs ont été mis en œuvre afin de renforcer la prévention des pollutions accidentelles et les capacités d'intervention.

[73] D'après le rapport «Plan de réponse harmonisé en cas de pollution accidentelle des eaux des bassins hydrographiques de Körös/Crisuri et Berettyo/Barcau» (KSZI).

Le projet de «Gestion transfrontière du bassin hydrographique de Körös/Crisuri, un sous-bassin de la Tisza/Tisa» a été mis en place avec succès entre 2005 et 2007 pour permettre aux autorités hongroises et roumaines d'appliquer dans ledit bassin hydrographique une politique de développement durable reposant sur une gestion équilibrée des ressources en eau, permettant à la fois de satisfaire les besoins des usagers et de préserver les écosystèmes et les milieux aquatiques. Le projet prévoyait l'application de la DCE de l'UE via différents groupes de tâches. L'un de ces groupes de tâches a porté sur le dispositif d'intervention. Les administrations nationales (par exemple les ministères de l'Environnement, les directions régionales) des deux pays étaient impliquées. L'Office International de l'Eau (OIEAU) a apporté son soutien au projet.

Après les rejets accidentels de produits pétroliers survenus en 1994, il était indéniablement nécessaire d'élaborer un plan d'intervention commun harmonisé pour le bassin hydrographique de Berettyó/Barcau. En juin 1999, les experts roumains et hongrois sont parvenus à un accord concernant les problèmes les plus critiques et ils ont défini, dans un premier temps, les éléments principaux du plan.

L'objectif général du projet était d'élaborer un plan d'intervention cohérent et harmonisé pour l'ensemble du bassin hydrographique de Berettyó/Barcau, prenant en compte les meilleures pratiques internationales en matière de réponse aux événements de pollution transfrontalière. Lors de l'élaboration de ce plan harmonisé de prévention et d'intervention en cas de pollution accidentelle des eaux, on a pris en considération les plans d'intervention existants, les systèmes de contrôle de la qualité de l'eau, l'état des eaux de surface et des eaux souterraines et les utilisations des eaux susceptibles d'être touchées par une pollution accidentelle. En outre, on a dressé la liste (inventaire) des sources potentielles de pollution accidentelle des eaux dans les deux pays.

Le plan est censé présenter une analyse des pratiques actuelles, en vue de les harmoniser entre les pays. Lors de l'élaboration des directives pratiques, concernant par exemple la surveillance des eaux et la gestion des accidents, ce plan servira de base et permettra une coopération plus efficace entre les organismes régionaux des autorités hongroises et roumaines, conformément à la décision commune.

En ce qui concerne les résultats du projet, des sessions de formation portant sur l'intervention en cas de pollution accidentelle de l'eau, sont organisées régulièrement à l'intention de toutes les directions hongroises de l'eau. Des experts des directions de l'eau voisines et des inspections de l'environnement y sont également invités.

Par ailleurs, la création d'un centre de formation sur la protection accidentelle des eaux est également étudiée, dans le cadre d'un projet PHARE (Pologne, Hongrie, Aide à la Restructuration Économique) en lien avec le développement de certains éléments de la DCE de l'UE.

## N. Article 3, paragraphe 2 – Limites d'émission pour les rejets dans les eaux de surface à partir de sources ponctuelles, fondées sur la meilleure technologie disponible

**Article 3 (2)**

2. À cette fin, chaque Partie fixe, en se fondant sur la meilleure technologie disponible, des limites d'émission pour les rejets dans les eaux de surface à partir de sources ponctuelles, limites qui sont expressément applicables aux différents secteurs industriels ou branches de l'industrie d'où proviennent des substances dangereuses. Au nombre des mesures appropriées, visées au paragraphe 1 du présent article, pour prévenir, maîtriser et réduire les rejets de substances dangereuses dans les eaux à partir

de sources ponctuelles ou diffuses peut figurer l'interdiction totale ou partielle de la production ou de l'emploi de ce genre de substances. Les listes de ces secteurs industriels ou branches de l'industrie et les listes des substances dangereuses en question, qui ont été établies dans le cadre de conventions ou règlements internationaux applicables dans le domaine visé par la présente Convention, sont prises en considération.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

217. Concernant les sources ponctuelles, les Parties utilisent la meilleure technologie disponible afin de minimiser ou d'éliminer les apports.

218. Dans son annexe I, la Convention précise que la meilleure technologie disponible implique le recours au dernier stade de développement des procédés, équipements ou méthodes d'exploitation indiquant qu'une mesure donnée est applicable dans la pratique pour limiter les émissions, les rejets et les déchets. La Convention précise en outre quels sont les éléments à prendre en compte pour déterminer si un ensemble de procédés, d'équipements et de méthodes d'exploitation constitue la meilleure technologie disponible. L'une des questions importantes abordées est celle de la faisabilité économique[74].

219. L'article 3 (2) contient une référence importante à des «listes de ces secteurs industriels ou branches de l'industrie et des listes des substances dangereuses en question, établies dans le cadre de conventions ou règlements internationaux applicables dans le domaine visé par la présente Convention». Il s'agit en fait de la seule disposition de la Convention qui fasse allusion à des obligations en vertu d'autres conventions internationales importantes.

220. De toute évidence, les conventions et règlements internationaux «applicables» sont essentiellement les instruments portant sur la pollution de l'eau douce en provenance de sources ponctuelles et diffuses, et comprennent à la fois des traités à l'échelle de l'ensemble du bassin hydrographique et des accords concernant une activité ou une substance spécifique. Certains accords multilatéraux tels que la Convention sur la protection du Danube contiennent, en plus des obligations générales, des annexes techniques, portant sur certaines questions nécessitant un développement plus poussé. Ainsi, l'annexe II «Secteurs industriels et substances dangereuses» de la Convention sur la protection du Danube contient une liste des secteurs industriels et des industries, et une liste indicative des substances et groupes de substances dangereux, dont le rejet, en provenance de sources ponctuelles et non ponctuelles, doit être évité ou considérablement réduit. La Convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures et son Protocole additionnel de 1991 constituent un bon exemple d'accord portant sur un polluant spécifique.

221. Les conventions internationales mentionnées à l'article 3 (2), ne se limitent pas exclusivement aux ressources en eau douce. Les instruments juridiques portant sur la pollution marine d'origine tellurique sont à cet égard tout aussi importants. Un certain nombre d'accords de ce type existent dans la zone où s'applique la Convention sur l'eau. Il s'agit notamment des Conventions sur les mers régionales, des protocoles et autres instruments, tels que les plans d'action, concernant l'Arctique, la mer Noire, la mer Baltique, la mer Caspienne, la mer Méditerranée, la mer du Nord et l'Atlantique Nord.

222. La plupart de ces accords contiennent une liste des activités potentiellement nocives et des substances dangereuses. Par exemple, en 1996, un protocole méditerranéen sur les sources et les activités situées à terre[75] indique (annexe I) les secteurs d'activité et

[74] Voir également le commentaire de l'article 3 (1 (c) et (f)).

[75] «Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre» tel qu'amendé à Syracuse le 7 mars 1996.

catégories de substances qui doivent être pris en compte lors de l'élaboration des plans d'action, programmes et mesures pour l'élimination de la pollution provenant de sources et activités situées à terre. Une liste similaire figure dans l'une des annexes du Protocole relatif à la mer Noire, portant sur les sources et les activités situées à terre.

223. L'article 3 (2) se réfère aux conventions mais aussi aux «règlements». Ces derniers correspondent à un assez large éventail d'instruments par le biais desquels les institutions dirigeantes imposent des obligations et des contraintes aux comportements du secteur public et privé. La plupart des conventions sur les mers régionales mettent en place des mécanismes institutionnels chargés de faire adopter divers instruments, contraignants et non contraignants. Ainsi la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Commission OSPAR) adopte des décisions contraignantes ainsi que des recommandations sur un large éventail de questions dont la maîtrise de la pollution en provenance de sources ponctuelles et diffuses. La décision OSPAR 98/4, par exemple, fait partie de ces instruments. Elle porte sur les plafonds d'émission et de rejet applicables à la fabrication du chlorure de vinyle monomère (CVM), y compris la fabrication du 1,2-dichloroéthane (DCE). La Commission OSPAR formule des recommandations sur les mesures à prendre concernant les sources de pollution ou les zones à risques. Ces recommandations doivent être mises en application par les Parties contractantes dans leur législation nationale.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

224. Les Parties définissent des valeurs limites d'émission pour les rejets provenant de sources ponctuelles[76].

225. Les Parties doivent s'efforcer de limiter les rejets, dans les différentes branches de l'industrie, en appliquant les paramètres en vigueur et, lorsque c'est nécessaire, les paramètres relatifs aux substances spécifiques.

226. Les Parties doivent fixer des valeurs limites quantitatives et qualitatives (charge et concentration) pour les rejets et émissions directs et indirects; les valeurs limites d'émission peuvent être fixées pour certains groupes ou catégories de substances.

227. Les valeurs limites pour les émissions contenant des substances dangereuses pour l'eau doivent être indiquées dans des autorisations spéciales ou faire l'objet d'une licence officielle.

## 3. Exemple

**Encadré 26. Ordonnance relative aux eaux usées en Allemagne**

Depuis 1976 en Allemagne, en vertu de la Loi fédérale sur l'eau, des exigences minimales s'appliquent à l'échelle nationale en matière de rejets d'eaux usées dans les masses d'eau et donc en matière d'incidence, de prévention et de traitement des eaux usées. Depuis 1996, ces exigences minimales se fondent sur la meilleure technologie disponible, ce qui revient à dire que la charge de pollution admissible dépend de la capacité des industries concernées à minimiser les émissions dans l'eau en ayant recours

[76] Les directives du Conseil des Communautés européennes suivantes constituent des exemples: Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires; Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution; Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté et ses directives filles.

à des processus progressifs, techniquement et économiquement réalisables. Cela s'applique aux rejets directs. En 1986, un cadre réglementaire national uniforme a été adopté pour les rejets indirects. Depuis 1996, les exigences minimales ne sont plus prescrites par des dispositions administratives, mais définies par une ordonnance statutaire adoptée par le Gouvernement fédéral. Il s'agit de l'ordonnance relative aux eaux usées, prise par le Gouvernement fédéral en mars 1997; depuis cette date, les règles existantes, correspondant aux directives administratives en matière d'eaux usées applicables aux diverses industries, ont été progressivement intégrées dans l'ordonnance. La définition nationale uniformisée de la meilleure technologie disponible applicable au rejet des eaux usées contribue fortement à simplifier les procédures, tout en maintenant un niveau élevé de protection de l'environnement.

À ce jour, quelque 53 annexes spécifiques concernant l'industrie ont été ajoutées à l'ordonnance relative aux eaux usées. L'annexe 1 de l'ordonnance relative aux eaux usées concerne les eaux usées domestiques et urbaines, tandis que les autres annexes concernent les segments particuliers du commerce et d'industrie. L'annexe 38, par exemple, réglemente les exigences relatives aux eaux usées provenant de la production textile et des usines d'achèvement textile.

## O. Article 3, paragraphe 3 – Critères et objectifs de qualité de l'eau

**Article 3 (3)**

3. En outre, chaque Partie fixe, lorsqu'il y a lieu, des objectifs de qualité de l'eau, et adopte des critères de qualité de l'eau en vue de prévenir, de maîtriser et de réduire l'impact transfrontière. Des indications générales sont données à l'annexe III de la présente Convention pour définir ces objectifs et ces critères. Lorsque cela est nécessaire, les Parties s'efforcent de mettre à jour cette annexe.

### 1. Explications générales, analyse et clarification

228. Il est important de noter que l'article 3 (3) débute par les mots «En outre ...», faisant ainsi référence à l'article 3 (1 et 2), relatif à la fixation de limites d'émission pour les rejets. La Convention adopte ainsi une «approche combinée», qui fixe d'une part des limites d'émission et définit d'autre part, d'un commun accord, la qualité des eaux réceptrices.

229. Le concept de critères et objectifs de qualité de l'eau est apparu dans les années 1980. Peu de temps après l'adoption de la Convention, les signataires ont élaboré des lignes directrices détaillées et formulé des Recommandations aux Gouvernements des pays de la CEE, sur les critères et objectifs de qualité de l'eau[77] lesquelles ont finalement été approuvées lors de la première session de la Réunion des Parties (Helsinki, 1997). Lors de l'élaboration de la DCE de l'UE, les États membres de l'UE ont développé le concept de critères et objectifs de qualité de l'eau, en y intégrant des obligations en matière de respect de la qualité de l'eau et des objectifs écologiques. De plus, le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention sur l'eau exige que les Parties fixent des objectifs de qualité de l'eau (qualifiés de cibles dans cet instrument), notamment pour la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines.

230. Les critères de qualité de l'eau correspondent à des niveaux de concentration, minimale pour l'oxygène et maximale pour les substances contenues dans l'eau, tels qu'ils n'affectent aucune forme spécifique d'utilisation de l'eau (eau potable, eau pour

[77] Voir également Série de l'eau n° 1, partie II (ECE/ENVWA/31).

l'abreuvement du bétail, eau utilisée pour l'irrigation, eau utilisée à des fins récréatives, eau utilisée par la vie aquatique). Ces critères résultent d'études scientifiques (par exemple les résultats de tests de toxicité en laboratoire, généralement divisés par un facteur de sécurité de 10 à 1000 pour tenir compte des incertitudes). En principe, ils sont valables pour tous les pays, même si des adaptations sont parfois nécessaires pour tenir compte des habitudes propres à chaque pays en matière d'utilisation de l'eau et/ou de comportement humain. En matière de critères de qualité de l'eau, le travail portant sur les exigences de qualité relatives à l'eau potable, mené sous les auspices de l'Organisation mondiale de la santé, est un exemple bien connu.

231. Les objectifs de qualité de l'eau (également appelés objectifs chimiques et écologiques dans la DCE de l'UE ou cibles dans le Protocole sur l'eau et la santé) doivent être développés car l'eau des bassins hydrographiques est utilisée à des fins multiples. Les objectifs de qualité se fondent sur les critères mentionnés ci-dessus, mais ils sont le résultat d'un processus de négociation entre les parties prenantes (qui englobe des considérations d'ordre économique et financier, et s'accompagne d'un calendrier de mise en conformité) au sein des pays de la CEE (Convention sur l'eau et Protocole sur l'eau et la santé) ou des pays de l'UE (DCE de l'UE, Directive sur l'eau potable[78], par exemple). En ce qui concerne les objectifs écologiques, la DCE de l'UE ne propose que des indicateurs qualitatifs.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

Critères de qualité de l'eau

232. Les Parties à la Convention examineront l'applicabilité des critères de qualité de l'eau existants (avant d'entamer d'autres recherches), en particulier en ce qui concerne l'utilisation de l'eau potable, la réutilisation des eaux usées pour l'irrigation, l'utilisation des boues dans l'agriculture et le maintien de la vie aquatique. Ils devront être intégrés dans la réglementation et les recommandations nationales ou internationales.

Objectifs de qualité de l'eau

233. Les États Membres de l'UE[79], sont liés par les dispositions de la DCE de l'UE, dont le texte répond aux exigences de la Convention. Actuellement, il ne semble pas nécessaire que ces pays prennent d'autres mesures que celles prévues par cette directive et les directives connexes, telles que la Directive sur les eaux souterraines[80].

234. D'autres pays de la CEE ont également fixé des objectifs de qualité de l'eau. Dans de nombreux cas, l'expérience montre cependant que ces objectifs sont fondés sur des hypothèses irréalistes et ne sont pas respectés. Il est conseillé aux pays non membres de l'UE de suivre les Recommandations aux gouvernements des pays de la CEE, sur les critères et objectifs de qualité de l'eau. En outre, ces mêmes pays pourraient également

---

78 Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

79 Pour les Parties qui ne sont pas membres de l'UE, il convient de souligner que le système de normes et objectifs de qualité de l'eau de l'UE ne suit pas de façon stricte la distinction entre «critères» et «objectifs» présentes dans la Convention et les indications fournies par les «Recommandations aux Gouvernements des pays de la CEE, sur les critères et objectifs de qualité de l'eau». De plus, ce système est actuellement en cours de révision puisque le Directive-cadre sur l'eau a fixé un calendrier prévoyant le réexamen complet de toutes les normes et le remplacement de la législation préexistante d'ici à 2013.

80 Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration.

envisager de se conformer aux dispositions de la DCE de l'UE, quitte à procéder aux adaptations nécessaires pour prendre en compte leur capacité technique, économique et financière. Un certain nombre de pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) sont en train de revoir leurs systèmes de classification de la qualité de l'eau[81].

## 3. Exemple

**Encadré 27. Coopération bilatérale et accord concernant des critères et un système d'évaluation communs entre la Slovaquie et la Pologne et la République tchèque en vue de l'application de la DCE de l'UE**

Avant que la Slovaquie, la République tchèque et la Pologne ne soient devenues membres de l'UE, la Slovaquie a adopté une approche similaire avec les deux autres pays aux fins de la mise en place de critères et d'évaluation des eaux transfrontières. À l'heure actuelle, les trois pays mettent en application la DCE de l'UE pour l'évaluation de l'état des eaux, et terminent la première évaluation, basée sur les données de 2007.

Étant donné qu'il existe depuis longtemps une coopération entre la Slovaquie et la Pologne et que la méthode d'évaluation utilisée par la Slovaquie et la République tchèque est historiquement identique (quand les deux pays formaient la Tchécoslovaquie), il n'y a pas eu de problèmes importants dans la coopération sur l'évaluation des eaux transfrontières en vue de l'application de la DCE de l'UE (jusqu'en 2007).

Lors de la première étape de la coopération, des experts des deux pays ont choisi des profils pour les échantillonnages d'eau, et ont défini d'un commun accord les paramètres à surveiller dans les eaux transfrontières, la fréquence et les dates de l'échantillonnage commun. De même, ils se sont mis d'accord sur les méthodes d'analyse, les normes de référence pertinentes et les méthodes de calcul statistique.

Ils ont décidé de surveiller les groupes de paramètres suivants:

– Paramètres relatifs à l'oxygène (teneur en oxygène, saturation en oxygène, DCO, $DBO_{5,}$ ...)

– Nutriments ($N\text{-}NH_4^+$, $N\text{-}NO_3^-$,$P\text{-}PO_4^{3-}$, N total, P total ….)

– Paramètres physico-chimiques

– Paramètres biologiques

– Paramètres microbiologiques

– Métaux pertinents

– Polluants organiques pertinents

[81] Dans les pays de l'EOCAC, les concentrations maximales admissibles (CMA) ( ПДК en russe) pour les différentes substances dans l'eau sont retenues comme objectifs de qualité de l'eau. Ces CMA représentent des critères «d'absence de risque» pour une quelconque utilisation de l'eau. L'élaboration actuelle d'un nouveau système de classification de la qualité de l'eau dans la République de Moldova est à cet égard un exemple frappant. Elle se fonde sur un processus consultatif entre ministres de l'Environnement et de la Santé, dans le cadre d'un projet TACIS (Assistance technique à la Communauté des États Indépendants) et sur un processus de dialogue concernant les politiques nationales relatives à la gestion intégrée des ressources en eau. Ce système, qui devrait être adopté par le Gouvernement moldave courant 2009, utilise les valeurs de CMA et/ou les critères de qualité de l'eau de quelque 80 paramètres de la qualité de l'eau pour des eaux de classe I et un ensemble d'objectifs «négociés» de qualité de l'eau pour les autres classes (classes II–V).

Les paramètres, principalement les métaux et les substances organiques, ont été réexaminés et mis à jour en fonction des besoins réels. Les programmes de surveillance ont été modifiés compte tenu des résultats de l'évaluation de l'eau de l'année ou des années précédente(s) et des informations concernant les nouvelles sources de pollution, l'utilisation de pesticides, l'élimination des sources de pollution, etc. Les modifications des programmes de surveillance des eaux transfrontières ont d'abord été définies d'un commun accord par les experts compétents des deux pays puis soumises, pour approbation, à la Commission pour les eaux transfrontières.

La deuxième étape de la coopération, à savoir l'évaluation de l'eau, s'est déroulée différemment avec la Pologne et avec la République tchèque.

Coopération bilatérale et accord avec la Pologne concernant des critères et un système d'évaluation communs

Pour chacun des paramètres surveillés, les experts ont comparé les données mesurées dans les deux pays. Lorsque les valeurs comparées étaient différentes dans les deux pays, les experts se sont mis d'accord sur une valeur commune. Les séries de valeurs obtenues pour chaque paramètre ont fait l'objet d'une analyse statistique. La valeur finale a déterminé le classement de l'eau dans l'une des catégories de qualité, allant de I à V (I étant la meilleure qualité). Ce système de classification pour l'évaluation de l'eau a été communément approuvé. Les résultats de l'évaluation de tous les paramètres ont été publiés sous forme de tableau, analysés et commentés par des experts, et ont également été comparés aux résultats de l'année, ou des années, précédente(s). L'évaluation de la qualité de l'eau pour une année donnée a été approuvée par la Commission pour les eaux transfrontières.

Coopération bilatérale et accord avec la République tchèque concernant des critères et un système d'évaluation communs

Les données concernant les principaux paramètres de la qualité de l'eau (paramètres relatifs à l'oxygène, nutriments, certains paramètres physico-chimiques) obtenues dans les deux pays ont été analysées statistiquement ensemble, pour chacun des paramètres à surveiller, et la valeur finale a été comparée à une valeur «prospective» (souhaitable), conjointement adoptée sur la base de critères nationaux validés (ordonnance gouvernementale) dans les deux pays. Les résultats de l'évaluation de ces paramètres ont été publiés sous forme de tableau, analysés et commentés par des experts, et ont également été comparés aux résultats de l'année, ou des années, précédente(s). Pour les paramètres contrôlés à une fréquence moindre (par exemple les métaux, les substances organiques) un traitement statistique adéquat a été choisi conjointement et les résultats, ainsi que les commentaires des experts, ont été inclus dans l'évaluation des eaux transfrontières. L'évaluation de la qualité de l'eau pour une année donnée a été approuvée par la Commission pour les eaux transfrontières.

