

Guide pour l'application de la Convention sur l'eau



COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE

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

Guide pour l'application de la
Convention sur l'eau



NATIONS UNIES

New York et Genève, 2016



Avant-propos

Le processus de mise en œuvre – ou de traduction des intentions en actions concrètes – est fondamental pour une politique publique efficace. Or, selon de nombreuses études, il est rare que les États manquent intentionnellement à leur engagement de mettre pleinement en œuvre les obligations internationales auxquelles ils ont souscrites. Par ailleurs, les différences entre pays et l'inégalité de leurs capacités institutionnelles et économiques peuvent conduire à une disparité dans l'application des accords internationaux. Ces défis dans la mise en œuvre des obligations internationales sont souvent surmontés grâce au renforcement du dialogue et de la coopération tant avec la communauté internationale qu'avec d'autres États parties.

La Convention de 1992 sur la protection de l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) traite de multiples problèmes liés à la gestion des eaux transfrontières. La complexité et la diversité des questions couvertes par la Convention sur l'eau peuvent, cependant, créer des difficultés de mise en œuvre des dispositions de la Convention, aussi bien pour les Parties actuelles que futures. À cet égard, la publication de ce Guide d'application est un effort opportun et crucial.

Le Guide constitue une référence juridique pour la mise en œuvre de la Convention, mais sert également de commentaire pratique. L'équipe d'experts de la région de la CEE, qui a consacré deux ans à sa préparation, a accompli un travail remarquable, en combinant les théories juridiques aux conseils utiles et réalistes. La publication comprend une explication détaillée de certaines dispositions de la Convention, dont celles qui pourraient faire l'objet d'éventuelles incompréhensions ou de problèmes d'interprétation. Le Guide définit un contexte pour ces dispositions, énonce les exigences minimales de mise en œuvre et donne des exemples de la région de la CEE pour illustrer leur application.

Les gouvernements engagés dans la coopération et la gestion des eaux transfrontières au niveau national, de même que ceux responsables de l'élaboration de plateformes juridiques et institutionnelles pour l'adhésion de leurs pays à la Convention et sa bonne mise en œuvre constituent le public-cible de ce Guide. La publication peut aussi servir à orienter les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les autres parties engagées dans le processus de gestion durable des eaux transfrontières. Les juristes qui s'intéressent aux questions environnementales et aux eaux douces internationales pourraient aussi trouver le Guide utile.

Avec son ouverture à l'adhésion de tous les États Membres des Nations Unies, la Convention sur l'eau entre dans une phase cruciale de son développement. Elle sera une plateforme intergouvernementale d'échange et de débat sur les problèmes liés aux eaux transfrontières et soutiendra l'application du droit international de l'eau. Les Parties à la Convention pourront partager leurs connaissances, leurs pratiques et l'expérience acquise depuis l'adoption de la Convention il y a 20 ans, et profiter des connaissances, pratiques et expériences des autres régions du monde. L'ouverture de la Convention sur l'eau fait du Guide un outil clef pour les États non membres de la CEE intéressés par l'adhésion à la Convention. Il leur permettra d'en apprendre plus et de rendre conformes leurs ordres juridiques et institutionnels respectifs.

Il y a toujours des difficultés dans la mise en œuvre des accords internationaux. Les accords environnementaux et les accords de coopération sur l'eau ne font pas exception. Néanmoins, l'établissement d'une coopération institutionnalisée régulière entre les États peut considérablement contribuer au succès de l'application. Je crois donc que le Guide d'application de la Convention sur l'eau sera un puissant outil pour renforcer l'application de la Convention, pour élargir la communauté qui coopère dans son cadre en vue d'une gestion durable des eaux transfrontières et pour le bien-être des populations autour du globe.

Sven Alkalaj
Secrétaire exécutif
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe



Préface

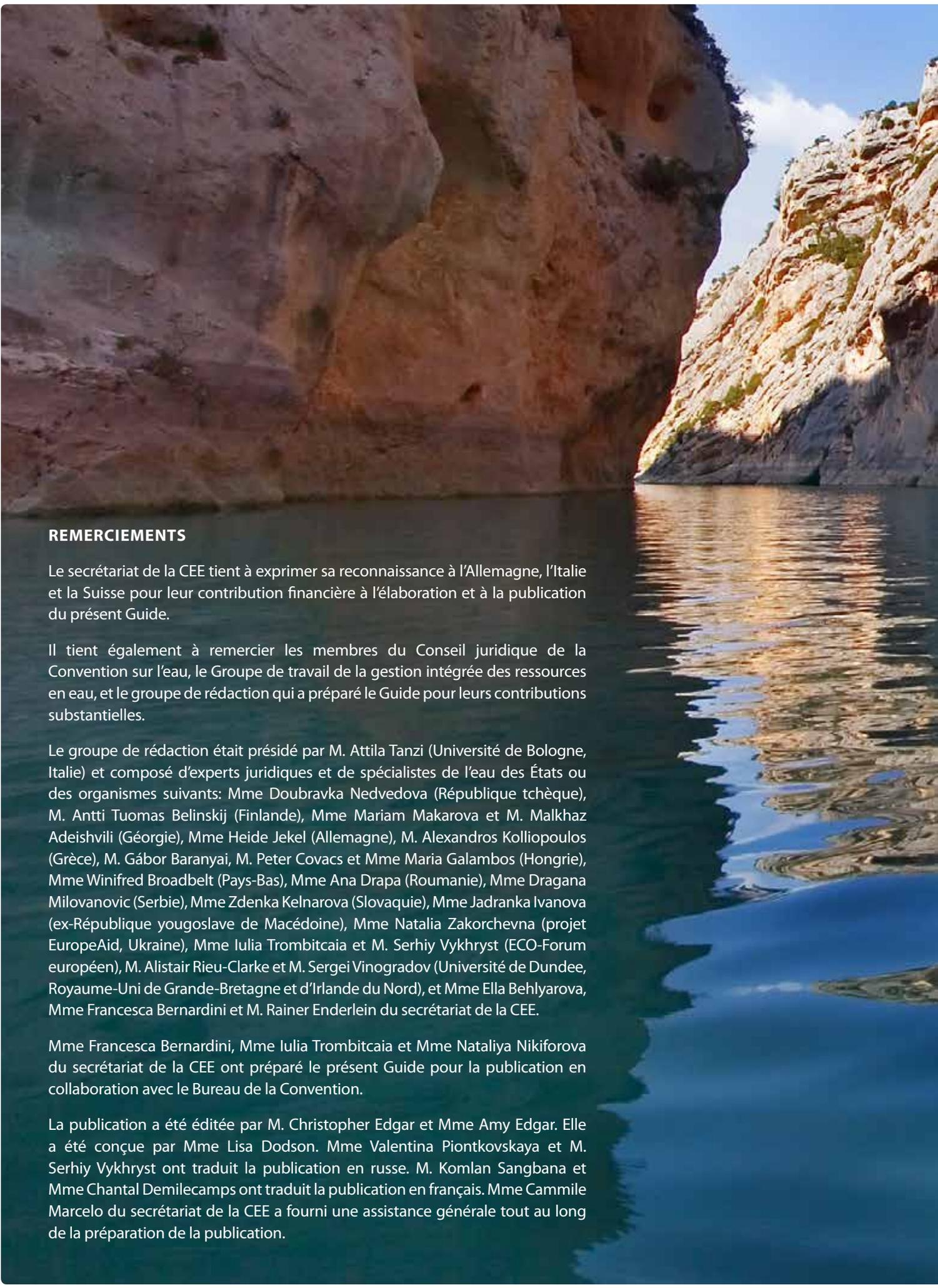
La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) adoptée en 1992 à Helsinki, Finlande, est un mécanisme de renforcement des mesures nationales et de la coopération internationale pour la gestion écologique et la protection des eaux transfrontières de surface ou souterraines. Telle qu'elle est publiée aujourd'hui, la Convention sur l'eau réunit 39 Parties dans la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE)¹ et l'on attend une participation à plus grande échelle avec son ouverture aux États n'appartenant pas à la région de la CEE.

Reconnaissant l'importance de faciliter la mise en œuvre de la Convention sur l'eau et répondant aux demandes de clarification des conséquences juridiques, techniques et économiques de l'adhésion, le Bureau de la Convention a demandé l'élaboration de directives pour l'adhésion à la Convention et sa mise en œuvre. Le présent Guide pour l'application de la Convention sur l'eau a été élaboré sous les auspices du Conseil juridique et du Groupe de travail de la gestion intégrée des cours d'eau, selon une approche participative, avec le concours de juristes et d'experts de l'eau d'États parties et non parties à la Convention, mais également de représentants des organisations non gouvernementales et du milieu universitaire.

Le Guide constitue un commentaire complet des dispositions de la Convention. Il fournit des explications sur les exigences d'ordre juridique, procédural, administratif, technique et pratique de la Convention, en vue d'assurer une mise en œuvre adéquate. Ces explications sont complétées par des exemples pertinents. En vue de garantir la compréhension et l'interprétation des dispositions de la Convention, une attention particulière a été accordée à la description de son caractère d'instrument-cadre, à la «diligence raisonnable» induite par ses obligations fondamentales et à sa structure normative en trois piliers. Comme la Convention, le Guide comprend deux parties principales: l'une relative aux dispositions applicables à toutes les Parties et l'autre couvrant les dispositions relevant de la coopération entre Parties riveraines. En outre, il souligne les avantages à devenir Partie et présente les étapes que les États doivent suivre avant et après leur adhésion.

La présente publication est une aide à l'application de la Convention sur l'eau adopté lors de la cinquième session de la Réunion des Parties sur la Convention sur l'eau en 2009. Elle comporte des informations actualisées introduites sous l'égide du Bureau de la Convention, conformément au mandat donné par la sixième session de la Réunion des Parties en 2012. Reconnaissant l'importance stratégique du Guide pour assurer la mise en œuvre de la Convention et la conformité avec celle-ci, de même que pour stimuler l'intérêt que peut susciter la Convention à travers le monde, la Réunion des Parties a invité les États, qu'ils soient Parties ou non-Parties à utiliser le Guide dans leurs travaux sur la coopération en matière d'eaux transfrontières et à le promouvoir à grande échelle dans la région de la CEE et au-delà. Le Guide sert de document de référence pour les activités relevant du programme de travail de la Convention.

¹ L'acronyme officiel de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe est CEE; toutefois, l'acronyme CEE-ONU est parfois utilisé.



REMERCIEMENTS

Le secrétariat de la CEE tient à exprimer sa reconnaissance à l'Allemagne, l'Italie et la Suisse pour leur contribution financière à l'élaboration et à la publication du présent Guide.

Il tient également à remercier les membres du Conseil juridique de la Convention sur l'eau, le Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau, et le groupe de rédaction qui a préparé le Guide pour leurs contributions substantielles.

