Nations Unies ECE/MP.WAT/AC.4/2010/2

Conseil économique et social

Distr. générale
28 juin 2010
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

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

Conseil juridique

Septième réunion
Genève, 15 et 16 avril 2010

Rapport du Conseil juridique sur sa septième réunion

I. Participation et questions d'organisation

1. La septième réunion du Conseil juridique s'est tenue les 15 et 16 avril 2010 à Genève.

2. Y ont participé les représentants des pays suivants: Allemagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Italie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Pays-Bas, République de Moldova, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Serbie, Suisse, Tadjikistan, Turquie et Ukraine.

3. Ont également assisté à la réunion des représentants des organes suivants: Commission de coordination inter-États pour les ressources en eau de l'Asie centrale, Secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

4. Ont également assisté à la réunion des représentants des organisations non gouvernementales suivantes: Earthjustice, ECO-Forum européen, Global Institute for Water, Environment and Health, et Union pour la défense de la mer d'Aral et de l'Amou-Daria.

5. Le Conseil juridique a adopté son ordre du jour publié sous la cote ECE/MP.WAT/AC.4/2010/1.

6. Le Conseil juridique a élu M. Attila Tanzi (Italie) Président et M. Alexandros Kolliopoulos (Grèce) Vice-Président.

7. Les représentants de la Hongrie et de la République tchèque n'ont pas pu participer à la réunion mais ont communiqué au secrétariat leur position concernant des points

Merci de recycler

examinés par le Conseil juridique. Au cours de la réunion, le secrétariat a fait part au Conseil juridique de ces positions lors de l'examen des points en question.

II. Mécanisme destiné à faciliter et à appuyer l'application et le respect de la Convention

8. M[me] Sibylle Vermont (Suisse), Présidente du Bureau de la Réunion des Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux a rappelé le mandat du Conseil juridique, tel qu'il a été établi par la cinquième Réunion des Parties, ainsi que la portée et les objectifs du mécanisme destiné à faciliter et à appuyer l'application et le respect de la Convention.

9. Le Président du Conseil juridique a présenté un document d'information exposant des considérations relatives à un mécanisme de mise en œuvre orienté vers la facilitation au titre de la Convention sur l'eau (document informel LB/2010/1) et a invité les représentants à entamer le débat par l'examen des aspects généraux d'un mécanisme qui permettrait de faciliter la mise en œuvre. Il a rappelé qu'un organe chargé d'examiner l'application de la Convention devrait avoir un rôle de conseil, de consultation et de facilitation et en tant que tel constituerait un mécanisme de prévention des différends auquel les Parties à la Convention pourraient soumettre, individuellement ou conjointement, les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre.

10. De nombreuses délégations ont été d'avis qu'un tel mécanisme de facilitation de l'application devrait être fondé sur des principes reflétant la nature de la Convention. Un tel mécanisme devrait avant tout aider les pays à mettre en œuvre et à appliquer la Convention et non les pénaliser lorsque survenaient des problèmes dans ce domaine. Il devrait être de nature non conflictuelle, faciliter l'application et être d'une utilisation pratique. La plupart des délégations se sont déclarées en faveur de l'établissement d'un organe permanent dans le cadre de ce mécanisme.

11. Soulignant que l'application et le respect de la Convention étaient intrinsèquement liés, de nombreux représentants ont proposé que le futur mécanisme se concentre sur les questions de mise en œuvre. En aidant les Parties à mettre en œuvre la Convention on obtiendrait de leur part un plus grand respect de leurs obligations au titre de cette convention.

12. D'autres délégations ont cependant souligné le contexte transfrontière de la Convention et ont été d'avis que le mécanisme proposé ne devait pas porter uniquement sur l'application et la mise en œuvre mais également sur les questions de respect de la Convention étant donné que la non-application ou le non-respect de la part d'une Partie riveraine pouvait affecter directement les autres Parties riveraines.

13. Des délégations ont suggéré une approche par étapes pour la mise en place du mécanisme proposé.

14. En ce qui concerne la possibilité de mettre en place une procédure de présentation de rapports au titre de la Convention, les débats ont porté d'un côté sur les avantages d'un tel mécanisme et de l'autre sur la charge que cela pourrait imposer aux Parties.

15. De nombreuses délégations ont estimé qu'il fallait créer un mécanisme d'établissement de rapports au titre de la Convention afin de pouvoir mesurer le degré d'application et de respect de ses dispositions. Les rapports, en permettant d'identifier les lacunes existantes, contribueraient à mettre l'accent sur la mise en œuvre et à l'améliorer. Selon les participants des pays d'Asie centrale, région où les problèmes liés à la gestion des ressources en eau étaient extrêmement importants, les rapports pourraient constituer un critère de la mise en œuvre.