# Partie II Dispositions applicables aux parties riveraines

## A. Article 9, paragraphe 1 – Accords bilatéraux et multilatéraux

**Article 9 (1)**

1. Les Parties riveraines concluent, sur une base d'égalité et de réciprocité, des accords bilatéraux ou multilatéraux ou d'autres arrangements, quand il n'en existe pas encore, ou adaptent ceux qui existent lorsque cela est nécessaire pour éliminer les contradictions avec les principes fondamentaux de la présente Convention, afin de définir leurs relations mutuelles et la conduite à tenir en ce qui concerne la prévention, la maîtrise et la réduction de l'impact transfrontière. Les Parties riveraines précisent le bassin hydrographique ou la (ou les) partie(s) de ce bassin qui fait (font) l'objet d'une coopération. Ces accords ou arrangements englobent les questions pertinentes visées par la présente Convention ainsi que toutes autres questions au sujet desquelles les Parties riveraines peuvent juger nécessaire de coopérer.

### 1. Explications générales, analyse et clarification

235. L'article 9 (1) prévoit l'obligation pour les Parties riveraines de conclure des accords ou autres arrangements, afin de définir leurs relations mutuelles et la conduite à tenir en ce qui concerne la prévention, la maîtrise et la réduction de l'impact transfrontière. Cette disposition reflète le fait que la Convention est un cadre définissant les paramètres réglementaires et institutionnels fondamentaux applicables aux activités et aux mesures de coopération bilatérale et multilatérale, entre les Parties riveraines notamment, dans le but d'atteindre l'objectif principal de la Convention. Le préambule de la Convention souligne que la coopération entre pays membres en matière de protection et d'utilisation des eaux transfrontières doit se traduire en priorité par l'élaboration d'accords entre pays riverains des mêmes eaux, surtout lorsqu'il n'en existe pas encore.

236. L'article 9 doit être lu et appliqué conjointement avec l'article 2 (6). Ce dernier consacre l'obligation générale pour les Parties riveraines de coopérer[82], alors que l'article 9 définit les moyens et le cadre permettant de mettre en application ladite obligation.

237. L'objectif premier de l'article 9 (1) est de faciliter la négociation d'accords bilatéraux et multilatéraux concernant les eaux transfrontières entre Parties riveraines, étant entendu que «le meilleur moyen d'assurer l'utilisation, la protection et le développement optimales d'un cours d'eau international déterminé consiste à conclure un accord étroitement adapté aux caractéristiques de ce cours d'eau ainsi qu'aux besoins des États intéressés»[83].

238. La Convention sur l'eau se distingue des autres instruments internationaux portant sur le même domaine par le fait que l'article 9 (1) dispose qu'il est obligatoire de conclure ... «des accords ou autres arrangements», disposition considérée comme la principale valeur ajoutée de la Convention. Cette obligation, conjointement avec l'obligation de créer des organes communs (art. 9 (2)) et de développer la coopération institutionnelle (art. 2 (6), 10, 11, 12, 13, 14 et 15), fait de la Convention un instrument unique et constitue un mécanisme efficace pour faciliter l'application des autres dispositions de la Convention.

---

[82] Voir commentaire de l'article 2 (6).

[83] Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1994, vol. II, deuxième partie, p. 98.

239. L'obligation de conclure des accords ou autres arrangements ne s'applique qu'aux Parties riveraines à l'égard des autres Parties riveraines, autrement dit cette obligation ne s'applique pas aux Parties riveraines à l'égard des États non-Parties à la Convention. Toutefois, l'article 17 (2 (b)) de la Convention prévoit que les Parties «se font part des enseignements qu'elles tirent de la conclusion et de l'application d'accords bilatéraux et multilatéraux ou d'autres arrangements touchant la protection et l'utilisation des eaux transfrontières, auxquels une ou plusieurs d'entre elles sont Parties» en soulignant également que les efforts déployés par les Parties en vue de coopérer avec les non-Parties, à travers la conclusion d'accords ou autres arrangements contribuent de façon importante à prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière et à protéger les eaux transfrontières et l'environnement marin.

240. Le terme «accords» se réfère à des accords formels relevant du champ d'application de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) (Convention de Vienne) et qui, par conséquent, se présentent sous forme écrite. L'expression «autres arrangements» désigne des accords moins formels, ainsi que d'autres formes de coopération et d'entente mutuelle entre les Parties riveraines. Il convient de souligner qu'il ne faut en aucun cas considérer ces «autres arrangements» comme des instruments non-contraignants. En effet, plusieurs dispositions de la Convention (art. 9 (1, 2), art. 11 (1), art. 12, art. 13 (1), art. 17 (2 (b)) se réfèrent aux «autres arrangements» sur un pied d'égalité avec les «accords», lorsqu'il s'agit de définir les obligations des Parties. Les «accords ou autres arrangements» peuvent constituer une partie des décisions ou des documents définitifs d'une conférence internationale ou d'une réunion diplomatique bilatérale ou multilatérale. Les «accords et autres arrangements» englobent aussi les cas où des dispositions portant sur la coopération en matière d'eaux transfrontières font partie d'un accord plus large sur la protection de l'environnement ou d'un accord de coopération économique.

241. La première phrase de l'article 9 (1) renferme un autre concept important, qui prévoit que cette obligation particulière doit venir en complément des accords de coopération conclus par les Parties riveraines avant que la Convention ne soit entrée en vigueur pour ces Parties. Il exhorte les Parties riveraines à conclure des accords quand il n'en existe pas encore, et il n'exige pas l'extinction de ceux qui existent. La Convention oblige toutefois les Parties riveraines à adapter les accords ou autres arrangements existants «lorsque cela est nécessaire pour éliminer les contradictions avec les principes fondamentaux de la présente Convention». La référence aux «principes fondamentaux» ne devrait pas être interprétée de manière restrictive, de façon à se référer uniquement aux dispositions qui coïncident avec les principes reconnus du droit international de l'environnement. Elle doit être comprise dans le sens ordinaire de son libellé, indiquant que les accords sur l'eau préexistant entre les Parties riveraines ne doivent pas contrevenir aux dispositions fondamentales de la Convention elle-même. Dans le même temps, la référence aux «principes fondamentaux» de la Convention permet d'éviter d'avoir à énumérer une par une les dispositions de la Convention, en cas de nécessité d'adapter des accords existants à la Convention.

242. Les mesures visant à adapter les accords ou autres arrangements existants peuvent recourir à des amendements du texte des instruments existants ou à l'adoption de protocoles additionnels, mémorandums, etc. Pour les Parties riveraines qui ont déjà un accord sur les eaux transfrontières, il est également possible de conclure un nouvel accord, par exemple dans les cas où l'adaptation du texte existant se révèlerait plus complexe que la préparation d'un nouveau texte. En vertu de l'article 31 (3 (c)) de la Convention de Vienne, dans les cas où l'accord existant ne contredit pas la Convention, tout en étant cependant moins explicite que celle-ci, les Parties à l'accord existant appliqueront celui-ci en prenant également en considération les dispositions correspondantes de la Convention, en tant que règles pertinentes applicables dans les relations entre les Parties. À cet égard, elles s'efforceront de tenir compte des dispositions de la Convention, dans le cadre réglementaire établi par

l'accord existant, par exemple via un procès-verbal commun, rédigé par l'organe commun compétent et signé par ses membres ou, de façon plus formelle, via des protocoles .

243. En ce qui concerne le contenu des accords ou autres arrangements, l'article 9 énonce les «trois points incontournables» suivants: Premièrement, les Parties riveraines précisent le bassin hydrographique ou la (ou les) partie(s) de ce bassin qui fait (font) l'objet d'une coopération. Deuxièmement, ces accords ou arrangements englobent les questions pertinentes visées par la présente Convention ainsi que toutes autres questions au sujet desquelles les Parties riveraines peuvent juger nécessaire de coopérer. Troisièmement, ces accords ou autres arrangements prévoient la création d'organes communs[84].

244. L'obligation faite aux Parties riveraines de préciser le bassin hydrographique ou la (les) partie (s) de celui-ci faisant l'objet de la coopération (l'obligation de définir les eaux) souligne la liberté dont disposent les Parties riveraines pour déterminer le champ d'application des accords ou autres arrangements qu'elles concluent. Bien que les Parties riveraines soient libres de conclure des accords portant sur une quelconque partie d'un cours d'eau transfrontière, il est important de noter que les dispositions fondamentales et les objectifs de la Convention ne peuvent être réalisés efficacement que si la coopération s'étend à l'ensemble des eaux transfrontières telles que les définit la Convention. Il est également intéressant de souligner que les mêmes eaux peuvent faire l'objet d'une coopération au titre de plus d'un accord, par exemple lorsque les Parties riveraines concluent un accord sur un affluent d'un fleuve, faisant par ailleurs l'objet d'un autre accord conclu par un plus grand nombre d'États.

245. L'article 9 complète également l'article 2 (6), qui prévoit que les Parties riveraines coopèrent «en vue d'élaborer des politiques, des programmes et des stratégies harmonisés applicables à tout ou partie des bassins hydrographiques concernés et ayant pour objet de prévenir, de maîtriser et de réduire l'impact transfrontière et de protéger l'environnement des eaux transfrontières ou l'environnement sur lequel ces eaux exercent une influence, y compris le milieu marin». L'article 13 (1) de la Convention énonce un autre élément essentiel du cadre réglementaire bilatéral ou multilatéral existant entre les Parties riveraines, lesquelles «échangent, dans le cadre d'accords ou autres arrangements pertinents conclus conformément à l'article 9 de la présente Convention, les données qui sont raisonnablement disponibles». De même, les articles 11 et 12 prévoient que les accords ou autres arrangements conclus en vertu de l'article 9 devront, entre autres, tenir compte des «programmes communs en vue de surveiller l'état des eaux transfrontières, y compris les crues et les glaces flottantes, ainsi que l'impact transfrontière» et des «activités particulières de recherche-développement en vue de parvenir aux objectifs et aux critères de qualité de l'eau». Il est implicite, d'une part, que la liste des questions évoquées dans ce paragraphe n'est pas exhaustive et, d'autre part, que les accords ou autres arrangements conclus entre les Parties riveraines ne doivent pas nécessairement porter sur toutes les questions ci-dessus. Toutefois, cela n'est vrai que pour chaque accord ou arrangement pris individuellement, le cadre réglementaire global existant entre les Parties doit, quant à lui, répondre de façon adaptée à toutes les questions ci-dessus.

246. L'expression «toutes autres questions au sujet desquelles les Parties riveraines peuvent juger nécessaire de coopérer» peut encourager les Parties riveraines à élargir le champ d'application de leurs accords ou autres arrangements bilatéraux ou multilatéraux. Ces «autres questions» peuvent notamment concerner: les régimes spécifiques de contrôle aux frontières pour les personnes intervenant dans des installations ayant un rapport avec l'eau; le régime douanier spécial pour l'équipement nécessaire à la réparation de ces installations; l'amélioration de la législation; les formations communes pour le renforcement des capacités; la restauration des ressources en eau; la préservation du paysage et du patrimoine culturel et les procédures consultatives, non-conflictuelles et non

[84] Voir commentaire de l'article 9 (2).

judiciaires permettant d'examiner l'exécution des accords[85], En ce qui concerne les questions se rapportant à la navigation et à la quantité d'eau, il convient de souligner qu'elles ne sont pas exclues du champ d'application de la Convention. Même si elles ne sont pas spécifiquement mentionnées dans la Convention, elles peuvent entraîner un impact transfrontière au sens de la Convention et font à ce titre partie des domaines où les Parties sont tenues de prendre des mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière. Il est également évident que la quantité d'eau entre dans le champ d'application de la Convention, puisque quantité et qualité de l'eau sont fortement interdépendantes. Il convient également de souligner que, conformément à l'article 2 (8), les Parties ont le droit «d'adopter et d'appliquer, individuellement ou conjointement, des mesures plus rigoureuses que celles qui sont énoncées dans la présente Convention». Cela signifie que les accords ou autres arrangements entre les Parties riveraines peuvent fixer des normes plus strictes, conformément à la pratique dite de la surréglementation[86].

247. Lorsque dans son article 9 (1), la Convention se réfère à «l'égalité et à la réciprocité», elle souligne que ces principes[87] devront régir les relations entre les Parties riveraines dès les premiers stades de leur coopération, en particulier au stade de la négociation d'un accord ou autre arrangement au titre de la Convention. Il convient également de mentionner que les négociations peuvent en retour, contribuer à établir une confiance mutuelle.

248. Le principe de l'égalité s'applique également à la situation relativement courante où un accord ou autre arrangement entre Parties riveraines ne concerne qu'une partie du cours d'eau transfrontière ou un projet particulier, ou encore une utilisation s'y rapportant. Dans un tel cas, le principe d'égalité exige que les dispositions de cet accord n'aient pas d'impact négatif important sur l'utilisation des eaux par une ou plusieurs autres Parties riveraines, non-Parties audit accord.

249. En outre, l'absence d'accords ou autres arrangements bilatéraux ou multilatéraux entre les Parties riveraines, conclus en vertu de l'article 9 de la Convention, ne les exonère pas de l'obligation d'appliquer et respecter pleinement la Convention.

250. Afin de faire en sorte que les Parties respectent l'obligation de conclure des accords ou des arrangements en vertu de l'article 9, celles-ci sont tenues d'accepter de bonne foi toutes les communications et contacts qui pourraient, par le biais d'une large confrontation des intérêts et grâce à une bonne volonté réciproque, offrir aux Parties riveraines les meilleures conditions pour la conclusion de tels accords ou arrangements.[88]

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

251. Pour mettre en application l'article 9 (1) de la Convention on commencera par identifier les eaux transfrontières et faire l'étude comparative, par rapport aux exigences de la Convention, des accords ou autres arrangements existants se rapportant à ces eaux transfrontières. Après cette analyse, les Parties riveraines devront entamer des discussions et engager des négociations portant sur la révision des accords existants ou sur la conclusion

---

85 Voir *Water management: Guidance on public participation and compliance with agreements* (*Gestion de l'eau: lignes directrices sur la participation du public et l'exécution des accords)* (2000), p. 6, élaboré sous les auspices de la Convention, disponible en ligne à l'adresse: http://www.unece.org/env/water/publications/documents/guidance.pdf .

86 Pour des explications sur la pratique de la surréglementation, voir commentaire de l'article 2 (7, 8).

87 Voir commentaire de l'article 2 (6).

88 Voir les commentaires de l'article 3 de la Convention de New York (Annuaire de la Commission du droit international, 1994, vol. II, deuxième partie, p. 97-100).

de nouveaux accords. À cette fin, la mise en place de petits groupes de travail à composition non limitée, réunissant toutes les parties prenantes concernées, peut se révéler utile. La réalisation d'études communes portant sur les eaux transfrontières et les bassins hydrographiques concernés peut aussi favoriser la conclusion des accords ou arrangements dont il est question. Il est important de veiller à ce que les accords ou arrangements, qu'ils soient existants ou nouveaux, respectent les «trois points incontournables» mentionnés ci-dessus.

252. Les Parties à la Convention devront envisager de prendre des mesures visant à conclure également des accords ou arrangements avec les États riverains qui ne sont pas Parties à la Convention.

253. Il est conseillé aux Parties riveraines de définir les eaux relevant de la coopération, conformément à l'approche fondée sur le bassin hydrographique et de chercher à obtenir la participation de tous les pays du bassin aux accords dont il est question. La conclusion d'accords bilatéraux portant sur les eaux limitrophes est importante; cependant, il convient de déployer tous les efforts possibles pour que la coopération concerne l'ensemble du bassin hydrographique transfrontière. Lorsqu'il n'est pas possible de conclure un accord réunissant d'emblée tous les État riverains, la coopération peut débuter par un accord entre certains pays riverains seulement, accord qui pourra être élargi par la suite à tous les État riverains.

254. Les organisations intergouvernementales peuvent faciliter le dialogue entre les Parties riveraines. La CEE, la Réunion des Parties à la Convention sur l'eau, et son secrétariat ont joué et peuvent continuer à jouer un rôle utile et neutre dans la mise en place et la facilitation du processus menant à la conclusion d'accords sur les eaux transfrontières.

255. Les Parties riveraines doivent envisager de permettre au public d'accéder au texte des projets d'accords ou autres arrangements. Elles doivent également prévoir la participation du public, ONG y compris, à l'élaboration de ces textes. Les ONG devraient être invitées à participer aux réunions de négociations intergouvernementales et à commenter les projets d'accords.

## 3. Exemples

**Encadré 28. Historique de la coopération bilatérale entre la République tchèque et l'Autriche en matière de gestion des eaux transfrontières**

Les 249 km de frontière entre la République tchécoslovaque et l'Autriche sont constitués à quarante-trois pour cent par des cours d'eau ou des zones aquatiques. Cela explique qu'un accord entre la République tchécoslovaque et la République d'Autriche, régissant les questions techniques et économiques portant sur les parties frontalières du Danube, de la Morava et de la Thaya, ait été signé le 12 décembre 1928 à Prague et soit entré en vigueur le 2 septembre 1930. Une Commission technique mixte a été créée pour mettre en œuvre cet accord. Elle traitait uniquement des questions techniques et économiques et de la gestion des parties frontalières du Danube, de la Morava et de la Thaya. Il s'agissait notamment de maintenir les profils de flux, d'assurer une protection contre les inondations et les risques liés au gel, et de construire des barrières pour maîtriser les inondations.

La coopération a été interrompue par la seconde Guerre mondiale. À la fin de la guerre, elle s'est poursuivie en dépit du fait que les deux pays étaient séparés par le rideau de fer. Elle a même été étendue à la restauration après les inondations, à la navigation, à l'échange de données hydrologiques et hydrographiques et aux questions relatives à la qualité et à la protection de l'eau. La coopération a également été étendue à des cours d'eau plus petits, la Malše, la Lužnice et la haute Vltava.

L'Accord de 1928 sur la coopération technique et économique concernant le Danube, la Morava et la Thaya ne pouvait pas suffire à couvrir les besoins de coopération, sans cesse grandissants, entre les deux États dans le domaine de la gestion de l'eau. C'est pourquoi la Convention entre la République socialiste tchécoslovaque et la République d'Autriche sur le règlement des questions relatives à la gestion des eaux transfrontières a été signée le 7 décembre 1967 et est entrée en vigueur le 18 mars 1970. La Commission austro-tchécoslovaque pour les eaux transfrontières a été créée en vue de l'exécution de ladite Convention. Cette Convention inclut une disposition particulièrement importante, en vertu de laquelle les eaux transfrontières comprennent également les eaux situées à proximité de la frontière des États, lorsque des mesures de gestion concernant lesdites eaux, prises sur le territoire d'une Partie, sont susceptibles de causer d'importants effets préjudiciables sur l'état des eaux situées sur le territoire de l'autre Partie. Cette disposition a conduit la Commission créée à examiner, par exemple, les effets des mesures de gestion de l'eau projetées par la Moravie du Sud sur son territoire interne, concernant notamment les structures de génie hydraulique de Nové Mlýny et autres ouvrages d'art situés sur les bassins hydrographiques de la Thaya et de la Morava. Certains projets proposés n'ont pas abouti à un accord commun et n'ont donc pas pu être menés à bien. En plus des questions techniques et économiques, la protection de l'environnement a également pris une importance croissante.

Le 1er Janvier 1993, lorsque la République fédérale tchèque et slovaque a cessé d'exister, la Commission tchéco-autrichienne pour les eaux transfrontières a poursuivi le travail effectué par la Commission austro-tchécoslovaque pour les eaux transfrontières. Dans la mesure où les questions relatives aux eaux transfrontières, y compris en ce qui concerne les coûts, avaient été traitées par la Commission austro-tchécoslovaque de manière séparée pour les bassins hydrographiques de la Morava, de la Thaya, de la haute Vltava (partie tchèque) et du Danube (partie slovaque), il n'y a pas eu de problème pour partager la coopération dans le domaine de la gestion de l'eau entre la République tchèque et la République slovaque. L'actuelle coopération tchéco-autrichienne dans le domaine de la protection de l'eau est régie depuis 1967 par la Convention subséquente.

Le traitement de certaines questions a été souvent très difficile. Néanmoins, il convient de souligner qu'il était dans l'intérêt des deux Parties de trouver une solution appropriée et de parvenir à un accord commun. À long terme la coopération a bien fonctionné puisque la disposition sur le règlement des différends n'a jamais été invoquée devant un tribunal d'arbitrage.

**Encadré 29. Mise en application de l'obligation de conclure des accords: le cas de la Fédération de Russie**

La Fédération de Russie partage des eaux transfrontières à la fois avec des pays Parties à la Convention (Azerbaïdjan, Bélarus, Estonie, Finlande, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne et Ukraine) et des pays non-Parties (Chine, Géorgie, Mongolie et République populaire démocratique de Corée).

La Fédération de Russie a signé la Convention à Helsinki le 18 mars 1992 et l'a ratifiée le 2 novembre 1993.

La Fédération de Russie a maintenu un certain nombre d'accords conclus par l'URSS avec ses voisins, par exemple l'accord entre l'URSS et la République populaire de Pologne relatif à l'utilisation des ressources en eau frontalières (1964), l'accord entre la Norvège et l'URSS sur l'utilisation de l'énergie hydraulique sur la rivière Pasvik (1957), l'accord entre l'URSS et la République de Finlande concernant les systèmes hydrologiques frontaliers (1964).