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 États ou des organismes suivants: Mme Doubravka Nedvedova (République tchèque), M. Antti Tuomas Belinskij (Finlande), Mme Mariam Makarova et M. Malkhaz Adeishvili (Géorgie), Mme Heide Jekel (Allemagne), M. Alexandros Kolliopoulos (Grèce), M. Gábor Baranyai, M. Peter Covacs et Mme Maria Galambos (Hongrie), Mme Winifred Broadbelt (Pays-Bas), Mme Ana Drapa (Roumanie), Mme Dragana Milovanovic (Serbie), Mme Zdenka Kelnarova (Slovaquie), Mme Jadranka Ivanova (ex-République yougoslave de Macédoine), Mme Natalia Zakorchevna (projet EuropeAid, Ukraine), Mme Iulia Trombitcaia et M. Serhiy Vykhryst (ECO-Forum européen), M. Alistair Rieu-Clarke et M. Sergei Vinogradov (Université de Dundee, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), et Mme Ella Behlyarova, Mme Francesca Bernardini et M. Rainer Enderlein du secrétariat de la CEE.

Mme Francesca Bernardini, Mme Iulia Trombitcaia et Mme Nataliya Nikiforova du secrétariat de la CEE ont préparé le présent Guide pour la publication en collaboration avec le Bureau de la Convention.

La publication a été éditée par M. Christopher Edgar et Mme Amy Edgar. Elle a été conçue par Mme Lisa Dodson. Mme Valentina Piontkovskaya et M. Serhiy Vykhryst ont traduit la publication en russe. M. Komlan Sangbana et Mme Chantal Demilecamps ont traduit la publication en français. Mme Cammile Marcelo du secrétariat de la CEE a fourni une assistance générale tout au long de la préparation de la publication.

Sommaire

AVANT-PROPOS	iii
PRÉFACE	v
LISTE DES ENCADRÉS	viii
LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS	ix
INTRODUCTION	1
I. PRINCIPES, OBJECTIFS ET GROUPES CIBLES	2
II. CHAMP D'APPLICATION DU GUIDE	2
III. AVANTAGES À DEVENIR PARTIE À LA CONVENTION	3
IV. PROCÉDURES POUR DEVENIR PARTIE ET CONDITIONS DE BASE REQUISES POUR L'APPLICATION ET LE RESPECT DE LA CONVENTION	7
V. EXPLICATIONS GÉNÉRALES DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA CONVENTION.....	9
La Convention sur l'eau, un instrument-cadre	9
Les obligations générales de la Convention, des obligations de «diligence raisonnable»	10
VI. EXPLICATIONS ET CLARIFICATIONS RELATIVES À CERTAINES DISPOSITIONS.....	13
Partie I. Dispositions applicables à toutes les Parties	13
A. Article 1, paragraphes 1, 2, 3, 4, et article 9, paragraphes 1 et 3 – Champ d'application de la Convention.....	13
B. Article 2, paragraphe 1 – Obligation de prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière....	19
C. Article 2, paragraphes 2 (c) et 5 (c) – Le principe d'utilisation équitable et raisonnable.....	22
D. Article 2, paragraphe 2 (d) – Conservation et, si nécessaire, remise en état des écosystèmes	26
E. Article 2, paragraphe 5 (b) – Le principe pollueur-payeur.....	28
F. Article 2, paragraphe 6 – Principe de coopération.....	32
G. Article 2, paragraphes 7 et 8 – État de l'environnement et impact transfrontière.....	40
H. Article 3, paragraphe 1 (c) et (f) – Limites applicables aux rejets d'eaux usées, mesures appropriées et meilleure technologie disponible	41
I. Article 3, paragraphe 1 (d) – Prescriptions plus strictes en relation avec la qualité des eaux réceptrices ou de l'écosystème	45
J. Article 3, paragraphe 1 (e) – Application d'un traitement biologique ou d'un mode de traitement équivalent aux eaux usées urbaines	48
K. Article 3, paragraphe 1 (g) – Développement et application de mesures appropriées et des meilleures pratiques environnementales en vue de réduire les apports de nutriments et de substances dangereuses provenant de sources diffuses.....	50
L. Article 3, paragraphe 1(h) – Recours à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et à d'autres moyens d'évaluation	53
M. Article 3, paragraphe 1 (j) – Dispositifs d'intervention.....	55
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	58
O. Article 3, paragraphe 3 – Critères et objectifs de qualité de l'eau.....	60
Partie II. Dispositions applicables aux Parties riveraines	63
A. Article 9, paragraphe 1 – Accords bilatéraux et multilatéraux.....	63
B. Article 9, paragraphe 2 – Organes communs	70
C. Article 10 – Organisation de consultations	77
D. Article 11 – Programmes communs de surveillance et évaluations communes ou coordonnées....	80
E. Article 13 – Échange d'informations entre Parties riveraines	82
F. Article 14 – Systèmes d'alerte et d'alarme.....	85
G. Article 15 – Assistance mutuelle	90
H. Article 16 – Information du public.....	93
I. Article 22 – Règlement des différends.....	98
Annexe I. Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux telle qu'amendée, ainsi que la décision VI/3 clarifiant la procédure d'adhésion	101
Annexe II. Sélection d'instruments non contraignants et diverses publications	119

