



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

Sixième session

Rome, 28-30 novembre 2012

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Ouverture de la Convention

Projet de décision sur l'adhésion de pays non membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

Projet élaboré par le Bureau¹

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Généralités et objet.....	1–12	2
II. Explication et analyse du projet de décision et des modules supplémentaires envisageables.....	13–28	4
Module supplémentaire A	19–23	5
Module supplémentaire B	24–28	6
III. Propositions de projet de décision.....	29	6

¹ Le présent document a été soumis tardivement en raison de la nécessité de procéder à des consultations au sein du Bureau.

I. Généralités et objet

1. Le présent document propose un projet de décision que la Réunion des Parties pourrait adopter en vue d'accélérer et de faciliter l'adhésion des pays non membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau), compte tenu des deux éléments suivants: a) nécessité de simplifier/clarifier la procédure d'approbation par la Réunion des Parties; et b) délais à prévoir pour l'adhésion de Parties non membres de la CEE.

2. Une version précédente du présent document a été examinée à la réunion conjointe du Groupe de travail de la surveillance et de l'évaluation et du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau (Genève, 3 et 4 juillet 2012), à l'occasion de laquelle le Bureau a été prié de réviser le document en question à la lumière des observations reçues et de le soumettre à la Réunion des Parties pour adoption. Parallèlement, les deux Groupes de travail ont demandé aux Parties d'informer le secrétariat de leur position officielle sur les différentes options présentées dans le document antérieur. Le document actuel a été élaboré par le Bureau de la Réunion des Parties à la Convention sur la base des contributions reçues et des informations relatives aux positions des Parties.

3. Les amendements aux articles 25 et 26 de la Convention sur l'eau adoptés par la décision III/1 de la Réunion des Parties du 28 novembre 2003 prévoient l'ajout à l'article 25, après le paragraphe 2, d'un nouveau paragraphe libellé comme suit:

3. Tout autre État non visé au paragraphe 2, qui est Membre de l'Organisation des Nations Unies, peut adhérer à la Convention avec l'accord de la Réunion des Parties. Dans son instrument d'adhésion, ledit État indique avoir obtenu l'accord de la Réunion des Parties pour adhérer à la Convention, et précise la date à laquelle il a reçu notification de cet accord. La Réunion des Parties n'examinera aucune demande émanant de Membres de l'Organisation des Nations Unies qui sollicitent son accord pour adhérer à la Convention avant que le présent paragraphe ne soit entré en vigueur à l'égard de tous les États et de toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au 28 novembre 2003.

4. En novembre 2009, la Réunion des Parties a recommandé d'accélérer le processus de ratification et a engagé les Parties à ratifier les amendements dans les meilleurs délais. Depuis 2009, neuf Parties supplémentaires ont ratifié les amendements et de nombreuses autres ont bien avancé dans le processus de ratification. Toutefois, dans le cas de certaines Parties, la procédure n'a pas encore été engagée, ou vient tout juste de débuter, et pourrait encore prendre plusieurs années avant de se conclure².

5. Depuis quelques années, la Convention suscite un intérêt considérable en dehors de la région de la CEE et plusieurs États non membres de la CEE se sont déclarés désireux d'y adhérer. Tous les pays limitrophes de la CEE, sauf un, ont par exemple participé et porté un grand intérêt à la conférence internationale sur la coopération transfrontière Europe-Asie, qui s'est tenue à Genève les 15 et 16 décembre 2011. Cet intérêt a également été démontré par la participation d'un nombre croissant de représentants des 22 pays extérieurs à la CEE aux réunions tenues au titre de la Convention durant la période 2009-2012, principalement aux ateliers sur l'eau et l'adaptation aux changements climatiques dans les bassins transfrontières d'avril 2011 et 2012, à l'atelier sur l'eau et les forêts dans les pays à faible

² Selon les informations reçues par le secrétariat, le processus de ratification n'a pas encore débuté en Ukraine et dans l'Union européenne, et se trouve au premier stade dans les pays suivants: Albanie, Azerbaïdjan, Belgique, Grèce, Kazakhstan, Slovaquie et Slovaquie.

couvert forestier (Genève, 7 et 8 juillet 2011) et à la conférence internationale susmentionnée sur la coopération transfrontière Europe-Asie. En outre, des pays voisins non membres de la CEE ont contribué activement à la *deuxième évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières*³. L'ouverture de la Convention à des pays non membres de la CEE dans des délais raisonnablement courts est donc à la fois souhaitable et urgente.