Dans les années 1990, la Fédération de Russie a conclu des accords bilatéraux portant sur les eaux transfrontières avec le Kazakhstan (1992), l'Ukraine (1992), la Mongolie (1995) et l'Estonie (1997). Plus tard, des accords bilatéraux ont été signés avec le Bélarus (2002) et la Chine (2008). Dans certains cas, les accords bilatéraux s'appliquaient à la coopération sur des questions spécifiques, comme l'accord entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la République d'Estonie concernant la coopération en matière de protection et d'utilisation des ressources ichtyologiques des lacs Chudskoye, Teoploye et Pskovskoye (1994).

Tout comme le Bélarus et le Tadjikistan, la Fédération de Russie est Partie à l'accord relatif aux principes généraux régissant l'interaction entre les États membres de la Communauté d'États indépendants (1998), en matière d'utilisation et de protection rationnelle des masses d'eau transfrontières.

Il n'existe pas d'accord sur les eaux transfrontières entre la Fédération de Russie et l'Azerbaïdjan, où coule un cours d'eau transfrontière majeur, le Samur. Il n'existe pas non plus d'accord sur les eaux transfrontières entre la Fédération de Russie et la Géorgie.

La Fédération de Russie a participé aux négociations sur les projets d'accords à l'échelle des bassins hydrographiques de la Daugava (Zapadnaya Dvina) (partagée avec le Bélarus et la Lettonie), du Niémen (Nemunas) (partagé avec le Belarus et la Lituanie), et du Dniepr (Dnipro) (partagé avec le Belarus et l'Ukraine).

**Encadré 30. Structure d'un accord: exemple de l'accord-cadre sur le bassin hydrographique de la Save**

Le contenu de l'Accord-cadre sur le bassin hydrographique de la Save (FASRB) reprend les éléments les plus fréquents des accords bilatéraux et multilatéraux sur les eaux transfrontières. Signé en 2002 par la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie et la Slovénie, le FASRB facilite désormais la coopération entre la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Serbie et la Slovénie et ayant pour objet le développement durable du bassin hydrographique de la Save. Les principaux objectifs de l'accord sont l'établissement d'un régime international de navigation sur la Save et ses affluents navigables, la gestion durable de l'eau et la prévention ou la limitation des risques.

L'accord comporte un préambule, plusieurs parties et deux annexes. La première partie (Dispositions générales) inclut des définitions (notamment, la définition du «bassin hydrographique de la Save») et l'objectif de l'accord. La deuxième partie traite des principes généraux de la coopération. La troisième partie énonce les domaines de coopération, dont le régime de la navigation, la gestion durable de l'eau, le Plan de gestion du district hydrographique de la Save, et les impacts extraordinaires sur le régime des eaux. La quatrième partie concerne le mécanisme de coopération. Elle définit le mandat et les attributions de la Réunion des Parties, et porte création de la Commission internationale du bassin de la Save, ayant la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions. La Commission est habilitée à mettre en place un secrétariat. Les arrangements concernant le financement de la Commission sont précisés dans le FASRB. La cinquième partie comprend les dispositions relatives au règlement des différends. Les dispositions finales, dans la sixième partie, concernent la durée, l'entrée en vigueur, la dénonciation et le retrait de l'accord, et autres clauses finales. L'annexe I contient le statut de la Commission internationale du bassin de la Save. L'annexe II contient une procédure d'arbitrage.

L'article 30, entre autres dispositions du FASRB, demande explicitement aux Parties d'élaborer des protocoles pour réglementer certains domaines, fournissant ainsi un moyen d'intensifier la coopération étape par étape. En plus du protocole sur le régime de navigation, signé en 2002, quatre nouveaux protocoles au FASRB sont en cours d'élaboration (le Protocole sur les impacts transfrontières dans le bassin hydrographique de la Save, le Protocole sur les situations d'urgence, le Protocole sur les inondations et le Protocole sur la prévention de la Pollution de l'eau causée par la navigation).

**Encadré 31. Où trouver des accords bilatéraux et multilatéraux**

FAOLEX (http://faolex.fao.org/faolex/index.htm) est une base de données en ligne où l'on peut consulter des traités, lois et règlements du monde entier, portant essentiellement sur l'alimentation, l'agriculture et les ressources naturelles renouvelables. Les accords de coopération sur les eaux transfrontières occupent une place importante dans cette base de données, qui bénéficie du soutien du Bureau juridique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les textes complets des accords sont en général disponibles dans leur langue originale et sont accompagnés de résumés en anglais, français et espagnol.

La base de données sur les différends portant sur l'eau douce (http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/) réunit près de 450 accords internationaux sur l'eau douce, couvrant les années 1820-2007, ainsi que d'autres informations utiles sur les bassins hydrographiques internationaux. C'est un projet du Département de Sciences géographiques de l'Université de l'État de l'Oregon, en collaboration avec l'Alliance nord-occidentale de science et ingénierie computationnelle.

Le portail CAWATERinfo propose une riche bibliothèque électroniquehttp://www.cawater-info.net/library/index.htm) sur les accords internationaux relatifs à l'eau. La collection comporte diverses traductions non-officielles vers le russe.

La publication de la CEE *Coopération à la gestion des eaux transfrontières dans les nouveaux États indépendants*, (2003, disponible en ligne à l'adresse: http://www.unece.org/env/water/documents/transbwatcoopnis_fin_e.pdf, contient une liste des accords bilatéraux et multilatéraux des pays de l'EOCAC et portant sur les eaux transfrontières.

Le site de la CEE: (http://www.unece.org/env/water/partnership/part.htm) fournit des renseignements sur les accords bilatéraux et multilatéraux ainsi que sur les organes communs de la région de la CEE.

## B. Article 9, paragraphe 2 – Organes communs

**Article 9 (2)**

2. Les accords ou arrangements mentionnés au paragraphe 1 du présent article prévoient la création d'organes communs. Les attributions de ces organes communs sont notamment, et sans préjudice des accords ou arrangements pertinents existants, les suivantes:

a) Recueillir, rassembler et évaluer des données afin d'identifier les sources de pollution qui risquent d'avoir un impact transfrontière;

b) Élaborer des programmes communs de surveillance de l'eau du point de vue qualitatif et quantitatif;

c) Dresser des inventaires et échanger des informations sur les sources de pollution visées au paragraphe 2 a) du présent article;

d) Établir des limites d'émission pour les eaux usées et évaluer l'efficacité des programmes de lutte contre la pollution;

e) Définir des objectifs et des critères communs de qualité de l'eau en tenant compte des dispositions du paragraphe 3 de l'article 3 de la présente Convention, et proposer des mesures appropriées pour préserver et, si nécessaire, améliorer la qualité de l'eau;

f) Mettre au point des programmes d'action concertés pour réduire les charges de pollution tant à partir de sources ponctuelles (par exemple, urbaines et industrielles) qu'à partir de sources diffuses (en particulier l'agriculture);

g) Établir des procédures d'alerte et d'alarme;

h) Servir de cadre pour l'échange d'informations sur les utilisations de l'eau et des installations connexes existantes et prévues qui risquent d'avoir un impact transfrontière;

i) Promouvoir la coopération et l'échange d'informations sur la meilleure technologie disponible conformément aux dispositions de l'article 13 de la présente Convention et encourager la coopération dans le cadre de programmes de recherche scientifique;

j) Participer à la réalisation d'études d'impact sur l'environnement relatives aux eaux transfrontières, conformément aux règlements internationaux pertinents.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

256. L'article 9 (2) définit l'une des trois exigences obligatoires concernant le fond des accords ou autres arrangements bilatéraux ou multilatéraux dont il est question. Il prévoit la création d'organes communs, et énumère leurs principales attributions. Cette disposition obligatoire distingue fondamentalement la Convention de presque tous les autres instruments internationaux existant dans ce domaine[89], lesquels soit établissent eux-mêmes les organes communs, soit se contentent de recommander des arrangements institutionnels entre États riverains. La logique qui sous-tend l'obligation d'établir des institutions communes est celle selon laquelle «la gestion des systèmes de cours d'eau internationaux au moyen d'institutions communes est non seulement un phénomène de plus en plus courant, mais aussi une forme de coopération entre les États du cours d'eau qui est quasi indispensable à toute tentative d'utilisation et de protection optimales du système de cours d'eau»[90]. L'application de ladite obligation met en place un mécanisme qui aide les Parties riveraines à respecter la Convention, créant ainsi des avantages mutuels pour les Parties riveraines concernées, et œuvrant pour une coopération plus poussée et plus efficace.

257. Dans la première phrase de l'article 9 (2) de la Convention, le mot «prévoient» renvoie à l'obligation directe pour les Parties, de mettre en place des organes communs, élément institutionnel essentiel du cadre réglementaire bilatéral ou multilatéral de la coopération sur les eaux transfrontières entre les Parties. D'une part, la création d'organes communs ne doit pas être considérée comme la seule forme de coopération institutionnelle possible entre Parties riveraines, d'autre part, le fait que les Parties riveraines soient tenues de créer des organes communs dans le cadre d'accords ou autres arrangements ne signifie pas qu'il faille créer un nouvel organe commun pour chaque nouvel accord ou arrangement entre Parties riveraines. Les Parties riveraines peuvent demander aux organes communs

[89] À l'exception, par exemple, du Protocole révisé sur les réseaux hydrographiques partagés dans la Communauté de développement de l'Afrique australe (Protocole SADC), voir son article 5.3 (a).

[90] Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1990, vol. II, première partie, p. 45.

existants de mener à bien une coopération plus poussée au titre d'accords ou autres arrangements ultérieurs.

258. La définition de l'expression «organe commun» figure à l'article 1 (5) de la Convention. Selon cet article l'expression «organe commun» désigne «toute commission bilatérale ou multilatérale ou autre mécanisme institutionnel approprié de coopération entre les Parties riveraines»;

259. Le plus souvent, les organes communs entre États riverains prennent la forme de commissions mixtes. L'expression «commission mixte» est un terme générique qui recouvre aussi, par exemple, des expressions comme «autorité commune de l'eau», «comité», «groupe de travail mixte», etc. Bien que la structure organisationnelle d'une commission mixte soit susceptible de varier en fonction des besoins spécifiques des États riverains concernés, la plupart de ces commissions ont des caractéristiques communes, à savoir:

a) Une commission est généralement un organe permanent se réunissant à une fréquence raisonnable;

b) Une commission est habituellement composée de représentants des États riverains et est généralement dirigée par des fonctionnaires mandatés à cet effet par les gouvernements;

c) La représentation des pays dans une commission mixte ne se limite pas nécessairement aux représentants des autorités de l'eau, elle peut également comporter des fonctionnaires de divers ministères et agences, et des autorités régionales, locales ou municipales;

d) Une commission peut comporter un ou plusieurs organes de décision, un ou plusieurs organes exécutifs et des organes subsidiaires, par exemple des groupes de travail ou d'experts, des unités chargées de la surveillance, de la collecte de données et de la transformation;

e) Une commission se dote souvent d'un secrétariat. Le travail des commissions mixtes peut être complété par la mise en place d'une commission d'audit, d'un réseau de bureaux nationaux, d'un groupe consultatif des bailleurs de fonds, d'un centre d'information, d'un centre de formation ou par la présence d'observateurs. La pratique récente montre que les commissions mixtes s'ouvrent de plus en plus souvent à la participation du public, des représentants du secteur privé et des ONG.

260. Les modalités de coopération entre États riverains peuvent également faire appel à des «plénipotentiaires pour les eaux transfrontières»[91]. Cette pratique existe essentiellement en Europe centrale et dans les pays de l'EOCAC. Un plénipotentiaire pour les eaux transfrontières est un fonctionnaire appartenant à une autorité de gestion de l'eau, une autorité de protection environnementale ou autre autorité nationale compétente, nommé par le gouvernement national d'un État riverain pour faciliter et coordonner en son nom l'application d'un accord portant sur des eaux transfrontières. Les plénipotentiaires pour les eaux transfrontières se réunissent régulièrement. Ils peuvent avoir des secrétaires pour les aider dans leur travail. Les plénipotentiaires pour les eaux transfrontières sont libres de mettre en place des groupes de travail, de faire appel à des conseils d'experts et d'impliquer le milieu universitaire, le secteur privé et le public dans leurs activités. Souvent, dans le cadre de leur travail, les plénipotentiaires pour les eaux transfrontières s'appuient sur le ministère ou l'agence qu'ils représentent et assurent la liaison au niveau interministériel ou interdépartemental.

[91] À ne pas confondre avec le terme «plénipotentiaire» parfois utilisé pour désigner le président d'une délégation au sein d'une commission mixte.

261. L'article 9 (2) énumère les attributions des organes communs. Par le biais de cette disposition, la Convention cherche à promouvoir, au sein de son cadre juridique, la cohérence et la compatibilité de fond entre les différentes formes de coopération institutionnelle. La liste établie correspond donc à l'ensemble des missions fondamentales qu'il est souhaitable de confier aux organes communs, qui en auraient la responsabilité. Toutefois, les Parties riveraines restent libres d'adapter les priorités de leurs organes communs en fonction de leurs besoins spécifiques. Le terme «notamment» figurant dans l'article 9 (2) confirme que la liste des missions n'est pas exhaustive. Cela concorde avec le fait que la Convention constitue un cadre qui permet aux Parties riveraines d'adapter leur propre cadre institutionnel en matière de coopération à leurs besoins spécifiques concernant un bassin hydrographique donné. Cela donne la possibilité de faire évoluer au cours du temps les fonctions et les pouvoirs d'un organe commun, ou de lui conférer des attributions supplémentaires.

262. La formule «sans préjudice des accords ou arrangements pertinents existants», figurant dans la disposition dont il est question, signifie que la liste des attributions contenue dans ladite disposition doit être considérée comme complémentaire des missions ou domaines d'activité attribuées à des organes communs créés en vertu d'accords ou autres arrangements existants entre les Parties riveraines au moment de l'entrée en vigueur de la Convention dans lesdites Parties riveraines.

263. Dans l'accomplissement des misions énumérées à l'article 9 (2), l'organe commun devra tenir dûment compte des activités énumérées ci-après, résultant des dispositions pertinentes de la Convention[92].

a) Recueillir, rassembler et évaluer des données afin d'identifier les sources de pollution qui risquent d'avoir un impact transfrontière (art. 11, art. 13 (1 (a et c)), art. 6);

b) Élaborer des programmes communs de surveillance de l'eau du point de vue qualitatif et quantitatif[93] (art. 4, art. 11, art. 3 (1 (b)), art. 13 (1 (a));

c) Dresser des inventaires et échanger des informations sur les sources de pollution (art. 3 (1 (a)), art. 13 (1 (c et e)), art. 11 (2));

d) Établir des limites d'émission pour les eaux usées (art. 3 (3), art. 13 (1 (e) et 2), art. 11 (2));

e) Évaluer l'efficacité des programmes de lutte contre la pollution (art. 3 (1 (a), (b)), art. 11 (4));

f) Définir des objectifs et des critères communs de qualité de l'eau (art. 3 (3), annexe III, art. 12);

g) Proposer des mesures appropriées pour préserver et, si nécessaire, améliorer la qualité de l'eau (art. 2 (2 (b), 7), art. 3 (1 (d et i)), art. 5 (1 (f)), art. 12);

h) Mettre au point des programmes d'action concertés pour réduire les charges de pollution tant à partir de sources ponctuelles (par exemple, urbaines et industrielles) qu'à partir de sources diffuses (en particulier l'agriculture) (art. 2 (3 et 6), art. 3 (1 (a), (b), (e), (f), (g)), art. 12);

i) Établir des procédures d'alerte et d'alarme (art. 14, art. 3 (1 (j));

---

92 Voir également, dans le présent guide, les commentaires des dispositions pertinentes.

93 Le document intitulé «Stratégies de surveillance et d'évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières» (ECE/MP.WAT/20), ainsi que les «Lignes directrices pour la surveillance et l'évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières» élaborées sous les auspices de la Convention (disponibles en ligne à l'adresse: http://www.unece.org/env/water/publications/pub74.htm) contiennent des orientations détaillées concernant la surveillance et l'évaluation commune.

j) Servir de cadre pour l'échange d'informations sur les utilisations de l'eau et des installations connexes existantes et prévues qui risquent d'avoir un impact transfrontière (art. 6, art. 10);

k) Promouvoir la coopération et l'échange d'informations sur la meilleure technologie disponible (art. 1 (7), annexe I, art. 3 (1 (c), (f)), art. 3 (2), art. 6, art. 13 (1 (b)), art. 13 (4), art. 3 (1 (g)) et annexe II);

l) Encourager la coopération dans le cadre de programmes de recherche scientifique (art. 5, art. 13 (1 (b)), art. 12);

m) Participer à la réalisation d'études d'impact sur l'environnement relatives aux eaux transfrontières, conformément aux règlements internationaux pertinents[94] (art. 3 (1 (h));

n) Servir de cadre pour les consultations entre Parties riveraines, au sens défini par l'article 10[95].

264. Dans la mesure où les accords ou autres arrangements dont il est question peuvent concerner un «bassin hydrographique ou une (ou des) partie(s) de ce bassin» (art. 9 (1)) et où les Parties riveraines sont incitées à élaborer des politiques, programmes et stratégies «applicables à tout ou partie des bassins hydrographiques concernés» (article 2 (6)), le champ d'application des activités des organes communs peut correspondre à l'ensemble du bassin hydrographique, à une (ou des) partie(s) de celui-ci, à plusieurs bassins hydrographiques ou encore à l'ensemble des eaux transfrontières des Parties riveraines qui participent auxdits organes. Lorsqu'il existe deux organes communs ou plus dans le même bassin hydrographique, la Convention prévoit que «ceux-ci s'efforcent de coordonner leurs activités afin de renforcer la prévention, la maîtrise et la réduction de l'impact transfrontière dans ce bassin» (art. 9 (5)). Dans la mesure où la coopération a également pour but de protéger le milieu marin, les organes communs établis au titre de la Convention «invitent les organes communs établis par les États côtiers à coopérer afin d'harmoniser leurs travaux» (art. 9 (4)) en vue de prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière et de protéger le milieu marin.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

265. Lorsqu'elles rédigent ou négocient de nouveaux accords ou autres arrangements, les Parties riveraines doivent veiller à ce que ceux-ci prévoient la mise en place d'un organe commun. Ce dernier est habilité à exécuter, au minimum, l'ensemble des missions énumérées dans la Convention. Si les accords existants ou d'autres arrangements ne prévoient pas la création d'organes communs, les Parties riveraines prennent des mesures pour adapter ces instruments en conséquence. Concernant la définition des missions des organes communs créés, les Parties riveraines peuvent adopter une approche graduelle en vue d'atteindre de façon progressive toutes les missions énumérées dans la Convention.

266. Les organes communs existants dans la pratique internationale sont très divers en termes de mandats, de pouvoirs, de composition et de structures. Ils peuvent être bilatéraux ou multilatéraux; ils peuvent concerner un cours d'eau particulier ou l'ensemble des eaux transfrontières partagées par les Parties; ils peuvent traiter de l'ensemble des activités et des utilisations de l'eau ou se concentrer sur des secteurs spécifiques de la gestion et de

[94] Il convient de souligner que la Convention n'exige pas que l'organe commun réalise l'EIE, il est simplement tenu de «participer à sa réalisation». Pour l'application de cette disposition particulière de l'art. 9 (2), il convient de prendre dûment en compte les dispositions pertinentes de la Convention d'Espoo.

[95] Voir commentaire de l'article 10.

l'utilisation de l'eau; ils peuvent impliquer les plus hauts niveau de représentation des relations interétatiques, y compris les chefs d'États, ou seulement des experts techniques; ils peuvent être un simple canal de communication ou se voir confier des responsabilités beaucoup plus larges, y compris le règlement des différends. Il n'existe pas de modèle unique de coopération adapté à toutes les situations. La diversité des modèles constitue un atout majeur. Elle découle de la grande variété de paramètres politiques et physiques, de la diversité des origines et des mandats des institutions, et des problèmes actuels et émergents qu'ils ont ou auront à traiter.

267 Néanmoins, certaines caractéristiques sont généralement indispensables pour que les organes communs soient efficaces. Ce sont notamment: une compétence large et une représentation multisectorielle permettant de mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau; des pouvoirs clairement définis; une structure organisationnelle qui permette d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre des décisions. Ce sont également: des mécanismes efficaces de coopération entre l'organe commun et les autorités nationales; des mécanismes clairs d'échanges d'informations; des moyens financiers disponibles pour mettre en œuvre les programmes communs et pour soutenir la structure organisationnelle; des mécanismes de participation du public et d'implication des parties prenantes dans l'activité de l'organe commun. Il est également important d'avoir comme objectif la participation de tous les pays du bassin hydrographique à l'organe commun. La conclusion d'accords bilatéraux et la création d'organes communs bilatéraux est importante, mais ne peut pas remplacer la coopération transfrontière sur l'ensemble du (des) bassin(s) hydrographique(s)[96].

268. En somme, lorsqu'un organe commun est mis en place au titre d'un accord ou d'un autre arrangement, il convient d'en définir expressément les domaines d'action, les objectifs, les fonctions, les missions et les pouvoirs, le statut juridique, le champ d'application géographique, la structure organisationnelle, les incidences financières et les mécanismes d'échange d'informations, entre autres. Des dispositions visant à assurer la participation du public doivent également être prévues. Les organes communs doivent avoir la possibilité d'élaborer leurs propres règles de procédure et autres réglementations internes (règlements financiers, statut du personnel, règles concernant les observateurs, etc.) correspondant aux besoins de leurs activités.

## 3. Exemples

**Encadré 32. Coordination de la coopération en matière d'eaux transfrontières entre les plénipotentiaires de la Fédération de Russie et de l'Ukraine**

L'accord entre le Gouvernement de l'Ukraine et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant l'utilisation et la protection conjointes des eaux transfrontières a été signé en 1992. Afin de faciliter sa mise en application, chaque Partie désigne un plénipotentiaire et deux plénipotentiaires adjoints. Début 2009, le Président adjoint de l'Agence fédérale pour les ressources en eau était un plénipotentiaire de la Fédération de Russie, et le président du Comité d'État pour la gestion de l'eau était un plénipotentiaire de l'Ukraine.