16. Certains participants se sont déclarés en faveur d'un mécanisme général d'établissement de rapports qui permettrait de recenser les problèmes liés à la mise en œuvre communs à une région ou à des régions spécifiques. Un tel mécanisme n'exigerait pas de chaque Partie l'établissement de rapports complets sur la mise en œuvre mais permettrait néanmoins d'obtenir un aperçu fiable des problèmes existants en matière d'application et de respect de la Convention. Il a également été souligné au cours du débat que les organes conjoints existants pouvaient être utilisés pour l'établissement de rapports de manière à réduire la charge imposée aux Parties.

17. D'autres délégations, en particulier celles de pays de l'Union européenne, ont souligné qu'il existait déjà de nombreux mécanismes d'établissement de rapports et qu'il fallait éviter tout chevauchement d'activités. Le secrétariat a fait référence à l'exercice pilote d'établissement des rapports actuellement en cours au titre du Protocole sur l'eau et la santé qui avait été conçu pour améliorer l'établissement des rapports à l'avenir de manière à éviter une charge excessive pour les Parties.

18. De toute manière, la plupart des représentants ont estimé que l'existence d'un mécanisme d'établissement de rapports et le mandat général du mécanisme proposé pour surveiller les questions générales de respect/d'application n'étaient pas directement liés. Il a été souligné que l'existence d'un mécanisme d'établissement de rapports n'était pas une condition indispensable à la mise en place d'un mécanisme destiné à faciliter l'application et le respect de la Convention.

19. En tant que tel, le mécanisme proposé, qui aurait un caractère non contraignant, devrait aider les Parties pour les questions de mise en œuvre et permettre d'éviter les différends éventuels. Pour décider des mesures requises et de l'assistance nécessaire, l'organe chargé du mécanisme devrait tenir compte des différences de capacités des Parties même s'il n'était pas nécessaire de mentionner les «différences de capacités» dans le texte instituant le mécanisme.

20. De nombreux participants ont jugé que l'organe pourrait être baptisé «Comité d'application» ou «Organe d'application».

21. En ce qui concerne la composition de l'organe permanent chargé du mécanisme, la plupart des participants ont été d'avis que ses membres devraient exercer leurs fonctions à titre personnel. Quelques rares délégations ont souligné les avantages que présenterait la participation des membres à cet organe en tant que représentant de leur État. Les participants sont cependant convenus qu'il fallait prendre des mesures pour éviter tout conflit d'intérêt éventuel, en particulier lorsque des fonctionnaires étaient élus membres de l'organe à titre personnel. Il a également été souligné que la participation des membres de cet organe aux réunions ne devait pas trop dépendre des budgets nationaux.

22. En ce qui concerne les différents moyens de désigner les candidats pouvant faire partie de l'organe chargé du mécanisme, la plupart des participants ont souligné que ces candidats devraient être désignés par les Parties; cependant les candidats désignés par des organisations non gouvernementales pouvaient également être dûment pris en compte.

23. Il a été généralement convenu que l'organe permanent devrait compter neuf membres qui pourraient être réélus une fois. Le cycle des élections devrait assurer la continuité des travaux de l'organe chargé du mécanisme et coïncider avec la fréquence des réunions des Parties. Pour l'élection des membres de l'organe, il serait tenu dûment compte de la répartition géographique. L'organe devrait se réunir au moins une fois par an.

24. S'agissant de la procédure permettant de rendre opérationnel le mécanisme proposé, la plupart des participants ont été d'avis qu'il fallait tenir compte à la fois des communications faites individuellement par les Parties et des communications de Partie à

Partie. Les participants ont également été d'accord pour dire que le secrétariat devait pouvoir donner des orientations.

25. Les participants ont été d'avis que les acteurs non étatiques, en particulier le public, devaient jouer un rôle pour ce qui était de porter à l'attention de l'organe chargé du mécanisme les difficultés de mise en œuvre ou d'application de la Convention. Il a été mentionné que l'organe aurait la possibilité de décider s'il convenait dans un tel cas de prendre des mesures ou non.