6. Cette nécessité a également été soulignée à l'occasion de plusieurs rencontres, telles que le sixième Forum mondial sur l'eau (Marseille (France), 12-17 mars 2012), notamment dans sa déclaration ministérielle. Le projet de vision de l'avenir de la Convention sur l'eau (ECE/MP.WAT/2012/L.2) considère l'extension à l'échelle mondiale de l'application et de la mise en œuvre de la Convention comme une priorité stratégique, et la réunion tenue à l'occasion du vingtième anniversaire de la Convention sur l'eau (Helsinki, 3 et 4 octobre 2012) a aussi rappelé l'importance de l'universalisation de la Convention. De surcroît, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Ban Ki-moon, dans les observations qu'il a adressées au Comité exécutif de la CEE le 18 octobre 2011, a exprimé l'espoir que la Convention serait prochainement ouverte à l'adhésion des États non membres de la CEE.

7. L'ouverture rapide de la Convention est particulièrement importante pour les pays qui partagent des eaux transfrontières avec des pays non membres de la CEE. Si tous les pays riverains étaient parties à la Convention, la coopération transfrontière s'en trouverait facilitée, les incertitudes seraient moindres et la gestion des bassins communs aurait un caractère plus durable.

8. L'ouverture rapide de la Convention contribuerait également aux objectifs de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio de Janeiro, 20-22 juin 2012), au cours de laquelle l'eau a été reconnue comme étant une question primordiale dans l'optique de la durabilité, de la réduction de la pauvreté et du passage à une économie verte. Elle favoriserait en outre la réalisation de plusieurs engagements internationaux, dont les objectifs du Millénaire pour le développement et le Plan de mise en œuvre de Johannesburg, en particulier l'objectif consistant à élaborer des plans de gestion intégrée des ressources en eau au niveau des bassins. Le dispositif institutionnel requis des Parties dans la Convention, notamment la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux, peut encourager une coopération transfrontière permanente et efficace à l'échelle mondiale.

9. L'ouverture de la Convention fournira un cadre juridique mondial à une coopération transfrontière dans le domaine de l'eau se fondant sur un modèle qui a prouvé son efficacité dans diverses conditions économiques, sociales et environnementales. Au cours des seize années qui se sont écoulées depuis son entrée en vigueur, la Convention a permis d'acquérir une vaste expérience des aspects techniques et stratégiques de la coopération transfrontière dans le domaine de l'eau, notamment sur des aspects nouveaux, tels que l'adaptation aux changements climatiques dans un contexte transfrontière. Elle a servi de modèle à des accords de coopération transfrontière dans toute la région et au-delà. Et surtout, de par sa structure institutionnelle (à savoir la Réunion des Parties et ses organes subsidiaires), elle offre un cadre pour le partage de cette expérience. Les États non membres de la CEE peuvent tirer un grand profit d'une expérience aussi considérable. Celle-ci peut en outre représenter un formidable atout dans la mise en œuvre de la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation qui doit également entrer en vigueur prochainement.

³ Publication des Nations Unies, numéro de vente 11.II.E.15.

10. Vu qu'il ne reste que quelques ratifications à obtenir selon les dispositions du paragraphe 4 de l'article 21 de la Convention, les amendements à la Convention sur l'eau devraient en principe entrer en vigueur d'ici la fin de 2012 ou au début de 2013. Cependant, compte tenu du texte des amendements, les pays non membres de la CEE devront sans doute attendre encore de nombreuses années avant de pouvoir adhérer à la Convention – jusqu'à ce que tous les pays et toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention en 2003 aient ratifié les amendements.

11. En outre, le fait que la Réunion des Parties doit donner son accord complique grandement l'adhésion des pays non membres de la CEE, créant ainsi une distinction injuste et injustifiée entre les États membres de la CEE qui peuvent adhérer à la Convention sans son approbation et les États non membres de la CEE, pour lesquels cette approbation est exigée.

12. Le présent document propose donc un projet de décision à soumettre à la sixième session de la Réunion des Parties pour adoption à sa sixième session en vue de faciliter et d'accélérer le processus d'adhésion des pays non membres de la CEE. Du point de vue politique et en termes de communication, l'adoption d'une telle décision, en sus de l'achèvement du processus conduisant à l'entrée en vigueur des amendements aux articles 25 et 26, enverrait à l'extérieur de la région de la CEE un message important qui pourrait contribuer de façon appréciable à promouvoir l'adhésion à la Convention et son application en dehors de la région.

II. Explication et analyse du projet de décision et des modules supplémentaires envisageables

13. Le projet de décision de la Réunion des Parties vise à répondre, à des degrés divers, à deux préoccupations majeures: a) la nécessité de simplifier/clarifier le processus d'approbation par la Réunion des Parties, b) les délais à prévoir pour la procédure d'adhésion de Parties non membres de la CEE.