[96] Commissions des bassins hydrographiques et autres institutions relatives à la coopération en matière d'eaux transfrontières, CEE, Séries du projet « Capacités de coopération dans le domaine de l'eau » (CWC).

Les plénipotentiaires se réunissent annuellement. Si nécessaire, ils peuvent tenir des réunions extraordinaires. Les conclusions de toutes les réunions sont consignées dans des comptes-rendus. Les grandes questions figurant à l'ordre du jour des réunions de plénipotentiaires sont notamment: la préparation aux inondations de printemps et leur gestion, les résultats de la surveillance hydrochimique et radiologique des eaux de surface et des eaux souterraines, les échanges d'information rapides, le dispositif d'intervention, l'examen des programmes internationaux portant sur la revitalisation du Dniepr (Dnipro) et les programmes et mesures pour la revitalisation et la réhabilitation des petits cours d'eau transfrontières.

Les réunions des groupes de travail mixtes russo-ukrainiens et les réunions des plénipotentiaires adjoints se déroulent dans le cadre de l'accord de 1992. Des groupes de travail mixtes réunissent les représentants: (i) des unités de gestion des bassins hydrographiques, (ii) des laboratoires de surveillance de l'eau et du sol intervenant dans les projets de valorisation hydrogéologique du Comité d'État ukrainien pour la gestion des eaux, (iii) des départements des ressources en eau de plusieurs régions de la Fédération de Russie, (iv) de l'Unité de gestion de l'eau du bassin hydrographique de Moskovsko-Oksky, (v) du Laboratoire d'hydrochimie de Klintsevskaya, dépendant de l'Unité de gestion de l'eau de l'État fédéral «Centrregionvodhoz», de la Fédération de Russie. Les tâches des groupes de travail mixtes sont, entre autres, les suivantes:

– Élaboration et mise en œuvre de plans d'activités en vue de la réhabilitation et de la protection des masses d'eau transfrontières du bassin hydrographique du Dniepr (Dnipro);

– Renforcement de la coopération concernant (i) l'application de programmes coordonnés de surveillance des eaux de surface dans les masses d'eau transfrontières du bassin hydrographique, (ii) la mise en œuvre des méthodologies applicables à la mesure, l'analyse de l'échantillonnage, l'évaluation de la qualité de l'eau, et (iii) l'échange international rapide d'informations dans le cadre du programme «Transhydrochem»;

– Activités de préparation aux inondations de printemps dans les cours d'eau transfrontières et gestion desdites inondations;

– Échange rapide d'informations hydrologiques, de données relatives à la gestion de l'eau et d'informations sur les caractéristiques naturelles et techniques concernant l'état des masses d'eau et des installations hydrotechniques, et prévision des évolutions possibles;

– Prise de décision en cas de situations d'urgence liées à la pollution des eaux de surface et aux accidents dans les installations hydrotechniques, et élaboration de recommandations scientifiquement fondées concernant une utilisation sûre de l'eau potable.

Les activités concernant le Seversky Donets et les cours d'eau de la région de la mer d'Azov peuvent être citées comme exemples d'actions réalisées en vue de l'application l'Accord. Le Département des ressources en eau du bassin hydrographique du Seversky-Donets (Ukraine) et l'Unité de gestion du bassin hydrographique du Don (Fédération de Russie) travaillent en étroite coopération et font intervenir les administrations des régions frontalières de la Fédération de Russie et de l'Ukraine. Un programme interrégional pour la réhabilitation écologique du bassin hydrographique du Seversky Donets a été mis au point dans le cadre du Conseil des Présidents des régions frontalières de la République du Bélarus, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine. Les Parties appliquent un programme analytique commun pour évaluer l'état hydrochimique des masses d'eau et ont défini des exigences concernant la mesure des paramètres hydrologiques et hydrochimiques à la frontière. Depuis 2005, elles échangent les résultats des tests grâce à un système d'échange des données relatives aux ressources en eau transfrontières, mis au point par le Département des ressources en eau du bassin hydrographique du Seversky-Donets et

l'Unité de gestion des eaux du bassin hydrographique du Don.

Dans le cadre de l'application de l'accord, les Parties échangent toutes les semaines des données sur les régimes des réservoirs d'eau des zones frontalières: Belgorodskoye (Fédération de Russie) et Pechenejskoye (Ukraine) sur le Donets; Starooskolskoye (Fédération de Russie) et Chervonooskolskoye (Ukraine) sur l'Oskol; Shterovskoye (Ukraine) sur le Mius; Zuevskoye (Ukraine) sur la Krinka et Dovjanskoye (Ukraine) sur la Kundriucha.

**Encadré 33. Commission conjointe finno-russe sur les eaux transfrontières**

La collaboration entre la Finlande et la Fédération de Russie/Union soviétique, dans le cadre de la Commission mixte finno-russe sur les eaux transfrontières, est un excellent exemple de coopération bilatérale réussie dans ce domaine. La Commission a été mise en place au titre de l'accord sur les cours d'eau frontaliers, conclu en 1964 entre la Finlande et l'Union soviétique (adopté plus tard par la Fédération de Russie) et a commencé ses travaux en 1966. Bien que l'accord en vertu duquel la Commission a été créée ait presque un demi-siècle d'existence, la Commission est pleinement compatible avec les dispositions de la Convention sur l'eau.

La Commission est composée de six membres et de cinq groupes de travail permanents. La Finlande et la Fédération de Russie nomment chacune trois membres et mettent des experts et des secrétaires à la disposition de la Commission. Le travail concret de la Commission est principalement réalisé par les groupes de travail suivants:

- Le groupe de gestion intégrée de l'eau,
- Le groupe de protection de l'eau,
- Le groupe de la pêche,
- Le groupe des gardes-frontière,
- Le groupe des Présidents.

La Commission est chargée de traiter toutes les questions prévues par l'accord entre la Finlande et la Fédération de Russie. L'accord s'applique à toutes les utilisations des ressources en eau de vingt cours d'eau transfrontières. Il interdit, entre autres, la modification des cours d'eau, leur pollution et le blocage des voies navigables principales. Ces dispositions s'appliquent également à la surveillance de la qualité de l'eau et aux prescriptions générales concernant les indemnités en cas de dommages. La Commission examine donc, à la demande des Parties contractantes ou de sa propre initiative, toutes sortes de questions concernant l'utilisation des cours d'eau transfrontières. En outre, elle contrôle l'application de l'accord et la qualité de l'eau dans les cours d'eau transfrontières.

La Finlande et la Fédération de Russie peuvent convenir de renvoyer des affaires concernant l'interdiction de polluer (article 4 de l'accord) ou la modification du cours ou du débit d'un cours d'eau (article 2) devant la Commission, pour décision ou avis. Les décisions sont prises à l'unanimité et sont contraignantes pour les deux Parties contractantes. Si la Commission ne peut pas parvenir à un consensus, elle soumet la question aux gouvernements de la Finlande et la Fédération de Russie (à ce jour, cela n'a pas été nécessaire). En règle générale, la Commission rend ses avis aux autorités nationales chargées de délivrer les autorisations. Bien que ces avis ne se substituent pas à la procédure d'autorisation nationale, ils ont énormément de poids quand il s'agit de délivrer ces autorisations.

La coopération dans le cadre de la Commission a été réussie et bien respectée, en particulier dans le domaine de la protection des eaux. Par exemple, la charge de pollution des eaux transfrontières provenant de l'industrie du papier et de la pâte à papier finlandaise est beaucoup moins grande actuellement qu'elle ne l'était au début des années 1970. Les règles de décharge dans le lac Saimaa et la Vuoksi, adoptées en 1991, constituent également un résultat important à mettre à l'actif de la coopération. Ces règles prévoient des changements rapides et souples dans les volumes de décharge.

**Encadré 34. Commissions mixtes sur les eaux transfrontières partagées entre la Hongrie et les pays voisins**

Avant l'évolution politique en Europe dans les années 1980, la Hongrie comptait cinq pays voisins (l'Autriche, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, l'Union soviétique et la Yougoslavie) et avait conclu des accords sur les questions liées aux eaux transfrontières avec tous ces pays. De nos jours, la Hongrie a des frontières avec sept pays (l'Autriche, la Croatie, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, et l'Ukraine). Un seul de ces pays n'a pas changé son nom officiel (l'Autriche), et seuls deux pays ont un territoire inchangé (l'Autriche et la Roumanie).

La Hongrie compte donc aujourd'hui sept accords en vigueur et par conséquent, sept commissions mixtes sur les eaux transfrontières (devenues par la suite les organes communs). La Hongrie a signé le nouvel accord relatif à l'organe commun avec la Croatie et la Slovénie en 1994, avec l'Ukraine en 1998 et avec la Roumanie en 2003. La préparation de l'accord mis à jour avec la Slovaquie est en cours et, comme cela a été le cas pour le nouvel accord avec la Roumanie, il sera fondé sur la DCE de l'UE et la Convention sur la protection du Danube, et fera référence aux les dispositions de la Convention sur l'eau.

En règle générale, chaque organe commun est composé d'une délégation hongroise et d'une délégation de l'autre Partie contractante. Chaque président de délégation, le plénipotentiaire, a un ou deux adjoints, tous agréés par leurs gouvernements. En Hongrie, les présidents (plénipotentiaires) de ces organes communs sont nommés par le Ministère de l'environnement et de l'eau et sont agréées par le Ministère des affaires étrangères. Dans les pays voisins, le président de l'organe commun est également nommé par le Ministère en charge de l'eau ou de l'environnement. Il n'y a pas de secrétariat permanent. Chaque Partie a un «secrétariat transfrontière» dont le personnel est responsable de la coordination de la coopération et du suivi des décisions des organes communs. Ces personnes ne sont pas indépendantes; elles travaillent généralement dans des organisations liées à l'eau (ministère ou directions régionales) et cette fonction n'est pas leur seule mission. En règle générale, les organes communs organisent tous les ans une session menée par les présidents de délégations et une autre session menée par les adjoints. Dans certains cas, des sessions supplémentaires peuvent être organisées. Des sous-commissions, des groupes d'experts ou des groupes de travail sont organisées dans le cadre des organes communs pour traiter de cours d'eau et/ou de fonctions spécifiques (par exemple la Sous-commission pour l'Ipoly/Ipel entre la Hongrie et la Slovaquie et la Sous-commission pour la gestion des eaux et l'hydrométéorologie entre la Hongrie et la Roumanie). Ils organisent également une ou deux réunions par an.

Le nombre et les compétences des sous-commissions varient selon les cas. Dans certains cas, des sous-commissions appropriées ont été établies par les organes communs (par exemple, la Sous-commission pour l'élaboration du nouvel accord sur les eaux transfrontières entre la Hongrie et la Roumanie).

La coopération en matière d'eaux transfrontières existe depuis relativement longtemps en Hongrie, puisqu'elle remonte au traité de Versailles qui a mis fin à la première Guerre mondiale et a établi de nouvelles frontières traversant des bassins hydrographiques, à la suite de quoi certaines eaux nationales sont devenues des eaux transfrontières. Reflétant les problèmes qui existaient à l'époque, ces accords portaient principalement (et portent encore, dans certains cas) sur la sécurité en cas d'inondations, le drainage des eaux excédentaires, les questions financières, etc. De nouveaux accords ont été signés après la seconde Guerre mondiale, mais ils n'avaient cependant pas de base commune, ce qui explique pourquoi il existe des différences tant dans les structures des accords que dans les organes communs. La première occasion de donner aux accords une base commune a été l'entrée en vigueur de la Convention sur l'eau et de la Convention sur la protection du Danube, respectivement en 1996 et 1998, puis de la DCE de l'UE en 2000, nouvel élément dans toutes les relations. Toutefois, il existe encore certaines différences, y compris dans les structures des accords nouveaux et/ou mis à jour dans les sept pays voisins. En vertu des accords bilatéraux transfrontières, des questions telles que l'échange de données hydrologiques et de données sur la qualité de l'eau, la protection contre les inondations, les événements dangereux pour la qualité de l'eau, etc. sont régies en détail par des documents/règlements spécifiques élaborés conjointement.

Le champ d'application de la coopération a été progressivement élargi, commençant par concerner uniquement les questions de lutte contre les inondations pour s'étendre petit à petit aux problèmes de gestion des ressources en eau et de qualité de l'eau. Dans les prochaines étapes, une plus grande attention sera accordée aux questions liées aux eaux souterraines.

Tous les accords traitent des questions concernant la surveillance et l'évaluation, mais pas de la même manière, bien entendu. Tous les organes communs ont des sous-groupes chargés de la qualité des eaux de surface. Depuis le début, les activités des organes communs ont trait notamment aux caractéristiques hydrologiques, mais dans la plupart des cas uniquement pour les eaux de surface. Dans un premier temps, il y a eu l'échange de données opérationnelles quotidiennes, puis les prévisions des inondations, ensuite l'échange des mesures de rejets et des séries de données, et enfin l'évaluation commune des données. Les organes communs ont élaboré des règlements spécifiques pour l'échange de données.

Au début, le champ d'application territoriale des accords ne concernait qu'une bande de quelques kilomètres le long des deux côtés de la frontière entre les pays. Le champ d'application de la coopération s'étend progressivement à l'ensemble du bassin hydrographique.

Dans le cadre de l'ICPDR, tous les pays du Danube, y compris les pays non-membres de l'UE, se sont engagés à développer conjointement un Plan de gestion du district hydrographique du Danube, en conformité avec la DCE de l'UE. À cette fin, l'établissement de rapports et de plans conformes aux directives de l'UE et se rapportant au niveau national et au niveau des sous-basins, sont fondamentaux, de même que la coopération et l'harmonisation transfrontières bilatérales.

## C. Article 10 – Organisation de consultations

**Article 10**

Des consultations sont organisées entre les Parties riveraines sur la base de la réciprocité, de la bonne foi et du bon voisinage, à la demande de l'une quelconque de ces Parties. Ces consultations visent à instaurer une coopération au sujet des questions visées par les dispositions de la présente Convention. Toute consultation de ce type est menée par l'intermédiaire d'un organe commun créé en application de l'article 9 de la présente Convention, lorsqu'un tel organe existe.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

269. L'article 10 est une spécification de l'obligation générale de coopération prévue à l'article 2 (6) de la Convention. Ce dernier précise que les consultations «visent à instaurer une coopération au sujet des questions visées par les dispositions de la présente Convention». Ceci implique que les consultations sont à la fois une forme de coopération en soi et un moyen de faciliter de nouvelles formes de coopération.

270. Le principe selon lequel les consultations doivent avoir lieu entre États voisins pour discuter de questions d'intérêt commun est un principe de droit coutumier général, fondé sur une pratique diplomatique et conventionnelle bien établie en matière de traités bilatéraux d'amitié et de bon voisinage. La protection de l'environnement international ajoute une dimension spécifique à ce principe général: chaque État est tenu de consulter son voisin lorsqu'il envisage des activités susceptibles d'entraîner un impact transfrontière. Le principe 19 de la Déclaration de Rio prévoit que «les États doivent prévenir suffisamment à l'avance les États susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces États rapidement et de bonne foi». Au niveau paneuropéen, ce principe constitue la disposition centrale de la Convention d'Espoo, et figure dans son article 5.

271. L'article 10 de la Convention sur l'eau prévoit une obligation générale de consultation à la demande de toute Partie riveraine. Son champ d'application est général, au sens où il ne se limite pas aux activités concrètes susceptibles d'avoir un impact transfrontière.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

272. La disposition dont il est question prévoit l'obligation d'organiser des consultations à la demande de toute Partie riveraine. Elle ne prévoit pas de critère objectif, tel que par exemple un danger imminent d'impact transfrontière, comme condition préalable ou élément déclencheur, concernant la tenue des consultations. Concrètement, cela signifie que la Partie riveraine à qui est adressée la demande ne peut en principe pas l'ignorer au motif qu'il n'y aurait pas de raisons valables pour demander l'ouverture de consultations. Dès réception de la demande, les consultations devront être organisées sans délai injustifié. Étant donné que l'article 10 reste très général, elles peuvent concerner non seulement d'éventuels événements critiques, mais aussi les questions ordinaires de coopération de routine, telles que l'échange d'informations ou la surveillance et l'évaluation communes.

273. Selon l'article 10, les consultations doivent être menées par un organe commun établi en vertu de l'article 9 (2) lorsque, bien entendu, un tel organe existe. Cette obligation est un élément innovant par rapport à la pratique générale. À titre d'exemple, en vertu de l'article 5 de la Convention d'Espoo, les consultations «peuvent être menées» via un organe commun. L'article 10 indique clairement l'intention des rédacteurs de la Convention de faire des organes communs la principale voie de coopération entre les Parties riveraines. Par conséquent, l'article 10 peut également fournir un motif juridique pour convoquer des réunions extraordinaires des organes communs établis en vertu de l'article 9 de la Convention. Ce mécanisme est prévu par de nombreux accords régionaux ou bilatéraux sur l'eau.

274. Lorsqu'il n'existe pas encore d'accords ou d'arrangements, tels que prévus par l'article 9, la négociation et la conclusion de ces accords ou arrangements, doit constituer une priorité dans le cadre des consultations.

275. Conformément à l'article 10, les consultations se déroulent sur la base de la réciprocité, de la bonne foi et du bon voisinage. Cela signifie qu'elles ne doivent pas être un échange de vues formaliste, mais bien un processus de fond dans lequel chaque État riverain doit tenir compte des intérêts légitimes de l'autre Partie. Cela reflète le droit coutumier général, tel qu'il est également codifié à l'article 17 (2) de la Convention de New York**.**

## 3. Exemples

**Encadré 35. Consultations relatives à l'application de la Directive-cadre sur l'eau de l'UE dans le bassin du Rhin**

Lorsque la DCE de l'UE est entrée en vigueur en 2000, les États du bassin hydrographique du Rhin ont envisagé les moyens d'assurer la coopération et la coordination en vue de sa mise en application. La nouvelle Convention pour la protection du Rhin (Convention du Rhin) venait juste d'être signée en 1999. Elle ne s'applique toutefois qu'aux États riverains du Rhin (Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Suisse, ainsi que la Communauté européenne) et non pas à tous les États du bassin (l'Autriche, le Liechtenstein et la Région wallonne de la Belgique font partie du bassin hydrographique du Rhin mais ne sont pas Parties à la Convention du Rhin). La renégociation de cet instrument n'était pas envisageable, car elle aurait demandé trop de temps.

Par conséquent, en 2001, les États ont adopté une solution pragmatique et ont mis en place ce qu'on appelle le Comité de coordination, non pas en vertu d'un accord international, mais par décision d'une Conférence ministérielle. Le Comité de coordination a été chargé de coordonner tous les États du bassin hydrographique du Rhin autour de la DCE de l'UE. La Suisse n'est pas membre de l'UE mais a accepté de coopérer sur une base volontaire. Au début, la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR) et le Comité de coordination ont tenu des réunions parallèles pour se prononcer sur les questions pertinentes. Après quelques années, il est apparu évident que de nombreuses questions traitées en vertu de la Convention du Rhin et de la DCE de l'UE étaient identiques et que cela n'avait pas sens de discuter et décider à deux reprises sur les mêmes sujets. C'est pourquoi, à partir de 2006, il n'y a plus eu qu'une seule réunion commune. Néanmoins, les dispositions de financement sont distinctes et les règles de procédure de la CIPR ne s'appliquent pas aux États n'appartenant pas à la CIPR.

Les conclusions de la discussion commune sur la DCE de l'UE comprennent, à ce jour, les rapports internationaux sur l'état des masses d'eau, les programmes de surveillance et le projet de la partie internationale du Plan de gestion du district hydrographique du Rhin.

**Encadré 36. Dialogues sur les politiques nationales**

Les dialogues sur les politiques nationales portant sur la gestion intégrée des ressources en eau, l'approvisionnement en eau et l'assainissement de l'eau constituent le principal instrument opérationnel de l'Initiative de l'Union européenne sur l'eau (EUWI). Cette initiative, y compris son volet relatif aux pays de l'EOCAC, a été lancée en 2002, lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg. La CEE agit comme partenaire stratégique pour soutenir le processus de dialogue politique sur la gestion intégrée des ressources en eau, à l'instar de ce que fait l'OCDE pour les problèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Le processus de dialogue existant dans les pays de l'EOCAC aborde les thèmes particuliers aux pays, parmi lesquels les questions relatives à la coopération sur les eaux transfrontières. L'accent est mis sur l'aide à apporter en vue de renforcer la gestion intégrée des ressources en eau, conformément aux principes de la Convention de la CEE sur l'eau, du Protocole sur l'eau et la santé, de la DCE de l'UE et autres instruments de la CEE et de l'UE. Les Comités nationaux d'orientation réunissent des représentants de tous les ministères concernés (généralement des vice-ministres ou des hauts fonctionnaires), des organismes et institutions (notamment universitaires) et des ONG.

Les Dialogues sur les politiques nationales constituent une forme supplémentaire de «consultations entre les pays riverains». Dans le cas du Kirghizistan, les parties prenantes du processus de dialogue incluent des représentants de la Commission mixte kirghize et kazakh pour les fleuves Chu et Talas[97] ainsi que des représentants du gouvernement du Kazakhstan. Un processus similaire a été mis en place dans la République de Moldova et en Ukraine et les questions de coopération transfrontière portant sur l'eau sont désormais à l'ordre du jour des réunions des Comités d'orientation respectifs.

**Encadré 37. L'expérience acquise par la Commission internationale pour la protection du Danube**

Des consultations entre les Parties contractantes de la Convention sur la protection du Danube sont régulièrement tenues lors des réunions de la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR). Des observateurs de l'ICPDR officiellement agréés ont également le droit de participer à la discussion. L'ordre du jour des réunions ordinaires (annuelles) donne régulièrement l'opportunité de présenter des informations sur des projets transfrontières importants ou des projets susceptibles d'avoir des effets/conséquences transfrontières. La Commission constitue un forum de discussion, d'échange d'informations et d'opinions, et peut également formuler des résolutions sur ces questions. Toutefois, ce n'est pas un organe de règlement des différends ou un tribunal.