Liste des encadrés

ENCADRÉ 1.	Ratification et mise en application de la Convention sur l'eau en Finlande	8
ENCADRÉ 2.	Adhésion de l'Ukraine à la Convention sur l'eau	9
ENCADRÉ 3.	Coopération dans l'estuaire de l'Ems-Dollart	17
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	18
ENCADRÉ 5.	Protection commune du Rhin	21
ENCADRÉ 6.	Expérience de la République tchèque en matière de prévention de la pollution transfrontière.....	21
ENCADRÉ 7.	Kansas versus Colorado: évaluation de l'utilisation équitable à long terme	25
ENCADRÉ 8.	Ramener les espèces migratrices vers leurs habitats de frai	27
ENCADRÉ 9.	Principe pollueur-payeur en République tchèque	31
ENCADRÉ 10.	Principe pollueur-payeur et directive-cadre de l'Union européenne sur l'eau	31
ENCADRÉ 11.	Coopération sur le bassin hydrographique du Rhin	34
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	34
ENCADRÉ 13.	Coopération de la Serbie au «Rapport général sur le Danube»	36
ENCADRÉ 14.	Coopération pour la protection du lac Ohrid	37
ENCADRÉ 15.	Coopération trilatérale pour le lac Prespa	38
ENCADRÉ 16.	Coopération entre le Bélarus et l'Ukraine pour le cours supérieur du Pripiat	39
ENCADRÉ 17.	Maîtrise des rejets de substances dangereuses dans l'Union européenne	44
ENCADRÉ 18.	Le système des meilleures techniques disponibles dans l'Union européenne	45
ENCADRÉ 19.	Mesures visant à réduire et à éliminer la formation de mousse sur la rivière Raba	46
ENCADRÉ 20.	Protection du fleuve Vardar contre la pollution par le chrome	47
ENCADRÉ 21.	Traitement des eaux urbaines résiduaires en vertu des réglementations de l'Union européenne	49
ENCADRÉ 22.	Réduction de la pollution diffuse provenant de sources non agricoles aux Pays-Bas	51
ENCADRÉ 23.	Modélisation des émissions de nutriments dans le réseau fluvial	52
ENCADRÉ 24.	Évaluation de l'impact sur l'environnement international du projet de mine d'or de Rosia Montana (Roumanie-Hongrie)	55
ENCADRÉ 25.	Plan de réponse harmonisée en cas de pollution accidentelle des eaux des bassins hydrographiques de Körös / Crisuri et Berettyo / Barcau (Hongrie / Roumanie)	57
ENCADRÉ 26.	Ordonnance relative aux eaux usées en Allemagne	59
ENCADRÉ 27.	Coopération bilatérale et accord concernant des critères et un système d'évaluation communs entre la Slovaquie, la Pologne et la République tchèque en vue de l'application de la DCE de l'UE	62
ENCADRÉ 28.	Historique de la coopération bilatérale entre la République tchèque et l'Autriche en matière de gestion des eaux transfrontières	67
ENCADRÉ 29.	Mise en application de l'obligation de conclure des accords: le cas de la Fédération de Russie	68
ENCADRÉ 30.	Structure d'un accord: exemple de l'Accord-cadre sur le bassin hydrographique de la Save	69
ENCADRÉ 31.	Où trouver des accords bilatéraux et multilatéraux	69
ENCADRÉ 32.	Coordination de la coopération en matière d'eaux transfrontières entre les plénipotentiaires de la Fédération de Russie et de l'Ukraine	74
ENCADRÉ 33.	Commission conjointe finno-russe sur les eaux transfrontières	75
ENCADRÉ 34.	Commissions mixtes sur les eaux transfrontières partagées entre la Hongrie et les États voisins	76
ENCADRÉ 35.	Consultations relatives à l'application de la directive-cadre sur l'eau de l'UE dans le bassin du Rhin	78
ENCADRÉ 36.	Dialogues sur les politiques nationales	78
ENCADRÉ 37.	L'expérience acquise dans le cadre de la Commission internationale pour la protection du Danube	79
ENCADRÉ 38.	Réseau transnational de surveillance du bassin hydrographique du Danube	81
ENCADRÉ 39.	Bases de données de la Commission internationale pour la protection du Danube	84
ENCADRÉ 40.	Système d'alerte en cas d'accident et de situation d'urgence concernant le Danube	87

ENCADRÉ 41.	Système d'avertissement et d'alerte «Rhin» et Plan d'action contre les inondations du Rhin	88
ENCADRÉ 42.	La République de Moldova et l'Ukraine prennent des mesures pour mettre en place de systèmes d'alerte concernant les inondations et la pollution	88
ENCADRÉ 43.	Coopération hydrologique, incluant la prévision des inondations et le système d'alerte: l'expérience de la Slovaquie	89
ENCADRÉ 44.	Aide apportée à la Roumanie dans la maîtrise des inondations	92
ENCADRÉ 45.	Les plénipotentiaires de la République de Moldova et de l'Ukraine adoptent des règles applicables à la participation des parties prenantes	96
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	97
ENCADRÉ 47.	Exemples de dispositions relatives au règlement des différends	100