26. S'agissant des informations rassemblées par l'organe chargé du mécanisme, les participants sont convenus que l'organe devait avoir recours à un éventail de sources d'information aussi large que possible pour autant que ces sources soient claires et transparentes. Pour ce qui était des travaux de l'organe proposé, ses sessions devraient être ouvertes au public à moins que les Parties concernées ne demandent qu'elles soient confidentielles. D'une manière générale, le caractère confidentiel des renseignements serait respecté.

27. Pour ce qui est de la nature des résultats/constatations des procédures du mécanisme proposé, les participants sont convenus que celui-ci devrait avoir un rôle de consultation, de conseil et de facilitation. Bon nombre d'entre eux ont souligné que les différentes mesures auxquelles le mécanisme pourrait avoir recours devraient porter essentiellement sur la fourniture d'une aide, de recommandations et de conseils aux Parties et qu'il fallait éviter toute mesure punitive. Il a par ailleurs été souligné que ce processus devrait parvenir à des conclusions lesquelles inciteraient à régler les problèmes de mise en œuvre.

28. Des représentants ont dit que le mécanisme devrait pouvoir, par l'intermédiaire des réunions des Parties, avoir recours à des mesures plus énergiques, en particulier en cas d'absence de volonté politique des Parties illustrée par des problèmes de mise en œuvre répétés.

29. S'agissant du rôle de la Réunion des Parties pour ce qui est du fonctionnement du mécanisme, les représentants ont été d'avis que celle-ci devait accorder à l'organe chargé du mécanisme une certaine autonomie. La Réunion des Parties par contre devrait pouvoir jouer un rôle en cas de problèmes répétés de non-mise en œuvre. Toutes mesures ou actions à prendre concernant les Parties connaissant des problèmes de mise en œuvre devraient être approuvées/adoptées par la Réunion des Parties ce qui faciliterait la fourniture de l'aide requise.

30. Les participants ont jugé qu'il fallait préciser la relation entre la procédure de règlement des différends et celle de respect de la Convention. Certaines délégations ont été favorables, en principe, à la clarification de la relation entre le mécanisme proposé et les autres procédures, en particulier celle appliquée au titre du Protocole sur l'eau et la santé tandis que pour d'autres la nécessité d'une telle clarification n'était pas évidente.

31. Le Conseil juridique a pris note du projet d'organisation des travaux visant à élaborer une proposition concernant un mécanisme destiné à faciliter et à appuyer l'application et le respect de la Convention (document informel LB/2010/4). Il a créé un groupe de rédaction à composition non limitée et l'a chargé d'élaborer un document de travail exposant les différentes options possibles pour un éventuel mécanisme visant à faciliter la mise en œuvre. Les représentants de l'Allemagne, la Finlande, de la France, de la Grèce, de l'Italie, du Kazakhstan, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suisse, ainsi que les représentants de la Commission de coordination inter-États pour les ressources en eau de l'Asie centrale et de l'ECO-Forum européen ont dit qu'ils souhaitaient faire partie du groupe de rédaction. Par la suite, la République tchèque a également accepté de se joindre au groupe de rédaction. Il a été décidé que la première réunion du groupe aurait lieu les 4 et 5 octobre 2010 à Genève.

32. Il a été décidé que la huitième réunion du Conseil juridique, qui devait se dérouler les 24 et 25 février 2011 à Genève, examinerait le document de travail élaboré par le groupe de rédaction.

III. Application des principes de la Convention aux eaux souterraines transfrontières

33. Le Président du Conseil juridique a formulé quelques considérations d'ordre général concernant les problèmes juridiques et techniques liés à la gestion et à la réglementation des ressources en eau souterraines, en particulier dans un contexte transfrontière, et a rappelé que, conformément à son mandat, le Conseil juridique était chargé de réaliser une étude préliminaire, conjointement avec le Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau, sur l'application des principes de la Convention aux eaux souterraines transfrontières.

34. Le Président a présenté le document d'information concernant l'application de la Convention sur l'eau de la CEE aux eaux souterraines et les évolutions possibles (document informel LB/2010/2) et a invité les participants à examiner deux points de grande importance pour l'élaboration d'une étude préliminaire: a) fallait-il établir une distinction entre les eaux souterraines reliées et non reliées lors de l'examen de cette question dans le contexte de la Convention sur l'eau; et b) fallait-il s'efforcer de couvrir uniquement les eaux souterraines transfrontières ou fallait-il s'intéresser aussi aux eaux souterraines nationales?