Le dialogue et l'échange régulier permettent d'obtenir des informations de première main et peuvent également favoriser la compréhension mutuelle. Cependant, il convient de trouver, entre les Parties concernées, une conclusion aux discussions, en conformité avec les textes de droit interne et international existants.

Les discussions portant sur le canal Danube-mer Noire (Roumanie et Ukraine) ou la raffinerie de Giurgiulescu (République de Moldova et Ukraine) sont des exemples qui illustrent bien les divers types de fonctions ou rôles que peuvent assurer les organes communs. Des informations complémentaires, entre autres sur ces cas, sont disponibles sur le site de l'ICPDR (www.icpdr.org).

## D. Article 11 – Programmes communs de surveillance et évaluations communes ou coordonnées

**Article 11**

1. Dans le cadre de la coopération générale prévue à l'article 9 de la présente Convention ou d'arrangements particuliers, les Parties riveraines élaborent et appliquent des programmes communs en vue de surveiller l'état des eaux transfrontières, y compris les crues et les glaces flottantes, ainsi que l'impact transfrontière.

[97] Commission de la République du Kazakhstan et de la République du Kirghizistan pour l'utilisation des installations de gestion de l'eau ayant le statut intergouvernemental sur les rivières Chu et Talas.

2. Les Parties riveraines se mettent d'accord sur les paramètres de pollution et les polluants dont le rejet et la concentration dans les eaux transfrontières font l'objet d'une surveillance régulière.

3. Les Parties riveraines procèdent, à intervalles réguliers, à des évaluations communes ou coordonnées de l'état des eaux transfrontières et de l'efficacité des mesures prises pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière. Les résultats de ces évaluations sont portés à la connaissance du public conformément aux dispositions de l'article 16 de la présente Convention.

4. À cette fin, les Parties riveraines harmonisent les règles relatives à l'établissement et à l'application des programmes de surveillance, systèmes de mesure, dispositifs, techniques d'analyse, méthodes de traitement et d'évaluation des données et méthodes d'enregistrement des polluants rejetés.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

276. Les informations communiquées par les programmes de surveillance organisés en commun sont un élément fondamental de la gestion intégrée de l'eau, appliquée à l'ensemble d'un bassin hydrographique ou à des eaux transfrontières bilatérales. Elles permettent aux décideurs de proposer et de mettre en œuvre des mesures adéquates pour prévenir, maîtriser et réduire les impacts transfrontières et de vérifier l'efficacité de ces mesures vis-à-vis de l'eau et de l'environnement. La Convention demande aux Parties riveraines d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de surveillance communs et d'effectuer, conjointement ou de manière coordonnée, l'évaluation de l'état des eaux transfrontières. Plusieurs documents d'orientation ont été produits sous les auspices de la Convention pour aider les pays à élaborer et à mettre en œuvre des programmes de surveillance communs[98].

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

277. Pour élaborer des programmes communs de surveillance et d'évaluation fonctionnant efficacement, les Parties riveraines doivent veiller à ce que toutes les mesures législatives, financières et institutionnelles nécessaires soient en place. Elles peuvent constituer un groupe d'experts ou un organe de travail commun en vue de développer, rendre opérationnel et pérenniser le programme commun de suivi et d'évaluation. Cela peut se faire dans le cadre de structures de coopération transfrontière existantes (par exemple les Commissions des bassins hydrographiques, les réunions de plénipotentiaires) ou dans le cadre d'un accord indépendant spécialement dédié à ce problème. Les programmes de surveillance communs peuvent être mis en œuvre pour l'ensemble d'un bassin hydrographique ou pour certaines eaux transfrontières par le biais d'un accord bilatéral.

278. Les programmes communs de surveillance et d'évaluation, doivent s'accorder notamment sur les éléments fondamentaux suivants:

[98] Voir les Directives sur la surveillance et l'évaluation de la qualité de l'eau des cours d'eau transfrontières (1996), les Directives sur la surveillance et l'évaluation des cours d'eau transfrontières (2000), les Directives sur la surveillance et l'évaluation des eaux souterraines transfrontières (2000), les Directives sur la surveillance et l'évaluation des lacs transfrontières et des lacs internationaux (2003) et les Stratégies de surveillance et d'évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières (2006), disponibles en ligne à l'adresse http://www.unece.org/env/water/publications/pub74.htm .

a) Objectifs à atteindre/besoins à satisfaire concernant les informations pertinentes à recueillir;

b) Identification des sites de surveillance. Les stations peuvent être sélectionnées au sein du réseau national de surveillance, sur la base de critères définis conjointement (par exemple, situation en amont ou en aval d'une frontière internationale, en amont du confluent du cours d'eau principal et de ses affluents, ou en amont du point où le cours d'eau principal se jette dans la mer, en aval des principales sources de pollution, en amont d'un captage important d'eau potable, sur des aquifères partagés, etc.);

c) Sélection des paramètres relatifs aux eaux de surface, eaux souterraines, matières solides en suspension et sédiments, si nécessaire (éléments qualitatifs et quantitatifs, physiques, chimiques, biologiques et hydro-morphologiques; les paramètres chimiques habituellement utilisés peuvent être complétés par d'autres paramètres, concernant par exemple des substances prioritaires, sélectionnées pour leur pertinence par rapport au bassin hydrographique);

d) Fréquence d'échantillonnage;

e) Méthodes d'échantillonnage et d'analyse, contrôle de la performance des laboratoires (assurance qualité/contrôle qualité, ou AQ/CQ);

f) Gestion des données (qualité et format des données, méthodes de collecte, fréquence et enregistrement, technique de maintenance et d'échange);

g) Méthode d'évaluation des données;

h) Présentation et publication des résultats;

i) Contrôle de la qualité des analyses et étalonnage comparatif.

279. Conformément aux procédures adoptées d'un commun accord au niveau international, l'échantillonnage, l'analyse et l'évaluation des données peuvent être, sauf convention contraire, effectués au niveau national. L'harmonisation des données et l'évaluation/contrôle coordonnés doivent être réalisées régulièrement. Il convient de noter que les programmes de surveillance et d'évaluation ne devraient pas seulement reposer sur des informations provenant de mesures, mais que d'autres données pertinentes, telles que les données sur les émissions et les rejets, devraient également être prises en compte.

280. En outre, les programmes communs de surveillance et d'évaluation doivent être évalués périodiquement, en particulier si la situation générale ou un facteur particulier ayant une influence sur l'environnement a évolué, soit de façon naturelle, soit à la suite de mesures prises au niveau du bassin hydrographique.

## 3. Exemple

**Encadré 38. Réseau transnational de surveillance du bassin hydrographique du Danube**

Les Parties contractantes de la Convention sur la protection du Danube et les États membres de l'ICPDR ont décidé de créer le Réseau transnational de surveillance (RTNS). À cette fin, un groupe d'experts chargé de la gestion de la surveillance, des laboratoires et de l'information a été créé dans le cadre de l'ICPDR. Les résultats obtenus par le RTNS sont régulièrement publiés dans son rapport annuel. Ce rapport contient: les tableaux avec les listes des paramètres relatifs à la surveillance de l'eau et des sédiments; les listes des stations d'échantillonnage et de leurs caractéristiques; une description de la méthode de classification; les résultats du contrôle de la qualité analytique des laboratoires et des cartes indiquant les valeurs moyennes annuelles de la $DBO_5$, des orthophosphates, de l'azote ammoniacal $NH_4$, de l'azote nitrique $NO_3$ pour l'ensemble du bassin

hydrographique. La partie principale du rapport annuel rassemble les tableaux contenant les listes des paramètres des différentes stations, avec leurs valeurs minimum, moyenne et maximum, les valeurs calculées des percentiles 50 et 90 correspondant aux concentrations C50 et C90 ainsi que les données sur les rejets moyens pour les différents trimestres de l'année. Le premier rapport annuel RTNS porte sur les données de 1996; le dernier établi sous cette forme remonte à 2006.

Afin de mettre en application la DCE de l'UE, une nouvelle structure commune des groupes d'experts de l'ICPDR a été créée en 2006. Le Groupe d'experts sur le suivi et l'évaluation a mis au point les programmes de surveillance du district hydrographique du Danube en conformité avec les exigences de l'article 8 de la DCE de l'UE. Le rapport annuel 2007 du RTNS, tenant compte de ces nouvelles exigences est en cours d'élaboration.

La DCE de l'UE demande aux États membres de l'UE d'élaborer des programmes de surveillance de l'état des eaux de surface, des eaux souterraines et des zones protégées au niveau national et international. Les eaux de surface sont classées en catégories (cours d'eau, lacs, eaux de transition, eaux côtières, masses d'eau artificielles et masses d'eau fortement modifiées). À l'intérieur de chaque catégorie, les masses d'eau sont classées selon leur type, conformément aux spécifications biologiques, physico-chimiques, chimiques et hydro-morphologiques définies par la DCE de l'UE. Les classifications sont établies par rapport à la masse d'eau de surface de référence pour un type donné, laquelle correspond à une masse d'eau en très bon état écologique. Pour les masses d'eau fortement modifiées ou artificielles, la référence est le très bon potentiel écologique. Pour les eaux de surface, on définit l'état ou le potentiel écologique et chimique et pour les eaux souterraines, on définit l'état chimique et quantitatif.

La DCE de l'UE définit trois types de surveillance: contrôles de surveillance, contrôles opérationnels et contrôles d'investigation. Les contrôles de surveillance ont pour but d'évaluer les changements à long terme. Les contrôles opérationnels sont conçus en termes de localisation, de fréquence d'échantillonnage, et de paramètres indicateurs spécifiques pour évaluer, par exemple, les changements résultant des mesures mises en œuvre ou pour étudier les masses d'eau identifiés comme risquant de ne pas répondre aux objectifs environnementaux. Les contrôles d'investigation sont censés combler les lacunes en cas d'accidents ou d'émissions d'origine inconnue. Ils ne font pas partie du Programme de surveillance au sens strict.

Les résultats obtenus dans le cadre du Programme de surveillance donnent un aperçu complet de l'état des masses d'eau de surface et souterraines et permettent, entre autres, d'élaborer des programmes de mesures et d'évaluer la réalisation des objectifs environnementaux fixés conformément à la DCE de l'UE.

## E. Article 13 – Échange d'informations entre Parties riveraines

**Article 13**

1. Les Parties riveraines échangent, dans le cadre d'accords ou autres arrangements pertinents conclus conformément à l'article 9 de la présente Convention, les données qui sont raisonnablement disponibles, notamment sur les questions suivantes:

a) État environnemental des eaux transfrontières;

b) Expérience acquise dans l'application et l'exploitation de la meilleure technologie disponible et résultats des travaux de recherche-développement;

c) Données relatives aux émissions et données de surveillance;

d) Mesures prises et prévues pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière;

e) Autorisations ou dispositions réglementaires émanant de l'autorité compétente ou de l'organe approprié et concernant les rejets d'eaux usées.

2. Afin d'harmoniser les limites d'émission, les Parties riveraines procèdent à des échanges d'informations sur leurs réglementations nationales respectives.

3. Si une Partie riveraine demande à une autre Partie riveraine de lui communiquer des données ou des informations qui ne sont pas disponibles, la seconde s'efforce d'accéder à cette demande mais peut poser comme condition, pour ce faire, que la Partie qui fait la demande prenne à sa charge les frais raisonnables entraînés par la collecte et, s'il y a lieu, le traitement de ces données ou de ces informations.

4. Aux fins de l'application de la présente Convention, les Parties riveraines facilitent l'échange de la meilleure technologie disponible en particulier en favorisant: l'échange commercial de la technologie disponible; les contacts et la coopération industriels directs, y compris les coentreprises; l'échange d'informations et de données d'expérience et la fourniture d'une assistance technique. En outre, les Parties riveraines entreprennent des programmes de formation communs et organisent les séminaires et réunions nécessaires.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

281. L'échange régulier de données et d'informations a pour objectif d'établir les bases d'une coopération permettant d'assurer une protection efficace des eaux transfrontières, la gestion de la qualité et la quantité de l'eau, ainsi que la prévention, la maîtrise et la réduction des impacts transfrontières. Il s'agit d'une première étape dans la coopération entre Parties riveraines, condition préalable nécessaire à la réalisation de niveaux de coopération plus poussées. Cette étape contribue à instaurer la confiance entre Parties riveraines.

282. L'article 13 est une application spécifique de l'obligation générale de coopérer énoncée à l'article 2 (6), et de l'obligation générale d'échange d'information prévue par l'article 6 de la Convention. Il est précisé au paragraphe 1 que l'échange d'informations envisagé doit avoir lieu dans le cadre des accords ou autres arrangements pertinents prévus par l'article 9 de la Convention.

283. L'expression «raisonnablement disponible» figurant à l'article 13 ne diffère pas substantiellement de la formule «aisément disponible» figurant à l'article 9 de la Convention de New York. Selon le commentaire de la CDI sur l'article 9, la formule «aisément disponible» sert à indiquer qu'en droit strict, une Partie riveraine n'est tenue de fournir que les informations dont elle dispose aisément, par exemple celles qu'elle a déjà réunies pour ses propres besoins ou qui sont facilement accessibles. Ainsi, la Partie en question ne peut être tenue de fournir des informations non pertinentes et ne peut pas être contrainte d'engager des frais et de fournir des statistiques et autres données qui ne soient pas déjà en sa possession ou faciles à obtenir. En présence d'un cas d'espèce, il faudra, pour déterminer si des données et informations sont «facilement» accessibles, procéder à une évaluation objective de certains facteurs, par exemple le travail et les frais qu'entraînerait la collecte de ces renseignements, compte tenu des ressources humaines, techniques, financières de l'État du cours d'eau auquel ils sont demandés[99].

284. Le paragraphe 1 dresse la liste non-exhaustive les types de données que les Parties riveraines échangeront de façon habituelle. Le paragraphe 2 prévoit qu'elles échangeront des informations sur leurs réglementations nationales respectives en matière de limites d'émission en vue d'harmoniser celles-ci.

[99] Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1994, vol. II, deuxième partie, p. 114.

285. Gardant à l'esprit que la liste des types de données visées aux paragraphes 1 et 2 n'est pas exhaustive et que toutes les Parties ont l'obligation générale d'échanger des informations (art. 6), la Convention encourage les Parties riveraines à élargir continuellement la gamme des informations qu'elles échangent.

286. Il convient de ne pas confondre les mesures prises et prévues pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière visées au paragraphe 1 (d) avec l'obligation de fournir des informations et de procéder à des consultations concernant les mesures prévues, concrètement les utilisations, projets, plans ou activités prévus, susceptibles d'avoir un impact transfrontière[100].

287. Alors que le paragraphe 1 se réfère à un échange réciproque de données disponibles et essentiellement à un partage actif d'informations, le paragraphe 3 concerne les demandes de données ou d'informations adressées à une Partie riveraine qui ne dispose pas desdites données. En pareil cas, la Partie riveraine sollicitée doit «s'efforcer» d'accéder à la demande. Cela signifie qu'elle est tenue d'agir de bonne foi et dans un esprit de coopération et de faire tout son possible pour fournir les données ou renseignements demandés par la Partie riveraines requérante. L'obligation de fournir les renseignements demandés est une obligation de diligence raisonnable et n'impose pas des normes absolues qui ne prendraient pas en compte les différents niveaux de développement économique et technologique des Parties riveraines.

288. Afin d'éviter les abus concernant le droit de demander des données et des informations, la Convention prévoit que la Partie riveraine à qui les informations sont demandées peut poser comme condition, pour ce faire, que la Partie qui fait la demande prenne à sa charge les frais raisonnables entraînés par la collecte et, s'il y a lieu, le traitement de ces données ou de ces informations. On peut présumer que des frais raisonnables ne doivent pas dépasser les coûts de collecte et de traitement des données et des informations. La disposition ne précise pas s'il est possible de demander le paiement des frais par avance. Toutefois, compte tenu de la nature conservatoire de cette disposition, on peut supposer que dans le cas où les coûts estimés seraient élevés, il serait raisonnable de conditionner la collecte et la fourniture d'informations à un paiement préalable.

289. L'expression «s'il y a lieu» figurant au paragraphe 3 introduit une certaine flexibilité, nécessaire à plusieurs titres. Dans certains cas, il n'est pas forcément nécessaire de traiter les données et informations pour qu'elles soient utilisables par la Partie riveraine requérante. Dans d'autres cas, ce traitement peut se révéler nécessaire pour que le matériel soit utilisable par la Partie riveraine requérante, mais cela peut entraîner un fardeau disproportionné pour la Partie riveraine qui fournit les données ou informations.

290. Il convient de souligner que l'obligation d'échanger des données en vertu de l'article 13 (1), et de s'efforcer de fournir des informations sur demande, conformément à l'article 13 (3), s'applique à tous les pays riverains, qu'ils soient situés en amont ou en aval. Par conséquent, une Partie riveraine située en aval ne peut pas refuser de fournir des informations ou d'échanger des données avec une Partie riveraine située en amont en arguant que celles-ci ne sont pas importantes ou qu'elles n'ont pas un caractère transfrontière pour la Partie riveraine située en amont. En effet, les mesures prises en aval ont souvent un impact transfrontière en amont (par exemple, la détérioration des conditions de frai en amont peut être due à une surpêche ou à des installations en aval). Le fait que toutes les Parties riveraines soient tenues d'échanger des données et de fournir des informations sur demande a pour but de leur permettre de mettre en œuvre l'obligation centrale de la Convention qui est de coopérer (art. 2 (6)) en vue de protéger l'environnement des eaux transfrontières, en tant que ressource partagée, ainsi que l'environnement marin. Dans le cadre de la Convention, la notion d'environnement possède

[100] Voir commentaire de l'article 10.

un caractère holistique et exige les efforts de tous les riverains. L'échange d'informations et la fourniture d'informations sur demande étant des formes de coopération, le fait qu'en vertu du même article 2 (6) les Parties riveraines soient tenues de coopérer «sur une base d'égalité et de réciprocité» vient également confirmer les considérations ci-dessus.

291. Le paragraphe 4 dispose que les Parties riveraines sont tenues de faciliter l'échange de la meilleure technologie disponible[101], en favorisant notamment: l'échange commercial de la technologie disponible; les contacts et la coopération industriels directs, y compris les coentreprises; l'échange d'informations et de données d'expérience et la fourniture d'une assistance technique. En citant la «fourniture de l'assistance technique» comme l'un des moyens de faciliter l'échange de la meilleure technologie disponible, la Convention prend en compte les éventuelles différences de niveau de développement technologique et économique entre Parties riveraines et encourage la coopération en vue de réduire cet écart. La Convention prévoit aussi, parmi les attributions des organes communs, celle de «promouvoir la coopération et l'échange d'informations sur la meilleure technologie disponible conformément aux dispositions de l'article 13 de la présente Convention et encourager la coopération dans le cadre de programmes de recherche scientifique» (l'article 9 (2 (i))).

292. L'obligation d'échanger des informations en vertu de l'article 13 peut être soumise à des limitations au titre de la «protection de l'information». L'article 8 autorise les Parties, en accord avec leurs systèmes juridiques nationaux et les règlements supranationaux applicables, à protéger les renseignements relevant soit du secret industriel et commercial, y compris de la propriété intellectuelle, soit de la sécurité nationale.

293. Pour une meilleure compréhension des relations entre l'article 8 et 13 (1), des indications utiles peuvent être tirées de la Convention d'Aarhus, qui donne des précisions sur les limitations relatives à l'accès à l'information environnementale. À cette fin, il convient de rappeler que la dernière phrase de l'article 4 (4) de la Convention d'Aarhus appelle les Parties à interpréter les motifs de refuser l'accès à l'information de manière restrictive, en particulier lorsque les données demandées ont trait aux émissions dans l'environnement. Par conséquent, conformément à l'esprit de coopération et de réciprocité de la Convention sur l'eau, les Parties devront appliquer l'article 8 de manière restrictive en ce qui concerne les demandes d'informations émanant des autres Parties, en particulier lorsque ces demandes ont trait à des données relatives aux rejets dans les eaux transfrontières.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

294. Établir des mécanismes ou des procédures d'échange d'informations et assurer la disponibilité de certaines données font partie des exigences minimales importantes pour se conformer à l'article 13.

295. Les mécanismes ou les procédures d'échange de données sont mis en place dans le cadre d'accords ou autres arrangements pertinents en vertu de l'article 9. Si de tels accords bilatéraux ou multilatéraux ne sont pas encore en place, la coopération en matière d'échange d'informations peut commencer via d'autres arrangements (par exemple, un mémorandum d'accord relatif à certaines catégories de données, conclu entre autorités compétentes ou organismes publics appropriés). Ces arrangements devront spécifier les modalités et la fréquence des échanges de données. Les données et les informations raisonnablement disponibles sont échangées gratuitement.

[101] Voir explications concernant la meilleure technologie disponible dans le commentaire de l'article 3.

296. Afin de permettre l'échange d'informations, les Parties riveraines veillent, au minimum, à la disponibilité des données énumérées à l'article 13 (1, 2).

