



**Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau
transfrontières et des lacs internationaux**

**Groupe de travail de la gestion intégrée
des ressources en eau**

Dixième réunion

Genève, 24 et 25 juin 2015

Point 4 (c) de l'ordre du jour provisoire

Échange de données d'expérience entre les organes communs

WG.1/2015/INF.2

**PRINCIPES APPLICABLES À DES ORGANES COMMUNS AGISSANT EFFICACEMENT
POUR LA COOPÉRATION RELATIVE AUX EAUX TRANSFRONTIÈRES**

**Présentés par le secrétariat en coopération avec l'Allemagne et la Finlande, pays chefs de file pour
l'activité 1.3 « Échange de données d'expérience entre les organes communs »**

I. CONTEXTE ET INTRODUCTION

La sixième Réunion des Parties a décidé d'inclure au programme de travail de la Convention pour la période 2013-2015 le point 1.3 Échange de données d'expérience entre les organes communs, qui comprenait l'organisation de deux ateliers afin de promouvoir l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les organes communs et de proposer des recommandations.

Le premier atelier « Commissions de bassins versants et autres organes communs relatifs à la coopération en matière d'eaux transfrontières : Aspects juridiques et institutionnels » (23 et 24 septembre 2013) et le second atelier « Commissions de bassins versants et autres organes communs relatifs à la coopération en matière d'eaux transfrontières : Aspects techniques » (9 et 10 avril 2014), qui se sont tous deux tenus à Genève, ont permis d'échanger des expériences sur des thèmes techniques spécifiques, notamment sur la coordination intersectorielle, la gestion des infrastructures, la gestion des eaux souterraines, la protection de l'environnement et une sélection de questions institutionnelles, y compris le financement et la communication. Les deux ateliers ont permis de recueillir une importante collection d'expertises du travail sur les organes communs, ainsi c'est le moment propice pour établir un bilan et tirer quelques éléments en vue d'un fonctionnement plus efficace de ces organes.

Selon la définition de la Convention sur l'eau de la CEE-ONU, par « organe commun » on entend toute commission bilatérale ou multilatérale ou tout autre mécanisme institutionnel adéquat pour la coopération entre les Parties riveraines. Les commissions mixtes communes et les autres organes communs existants relatifs à la coopération en matière d'eaux transfrontières diffèrent les uns des autres, par exemple en matière de champs d'application, de compétences, de fonctions, de pouvoirs et de structure organisationnelle. En raison de la diversité des arrangements institutionnels pour la coopération en matière d'eaux transfrontières, établir des conclusions générales ou des recommandations sur leur structure ou leur fonctionnement représente un réel défi. En outre, les pratiques des organes communs existants ont été établies par rapport à des contextes hydrologiques, politiques, économiques, écologiques/environnementaux et sociaux particuliers.

Néanmoins, les organes communs et le développement du droit international sur la gestion des ressources en eaux transfrontières permettent d'identifier certains principes d'organisation ainsi que des activités qui, d'une manière générale, augmentent l'efficacité des organes communs et permettent d'atteindre un niveau de coopération harmonieux entre les Etats riverains.

Ces principes, issus pour la plupart d'expériences paneuropéennes, obtenus lors d'un atelier s'étant tenu en 2007 pour les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, sont parus dans la publication : *Commissions de bassins versants et autres institutions de coopération relative aux eaux transfrontières*¹. Cette publication a largement été utilisée pour la rédaction des principes.

Le projet de Principes applicables à des organes communs agissant efficacement pour la coopération relative aux eaux transfrontières, tel que présenté ci-dessous, a été révisés en tenant compte des discussions du Second atelier et des retours fournis après l'atelier, ainsi que des commentaires reçus durant et après la neuvième réunion du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau, notamment pour assurer leur pertinence et leur utilité. Le projet de **Principes** a ainsi été enrichi, grâce aux expériences du monde entier, au travail des organisations de bassins versants et des autres organes communs. Le projet de Principes vise à synthétiser les enseignements tirés de l'expérience collective des organes communs, des Parties à la Convention sur l'eau et des autres Etats, ainsi que d'autres parties prenantes.