14. Dans le projet de décision, la Réunion des Parties engage tous les États et toutes les organisations qui ne l'ont pas encore fait à ratifier les amendements aux articles 25 et 26 dans les meilleurs délais, entre autres pour garantir la cohérence du régime juridique de la Convention.

15. Afin de fixer une échéance bien définie pour la ratification des amendements par toutes les Parties, il y est instamment demandé à tous les États et à toutes les organisations qui ne l'ont pas encore fait de mener à bien la procédure de ratification avant la fin de 2013. La date limite envisagée devrait être raisonnable et réalisable et enverrait un signal clair aux pays extérieurs à la région de la CEE.

16. Dans le projet de décision, la Réunion des Parties clarifie en outre la procédure d'adhésion des États non membres de la CEE en décidant de considérer toute demande ultérieure d'adhésion comme approuvée.

17. Le fait de considérer toute demande future d'adhésion comme approuvée cadre avec l'esprit de coopération inhérent à la Convention, qui s'oppose à toute différenciation de la procédure d'adhésion entre États membres et États non membres de la CEE. Pareille décision prend aussi en compte le principe de la diligence raisonnable découlant de ses obligations de fond. Cet aspect normatif de la Convention, conjugué à la pratique courante des Parties, plaide doublement en faveur d'une telle approche. D'une part, la nature souple et progressive des obligations de fond de la Convention, tout comme ses mécanismes institutionnels de soutien et d'assistance, s'avèrent avoir un effet incitatif et stimulant pour un accroissement rapide de la capacité de mise en œuvre d'États qui, au moment de la

ratification ou de l'adhésion, semblait laisser à désirer. D'autre part, du fait même de la souplesse normative inhérente au principe de la diligence raisonnable découlant des obligations de fond de la Convention, il est très difficile – la pratique le montre – de fixer des paramètres absolus et surtout objectifs par rapport auxquels la Réunion des Parties pourrait procéder à l'approbation de demandes d'adhésion dans chaque cas particulier.

18. Concernant la question du délai à prévoir pour la procédure d'adhésion des Parties non membres de la CEE, le projet de décision peut être complété par un des deux modules supplémentaires ci-dessous, qui abordent la question d'une manière différente.

Module supplémentaire A

Attribution du statut de Partie [associée] [provisoire] [préliminaire] aux pays non membres de la CEE qui achèvent la procédure d'adhésion d'ici à l'entrée en vigueur des amendements pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties au 28 novembre 2003

19. Jusqu'à l'entrée en vigueur des amendements pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties en 2003, ce module supplémentaire propose d'attribuer le statut de Partie [associée] [provisoire] [préliminaire] aux États situés en dehors de la région de la CEE qui achèvent la procédure nationale d'adhésion à la Convention et déposent leur instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies conformément à l'article 24 de la Convention. Ces États non membres de la CEE deviendront automatiquement Parties à part entière dès que les amendements seront entrés en vigueur pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au 28 novembre 2003.

20. Le statut de Partie [associée] [provisoire] [préliminaire] inclura la plupart des droits et des obligations des Parties. Il comprendra tous les droits et toutes les obligations énoncés dans les parties I et II de la Convention. Quant à la partie III de la Convention, les Parties [associées] [préliminaires] et [provisaires] auront tous les droits et toutes les obligations à l'exception des droits relatifs à l'article 18 intitulé «Droit de vote» et à l'article 21 intitulé «Amendements à la Convention». Le Règlement intérieur de la Réunion des Parties s'appliquera *mutatis mutandis* aux Parties [associées] [préliminaires] [provisaires], à l'exception des articles 34 à 43 concernant le vote.

21. La décision d'accorder le statut de Partie [associée] [préliminaire] [provisoire] est conforme à l'alinéa *f* du paragraphe 2 de l'article 17 de la Convention, disposition laissant à la Réunion des Parties le soin d'entreprendre toute action qui peut se révéler nécessaire aux fins de la Convention.

22. L'avantage de ce module supplémentaire tient au fait qu'il respecte les exigences des amendements de 2003, tout en encourageant les États extérieurs à la CEE intéressés à poursuivre la procédure d'adhésion à la Convention. En outre, le statut de Partie [associée] [préliminaire] [provisoire] garantira aux États non membres de la CEE la plupart des droits et des obligations des Parties et, partant, permettra à ces États de prendre une part active aux travaux de la Convention. La procédure proposée n'imposera pas de conditions supplémentaires aux États non membres de la CEE qui ont mené à bien le processus d'adhésion au niveau national et déposé leur instrument d'adhésion étant donné qu'ils deviendront automatiquement Parties à part entière à la Convention lorsque les exigences des amendements de 2003 seront satisfaites.