## 3. Exemple

**Encadré 39. Bases de données de la Commission internationale pour la protection du Danube**

Entre autres attributions, l'ICPDR a pour mission de faciliter l'échange d'informations entre Parties contractantes à la Convention sur la protection du Danube. Pour garantir un échange régulier d'informations et préparer le processus de prise de décision, l'ICPDR organise la collecte des données et le traitement des données reçues. De plus, l'ICPDR gère et met à jour plusieurs bases de données internationales. Il s'agit notamment de la base de données du Réseau transnational de surveillance qui contient des données sur la qualité de l'eau à partir de 1996, la base de données de la Déclaration de Bucarest qui contient des données sur la qualité de l'eau de 1992 à 1998, la base de données des études sur le Danube, la base de données des inventaires des émissions, et la base de données des projets. Ces bases de données sont disponibles en ligne via le système d'information DANUBIS-ICPDR, géré par le secrétariat de l'ICPDR. Il est nécessaire de s'inscrire pour accéder au système. Les données et informations sont également échangées via les rapports que les Parties contractantes sont tenues de rédiger. Voir http://www.icpdr.org/icpdr-pages/databases.htm

# F. Article 14 – Systèmes d'alerte et d'alarme

**Article 14**

Les Parties riveraines s'informent mutuellement sans délai de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière. Elles mettent en place, lorsqu'il y a lieu, et exploitent des systèmes coordonnés ou communs de communication, d'alerte et d'alarme dans le but d'obtenir et de transmettre des informations. Ces systèmes fonctionnent grâce à des procédures et des moyens compatibles de transmission et de traitement des données, dont les Parties riveraines doivent convenir. Les Parties riveraines s'informent mutuellement des autorités compétentes ou des points de contact désignés à cette fin.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

### Aspects juridiques

297. L'obligation de partager sans délai les informations concernant les situations critiques a pour but de permettre aux Parties riveraines de prendre en temps opportun les mesures nécessaires pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière et protéger la santé humaine et l'environnement. Par ailleurs, l'obligation de créer et d'exploiter des systèmes de communication, d'alerte et d'alarme a pour objectif de doter les Parties riveraines de l'un des outils permettant de mettre en œuvre rapidement et efficacement l'obligation de s'informer mutuellement de toute situation critique.

298. En demandant aux Parties riveraines de s'informer mutuellement «sans délai» de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière, la Convention leur demande de transmettre ces informations dès qu'elles en ont connaissance et d'éviter les

rétentions abusives. Dans de tels cas, on aura recours aux moyens les plus rapides disponibles[102].

299. La référence à «toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière» désigne une situation qui menace de causer un impact transfrontière. Une telle situation peut survenir soudainement ou se mettre en place au cours du temps et menacer, à un moment donné, de causer un impact transfrontière (par exemple, l'augmentation progressive du niveau d'eau lors d'une inondation peut devenir, à un certain moment, dangereuse pour la sécurité d'un barrage). L'article 14 ne fixe pas le seuil ou l'ampleur de l'impact transfrontière potentiel. L'absence de seuil, associée à la référence à «toute situation critique» visent à ce que les Parties riveraines évitent de perdre du temps et s'informent mutuellement des situations les plus variées le plus tôt possible. Il est important de noter que les dispositions du présent article s'appliquent également à une situation ayant déjà commencé à causer un impact transfrontière, dans le cas où l'information n'aurait pas été fournie auparavant.

300. L'obligation d'informer de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière, s'applique aux situations critiques, indépendamment de leurs origines, qu'il s'agisse de phénomènes naturels (inondations, glaces flottantes, tempêtes, tremblements de terre) ou résultant d'activités humaines (accidents industriels, inondations provoquées par l'homme, par exemple).

301. L'obligation d'informer de «toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière» s'applique à tous les pays riverains, qu'ils soient situés en amont ou en aval[103]. L'application de l'obligation d'informer, prévue par l'article 14, aidera les Parties riveraines à s'acquitter de leur obligation fondamentale de coopérer «sur une base d'égalité et de réciprocité», énoncée à l'article 2 (6). Elle apporterait également une aide précieuse aux Parties riveraines, dans leurs efforts pour mettre en place et faire fonctionner les systèmes de communication, d'alerte et d'alarme, conformément à l'article 14, et fournir une assistance mutuelle, sur demande, conformément à l'article 15 de la Convention.

302. En demandant aux Parties riveraines de mettre en place, lorsqu'il y a lieu, et d'exploiter des systèmes coordonnés ou communs de communication, d'alerte et d'alarme, l'article 14 souligne que cela doit être fait «dans le but d'obtenir et de transmettre des informations». Bien que la communication et les systèmes d'alerte et d'alarme n'aient pas pour objectif premier de mettre au point une réponse commune, ils sont néanmoins essentiels pour l'application effective de l'obligation qu'ont les Parties riveraines de fournir, sur demande, une assistance mutuelle dans les situations critiques, comme le prévoit l'article 15 de la Convention.

303. Dans cet article, l'expression «lorsqu'il y a lieu» est utilisée pour préciser que dans le cas où les Parties riveraines ont déjà créé des systèmes de communication, d'alerte et d'alarme communs ou coordonnés, il n'est pas nécessaire de les configurer à nouveau. La référence à «lorsqu'il y a lieu» s'oppose à «quand il n'en existe pas encore» (comme dans l'article 9 (1)) et vise à couvrir également les cas où:

a) Les systèmes d'alerte et d'alarme existent mais doivent être revus afin de se conformer pleinement aux dispositions de l'article 14;

b) Ces systèmes ne couvrent pas toutes les menaces possibles, par exemple lorsqu'ils couvrent les inondations, mais pas les accidents industriels;

c) Les Parties riveraines concernées estiment qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'un système d'alerte et d'alarme plus développé, par exemple lorsque la

---

[102] L'article 28 (2) de la Convention de New York exige que l'on utilise les moyens les plus rapides disponibles.

[103] Voir commentaire de l'article 13.

coopération s'applique à un cours d'eau mineur, pour lequel des mesures pour informer d'une situation critique sont déjà en place.

304. Le fait que les systèmes de communication, d'alerte et d'alarme puissent être «coordonnés ou communs», rend compte du fait qu'il est possible d'envisager différents niveaux de coopération entre les Parties riveraines pour l'exploitation de ces systèmes.

305. L'obligation pour les Parties riveraines de s'informer mutuellement de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière, ainsi que de mettre en place et faire fonctionner les systèmes d'alarme et d'alerte s'applique indépendamment du fait qu'un organe commun ait été créé par les Parties riveraines ou que les Parties riveraines aient conclu un accord ou un arrangement, au titre de l'article 9 de la Convention. Il est important de noter, toutefois, que la liste des attributions des organes communs figurant à l'article 9 (2) prévoit qu'ils devront« établir des procédures d'alerte et d'alarme», car ce sont les structures les plus appropriées pour mettre en œuvre une telle tâche.

306. Lorsqu'elles s'acquittent de l'obligation de mettre en place et de faire fonctionner des systèmes d'alarme et d'alerte concernant les accidents industriels, les Parties riveraines doivent également se référer aux dispositions correspondantes de la Convention sur les accidents industriels, si elles sont Parties à cette Convention.

307. L'article 14 énonce l'obligation pour les Parties riveraines de s'informer mutuellement au sujet des autorités compétentes ou des points de contact. Il est important que les informations concernant les autorités compétentes ou les points de contact désignés pour obtenir et transmettre les informations sur toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière soient régulièrement mises à jour.

308. Il faut souligner que l'obligation faite aux Parties de s'informer mutuellement sans délai de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière et de mettre en place et exploiter des systèmes d'alerte et d'alarme, doit être lue conjointement avec leur obligation de mettre au point des dispositifs d'intervention au titre de l'article 3 (1 (j)), particulièrement dans un contexte transfrontière[104].

## Aspects techniques

309. Bien que l'article 14 ne fasse pas de distinction entre les systèmes de communication, d'alerte et d'alarme concernant les inondations, les accidents industriels ou autres menaces potentielles, les Parties riveraines peuvent mettre au point des systèmes différents à ces fins.

310. La mise en place des systèmes de communication, d'alerte et d'alarme peut se faire en plusieurs étapes, dont par exemple:

a) Inventaire des sources potentielles de pollution accidentelle et une analyse des risques;

b) Adoption commune de critères/paramètres/seuils concernant l'alerte précoce et de systèmes de mesure et de traitement de données;

c) Mise en place d'un réseau de points de contact ou de centres d'alerte;

d) Adoption de procédures d'alerte communes (contenu de l'information, formulaires, méthodes);

[104] Voir commentaire de l'article 3 (1(j)).

e) Autres mesures. Comme l'exige l'article 14, les Parties riveraines doivent convenir de procédures et des moyens compatibles de transmission et de traitement des données.

311. Il est recommandé aux Parties riveraines de chercher à établir des systèmes de communication, d'alerte et d'alarme au niveau des bassins hydrographiques. En outre, les Parties riveraines peuvent y intégrer des systèmes de surveillance et d'alerte précoce. Une coopération étroite avec la protection civile et les systèmes de secours devra être établie. Il est fondamental d'élaborer des stratégies de communication à destination du grand public dans des situations critiques, ainsi que d'assurer la participation du public à la mise au point des systèmes de communication, d'alerte et d'alarme.

312. Afin de définir les mesures et les étapes concernant l'application de l'article 14 de la Convention, on pourra consulter à titre indicatif les Dispositions types pour la gestion des inondations transfrontières (2006), les Directives de la CEE sur la gestion durable des inondations (2000), les conclusions et recommandations du Séminaire de la CEE sur la prévention des accidents chimiques et la limitation de leurs effets sur les eaux transfrontières (1999) et les *Bonnes pratiques de surveillance et d'évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines* transfrontières (2006).

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

313. Les Parties riveraines désignent des autorités compétentes ou des points de contact habilités à délivrer et recevoir des informations sur toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière et s'en informent mutuellement. Les Parties riveraines doivent convenir de procédures de notification portant, au minimum, sur les moyens de notification et de communication. Il est important de souligner que si les systèmes de communication, d'alerte et d'alarme communs ou coordonnés n'existent pas encore ou ne couvrent pas toutes les menaces possibles, les Parties riveraines sont tout de même tenues de fournir des informations sur toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière.

314. La mise en œuvre des systèmes de communication, d'alerte et d'alarme, demandera des efforts et des compétences dans les domaines juridiques et institutionnels afin d'élaborer et de se mettre d'accord sur les paramètres mesurés, les systèmes de mesure, les procédures de transmission de données compatibles, ainsi que sur les activités de renforcement des capacités visant à tester les systèmes et à former le personnel. Il convient également de prévoir l'évaluation et la mise à jour des systèmes de communication, d'alerte et d'alarme. Ces systèmes devront être opérationnels 24 heures sur 24 et testés régulièrement.

## Exemples

**Encadré 40. Système d'alerte en cas d'accident et de situation d'urgence concernant le Danube**

Le Système d'alerte en cas d'accident et de situation d'urgence (AEWS) est géré par le secrétariat de l'ICPDR. L'AEWS est activé à chaque fois qu'il y a un risque de pollution des eaux transfrontières, ou que la concentration en substances dangereuses dépasse les seuils de danger. L'AEWS transmet des messages d'alerte internationale aux pays situés en aval. Cela permet aux autorités d'actionner les mesures de sécurité publique et de protection de l'environnement.

L'AEWS s'appuie sur le réseau des principaux centres internationaux d'alerte (PIAC) dans chacun des pays participants. Ces centres sont constitués de trois unités:

- Une unité de communication (opérationnelle 24 heures sur 24) qui envoie et reçoit des messages d'alerte;
- Une unité d'experts, qui évalue l'impact transfrontière possible de chaque accident, en s'appuyant sur la base de données des substances dangereuses et le Modèle d'alarme du bassin hydrographique du Danube;
- Une unité de décision, qui détermine le moment où les alertes internationales doivent être envoyées.

La première étape de l'AEWS est entrée en vigueur en 1997 dans les pays suivants: Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Hongrie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie. La République de Moldova et l'Ukraine ont adhéré au système en 1999, et la Bosnie-Herzégovine et la Serbie en 2005.

L'AEWS a été sensiblement amélioré en 2003/2004, avec l'appui du Projet régional FEM/PNUD pour le Danube. Cette mise à jour a pour objectif d'améliorer l'efficacité et la rentabilité du système d'alerte en remplaçant la communication par satellite par un système d'informations basé sur Internet et utilisant des messages GSM/SMS pour alerter le personnel des PIAC.

En 2007, l'AEWS du Danube a été activé pour cinq accidents. À l'heure actuelle, l'AEWS ne traite que des déversements accidentels, mais il existe déjà des projets pour intégrer dans le système des alertes concernant les glaces et les inondations.

*Sources*: le site de l'ICPDR (http://www.icpdr.org/icpdr-pages/aews.htm) et le Rapport annuel 2007 de l'ICPDR.

**Encadré 41. Système d'avertissement et d'alerte «Rhin» et Plan d'action contre les inondations du Rhin**

La CIPR gère le Système d'avertissement et d'alerte «Rhin». Entre Bâle et la frontière germano-néerlandaise, six principaux centres internationaux d'alerte «se partagent» le Rhin. Deux autres centres d'alerte sont situés sur la Moselle. Chacun des principaux centres internationaux d'alerte est responsable d'une partie du Rhin ou de ses affluents. En cas d'accident, le centre d'alerte concerné transmet un «premier rapport» à tous les centres situés en aval ainsi qu'au secrétariat de la CIPR à Coblence. En principe, ce rapport est considéré comme une «information». Une «alerte» est émise si la qualité de l'eau est gravement menacée. Les pays concernés situés en aval peuvent alors prendre des mesures préventives aussi rapidement que possible. Les défis consistent, entre autres, à améliorer sans cesse ce système et à introduire de nouvelles technologies. Grâce à un système d'alarme générée par ordinateur mis au point récemment, les autorités compétentes peuvent désormais prévoir rapidement et de manière fiable le moment où la pollution passera le long du Rhin et la concentration des contaminants attendue.

Le Plan d'action contre les inondations facilite, entre autres, une coopération plus étroite entre les divers centres d'alerte et de prévision des inondations situés le long du Rhin. En 2005, il a atteint son objectif, qui était de pouvoir faire des prévisions sur des périodes deux fois plus longues (allongement de 100%). Les périodes de prévision sont passées de 24 à 48 heures pour le Haut et le Moyen-Rhin et de 48 à 96 heures pour le Bas-Rhin et la région du delta. L'accès aux centres de prévision situés le long du Rhin est possible, à travers les frontières, grâce aux sites Internet. Ces possibilités contribuent largement à la préparation aux inondations et à la réduction des dommages et constituent, entre autres, une base permettant de mettre en place des actions dès la première annonce de l'inondation.

*Source:* La publication de la CIPR *Plan d'action inondations (1995-2005): objectifs d'action, mise en œuvre et résultats* et le site de la CIPR (http://www.iksr.org).

**Encadré 42. La République de Moldova et l'Ukraine prennent des mesures pour mettre en place des systèmes d'alerte concernant les inondations et la pollution**

En 2006, afin de faciliter l'application de l'accord portant sur l'utilisation et la protection commune des eaux transfrontières (1994), conclu entre le Gouvernement de la République de Moldova et le Gouvernement de l'Ukraine, les plénipotentiaires de la République de Moldova et de l'Ukraine ont adopté deux réglementations mettant en place des systèmes d'alerte et d'alarme précoce bilatéraux concernant les inondations et la pollution accidentelle.

La réglementation relative à la protection contre les inondations dans les cours d'eau transfrontières et les eaux intérieures prévoit l'échange régulier d'informations entre les autorités de gestion des eaux et décrit les mesures d'alerte et de protection à prendre lors des inondations et du déglaçage. La période des inondations est divisée en trois sous-périodes. La fréquence et le contenu des messages d'information ne sont pas identiques pour ces trois sous-périodes. Les annexes renferment les coordonnées des autorités compétentes de gestion de l'eau et une liste des stations de mesure de la qualité de l'eau en République de Moldova et en Ukraine. Ces dernières peuvent émettre des alertes et des informations sur les niveaux critiques qui déterminent le déclenchement des mesures de protection.

La réglementation relative aux mesures destinées à faire face aux pollutions accidentelles extrêmes, dangereuses et inévitables survenant sur des cours d'eau transfrontières contient des critères applicables aux pollutions de l'eau élevées et extrêmes, les listes des autorités compétentes en matière de gestion de l'eau, et inclut également un formulaire type d'alerte concernant la pollution. Elle prévoit l'obligation pour les autorités de gestion de l'eau de communiquer, sans délai et par tous les moyens accessibles, toutes les données disponibles sur la pollution, accompagnées des renseignements sur la façon dont celle-ci se propage. Dans le cadre du processus concernant la prise de mesures en vue d'atténuer et d'éliminer les conséquences de la pollution, la fréquence des communications à effectuer est déterminée par les Parties au cas au cas. Les mesures de la qualité de l'eau et les évaluations communes peuvent être effectuées à la demande d'une Partie.

**Encadré 43. Coopération hydrologique, incluant la prévision des inondations et le système d'alerte: l'expérience de la Slovaquie**

La Slovaquie a signé des accords bilatéraux sur la coopération en matière d'eaux transfrontières avec tous ses pays voisins. Des commissions bilatérales pour les eaux transfrontières ont été créées et des groupes de travail portant sur les différents thèmes de la coopération bilatérale ont été mis en place dans le cadre de ces commissions. Les pays riverains ont désigné des experts nationaux pour chaque groupe de travail. L'un de ces groupes de travail, institué dans le cadre de chaque commission bilatérale, traite de l'hydrologie.

Les groupes de travail ont élaboré leurs propres règles de procédure précisant les thèmes de coopération et élaborent chaque année des plans de travail pour l'année suivante et des plans de travail prévisionnels pour une année supplémentaire. Les plans de travail sont approuvés par la Commission bilatérale concernée, qui se réunit une fois par an.

Les principaux sujets de coopération bilatérale hydrologiques sont les suivants:

a) Comparaison et harmonisation des données hydrologiques: les membres du groupe de travail se réunissent deux fois par an pour comparer les données mesurées et les harmoniser conformément aux règles de procédure qui précisent les profils sélectionnés, les paramètres mesurés, les rejets, les courbes d'étalonnage des rejets, la fréquence des mesures, le traitement des données, l'évaluation des résultats, etc. Les résultats (données hydrologiques harmonisées) sont soumis à la Commission pour approbation et sont inclus dans le Protocole de la Commission.

b) Prévision des inondations: des experts des deux pays travaillent sur ce sujet dans le cadre du Groupe de travail pour l'hydrologie. Leur rôle est fondamental, car ils sont tenus de communiquer directement et sans délai avec leurs partenaires des pays voisins en cas d'éventuelles situations critiques ou situations d'urgence. Afin d'assurer une bonne communication, une liste de ces experts, avec toutes leurs coordonnées, est régulièrement mise à jour et fait partie des documents du Groupe de travail et par conséquent du Protocole de la Commission. Le Protocole est soumis à l'approbation du gouvernement.

c) Application de la directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 Octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

## G. Article 15 – Assistance mutuelle

**Article 15**

1. En cas de situation critique, les Parties riveraines s'accordent mutuellement assistance sur demande, selon des procédures à établir conformément au paragraphe 2 du présent article.

2. Les Parties riveraines définissent et adoptent d'un commun accord des procédures d'assistance mutuelle qui portent notamment sur les questions suivantes:

a) Direction, contrôle, coordination et supervision de l'assistance;

b) Facilités et services à fournir localement par la Partie qui demande une assistance, y compris, si nécessaire, la simplification des formalités douanières;

c) Arrangements visant à dégager la responsabilité de la Partie qui fournit l'assistance et/ou de son personnel, à l'indemniser et/ou à lui accorder réparation, ainsi qu'à permettre le transit sur le territoire de tierces Parties, si nécessaire;

d) Modalités de remboursement des services d'assistance.

### 1. Explications générales, analyse et clarification

315. L'article 15 prévoit qu'en cas de situation critique, les Parties riveraines s'accordent mutuellement assistance, sur demande. Il précise les questions essentielles de procédure que les Parties riveraines doivent définir et adopter d'un commun accord pour qu'une telle assistance puisse effectivement avoir lieu. Cette disposition est basée sur le principe qu'en situation critique, les mesures d'intervention ayant pour but la prévention, la maîtrise ou la réduction de l'impact transfrontière potentiel ainsi que la protection de la santé humaine et de l'environnement sont considérablement plus efficace si les Parties riveraines coordonnent leurs activités et s'entraident pour atténuer et éliminer les effets néfastes qui en résultent. En outre, en cas d'urgence, l'efficacité de l'assistance mutuelle dépend bien souvent de la manière dont se déroule l'aide internationale, en termes de rapidité, de coordination, de qualité et de contrôle de l'administration logistique et de complémentarité entre l'aide internationale et les mesures nationales. Elle dépend aussi du professionnalisme et de la qualification du personnel intervenant.

316. Les dispositions de l'article 15 de la Convention doivent être lues et appliqués conjointement avec les dispositions pertinentes de l'article 14, ce dernier étant une condition préalable à la bonne application de l'article 15.

317. L'article 15 traite des conditions spécifiques de l'assistance mutuelle entre les Parties riveraines. Ses dispositions ne doivent donc en aucun cas être considérées comme restrictives pour les Parties riveraines si celles-ci décident d'accorder une assistance d'un autre type ou sous d'autres formes à tout autre pays riverain, selon des modalités qu'elles décideront d'un commun accord ou qu'elles jugeront appropriées. Toutefois, les Parties riveraines ne sont pas directement tenues d'accorder d'autres types d'assistance mutuelle que ceux visés à l'article mentionné.

318. Le paragraphe 1 souligne que l'assistance mutuelle doit être assurée «en cas de situation critique». Les articles 14 et 15 étant interconnectés, l'expression «situation critique» doit être comprise de manière globalement similaire[105]. Toutefois, les obligations des Parties riveraines prévues par ces articles sont de nature quelque peu différente. Alors que l'article 14 dans sa première phrase prévoit clairement que les Parties riveraines s'informent mutuellement «de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière», l'article 15 parle simplement de «situation critique». Il convient donc de souligner que, conformément à l'article 15, les Parties riveraines s'accordent mutuellement assistance dans toute situation critique, indépendamment du fait quelle puisse ou non avoir un impact transfrontière.