Liste des acronymes et des abréviations

1,2-DCE	1,2 - Dichloroéthane
AEWS	Système d'alerte en cas d'accident et de situation d'urgence
AOX	Halogène organique absorbable
AME	Accords multilatéraux sur l'environnement
BREF-BAT	Documents de référence
CDI	Commission du droit international
CESAP	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique
CIJ	Cour internationale de justice
CIPD	Commission internationale pour la protection du Danube
CIPR	Commission internationale pour la protection du Rhin
CEE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CVM	Chlorure de vinyle monomère
DBC	Canal Dniepr-Bug
DBO5	Demande biochimique en oxygène en cinq jours
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DCO	Demande chimique en oxygène
DRBA	Analyse du bassin du Danube
EIA	Étude d'impact environnemental
EUWI	Initiative européenne pour l'eau
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
HELCOM	Commission d'Helsinki
ICPBS	Commission internationale pour la protection de la Mer noire
MTD	Meilleures techniques disponibles
ONG	Organisation non gouvernementale
OSPAR	Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est
PB	Procédures de la Banque
PO	Politiques opérationnelles
PPP	Principe pollueur payeur
UE	Union européenne



Introduction

1. Dans les années 1980, les activités de la CEE 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 d'orientation, 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 transfrontières². 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, du 16 octobre au 3 novembre 1989) de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 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, 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 1996³. 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. Ces amendements sont entrés en vigueur le 6 février 2013.

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. 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 l'Escaut 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 par exemple l'accord-cadre sur le bassin de la Save et plusieurs traités bilatéraux sur les eaux transfrontières, entre le Bélarus et l'Ukraine ou entre le Bélarus et la Fédération de Russie. La directive-cadre de l'Union européenne sur l'eau (DCE de l'UE) fait également référence à la Convention sur l'eau⁴.

5. La Convention sur l'eau fait partie intégrante d'un cadre juridique plus large dans la région de la CEE, qui réunit cinq conventions environnementales: la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance 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) de 1998. 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 ces dernières. 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 matériel, 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

² Adoptées par la Commission économique pour l'Europe lors de sa quarante-deuxième session (1987), dans sa décision I (42).

³ Au mois de janvier 2013, la Convention comptait 39 Parties.

⁴ 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.

ratification, lorsqu'il s'agit de la mettre en application. 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 candidats à l'adhésion. 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 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 région de la CEE et pour promouvoir l'application de la Convention et de ses principes dans le monde entier. Il est appelé à devenir une référence pour les États non membres de la CEE coopérant avec des États membres de la CEE sur les questions relatives aux eaux partagées. Plus encore, il est appelé à devenir un manuel utile pour les États n'appartenant pas à la CEE qui souhaiteraient adhérer à la Convention.

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, par exemple le secteur de la santé, l'agriculture

utilisant l'irrigation, l'alimentation, la pêche, le tourisme, l'utilisation industrielle des eaux, 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 «amont» et dans une perspective «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 aux travaux préparatoires de la Commission du droit international (CDI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui ont 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, les travaux préparatoires sur ces deux instruments internationaux sont riches de commentaires détaillés, de jurisprudence et de pratiques et constituent 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'eau⁵, bien que la Convention de New York ne soit pas encore entrée en vigueur et que la Convention sur l'eau le soit depuis 1996. 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 obliga-

tions. Il intègre surtout 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 souples⁶, ainsi que par l'élaboration de protocoles spécifiques. Il crée un espace collectif propice à la coopération bilatérale et multilatérale et à l'échange d'expériences et de 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 concernées⁷. De l'avis général, la coopération apparaît comme un prérequis 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 États 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, paragraphe 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

⁵ 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 <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/conventiontotal.pdf>

⁶ Voir les directives, recommandations, rapports généraux et études disponibles en ligne à l'adresse: <http://www.unece.org/env/water/publications/pub74.html>

⁷ Voir, par exemple, l'essai précurseur d'Eyal Benvenisti, «Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law», («Action collective dans 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.

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 subsi-

diaires, 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 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 continuer à coopérer de manière plus poussée. De nombreux accords bilatéraux et multilatéraux spécifiques 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 volontairement adopter 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 à 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 compétentes, 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 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 des eaux douces transfrontières, 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, paragraphe 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 iné-

vitement 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 domaines.

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.

30. Bien que les non-Parties puissent volontairement adopter 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 à 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 compétentes, 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 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 des eaux douces transfrontières, 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, paragraphe 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 domaines.

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 ap-

proche 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 d'atteindre les objectifs de la Convention (voir article 17, paragraphe 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 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, 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 Convention⁸.

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 prioritaires⁹.

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 mondiale, basée sur la Politique opérationnelle (PO) et les Procédures de la Banque (PB) 7.50 «Projets relatifs aux voies d'eau internationales» (2001)¹⁰, 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 mondiale exige que ces derniers soient informés du projet par l'emprunteur potentiel. La PO détaille les procédures de notification, y compris celles qui s'appliquent dans le cas où l'un des pays riverains formule une objection à l'encontre du projet. La participation des pays riverains à la Convention sur l'eau et le fait qu'ils respectent les dispositions de celle-ci apporteraient une preuve claire de leur volon-

té de coopérer et fourniraient 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

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. Les procédures permettant aux États et aux organisations d'intégration économique régionale de devenir Parties à la Convention sont définies aux articles 25 et 26 de la Convention tels qu'amendés par la décision III/1 du 28 novembre 2003 de la Réunion des Parties, complétée, pour les États non membres de la CEE, par la décision VI/3 du 30 novembre 2012 de la Réunion des Parties.

44. Conformément à l'article 25, paragraphe 2, les États et les organisations d'intégration économique régionale signataires de la région de la CEE peuvent ratifier, accepter ou approuver la Convention, tandis que; les autres États de la région de la CEE, qu'ils soient membres ou dotés du statut consultatif, et les autres organisations d'intégration économique régionale peuvent y adhérer. La date limite pour la signature de la Convention est désormais dépassée (article 23). Tous les États signataires, à l'exception du Royaume-Uni, ont ratifié, accepté ou approuvé la Convention. Par conséquent, à l'exception du Royaume-Uni, tous les États de la région de la CEE qui ne sont pas Parties à la Convention peuvent devenir Parties via la procédure d'adhésion.