Le projet de Principes est développé dans le présent document pour examen par le du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau. Le Groupe de travail est invité à :

- (a) Réviser les Principes, apporter tout commentaire additionnel et confier au secrétariat la soumission pour adoption à la Réunion des Parties lors de sa septième session (Budapest, 17 au 19 novembre 2015) ; et
- (b) Discuter des voies et moyens de promouvoir l'application des Principes par les organes communs, Parties ou nous, y compris dans le cadre des futures activités de la Convention.

II. PRINCIPES APPLICABLES A DES ORGANES COMMUNS AGISSANT EFFICACEMENT

Les principes suivants relatifs à l'organisation et aux activités, de manière générale, améliorent l'efficacité des organes communs relatifs à la coopération en matière d'eaux transfrontières et contribuent à atteindre un plus haut niveau de coopération entre les Etats riverains. Malgré les efforts pour établir des principes assez généraux afin qu'ils soient largement applicables, il est admis que tous les principes ne peuvent s'appliquer ou ne sont pas pertinents dans toutes les situations, en raison des différences entre les organes communs, de leur mandat et de la portée des leurs travaux.

1. 1. Création, structure et fonctions

1.1 L'octroi à un organe commun d'une compétence étendue, qui lui permet d'aborder dans toute sa complexité, sur la base d'une approche par la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), l'éventail complet des questions liées au développement durable, à la gestion, à l'utilisation (y compris les infrastructures) et à la protection des eaux transfrontières.

¹ Série de la CEE-ONU sur la Capacité de coopération dans le domaine de l'eau en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale, ECE/MP.WAT/32, New York et Genève, 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.unece.org/index.php?id=11628>.

1.2 Une définition claire des eaux qui font l'objet de la coopération, conformément à l'approche axée sur le bassin, et la participation de tous les pays du bassin à un organe commun.

La conclusion d'accords bilatéraux et la création d'organes communs bilatéraux pour les eaux limitrophes/les eaux frontières (c'est-à-dire, selon l'approche, de la section des eaux transfrontières près de la frontière à l'ensemble du bassin transfrontière) est importante; elle ne saurait cependant remplacer une coopération portant sur la totalité du (ou des) bassin(s) transfrontière(s). Les aquifères et les autres masses d'eau souterraines devraient être considérés dans le cadre des accords, bien que l'élaboration d'un accord séparé sur les eaux souterraines représente également une opportunité, notamment lorsqu'un aquifère donné n'est pas relié aux eaux de surface ou ne peut être facilement assigné à un bassin versant international spécifique. Comprendre les eaux côtières dans la portée des accords devrait également être encouragé.

1.3 L'attribution à l'organe commun de pouvoirs et de tâches clairement définis², suffisants pour lui permettre de mener des activités efficaces liées à la gestion, à l'utilisation et à la protection des eaux transfrontières.

D'un cas à l'autre, les tâches et les compétences adéquates pour des activités effectives diffèrent. La Convention sur l'eau liste de manière non-exhaustive un ensemble de tâches pour les organes communs, afin de permettre aux Parties Riveraines d'adapter leur cadre institutionnel en matière de coopération en fonction leurs besoins spécifiques.

1.4. Une structure organisationnelle qui permette d'élaborer et d'adopter des décisions ainsi que de les mettre en œuvre.

Ce principe suppose l'existence d'organes (techniques) de décision, d'exécution et de travail, y compris d'un organe permanent (secrétariat) d'appui aux activités de l'organe commun. Cela suppose également une définition claire des attributions et des fonctions de chaque organisme de la structure organisationnelle.

1.5. Une représentation suffisamment large et complète des autorités nationales dans l'organe commun, implique une participation allant au-delà des seules autorités de gestion de l'eau afin de comprendre, le cas échéant, des représentants de l'environnement, de la pêche, de l'agriculture, des transports, de la santé, de l'énergie, des autorités hydrométéorologiques, des ministères de l'économie et des finances.