319. Le verbe «s'accordent» signifie clairement que les Parties riveraines sont tenues de se prêter assistance en cas de situation critique. Cette assistance doit être fournie à l'autre Partie riveraine, sur la base de la réciprocité, et indépendamment du fait que cette dernière subisse ou non un quelconque préjudice important découlant d'une situation critique. Il est important de noter que, conformément à l'article 15 (1), l'assistance mutuelle devra être accordée «sur demande». Cette obligation comporte une double exigence. L'une concerne la Partie riveraine affectée qui devra, en cas de situation critique, évaluer et décider, sans retard injustifié, si elle demande ou non l'assistance extérieure de la ou des autre(s) Partie(s) riveraine(s). On s'attend donc à ce que la Partie riveraine affectée demande assistance lorsqu'une situation de catastrophe nationale dépasse ses capacités de réponse. Sa demande d'assistance devra être explicite. L'autre concerne la ou les Partie(s) riveraines(s) sollicitée(s). À partir du moment où une demande explicite d'assistance est formulée par la Partie riveraine affectée, la ou les autre(s) Partie(s) riveraine(s) est (sont) tenue(s) d'accorder cette assistance.

320. Inversement, la disposition «s'accordent mutuellement assistance sur demande» ne doit pas être considérée comme restreignant le droit d'une quelconque Partie riveraine à proposer une assistance à la Partie riveraine affectée qui se trouve dans une situation critique, sans attendre que la demande soit présentée. En d'autres termes, en cas de situation critique, l'assistance mutuelle peut être déclenchée soit sur demande de la Partie riveraine affectée, soit lorsque celle-ci accepte une proposition d'assistance émanant d'une ou de plusieurs Partie(s) riveraine(s).

321. Il est important de noter que, parallèlement à l'assistance mutuelle à laquelle les Parties riveraines affectées peuvent prétendre en vertu de la Convention, lesdites Parties devront faire tout leur possible pour réduire l'impact déjà survenu sur leur territoire. Cette obligation découle des dispositions clés de l'article 2 (1), qui codifie le principal objectif de la Convention, à savoir prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière. De la même façon, l'article 28 (3) de la Convention de New York prévoit que l'État sur le territoire duquel survient une situation d'urgence doit «prendre immédiatement toutes les mesures possibles en pratique... pour prévenir, atténuer et éliminer les conséquences dommageables

[105] Voir commentaire de l'article 14.

de la situation d'urgence». À cette même fin, en vertu des Dispositions types pour la gestion des inondations transfrontières (2006), chaque fois qu'une Partie confirme l'existence d'une situation susceptible de provoquer ou qui provoque des inondations sur le territoire d'autres Parties, elle adopte, dans la mesure du possible, toutes les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer l'impact préjudiciable des inondations sur le territoire des autres Parties.

322. Dans la mesure où, lorsqu'une Partie se trouve dans une situation critique, son administration au niveau national et local est soumise à un stress, et sa capacité à mobiliser ses moyens peut s'en trouver réduite, les travaux de préparation à l'assistance mutuelle doivent être entrepris longtemps à l'avance. À cette fin, l'article 15 (2) de la Convention exige que les Parties riveraines «définissent et adoptent d'un commun accord des procédures d'assistance mutuelle». Dans cette disposition, les mots «définissent et adoptent d'un commun accord» expriment une autre obligation de résultat en vertu de la Convention. La Convention exige que les Parties riveraines s'entendent à l'avance sur des procédures d'assistance mutuelle dans le but d'assurer une intervention rapide et efficace dans des situations critiques et d'éviter que l'assistance soit fournie dans des délais injustifiés et avec des coûts déraisonnablement élevés. Par ailleurs, le fait de négocier un accord d'assistance mutuelle à l'avance peut contribuer à identifier les faiblesses et à renforcer le niveau de préparation des Parties riveraines.

323. La Convention ne précise pas la forme que devront prendre les procédures d'assistance mutuelle. Par conséquent, les Parties riveraines peuvent les élaborer sous la forme: d'une section séparée de l'accord bilatéral ou multilatéral de coopération conclu en vertu de l'article 9 de la Convention; d'un accord indépendant sur l'assistance mutuelle en cas de situations critiques relatives à des eaux transfrontières; d'un règlement ou d'un protocole à l'accord existant; ou d'une partie d'un accord général sur la protection civile. Les dispositions relatives à la coordination de l'assistance mutuelle peuvent également figurer parmi les attributions de l'organe commun créé par les Parties riveraines.

324. Conformément à l'article 15 (2), les procédures d'assistance mutuelle abordent, entre autres, les questions suivantes:

a) Direction, contrôle, coordination et supervision de l'assistance;

b) Facilités et services à fournir localement par la Partie qui demande une assistance, y compris, si nécessaire, la simplification des formalités douanières;

c) Arrangements visant à dégager la responsabilité de la Partie qui fournit l'assistance et/ou de son personnel, à l'indemniser et/ou à lui accorder réparation, ainsi qu'à permettre le transit sur le territoire de tierces Parties, si nécessaire;

d) Modalités de remboursement des services d'assistance.

325. Il convient de noter que le mot «notamment» signifie que la liste mentionnée, est obligatoire mais non exhaustive et que les Parties riveraines peuvent établir d'autres termes et conditions de procédure, ainsi que des règlementations concernant l'assistance mutuelle. Il est également important de noter que la liste prévoit la possibilité de coopérer d'autres États tiers (transit), ce qui signifie que les accords d'assistance mutuelle dans les situations critiques peuvent être à la fois bilatéraux et multilatéraux, et impliquer des États autres que l'État affecté et les Parties riveraines qui fournissent l'assistance.

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

326. Les Parties riveraines définissent et adoptent d'un commun accord des procédures d'assistance mutuelle applicables en cas de situation critique et ce, dès les premiers stades

de leur coopération. Le cadre doit envisager avec pertinence l'ouverture, la facilitation, le transport, la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de l'assistance, en conformité avec les dispositions de la Convention. Les Parties riveraines doivent désigner clairement les entités gouvernementales nationales investies de la responsabilité et de l'autorité dans ces domaines. Il faudra envisager d'établir un centre de liaison principal pour assurer la liaison entre les acteurs gouvernementaux et internationaux à tous les niveaux. Les procédures doivent être aussi simples et aussi rapides que possible et permettre de définir à l'avance une situation critique. L'information concernant les procédures devra être clairement énoncée et disponible gratuitement.

327. En ce qui concerne le personnel d'intervention d'urgence, les procédures d'assistance mutuelle peuvent porter, entre autres, sur les visas d'entrée/de sortie et les permis de travail, la reconnaissance temporaire des diplômes médicaux étrangers, les permis de conduire ou autres types de licences, et la liberté d'accéder à la zone où est survenue la situation critique et la liberté de mouvement dans ladite zone.

328. En ce qui concerne l'équipement et le matériel d'intervention, on peut envisager, entre autres: de l'exempter de tous droits de douanes, taxes, tarifs douaniers ou redevances; de lever les restrictions imposées à l'exportation, au transit, à l'importation; de simplifier et réduire les documents exigés pour l'exportation, le transit et l'importation; de supprimer ou de réduire les exigences d'inspection; d'autoriser les véhicules terrestres, maritimes et aériens à circuler sur le territoire de la Partie affectée; et d'importer et réexporter des médicaments et du matériel médical.

329. Lorsqu'elles adoptent d'un commun accord des procédures d'assistance mutuelle en cas de situations critiques, les Parties riveraines peuvent convenir du remboursement, par la Partie riveraine affectée, de certains frais engagés par la ou les Partie(s) riveraine(s) qui lui prête(nt) assistance. Dans ce cas, la méthodologie retenue pour le calcul des remboursements, ainsi que la nature des frais à rembourser, doivent être acceptés au préalable par les Parties riveraines.

330. En cas de situation critique, la Partie riveraine affectée devra évaluer sans délai sa capacité à prendre les mesures nécessaires et efficaces et ne doit pas hésiter à demander l'assistance de la ou des autre(s) Partie(s) riveraine(s), lorsque cette assistance peut contribuer à prévenir, maîtriser ou réduire l'impact transfrontière.

331. Les mesures efficaces pour neutraliser la plupart des situations critiques doivent être adaptées à la situation en cause, être raisonnables compte tenu des ressources la Partie riveraine affectée, prendre en compte les capacités de cette Partie riveraine et les effets potentiels sur d'autres États, et mobiliser la société civile nationale et les compétences locales, afin que les communautés puissent contribuer à assurer leur propre sécurité et protection. La Partie riveraine affectée doit se préparer, c'est là un élément essentiel des mesures nationales, pour être en mesure d'accepter, de recevoir, d'orienter, de coordonner et de contrôler l'assistance extérieure.

332. Quand une situation critique cesse d'exister, les Parties riveraines doivent procéder à une évaluation conjointe des mesures d'intervention et de l'assistance mutuelle mises en œuvre, afin de pouvoir combler les lacunes et améliorer l'efficacité de l'assistance mutuelle dans le futur.

## 3. Exemple

**Encadré 44. Aider la Roumanie à atténuer les inondations**

L'accord sur la coopération et l'assistance mutuelle en cas de catastrophes, conclu entre le Gouvernement de la Roumanie et le Gouvernement de la République de Hongrie, a été signé à Budapest le 9 avril 2003. En 2005, le Ministère de l'environnement et de la gestion de l'eau roumain, sur la base de cet accord, a demandé l'assistance hongroise, par l'intermédiaire du Ministère de l'environnement et de l'eau, pour évacuer l'eau des zones inondées, situées dans le comté de Timis.

L'assistance a été accordée: 16 pompes d'évacuation de grande capacité avec toute l'infrastructure associée, y compris les réservoirs de carburant, les ateliers mobiles pour l'assistance technique et les tuyaux pour l'évacuation de l'eau. Pour cet équipement, les formalités douanières ont été simplifiées conformément aux dispositions légales existantes en matière d'exemption de droits de douane et autres taxes.

# H. Article 16 – Information du public

**Article 16**

1. Les Parties riveraines veillent à ce que les 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. À cette fin, les Parties riveraines font en sorte que les renseignements suivants soient mis à la disposition du public:

a) Les objectifs de qualité de l'eau;

b) Les autorisations délivrées et les conditions à respecter à cet égard;

c) Les résultats des prélèvements d'échantillons d'eau et d'effluents effectués aux fins de surveillance et d'évaluation, ainsi que les résultats des contrôles pratiqués pour déterminer dans quelle mesure les objectifs de qualité de l'eau ou les conditions énoncées dans les autorisations sont respectés.

2. Les Parties riveraines veillent à ce que le public puisse avoir accès à ces informations à tout moment raisonnable et puisse en prendre connaissance gratuitement, et elles mettent à la disposition des membres du public des moyens suffisants pour qu'ils puissent obtenir copie de ces informations contre paiement de frais raisonnables.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

333. L'article 16 reprend en partie le principe 10 de la Déclaration de Rio, qui énonce, entre autres, qu'« au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques», et que «les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci». L'obligation de rendre l'information accessible au public a pour but de favoriser la prise de conscience des citoyens concernant:

a) L'état des eaux transfrontières;

b) Les mesures prises ou prévues pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière;

c) L'efficacité de ces mesures. L'obligation vise également à permettre au public de participer efficacement aux processus décisionnels pertinents.

334. L'article 16 et les autres dispositions pertinentes de la Convention ne définissent pas ou ne précisent pas la signification du terme «le public». Toutefois, ce terme est défini dans un certain nombre d'instruments internationaux, lesquels appliquent principalement le concept de «toute personne». En ce qui nous concerne, aussi bien la Convention d'Aarhus que le Protocole sur l'eau et la santé de la Convention sur l'eau, définissent le public comme «une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes». Cette définition implique que les Parties riveraines doivent rendre l'information accessible au public sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activité. En outre, selon cette définition, les associations, organisations ou groupes sans personnalité juridique peuvent également être considérés comme membres du public si la législation ou la coutume du pays les considère comme tels. Cela signifie que les groupes ne peuvent être considérés comme des membres du public, aux fins de la Convention, que si les conditions pour qu'ils soient considérés comme tels, prévues par la législation nationale ou, le cas échéant, par la coutume, sont réunies[106].

335. Les expressions «les informations sont mises à la disposition du public» et «veillent à ce que le public puisse avoir accès à ces informations» expriment d'une part l'obligation de diffuser activement des informations auprès des membres du public, et d'autre part l'obligation de leur fournir des informations sur demande.

336. Bien que l'article 16 de la Convention appartienne à la partie II (« Dispositions applicables aux parties riveraines»), les obligations qu'il énonce ont une nature double, exigeant à la fois une action au niveau national et au niveau international. L'article 16 ne précise pas l'entité ou l'autorité qui a la responsabilité de rendre l'information disponible. Toutefois, chaque Partie riveraine est tenue de veiller à ce que la diffusion active de l'information et sa mise à disposition sur demande soient mises en œuvre par les autorités publiques. Dans leur législation nationale, les Parties riveraines peuvent aussi encourager ou obliger les exploitants dont les activités sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière à fournir des informations directement au public. Il revient également aux Parties riveraines de s'assurer que les organes communs établis en vertu de l'article 9 (2) de la Convention rendent l'information accessible au public à la fois en la diffusant activement et en la mettant à disposition sur demande.

337. L'article 16 (1) précise les types de renseignements que le public est en droit de connaître, à savoir «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»[107]. De plus, le paragraphe 1, en utilisant l'expression «à cette fin», précise les informations minimales qui doivent être mises à la disposition du public afin d'atteindre l'objectif énoncé dans ce même paragraphe. Ces informations concernent:

a) b) Les objectifs de qualité de l'eau; les autorisations délivrées et les conditions à respecter;

b) Les résultats des prélèvements d'échantillons d'eau et d'effluents effectués aux fins de surveillance et d'évaluation;

c) Les résultats des contrôles pratiqués pour déterminer dans quelle mesure les objectifs de qualité de l'eau ou les conditions énoncées dans les autorisations sont respectés.

338. Lorsqu'ils participent à la mise en œuvre des évaluations de l'impact sur l'environnement, au titre des dispositions de l'article 9 (2 (j)), les organes communs établis

106 Voir «Convention d'Aarhus: Guide d'application», p.40.

107 Voir commentaire de l'article 11 (3).

par les Parties riveraines en vertu de l'article 9 (2) de la Convention doivent respecter les dispositions de la Convention d'Espoo relatives à l'accès à l'information, dans la mesure où les Parties riveraines sont Parties à cette Convention.

339. En exigeant que les Parties riveraines veillent à ce que les informations soient mises à la disposition du public «à tout moment raisonnable», la Convention permet à ce dernier de jouer un rôle de supervision dans le déroulement de la coopération transfrontière entre pays riverains. L'expression «moment raisonnable» signifie également que lorsqu'une personne demande des renseignements, les autorités publiques et les organes communs doivent apporter une réponse au tout début du processus décisionnel ou dans un délai raisonnable afin que la participation du public sur les questions pertinentes soit la plus efficace possible. L'expression «puisse en prendre connaissance» signifie aussi que les pouvoirs publics et les organes communs doivent également pouvoir recevoir et examiner des informations et des commentaires émanant du public.

340. Le paragraphe 2 se base sur le principe selon lequel, pour que l'information soit réellement accessible, elle doit être financièrement abordable. À cette fin, la Convention exige que les renseignements soient mis gratuitement à la disposition du public pour consultation, et que toute personne demandant des informations puisse bénéficier de facilités raisonnables pour obtenir des copies de ces informations, contre paiement de frais raisonnables. Les «frais raisonnables» désignent des frais non prohibitifs couvrant les coûts de reproduction et de diffusion. Il est important de noter que le paragraphe 2 exige expressément que l'on mette à la disposition du public des «copies» des documents originaux contenant les informations, plutôt que des résumés ou des extraits de ces documents, garantissant ainsi la possibilité pour les membres du public d'accéder aux informations spécifiques demandées dans leur intégralité, dans la langue originale et en contexte.

341. L'obligation de rendre l'information accessible au public peut être soumise aux limitations de «protection de l'information» énoncées à l'article 8 de la Convention. Cependant, en conformité avec le principe 10 de la Déclaration de Rio, de telles limitations doivent être interprétées de façon restrictive et appliquées en accord avec la logique de ce même principe 10, selon laquelle l'intérêt public est généralement mieux garanti par la diffusion la plus large possible de l'information. Le refus de l'accès à l'information doit toujours être motivé[108].

342. Afin de garantir l'accès effectif à l'information au niveau national, il est important que chaque Partie riveraine garantisse le droit à l'information par le biais de sa législation nationale. L'interprétation contextuelle correcte des dispositions de la Convention exige que ce droit à l'information soit dûment pris en considération lors de l'établissement et de l'application des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux pertinents mis en place au titre de l'article 9 (1) de la Convention.

343. Les Parties riveraines doivent veiller à ce que les autorités publiques et les organes communs rendent l'information disponible de manière ouverte (transparente) et s'assurent que l'information est réellement accessible. Le terme transparence signifie que le public peut identifier clairement le chemin suivi par l'information, comprendre son origine et les critères selon lesquels elle est collectée, exploitée et diffusée et savoir comment obtenir cette information. Les fichiers, bases de données et documents peuvent être considérés comme réellement accessibles lorsque, par exemple, le public peut y rechercher des éléments précis d'information ou lorsque la commodité des heures d'ouverture, des lieux de

[108] L'article 4 de la Convention d'Aarhus énumère les cas où il est possible de refuser de communiquer l'information. Il décrit également la procédure de rejet d'une demande d'information, laquelle prévoit notamment l'obligation d'exposer les motifs du rejet et d'informer l'auteur de la demande des recours dont il dispose et des délais applicables à la décision de rejet.

consultation, du matériel, des photocopieuses par exemple, etc. lui permet d'y avoir accès facilement[109].

344. Les Parties riveraines veillent à ce que les pouvoirs publics et les organes communs rendent l'information accessible à tous les membres du public sans que ceux-ci aient à faire valoir un intérêt particulier. Les institutions gouvernementales et les organismes d'exécution doivent également veiller à ce que le public ait accès à l'information sur les politiques et stratégies. Les procédures d'octroi d'autorisation (concernant par exemple le captage des eaux souterraines ou le rejet des eaux usées) doivent veiller à permettre au public d'accéder à l'information. Il convient également d'informer activement le public en cas de situation critique: (menace d') inondation, pollution accidentelle des eaux, pénurie d'eau, etc. Des procédures adéquates doivent être établies en vue de fournir au public les informations essentielles pour sa participation à l'EIE. Lorsqu'il est dans l'intérêt public de divulguer des informations contenues dans les documents de travail (documents en cours d'achèvement et projets) et observations y afférentes, les Parties riveraines et les organes communs doivent envisager de permettre au public d'accéder à ces documents de travail et de pouvoir y apporter des commentaires.

345. Les Parties riveraines doivent décrire explicitement, dans leur législation nationale, des procédures pertinentes relatives à la diffusion active de l'information[110] et à la mise à disposition d'informations sur demande. Les Parties riveraines doivent également fixer, dans le cadre d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux ou dans le cadre de protocoles thématiques additionnels à de tels accords, les procédures concernant la mise à disposition de l'information auprès du public. Les organes communs peuvent élaborer des règlements spécifiques applicables à la diffusion active de l'information et à la mise à disposition d'informations sur demande.

346. Afin de garantir que l'information soit disponible et accessible efficacement aux fins de consultation gratuite, les Parties riveraines et les organes communs peuvent créer et gérer des centres de documentation, des bibliothèques, des bases de données et des sites Internet. Les moyens de communication électroniques constituent un moyen parmi d'autres d'informer le public et il convient donc de les utiliser.

347. Les Parties riveraines et les organes communs doivent envisager d'ouvrir l'accès aux ordres du jour, procès-verbaux et autres documents des organes communs et de leurs organes subsidiaires. La participation de membres du public, en tant qu'invités sans droit de vote, aux réunions des organes communs et de leurs organes subsidiaires est un moyen supplémentaire de diffuser activement l'information; les Parties riveraines et les organes communs pourraient envisager cette possibilité. Les organes communs ou les Parties riveraines peuvent envisager d'élaborer une stratégie de communication publique commune et de créer un centre de liaison pour assurer le contact avec le public. Il est souhaitable que le public ait la possibilité de soumettre à l'organe commun des demandes de renseignements écrites, afin de contrôler le travail de ce dernier, conformément à la Convention, et d'établir avec lui un dialogue ouvert.

348. On trouvera des directives détaillées ainsi que les meilleures pratiques relatives à l'obligation faite aux Parties riveraines de rendre l'information accessible au public dans le document publié par la CEE/PNUE, *Water Management: Guidance on Public Participation*

---

109 Voir «Convention d'Aarhus: Guide d'application», p. 71-72.

110 Diffuser l'information auprès du public signifie recourir à des moyens tels que publications, envois postaux ou électroniques. Cela signifie aussi porter à la connaissance du public que certains types d'information sont disponibles, lui indiquer où et comment il peut accéder au texte intégral de l'information et mettre cette information à sa disposition, gratuitement ou à faible coût.

*and Compliance with Agreements* (*Gestion de l'eau: Directives pour la participation du public et l'exécution des accords*) (2000)[111].

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

349. Les autorités publiques et les organes communs établis par les Parties riveraines doivent être en possession d'informations (la liste minimum est précisée à l'article 16 (1)) collectées et, le cas échéant, traitées afin de pouvoir les mettre à la disposition du public. Les informations doivent être régulièrement mises à jour. Les Parties riveraines doivent mettre en œuvre des systèmes garantissant un flux régulier d'informations provenant, entre autres, des exploitants et des organes et institutions chargés de la surveillance et de l'évaluation (art. 11) et destinées aux autorités publiques responsables.