45. Tout État Membre de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas membre de la CEE peut adhérer à la Convention conformément aux articles 25 et 26 tels qu'amendés et à la décision VI/3 sur l'adhésion des États non membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Aux fins de l'article 25, paragraphe 3, autorisant l'adhésion des États non membres de la CEE sur approbation de la Réunion des Parties, cette dernière a approuvé une fois pour toutes par la décision VI/3 toute future demande d'adhésion à la Convention par un État Membre de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas membre de la CEE. Cette

⁸ 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/>

⁹ Stratégie opérationnelle du Fonds pour l'environnement mondial (1995), chapitre 4: Eaux internationales, <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF.C.3.7.pdf>

¹⁰ Politique opérationnelle / Procédures de la Banque 7.50: «Projets relatifs aux voies d'eau internationales» (2001, révisée en 2004 et 2012), <http://go.worldbank.org/RKU8MDSGV0>

approbation contenue dans la décision VI/3 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 2003¹¹.

46. Un État Membre de la CEE non signataire ou un État non membre de la CEE qui souhaite devenir Partie doit déposer son instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général des Nations Unies, qui remplit les fonctions de dépositaire de la Convention (article 24). Un État non membre de la CEE devra faire référence à la décision VI/3 lors du dépôt de son instrument d'adhésion. La Convention entre en vigueur le quarante-deuxième jour qui suit la date de dépôt de l'instrument d'adhésion (article 26).

47. Le processus national 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 des ministères compétents 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 s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention, et appliquer la Convention, tant au niveau national qu'au niveau international (partie II de la Convention). L'application porte sur tous les accords, lois, règlements, politiques et autres mesures et initiatives importantes adoptés ou pris par les Parties pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention. L'acte d'adhé-

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 transfrontières en vue de l'application de la Convention.

Il convient toutefois de noter que, pour pouvoir appliquer la Convention, la Finlande avait amendé 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'approbation du Parlement est souvent requise 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.

¹¹ L'entrée en vigueur des amendements pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au 28 novembre 2003 est attendue d'ici la fin 2013. On envisage donc que les États non membres de la CEE puissent adhérer à la Convention d'ici à la fin 2013.

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 la participation à la Convention n'entraînait pas de frais de cotisation.

sion 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 les mesures initiales, telles que les mesures juridiques, administratives et financières, soient 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.

V. EXPLICATIONS GÉNÉRALES DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA CONVENTION

La Convention sur l'eau, 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 des 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 de tous les 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. Ces directives et recommandations 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:

- approche écosystémique de la gestion de l'eau (directives, 1993);
- critères et objectifs de qualité de l'eau (recommandations, 1993);
- prévention de la pollution de l'eau par des substances dangereuses (recommandations, 1994);
- prévention et lutte contre la pollution de l'eau par les engrais et les pesticides agricoles (directives, 1995);
- autorisation des rejets d'eaux usées à partir de sources ponctuelles dans des eaux transfrontières (directives, 1996);
- 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);
- surveillance et évaluation des cours d'eau et des lacs (directives 1996);
- surveillance et évaluation des eaux souterraines transfrontières (directives, 2000);
- surveillance et évaluation des cours d'eau transfrontières (directives, 2000);

- prévention durable des inondations (directives, 2000);
- surveillance et évaluation des lacs transfrontières et internationaux (directives 2002);
- surveillance et évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières (stratégies, 2006);
- sécurité des pipelines (directives, 2006);
- paiement des services rendus par les écosystèmes dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (recommandations, 2007);
- gestion transfrontière des crues (dispositions types, 2007);
- sécurité des installations de gestion des résidus (directives, 2009);
- eau et adaptation aux changements climatiques (lignes directrices, 2009);
- eaux souterraines transfrontières (dispositions types, 2014).

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 de la Convention, des obligations de «diligence raisonnable»

60. Lors de l'application de 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»¹².



Cette obligation de prévention, énoncée à l'article 2, paragraphe 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» en matière de prévention se distingue d'une obligation «absolue» 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 de 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.

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 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 appro-

¹² Rapport de la CDI, UN Doc. A/56/10 Suppl. no 10, p. 443.

priées) 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 Convention¹³.

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 (article 2, paragraphe 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 au devoir de vigilance correspondant.
- 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 des traces, il est pratiquement impossible d'apporter des documents prouvant qu'une tierce Partie n'a pas pris de mesures. En conséquence, selon une pratique bien établie dans ce domaine du droit, 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 oublier les dispositions spécifiques de la Convention qui prévoient des obligations immédiatement applicables. Il s'agit des obligations ci-après:

- a) fixer les limites d'émission pour les rejets dans les eaux de surface, expressément applicables aux différents secteurs industriels, en se fondant sur la meilleure technologie disponible (article 3, paragraphe 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 (article 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, paragraphe 6, et les articles 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 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.

¹³ «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).

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, PARAGRAPHES 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, PARAGRAPHE 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.

ARTICLE 9, PARAGRAPHE 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 visées 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 États peuvent 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 à l'article 1, paragraphe 1, pour ce qui est des types d'eaux et à l'article 2, paragraphe 6¹⁴, pour ce qui est des bassins hydrographiques concernés et du milieu marin.