L'adéquation de l'ampleur de la représentation est liée aux utilisations effectives de l'eau dans le bassin versant/l'aquifère et leurs importances relative. Un équilibre devra éventuellement être trouvé afin d'assurer que les différents intérêts et préoccupations soient pris en compte, ceci tout en conservant la structure opérationnelle. Si une très large participation à l'organe commun n'est pas possible, des opportunités de coordination comprenant des consultations régulières avec des organisations non étatiques devraient être trouvés.³

² Les fonctions des organes communs, tels que décrits dans CEE-ONU (2009) comprennent: (a) une fonction de coordination et de services consultatifs, (b) une fonction exécutive, et (c) une fonction de contrôle de la mise en œuvre et de règlement des différends. Ces dernières peuvent-être davantage détaillées dans les tâches.

³ Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a pour principe d'établir des comités inter-agences pour ses projets afin de préparer les discussions transfrontières. Cela pourrait représenter une possibilité afin d'impliquer une majeure parties/toutes les agences. Un nombre trop important d'acteurs dans la commission pourrait également conduire à une discussion non structurée.

1.6 Une certaine souplesse de l'accord instituant l'organe commun permet de développer la coopération de manière progressive, ceci aussi bien en termes de portée ou de mandat que d'Etats riverains concernés.

Si l'on ne parvient pas à un accord couvrant l'ensemble du bassin entre tous les Etats riverains, la coopération peut s'établir à partir d'un accord et d'un organe commun créé par certains des Etat riverains en vue d'engager tous les pays riverains dans cette coopération à l'avenir.

1.7 L'assistance technique, informationnelle, scientifique ou autre doit être disponible afin de soutenir les activités de l'organe commun grâce à une conception adéquate de la structure organisationnelle.

La création d'organes subsidiaires, tels que des groupes de travail ou des équipes spéciales sur des sujets relatifs au travail de l'organe commun permet de répondre avec souplesse aux questions thématiques, y compris les questions émergentes, afin d'impliquer l'expertise technique nécessaire. Ce sont également d'éventuels forums pour impliquer une expertise externe et pour la participation publique.

1.8 Régularité du travail d'un organe commun.

Ce principe suppose un calendrier de réunions clairement convenu afin d'assurer la tenue de réunions régulières à tous les niveaux.

1.9 Une socle solide d'informations, comprenant des analyses conjointes du bassin, favorise les activités d'un organe commun.

Ceci fait référence à la disponibilité des informations, entres autres, sur la qualité et la quantité de l'état de l'eau, sur les conditions de l'environnement et de la biodiversité, sur les conditions économiques et sociales, sur l'utilisation de l'eau et sur les autres pressions. Une analyse des autorités nationales, des organisations et des institutions de chaque pays riverain peut représenter un élément important de ce socle afin d'identifier leurs compétences, leurs fonctions et leur expertise pour contribuer à la GIRE et assurer une étroite coopération entre toutes les autorités nationales compétentes et le organe commun. Ceci sera complété par une analyse des parties prenantes⁴.

1.10 Un mandat afin d'identifier et d'évaluer avec précision les bénéfices potentiels de la coopération en matière d'eaux transfrontières, tout en prenant en compte les aspects économiques, sociaux, environnementaux et géopolitiques.

2 Fonctionnement

Considérations de procédure

2.1 Des mécanismes efficaces de responsabilité de l'organe commun afin de garantir la mise en œuvre de ses activités et de ses obligations.

⁴ Les Analyses diagnostiques transfrontières promues par le GEF, qui sont des analyses scientifiques des problèmes et des opportunités relatifs aux eaux transfrontières existant dans les systèmes hydrographiques partagés par plusieurs Etats, peuvent être mentionnées comme un exemple d'étude globale d'un bassin ou d'un aquifère transfrontière. Elles sont utilisées afin d'identifier les priorités pour des actions conjointes, les causes profondes et la portée des problèmes et des opportunités.