35. Les participants se sont déclarés fermement convaincus qu'il fallait poursuivre l'examen de la question de l'application des principes de la Convention aux eaux souterraines transfrontières. Bon nombre d'entre eux ont souligné que certains instruments de la CEE comportaient déjà des dispositions à cet égard, y compris le Protocole sur l'eau et la santé. Les participants sont convenus qu'il était inutile d'établir de distinction entre eaux souterraines reliées et non reliées étant donné que les deux catégories étaient clairement visées par la Convention. De nombreuses délégations ont été d'avis que tant les eaux souterraines transfrontières que les eaux souterraines nationales devaient être prises en compte dans les travaux du Conseil juridique à l'avenir.

36. Soulignant le manque de capacités dans le domaine de l'évaluation et de la gestion des eaux souterraines de certaines Parties et non-Parties dans la région de la CEE, des représentants ont estimé qu'il fallait prendre des mesures réglementaires supplémentaires et ont souligné la nécessité d'une sensibilisation et d'un renforcement des capacités sur ce point.

37. Le secrétariat a appelé l'attention des participants sur le document informel LB/2010/3 présentant un aperçu préliminaire concernant les eaux souterraines dans les accords de coopération relatifs aux eaux transfrontières dans les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale. Ce document montrait que les eaux souterraines n'avaient pas fait l'objet d'une réglementation complète dans les accords relatifs aux eaux transfrontières dans cette sous-région.

38. Les participants ont examiné diverses options permettant de proposer des orientations aux Parties sur la question de l'application de la Convention aux eaux transfrontières souterraines. Il s'agissait notamment des possibilités suivantes: élaborer un accord type sur les eaux souterraines transfrontières; prévoir des dispositions types sur les eaux souterraines transfrontières; prévoir de nouvelles orientations pour compléter le Guide pour la mise en application de la Convention; ou élaborer un Protocole sur les eaux souterraines transfrontières. La nécessité d'uniformiser les textes réglementaires de la CEE concernant les eaux souterraines a été soulignée.

39. Le Conseil juridique a demandé à son Président de consulter le Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau quant à la nécessité d'élaborer, dans un premier temps, une compilation explicative des différents cadres/textes réglementaires de la CEE concernant les eaux souterraines afin d'être mieux en mesure d'évaluer les mesures à prendre dans ce domaine.

40. Le secrétariat a informé le Conseil juridique qu'un atelier sur les eaux souterraines transfrontières était prévu dans le cadre du projet «Capacités de coopération dans le domaine de l'eau» (CWC)[1] au titre de la Convention, et a souligné les synergies possibles entre les travaux concernant l'élaboration de l'étude préliminaire par le Conseil juridique et l'atelier CWC.

VI. Activités de renforcement des capacités sur les aspects juridiques et institutionnels de la mise en œuvre de la Convention

41. Le secrétariat a également fait part au Conseil juridique des activités de renforcement des capacités prévues en Asie centrale dans le cadre du projet «Dialogue et coopération régionale en matière de gestion des ressources en eau»[2].

42. Le secrétariat et le Président ont invité les membres du Conseil juridique à envisager de désigner des experts de leurs délégations pour participer à ces activités de renforcement des capacités et à d'autres activités futures relatives à la mise en œuvre de la Convention sur l'eau en vue d'établir une liste d'experts.

V. Questions diverses

43. Un représentant de la Serbie a informé le Conseil juridique sur les mesures prises par son pays pour adhérer à la Convention sur l'eau, y compris aux amendements aux articles 25 et 26.

---

[1] Le projet «Capacités de coopération dans le domaine de l'eau» (CWC) vise à créer un cadre propice à l'échange d'idées et de données d'expérience entre bassins hydrographiques et pays sur les aspects réglementaires, institutionnels, méthodologiques et autres de la gestion intégrée des eaux transfrontières dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) et, en même temps, à faire appel à l'expérience très utile d'autres zones de la région de la CEE. Le projet CWC vise aussi à constituer un réseau d'experts en gestion des eaux transfrontières des pays de l'EOCAC, habitués à coopérer et à échanger leurs connaissances. Se reporter à l'adresse http://www.unece.org/env/water/cwc.htm.

[1] L'objectif du projet «Dialogue et coopération régionale en matière de gestion des ressources en eau» est de donner aux pays d'Asie centrale les moyens d'élaborer et d'appliquer sur le long terme des solutions visant à améliorer la coopération relative aux ressources en eau transfrontières. Ce projet est mis en œuvre par la CEE et financé par le Gouvernement allemand par l'intermédiaire de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) dans le cadre du Processus sur l'eau de Berlin. Se reporter à l'adresse http://www.unece.org/env/water/cadialogue/cadwelcome.htm.