23. Toutefois, avec ce module supplémentaire, l'incertitude demeurera quant au temps qui sera nécessaire pour l'achèvement du processus de ratification de tous les États et organisations qui étaient Parties à la Convention au moment de l'adoption des

amendements, afin que les Parties [associées] [préliminaires] [provisaires] puissent devenir des Parties à part entière.

Module supplémentaire B

Ouverture immédiate par consentement unanime de la Réunion des Parties

24. Avec le module supplémentaire B, la Réunion des Parties, étant pleinement consciente des exigences de procédure des amendements, décide, à l'unanimité, d'ouvrir la Convention à l'adhésion des États non membres de la CEE dès l'entrée en vigueur desdits amendements, sans attendre que toutes les Parties et organisations qui ont adopté les amendements les ratifient.

25. La principale raison d'une telle approche tient au fait que, du point de vue d'un État non membre de la CEE, la procédure décrite à l'article 25 de la Convention sur l'eau tel que modifié peut être comprise comme allant à l'encontre de la logique même des amendements – à savoir l'intention d'ouvrir la Convention rapidement et au maximum – et pourrait compromettre la réalisation de l'objet et du but de ces amendements en dissuadant les États non membres de la CEE d'adhérer ou en sapant leur volonté politique de le faire.

26. L'unanimité est, en l'occurrence, une condition *sine qua non*. En manifestant unanimement leur désir d'ouvrir la Convention aux États non membres de la CEE dès l'entrée en vigueur des amendements, toutes les Parties, y compris celles qui n'ont pas encore ratifié ces amendements, expriment fermement leur volonté d'ouvrir rapidement la Convention. Une clause de sauvegarde, figurant au paragraphe 5, prévoit que toutes les Parties, y compris celles qui n'auront pas assisté à la sixième session de la Réunion des Parties, doivent exprimer leur consentement dans un délai clairement défini, afin de déterminer si la condition de l'unanimité a été satisfaite et de ne laisser aucune place aux incertitudes. En outre, l'exigence d'unanimité et la clause de sauvegarde sont également censées garantir sur le plan juridique et politique que la ligne de conduite proposée en l'espèce ne créerait pas un précédent dans des circonstances différentes en l'absence de consentement unanime.

27. L'avantage principal de ce module supplémentaire serait de permettre aux États extérieurs à la région de la CEE de devenir Parties immédiatement après l'entrée en vigueur des amendements, sans devoir attendre que les amendements prennent effet à l'égard de tous les États et organisations qui étaient Parties au moment de l'adoption de la décision III/1.

28. Cela étant, même si une telle approche respecte la raison d'être des amendements et le principe de la bonne foi, on peut se demander si une décision ultérieure de la Réunion des Parties peut prévaloir sur le texte des amendements. Il existe certes des précédents (par exemple, dans la pratique de la Convention des Nations Unies relative au droit de la mer ou de la Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels), mais aucun n'est identique à la situation considérée.

III. Propositions de projet de décision

29. On trouvera ci-après la proposition de projet de décision qui inclut les deux modules supplémentaires A et B sous la forme de variantes.

«*La Réunion des Parties,*

Exprimant la ferme conviction que la coopération entre les États riverains des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux contribue à la paix et à la sécurité ainsi qu'à une gestion durable de l'eau, et qu'elle est dans l'intérêt de chacun,

Réaffirmant sa conviction que la Convention relative à la protection et à l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux est également un instrument efficace d'appui à la coopération à l'extérieur de la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE),

Désirant partager les connaissances, les pratiques et l'expérience acquises au cours des vingt années qui se sont écoulées depuis l'adoption de la Convention et, en même temps, bénéficier des connaissances, des pratiques et de l'expérience d'autres régions du monde,

Désirant également promouvoir la coopération dans les bassins hydrographiques partout dans le monde notamment en offrant, à l'échelle mondiale, une instance intergouvernementale d'échange et de débat sur les questions relatives aux eaux transfrontières et de soutien à la mise en œuvre du droit international de l'eau,

Rappelant sa décision III/1 du 28 novembre 2003 de modifier les articles 25 et 26 de la Convention, ainsi que l'esprit de cette décision,

Considérant l'intérêt accru porté à la Convention et aux activités qui en découlent par de nombreux pays non membres de la CEE et leur souhait d'adhérer à la Convention,