350. En matière d'accès du public à l'information, les autorités publiques et les organes communs établis par les Parties riveraines doivent se doter de procédures claires, complètes et transparentes, notamment en ce qui concerne les principales modalités et conditions de mise à disposition de l'information et le processus d'obtention de l'information. Afin de mettre effectivement en application l'article 16, les Parties doivent également indiquer au public quelle autorité publique détient quel type d'informations. Elles peuvent à cet effet avoir recours à divers moyens: publications informatives, annonces dans les publications et les sites Web officiels, annonces à la télévision ou à la radio, insertions dans des catalogues d'information environnementale.

351. Lorsqu'elles concluent de nouveaux accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux ou lorsqu'elles adaptent ceux qui existent en vertu de l'article 9, les Parties riveraines doivent prévoir des dispositions claires pour garantir l'accès du public à l'information. Les organes communs créés par les Parties riveraines doivent envisager de mettre au point, dans la mesure de leurs capacités, des procédures claires et détaillées pour garantir l'accès du public à l'information, condition préalable à la participation effective de celui-ci à la gestion et à l'utilisation des eaux transfrontières.

352. Afin d'assurer l'application effective de l'obligation de rendre l'information accessible au public, les Parties riveraines peuvent organiser, à l'intention des fonctionnaires du gouvernement, des formations portant sur les lois relatives à l'accès à l'information, la gestion efficace de l'information et les relations avec le public.

## 3. Exemples

**Encadré 45. Les plénipotentiaires de la République de Moldova et de l'Ukraine adoptent des règles applicables à la participation des parties prenantes**

Les plénipotentiaires de la République de Moldova et de l'Ukraine œuvrent pour l'application de l'Accord bilatéral de 1994, portant sur l'utilisation et la protection conjointe des eaux transfrontières. En 2007, ils ont adopté un règlement visant à assurer la participation du public aux activités de cet organe commun. Il s'agit du premier exemple de règles formalisées concernant la diffusion de l'information et la participation du public aux activités des organes communs dans la région de l'EOCAC.

[111] *Water Management: Guidance on Public Participation and Compliance with Agreements.*(Gestion de l'eau: Directives concernant la participation du public et l'exécution des accords). Réseau d'experts de la CEE/PNUD sur la participation du public et l'exécution des accords, Genève, 2000.

Le règlement applicable à la participation des parties prenantes aux activités des plénipotentiaires prévoit l'élaboration d'un registre des parties prenantes. Celles-ci regroupent toutes les autorités publiques, organisations non-gouvernementales et leurs associations, ainsi que les personnes morales concernées par la gestion des eaux transfrontières. Le registre comporte une partie moldave et une partie ukrainienne. Chaque plénipotentiaire est responsable de la gestion de sa partie du registre. Le registre est accessible sur Internet.

Trente jours avant leur réunion ordinaire, les plénipotentiaires informent les parties prenantes sur toutes les décisions prises depuis la dernière réunion et sur les plans de travail. Vingt jours avant leur réunion ou autre événement, les plénipotentiaires en communiquent aux parties prenantes la date, l'ordre du jour et les documents y afférents.

En vertu du règlement, les parties prenantes ont le droit de proposer des questions à débattre par les plénipotentiaires. Ils peuvent également soumettre des observations écrites et/ou des commentaires oraux concernant les projets de documents ainsi que des suggestions et des amendements aux projets de textes. Les projets de documents et les invitations à soumettre des observations s'y rapportant seront publiées sur Internet. Les commentaires formulés par les parties prenantes doivent être pris en compte lors de la décision définitive.

En décembre 2007, les plénipotentiaires sont également convenus de gérer un site Internet commun dédié au bassin hydrographique du Dniestr (voir http://www.dniester.org).

**Encadré 46. Renforcement des capacités en vue de faciliter l'accès à l'information et la participation du public dans le bassin hydrographique du Danube**

Entre 2004 et 2006, le Centre régional pour l'environnement (CRE-CEE), «Resources for the Future» (un groupe de réflexion de Washington, DC), et la New York University School of Law ont mis en œuvre un projet intitulé «Amélioration de l'accès à l'information et de la participation du public dans la prise de décisions environnementales». Le projet a été financé par le FEM et le PNUD dans le cadre du Projet régional pour le Danube, une initiative réunissant 13 pays et visant à nettoyer et à protéger le Danube.

Le projet a renforcé l'accès du public à l'information ainsi que sa participation aux questions liées à l'eau dans le bassin hydrographique du Danube. Au niveau national, il a contribué au renforcement des capacités des autorités gouvernementales responsables de cinq pays du Danube (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Roumanie et Serbie-et-Monténégro) à donner au public l'accès à l'information environnementale dans le domaine de l'eau et à faciliter sa participation à la prise de décisions, conformément aux exigences de la DCE de l'UE. Il a amélioré la capacité de l'ICPDR à améliorer à la fois l'accès des parties prenantes à l'information et leur participation à la gestion de l'eau. Le projet a également développé la participation des communautés locales à la résolution de problèmes liés à la pollution de l'eau dans des zones sensibles ciblées; il a par ailleurs mené cinq projets de démonstration pilotes dans le bassin hydrographique du Danube.

Le projet a fait intervenir les responsables publics et les ONG à l'échelon national, régional et local dans les cinq pays. Au niveau national, il a permis d'identifier les principaux obstacles qui freinent aussi bien l'accès du public à l'information que sa participation aux prises de décisions environnementales. Il a aidé les autorités gouvernementales et les ONG à élaborer des outils et des stratégies pour surmonter ces obstacles.

Les principaux obstacles identifiés sont les suivants:

– Les autorités disposaient de peu d'indications sur la façon de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de mise à disposition des informations environnementales concernant l'eau ou de consultation du public sur les questions relatives à la gestion de l'eau;

– En l'absence de bases de données centralisées il était difficile de savoir qui détenait l'information environnementale au sein du gouvernement;

– Les ONG et les citoyens ne savaient pas qu'ils avaient le droit d'obtenir des informations sur l'environnement, et de participer à la prise de décision dans le domaine de l'eau, ou ignoraient comment ils pouvaient exercer ces droits.

– Les autorités ne savaient pas bien quelles informations devaient être considérées comme «confidentielles» et ne pas être divulguées, ni quelle était la procédure applicable pour justifier la demande de confidentialité.

– Les procédures relatives à la participation des parties prenantes à la planification de la gestion des bassins hydrographiques et aux consultations du public étaient inadéquates.

Afin de surmonter ces obstacles, les participants au projet ont étudié les «bonnes pratiques» (techniques qui se sont révélées efficaces ailleurs) et les ont utilisées pour élaborer des outils et des stratégies adaptées à leurs propres besoins et particularités. La plupart ont choisi de développer des outils et des supports écrits, très pratiques.

Pour les autorités gouvernementales, il s'agissait, entre autres, de manuels et de directives pour assurer, dans l'exercice de leurs responsabilités, l'accès à l'information: comment fournir un meilleur accès à l'information environnementale dans le domaine de l'eau, que faire lorsque des renseignements confidentiels sont en jeu, comment communiquer avec le public et comment promouvoir une plus large participation de celui-ci. Pour les ONG et le public, il s'agissait, entre autres, de brochures et autres guides écrits expliquant comment et où obtenir des informations sur l'environnement, quelles informations devraient être disponibles, que faire lorsque l'accès à l'information est refusé et comment s'engager dans la prise de décisions environnementales dans le domaine de l'eau.

Au niveau national, le projet a inspiré: des demandes de changements au niveau de la législation (dont un projet de formulation ou de texte); des directives portant sur le traitement des informations confidentielles; des systèmes de méta-information pour aider les autorités responsables de l'environnement ou de l'eau, d'une part, et le public, d'autre part, à déterminer quelle autorité détient quelle information et à savoir comment l'obtenir; et des sites Internet améliorés assurant une meilleure communication avec le public. Ces activités ont souvent été assorties d'une série de mesures de renforcement des capacités, parmi lesquelles il convient de citer des voyages d'étude aux États-Unis et aux Pays-Bas, une série d'ateliers régionaux et nationaux et des sessions de formation destinées d'une part aux fonctionnaires, en vue d'améliorer leurs connaissances sur l'exercice pratique de leurs responsabilités, et d'autre part aux ONG, en vue de leur permettre d'exercer leurs droits et de veiller à ce que les aides écrites soient comprises et utilisées.

Les résultats du projet sont disponibles en ligne à l'adresse: http://www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/DanubeRiverBasin/default.html

# I. Article 22 – Règlement des différends

**Article 22**

1. Si un différend s'élève entre deux ou plusieurs Parties quant à l'interprétation ou à l'application de la présente Convention ces Parties recherchent une solution par voie de négociation ou par toute autre méthode de règlement des différends qu'elles jugent acceptable.

2. Lorsqu'elle signe, ratifie, accepte, approuve la présente Convention, ou y adhère, ou à tout autre moment par la suite une Partie peut signifier par écrit au Dépositaire que pour les différends qui n'ont pas été réglés conformément au paragraphe 1 du présent article, elle accepte de considérer comme obligatoire(s), dans ses relations avec toute Partie acceptant la même obligation, l'un des deux ou les deux moyens de règlement des différends ci-après:

a) Soumission du différend à la Cour internationale de Justice;

b) Arbitrage conformément à la procédure exposée à l'annexe IV.

3. Si les Parties au différend ont accepté les deux moyens de règlement des différends visés au paragraphe 2 du présent article le différend ne peut être soumis qu'à la Cour internationale de Justice à moins que les Parties n'en conviennent autrement.

## 1. Explications générales, analyse et clarification

353. L'article 22 (1) de la Convention prévoit que si un différend s'élève entre deux ou plusieurs Parties quant à l'interprétation ou à l'application de la présente Convention ces Parties recherchent une solution par voie de négociation ou par toute autre méthode de règlement des différends qu'elles jugent acceptable. Lorsqu'un différend n'a pas pu être réglé conformément au paragraphe 1, le paragraphe 2 oblige soit à l'arbitrage soit à un règlement judiciaire. Enfin, si les Parties au différend ont accepté les deux moyens de règlement des différends visés au paragraphe 2, le différend ne peut être soumis qu'à la Cour internationale de Justice à moins que les Parties n'en conviennent autrement.

354. L'obligation de règlement pacifique des différends couvre tout différend interétatique quel que soit son objet ou sa gravité, comme l'énonce clairement la Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux (Déclaration de Manille), adoptée en 1982 par l'Assemblée générale des Nations Unies[112]. Les différends portant sur l'eau ne font pas exception à cette règle. En fait, des dispositions détaillées concernant le règlement des différends figurent non seulement dans la Convention sur l'eau mais aussi dans la Convention de New York.

355. L'article 22 de la Convention sur l'eau fait écho au principe contenu dans les articles 2 (3) et 33 de la Charte des Nations Unies, selon lequel les États sont tenus de régler leurs différends par des moyens pacifiques, tout en ayant la liberté de choisir un moyen de règlement des différends parmi ceux qui sont énumérées à l'article 33 de la Charte.

356. L'article 22 (1) énonce l'obligation de tenter de régler le différend en toute bonne foi «par voie de négociation ou par toute autre méthode de règlement des différends que les parties jugent acceptable». On peut considérer que cette obligation est couverte par le principe général de coopération, codifié par la Convention en des termes précis et obligatoires, notamment à l'article 2 (6), portant sur l'obligation de coopérer, et à l'article 9, portant sur la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux et la création d'organes communs.

[112] Résolution 37/10 de l'Assemblée générale.

357. Bien que les «autres méthodes de règlement des différends que les parties au différend jugent acceptables» ne soient pas énumérées dans le libellé du paragraphe 1, conformément à l'article 33 de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'à la Déclaration de Manille, ces autres moyens sont la médiation l'enquête, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours aux organismes ou accords régionaux, ou d'autres moyens pacifiques choisis par les parties, y compris les bons offices[113].

358. La disposition dont il est question est suffisamment souple pour permettre aux parties au différend de s'entendre sur les moyens pacifiques adaptés aux circonstances et à la nature de leur différend. Toutefois, si elles n'arrivent pas à s'entendre sur un moyen spécifique, l'article 22 (1) impose l'obligation de rechercher une solution par la négociation, qui apparaît donc comme le moyen de règlement des différends prévu par défaut par la Convention. Ce choix se base sur le fait que la négociation est le moyen de règlement des différends le plus efficace, le plus flexible et le plus couramment utilisé dans la pratique internationale.

359. Certains accords portant sur les eaux transfrontières prévoient des négociations en cas de différend ne pouvant pas être résolu dans le cadre de l'organe commun compétent. Dans la pratique conventionnelle habituelle, des tentatives de bonne foi en vue d'un règlement négocié sont souvent une condition de recevabilité aux fins d'arbitrage ou de règlement judicaire.

360. La DCE de l'UE prévoit la possibilité de faire intervenir la Commission européenne en tant que tierce partie institutionnelle.

361. Par le passé, on a rarement eu recours, dans la pratique internationale, à une procédure judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends relatifs à l'eau. Des affaires telles que la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du Lac Lanoux (1957) et la décision de la Cour internationale de Justice dans l'affaire Gabcikovo-Nagymaros (1997) constituent cependant des repères importants dans le droit international de l'eau. L'affaire des usines de pâte à papier situées sur la rivière Uruguay entre l'Argentine et le Paraguay, en instance devant la Cour internationale de Justice au moment de la rédaction du présent guide, montre que les États sont convaincus que l'arbitrage international est un moyen approprié pour régler les différends portant sur l'eau.

362. Il peut sembler regrettable que l'arbitrage et le règlement judiciaire ne soient pas obligatoires en vertu de la Convention, mais seulement facultatifs, comme en droit international général. Toutefois, dans le cadre de la Convention sur l'eau, cette faiblesse apparente est en partie contrebalancée par la prévention des différends et l'assistance accomplies par la Réunion des Parties et ses organes subsidiaires. La mise en place de mécanismes non-conflictuels, non-judiciaires et consultatifs tels que ceux qui sont prévus par les «comités de conformité», ne peut que renforcer la Réunion des Parties dans l'exercice de ce type de fonctions[114]. Enfin, le caractère facultatif des décisions judiciaires et arbitrales de règlement des différends dans le cadre de la Convention (comme dans la grande majorité des accords internationaux multilatéraux, en particulier les AME) doit être considéré à la lumière de l'obligation de créer des organes communs de coopération bilatérale et multilatérale en vertu de l'article 9, dans la mesure où ces organes exercent des fonctions très proches de la prévention et de la gestion des différends.

---

[113] Moyen de règlement des différends dans lequel une tierce partie tente de faciliter le contact et le dialogue entre les parties au différend. La tierce partie ne présente pas de propositions pour le règlement du différend, ce qui distingue les bons offices de la médiation. Souvent, avec l'accord des parties au différend, les bons offices débouchent sur une médiation.

[114] Cette phrase pourrait être revue en fonction de la décision de la cinquième session de la Réunion des Parties (10-12 novembre 2009).

## 2. Conditions minimales requises pour garantir le respect de la disposition

363. L'obligation de régler un différend, par la négociation ou d'autres moyens adoptés d'un commun accord, est déclenchée chaque fois que surgit un différend portant sur l'interprétation ou l'application de la Convention. En fait, cela se produit essentiellement lorsqu'il apparaît qu'il n'est pas possible de régler la question dans le cadre de l'organe commun compétent, même s'il n'existe pas d'obligation légale d'avoir épuisé toutes les possibilités de régler le différend dans le cadre d'un tel organe pour invoquer l'article 22. En outre, étant donné qu'il s'agit d'une convention-cadre, le différend peut ne pas se limiter aux seules dispositions de la Convention sur l'eau et à leur bonne application dans un cas particulier, mais porter également sur l'interprétation ou l'application des accords visés à l'article 9 de la Convention.

364. Lorsqu'un tel différend s'élève, les parties sont, dans l'esprit du paragraphe 1, tenues de rechercher un règlement de celui-ci. Afin que la procédure de règlement des différends ne soit pas totalement dépourvue de sens, les parties doivent faire preuve de bonne foi, prendre en compte les intérêts légitimes de l'autre partie[115]. et tenter d'éviter toute action susceptible d'aggraver le différend. Dans le cas où elles ont recours à une tierce partie pour obtenir des conseils (que ce soit par le biais de la médiation ou des bons offices), elles doivent examiner avec bienveillance ses observations ou ses conclusions. Si, malgré tous les efforts déployés, le différend n'a pas pu être réglé, on considère que l'obligation de rechercher en toute bonne foi une solution négociée n'a pas été violée.

365. Le recours à la Cour internationale de Justice ou à la procédure d'arbitrage ne peut être activé que par une Partie ayant signifié au Dépositaire qu'elle accepte l'un des deux ou les deux moyens de règlement des différends, conformément au paragraphe 2, et uniquement à l'encontre d'une Partie qui a accepté la même obligation. L'arbitrage est mené conformément à la procédure décrite à l'annexe IV de la Convention, alors que la soumission de l'affaire à la Cour internationale de Justice est menée conformément au Statut et au Règlement de cette dernière. Les sentences des tribunaux arbitraux ainsi que les décisions de la Cour internationale de Justice s'imposent aux parties au différend.

## 3. Exemples

**Encadré 47. Exemples de dispositions relatives au règlement des différends**

**A. Dispositions relatives au règlement des différends interétatiques dans le cadre des accords sur les eaux transfrontières**

De nombreux accords relevant du champ d'application de la Convention reprennent à leur compte son article 22 validant, à travers des formules légèrement différentes, son approche progressive et facultative des moyens de règlement pacifique des différends.

L'article 16 de la Convention pour la protection du Rhin (1999) dispose qu'« en cas de différend entre des Parties contractantes quant à l'interprétation ou à l'application de la Convention, ces Parties recherchent une solution par voie de négociation ou par toute autre méthode de règlement des différends qu'elles jugent acceptable. 2. Si le différend ne peut être réglé de cette façon, il est, sauf si les parties au différend en disposent autrement, soumis, à la requête de l'une d'entre elles, à l'arbitrage.

[115] Voir également le commentaire de l'article 10.

De même, la Convention sur la protection du Danube prévoit l'obligation de rechercher avant tout une solution par la négociation ou par d'autres moyens de règlement des différends, le cas échéant avec l'aide de l'organe commun créé en vertu de la Convention. Seuls les différends qui n'ont pas été réglés par des moyens diplomatiques, pourront être soumis à la Cour internationale de Justice ou à l'arbitrage.

D'autres accords contiennent des formules encore plus concises, même si elles sont générales, sur le point en question. En vertu de l'article 8 de l'Accord international sur la Meuse, signé en 2002, les parties recherchent prioritairement une solution par voie de négociation ou par toute autre méthode de règlement des différends qu'elles jugent acceptable. En outre, dans le Protocole de 1961 instituant une Commission internationale pour la protection de la Sarre, les Parties sont convenues de ne régler leurs différends à venir quant à l'interprétation ou à l'application du Protocole que par des moyens diplomatiques (article 11).

**B. Autres moyens de règlement des différends interétatiques en vertu de la Directive-cadre de l'Union européenne sur l'eau**

La DCE de l'UE établit un mécanisme de règlement des différends novateur et, dans le cadre de l'UE, plutôt inhabituel. L'article 12 prévoit que «dans le cas où un État membre constate un problème qui influe sur la gestion des eaux relevant de sa compétence mais qu'il ne peut résoudre lui-même, il peut faire rapport sur ce point à la Commission et à tout autre État membre concerné et formuler des recommandations concernant la résolution du problème». La Commission répond à tout rapport ou à toute recommandation des États membres dans un délai de six mois.

En effet, l'article 12 autorise un État membre qui ne peut pas résoudre un problème de gestion des eaux l'opposant à un autre État membre à demander l'intervention de la Commission. Bien que la Commission ne soit pas dotée de pouvoirs particuliers pour régler les différends entre les États membres concernés et que, jusqu'à présent, aucune demande officielle n'ait été enregistrée en ce sens, l'article 12 demeure pour les pays une importante possibilité *ultima ratio* de soulever des questions transfrontières non résolues.

La Hongrie a déjà évoqué la possibilité d'un recours à l'article 12 dans un différend bilatéral relatif à l'eau l'opposant à un de ses voisins, ce qui a beaucoup contribué à la résolution rapide et positive du différend.

# Appendice

## Remerciements

Le secrétariat de la CEE tient à remercier l'Italie, l'Allemagne et la Suisse pour le financement de la préparation du présent guide.

Le secrétariat de la CEE tient également à remercier les contributions de fond apportées par les membres du Conseil juridique de la Convention sur l'eau, le Groupe de travail sur la gestion intégrée des ressources en eau, et les travaux du groupe de rédaction qui a élaboré le guide.

Le groupe de rédaction était présidé par M. Attila Tanzi (Université de Bologne, Italie) et composé d'experts juridiques et de spécialistes de l'eau des pays ou des organismes suivants: M^me^ Doubravka Nedvedova (République tchèque), M. Antti Tuomas Belinskij (Finlande), M^me^ Mariam Makarova et M. Malkhaz Adeishvili (Géorgie), M^me^ Heide Jekel (Allemagne), M. Alexandros Kolliopoulos (Grèce), M. Gábor Baranyai, M. Peter Covacs et M^me^ Maria Galambos (Hongrie), M^me^ Winifred Broadbelt (Pays-Bas), M^me^ Ana Drapa (Roumanie), M^me^ Dragana Milovanovic (Serbie), M^me^ Zdenka Kelnarova (Slovaquie), M^me^ Jadranka Ivanova (ex-République yougoslave de Macédoine), M^me^ Natalia Zakorchevna (projet EuropeAid, Gouvernance de l'eau dans la région de l'EOCAC occidentale, Ukraine), M^me^ Iulia Trombitcaia et M. Serhiy Vykhryst (ECO-Forum européen), M. Alistair Rieu-Clarke et M. Sergei Vinogradov (Université de Dundee, Royaume-Uni), et M^me^ Ella Behlyarova, M^me^ Francesca Bernardini et M. Rainer Enderlein du secrétariat de la CEE.

---