¹⁴Voir commentaire de l'article 2, paragraphe 6.

71. En ce qui concerne les types d'eaux 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, paragraphe 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.

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, paragraphe 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 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'aquifère¹⁵.

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) qu'aux zones à partir desquelles l'eau ruisselle 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'eau¹⁶, basée sur le concept de bassin hydrographique précédemment défini (paragraphe 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 article 1, paragraphe 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, paragraphe 6, correspond à tout ou partie du bassin hydrographique. Cette approche se reflète également dans l'article 9, paragraphe 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, paragraphe 1, exclut les eaux marines du champ d'application de la Convention. Toutefois, l'article 2, paragraphe 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.

Champ d'application matériel

79. Le champ d'application matériel 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, paragraphe 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, paragraphe 2. L'expression «effet

¹⁵ 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 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 lorsque le cours d'eau débouche dans toute autre eau de surface.

¹⁶ «La gestion des bassins hydrographiques», telle qu'on la pratique à l'heure actuelle est basée sur ce type d'approche intégrée.

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 Commission du droit international (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»¹⁷. L'expression «effet préjudiciable important» reflète le principe général de «bon voisinage», selon lequel l'on doit tolérer les dommages mineurs résultant d'activités menées dans les pays voisins. On considère qu'il y a «effet préjudiciable important» lorsque ledit effet porte atteinte de façon significative à l'utilisation de la masse d'eau ou de son environnement par d'autres États riverains. 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»¹⁸. Ceci est parfaitement en accord avec le principe de l'utilisation équitable, défini à l'article 2, paragraphe 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 elles 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 prin-

cipe d'utilisation équitable, et c) le principe de 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 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, d'une part, à l'appendice I de cette dernière, établissant une liste d'activités susceptibles de causer un impact transfrontière préjudiciable important, et d'autre part, 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». 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 zones d'alimentation), afin de veiller à ce qu'aucun impact transfrontière ne soit causé.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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.



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 révélerait 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». Conformément à son article 23, la Convention était ouverte pour signature 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 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, ouvrant à tous les autres États membres des Nations Unies la possibilité d'adhérer à la Convention. Avec l'entrée en vigueur de ces amendements, le 6 février 2013, la Convention a pris un caractère entièrement différent de traité «mondial» ouvert à une participation universelle. Aux fins de l'article 25, paragraphe 3, autorisant l'adhésion des États non membres de la CEE sur approbation de la Réunion des Parties, cette dernière, par la décision VI/3, a approuvé une fois pour toutes toute future demande d'adhésion à la Convention par un État Membre de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas membre de la CEE. / Cette approbation 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.

88. La Convention s'applique à deux catégories d'États: les «Parties» et les «Parties riveraines». Conformément à l'article 1, paragraphe 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, paragraphe 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 9¹⁹.

¹⁹Voir commentaire de l'article 9.

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 dans 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 à son article 9, paragraphe 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 s'accordent, 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, à défaut de devenir Partie à des accords spécifiques sur les eaux transfrontières, de participer tout au moins 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 fixes. 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 trois 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.

En ce qui concerne les questions environnementales dans l'estuaire, un Protocole additionnel au Traité Ems-Dollart relatif à l'environnement a été adopté en 1996. Ce Protocole porte sur la coopération dans les domaines de l'eau et de la protection de l'environnement, 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-néerlandaise des eaux transfrontières, mise en place en 1963, est chargée d'appliquer les dispositions dudit Protocole. Elle 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 se sont accordés sur une approche pratique en ce qui concerne leur coopération dans l'estuaire de l'Ems-Dollart. Cette coopération est menée dans un esprit de bon voisinage entre les autorités régionales néerlandaises et allemandes. Elle est très constructive et se fonde 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

Le préambule de la Convention relative à 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, paragraphe 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 premier Programme d'action (Programme d'urgence) pour la réduction de l'écoulement de substances dangereuses nuisibles dans l'Elbe et son bassin pour la période 1992-1995, et le Programme d'action pour l'Elbe couvrant la période 1996-2010. L'impact des mesures mises en œuvre est évalué par le Programme international de surveillance de la Commission, via un réseau international de stations de surveillance. Les résultats sont publiés régulièrement et accessibles au public. Le Plan international d'alerte et d'urgence pour l'Elbe a été élaboré dans le but de prévenir la pollution accidentelle. Le Plan de gestion du district hydrographique de l'Elbe a été élaboré conformément aux exigences de la DCE de l'UE.

Le préambule de la Convention relative à la Commission internationale pour la protection de l'Oder précise que parmi les raisons de conclure le traité figure «le besoin d'améliorer l'état écologique de l'Oder et des eaux du Haff de Stettin, y compris leurs zones de drainage» et de «contribuer à la réduction durable de la pollution de la mer Baltique». L'un des objectifs de la Convention, énoncé à l'article 1, paragraphe 2 (a), est «de prévenir la pollution de l'Oder et de la mer Baltique par des contaminants et de réduire de façon durable leur pollution.»

Après l'entrée en vigueur de la Convention, les Parties contractantes ont approuvé le Programme de mesures urgentes pour la protection de l'Oder et son bassin contre la pollution (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 États ont élaboré le Plan d'urgence pour l'Oder, qui inclut le Plan international d'alerte et d'alarme pour l'Oder. Le Programme de surveillance du bassin hydrographique de l'Oder et le Plan de gestion du district hydrographique de l'Oder ont été élaborés, conformément aux dispositions de la DCE. Toutes ces mesures contribuent à améliorer la qualité de l'eau et des 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)²⁰ est assurée par le fait que l'Allemagne et la Pologne participent aux activités de l'HELCOM.