2.2 Des mécanismes efficaces de coopération de l'organe commun avec les autorités nationales, et l'existence de mécanismes d'application des décisions.⁵

2.3 Des structures hiérarchiques et des mécanismes clairement définis.

2.4 Des mécanismes de participation du public et d'association des parties prenantes à l'activité de l'organe commun.

Des outils appropriés pour la participation du public doivent être sélectionnés, selon leur but – identifier des parties prenantes, notifier, informer, consulter, prendre en compte – de manière à refléter le contexte spécifique et les objectifs. Il est important d'institutionnaliser les mécanismes de participation du public pour une disposition cohérente des fonds nécessaires au soutien à la participation du public. S'appuyant sur 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 de la CEE-ONU (Convention d'Aarhus), les éléments suivants sont rappelés comme principes fondamentaux relatifs à la participation du public : équité et participation, responsabilité et transparence, flexibilité, efficacité et rapidité, ainsi que réactivité.

2.5 Le recours à des médiateurs neutres et extérieurs au processus de lancement/redémarrage d'un dialogue et de la coopération.⁶

2.6 La coordination des activités avec celles d'autres organes communs du même bassin versant, ainsi que celles d'organes communs créés pour la préservation de l'environnement marin.

2.7 Un fonctionnement, tel un forum, pour l'échange d'informations et de données, comprenant les mesures et les activités prévues, et pour l'harmonisation des approches de suivi.

Sélection d'aspects techniques

2.8 Un mécanisme assurant le recours à l'expertise en matière d'eaux souterraines et la prise en compte des questions relatives aux eaux souterraines dans le travail de l'organe commun, dont la portée comprend la gestion intégrée des eaux transfrontières de surface et souterraines.

2.9 Appuyer les évaluations d'impacts (transfrontières et intersectoriels) des évolutions dans le bassin, et trouver l'accord relatif à une telle évaluation entre les pays riverains au niveau transfrontière.

Fournir un cadre pour le suivi des effets des impacts des infrastructures à long terme et, le cas échéant, signaler ou s'accorder sur la nécessité éventuelle de mesures d'atténuation ou de compensation.

2.10 Capacité/fourniture de moyens pour une gestion souple des variations de quantité et de qualité de l'eau disponible, permettant de s'adapter aux changements du débit résultant du changement et de la variabilité du climat, ainsi que répondre aux phénomènes hydrologiques extrêmes.

⁵ Veuillez vous reporter au paragraphe ci-dessus sur les comités inter-agences. Une portée intersectorielle appropriée sert la coordination.

⁶ Des conseils et une assistance pratique adaptée aux besoins pourraient être apportés par le Comité d'application dans un souci de faciliter, soutenir et prévenir, ceci reflète l'esprit de coopération caractéristique de la Convention sur l'eau de la CEE-ONU.

2.11 Des mécanismes d'alerte précoce, par exemple un système d'alerte en cas d'urgences tels qu'une pollution accidentelle, des phénomènes météorologiques extrêmes, des glissements de terrain, etc.

3. Ressources financières et humaines

3.1 Des ressources financières et humaines suffisantes, stables et versées en temps voulu par les Etats riverains et au secrétariat de l'organe commun (dans les cas où il existe) pour appuyer de manière durable la structure organisationnelle de l'organe commun afin d'assurer le développement, l'adoption et la mise en œuvre des décisions, et le cas échéant l'apport de moyen pour la mise en œuvre de programmes conjoints.

3.2 La viabilité financière d'un organe commun est assurée par la définition claire des engagements financiers de la part des Parties et par l'analyse des possibles mécanismes de financement supplémentaires.

Assurer la couverture des coûts de base et des fonctionnalités minimales devrait être une priorité. Aussi, les contributions financières et en nature de la part des pays membres devraient-elle être clairement définies. Le cas échéant, les attentes doivent être reflétées dans un mandat correspondant pour la collecte de fonds. Si certains fonds peuvent être apportés par des donateurs extérieurs, notamment au commencement, il est important d'assurer que le fonctionnement et les fonctions de base d'un organe commun soient pris en charge par les états riverains eux-mêmes. La participation du secteur privé et d'autres dispositions novatrices peuvent être explorées, tout en faisant preuve de prudence pour ne pas dépendre fortement de ces sources.