Consciente qu'il faut prévoir à l'intention des pays non membres de la CEE une procédure d'adhésion ne différant pas de celle qui est prévue pour les pays membres de la CEE,

Exprimant son désir unanime de permettre l'adhésion des pays non membres de la CEE dans les meilleurs délais,

1. *Demande instamment* à tous les États et à toutes les organisations parties à la Convention au 28 novembre 2003 qui ne l'ont pas encore fait de ratifier les amendements aux articles 25 et 26 dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, avant la fin de 2013;

2. *Appelle de ses vœux* un renforcement de la coopération avec les pays non membres de la CEE désireux d'adhérer à la Convention, en vue de promouvoir l'échange d'expériences ainsi que l'application de la Convention au-delà de la région de la CEE;

3. *Décide* que, aux fins de l'article 25 de la Convention tel que modifié par la décision III/1, toute demande future d'adhésion à la Convention par un Membre de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas membre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe est accueillie favorablement et, partant, approuvée. Tout État présentant son instrument d'adhésion devra donc se référer à la présente décision;

Module supplémentaire A

4. *Décide également* que la présente approbation des futures demandes d'adhésion à la Convention prendra effet dès que les amendements aux articles 25 et 26 entreront en vigueur pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au 28 novembre 2003;

5. *Invite* les Membres intéressés de l'Organisation des Nations Unies qui ne sont pas membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe à engager et à mener à bien toutes les procédures nationales nécessaires pour adhérer à la Convention conformément aux dispositions juridiques nationales, à déposer leur instrument d'adhésion conformément à l'article 24 de la Convention, accompagné d'une déclaration

selon laquelle ils souscrivent à toutes les obligations découlant de la Convention, en se référant à la présente décision et à en informer en même temps le secrétariat de la Convention à la CEE;

6. *Décide* d'attribuer, par la présente décision, le statut de [Partie associée] [Partie préliminaire] [Partie provisoire] à tout Membre de l'Organisation des Nations Unies non membre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe qui a présenté ou présentera à l'avenir un instrument d'adhésion conformément au paragraphe 5 ci-dessus, en attendant l'entrée en vigueur des amendements pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au 28 novembre 2003;

7. *Décide* que le statut de [Partie associée] [Partie préliminaire] [Partie provisoire] sera assorti de tous les droits et toutes les obligations découlant de la Convention, à l'exception des droits relatifs à l'article 18 intitulé «Droit de vote» et à l'article 21 intitulé «Amendements à la Constitution». Le règlement intérieur de la Réunion des Parties s'appliquera, mutatis mutandis, aux Parties [associées] [préliminaires] [provisoires], à l'exception articles 34 à 43 concernant le vote;

8. *Demande* au secrétariat d'informer la Section des traités de l'ONU de cette procédure afin que les dispositions voulues puissent être prises, et de diffuser des informations sur ladite procédure auprès des Membres intéressés de l'Organisation des Nations Unies qui ne sont pas membres de la Commission économique pour l'Europe.

Module supplémentaire B

4. *Décide également* que la présente approbation des futures demandes d'adhésion à la Convention prendra effet dès l'entrée en vigueur des amendements aux articles 25 et 26 conformément à l'article 21 de la Convention, sans attendre que toutes les Parties qui ont adopté les amendements les ratifient;

5. *Décide également* que la présente décision prendra effet [si aucune Partie n'adresse d'objection formelle concernant celle-ci au Secrétaire exécutif de la CEE dans les deux mois suivant l'adoption de ladite décision] [dès que toutes les Parties non présentes à la sixième session de la Réunion des Parties auront exprimé leur consentement au Secrétaire exécutif de la CEE];

6. *Décide en outre*, en cas d'objection formulée durant la procédure de consultation conformément au paragraphe 5 ci-dessus, que la présente approbation des futures demandes d'adhésion à la Convention prendra effet dès que les amendements aux articles 25 et 26 entreront en vigueur pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au 28 novembre 2003;

7. *Demande* au secrétariat de diffuser les informations ci-dessus auprès des Parties, de porter cette décision à la connaissance de la Section des traités de l'ONU et de diffuser des informations à ce sujet auprès des Membres intéressés de l'Organisation des Nations Unies qui ne sont pas membres de la Commission économique pour l'Europe.

Au cas où aucun des deux modules supplémentaires ne ferait l'objet d'un consensus, le paragraphe ci-après devrait être ajouté au projet de décision

[4. *Décide également* que la présente approbation des futures demandes d'adhésion à la Convention prendra effet dès que les amendements aux articles 25 et 26 entreront en vigueur pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au 28 novembre 2003.]