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, paragraphe 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 (CIPD) a approuvé et mis en œuvre le Programme d'action commune pour la période 2001-2005. Dans ce cadre, le Réseau transnational de surveillance et le Système d'alerte d'urgence en cas d'accident ont été mis en place sur l'ensemble du bassin du Danube. Le Réseau transnational de surveillance est chargé de surveiller et d'évaluer, la charge de pollution dans le bassin du Danube susceptible de se déverser dans la mer Noire. Le Système d'alerte d'urgence en cas d'accident permet 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 (CIPD). Le Groupe conjoint de travail technique garantit l'échange d'informations entre les deux Commissions. Le Plan de gestion du district hydrographique du Danube a été élaboré conformément aux exigences de la DCE. Le district hydrographique du Danube, tel qu'il est défini par la CIPD, 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.

²⁰ 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, PARAGRAPHE 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 causés²¹. 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, paragraphe 2 (c)²², et au principe de la coopération, en vertu de l'article 2, paragraphe 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»²³. 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 normatif²⁴. À cet effet, il 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, paragraphe 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, consacrées 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:

²¹ 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, paragraphe 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.

²² 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».

²³ 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).

²⁴ Voir également la Commission du droit international, op. cit., commentaire de l'article 3 (13).

- a) qu'elle a pris «des mesures pour prévenir, maîtriser et réduire la pollution de l'eau [...] à la source» (article 2, paragraphe 3);
- b) que ces mesures ne «provoquent pas, directement ou indirectement, de transfert de pollution vers d'autres milieux» (article 2, paragraphe 4);
- c) qu'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 (article 3, paragraphe 1 (a));
- d) qu'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, paragraphe 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, paragraphe 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 parmi celles fournies par les accords multilatéraux sur l'environnement relatifs à la prévention des dommages transfrontières significatifs. 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 peuvent être sollicitées par l'État plaignant. Ces consultations auront notamment pour objet l'interprétation et l'application du principe de non-préjudice et du 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 ses 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 prioritaires²⁵ 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.

²⁵ 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.

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 seront prises, et les coûts y afférant 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 de l'améliorer, 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 une limite des rejets de chlorure en fixant des charges nationales globales que l'on ne peut 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.

ENCADRÉ 6. EXPÉRIENCE DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DE LA POLLUTION TRANSFRONTIÈRE

En République tchèque, la prévention de la pollution transfrontière a été traitée dans le passé dans le cadre des Commissions internationales pour la protection de l'Elbe, de l'Oder et du Danube via des programmes d'action commune visant à réduire la pollution dans ces trois bassins hydrographiques, des programmes de surveillance et d'évaluation commune de l'état des eaux transfrontières, des systèmes d'alerte d'urgence en cas d'accident adoptés d'un commun accord et s'appliquant à toutes les Parties contractantes dans ces bassins, ainsi que par les Plans de gestion du district hydrographique de ces trois cours d'eau, développés conformément aux exigences de la DCE.

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.

Comme mesure de prévention, les commissions bilatérales pour les eaux transfrontières ont également établi des plans d'alerte et d'intervention d'urgence en cas d'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. Ces plans s'appliquent à divers cas tels que les inondations et les dangers liés au gel ou à la pollution accidentelle locale. Les systèmes sont régulièrement testés. 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, PARAGRAPHES 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. Les revendications basées sur la souveraineté territoriale absolue, privilégiées par les pays situés en amont, permettraient 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. 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 spécialistes²⁷. 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»²⁸. 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'Oder²⁹ puis reprise par la CIJ

²⁶ 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.

²⁷ 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 no 10, doc. A/49/10 (1994), réimprimé en [1994] 2(2) Annuaire de la Commission du droit international, art. 5 (10) p. 103, paragraphe 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.»

²⁸ Rapport de la CIJ, 1997, paragraphe 78, p. 54. Voir également *ibid.*, paragraphe 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.»

²⁹ «[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» (Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, arrêt n°16, 1929, PCIJ, Série A, n° 23, p.27).

dans l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros et appliquée à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation³⁰.

102. Il convient de lire l'article 2, paragraphe 2 (c), conjointement avec l'article 2, paragraphe 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 ne peut pas être considérée comme équitable, donc légale, si elle n'est pas durable. Ceci est confirmé par la codification du principe en question à l'article 5, paragraphe 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.»³¹.

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 États 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 usages et des bénéfices du cours d'eau. Il ne signifie pas non plus que les eaux proprement dites doivent être 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 circonstances propres à chaque cas individuel³².

105. La règle de l'utilisation équitable et raisonnable est particulièrement importante dans les cas où il existe un «conflit d'utilisations» entre États riverains. 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 concernés³³.

³⁰ «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» (C.I.J. Recueil, 1997, p. 56, paragraphe 85).

³¹ Commentaire du Projet d'articles de la Commission du droit international, 1994 (note 26).

³² Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1994, vol. II, deuxième partie, p. 103.

³³ 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 Wurtemberg 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.»

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, paragraphe 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 riverains³⁴. Ces facteurs ont trait aux caractéristiques physiques de la ressource, à 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, paragraphe 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 d'interprétation», basée sur les commentaires 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 la nature inéquitable donc illégale d'une utilisation qui se révélerait 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.

³⁴ «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:

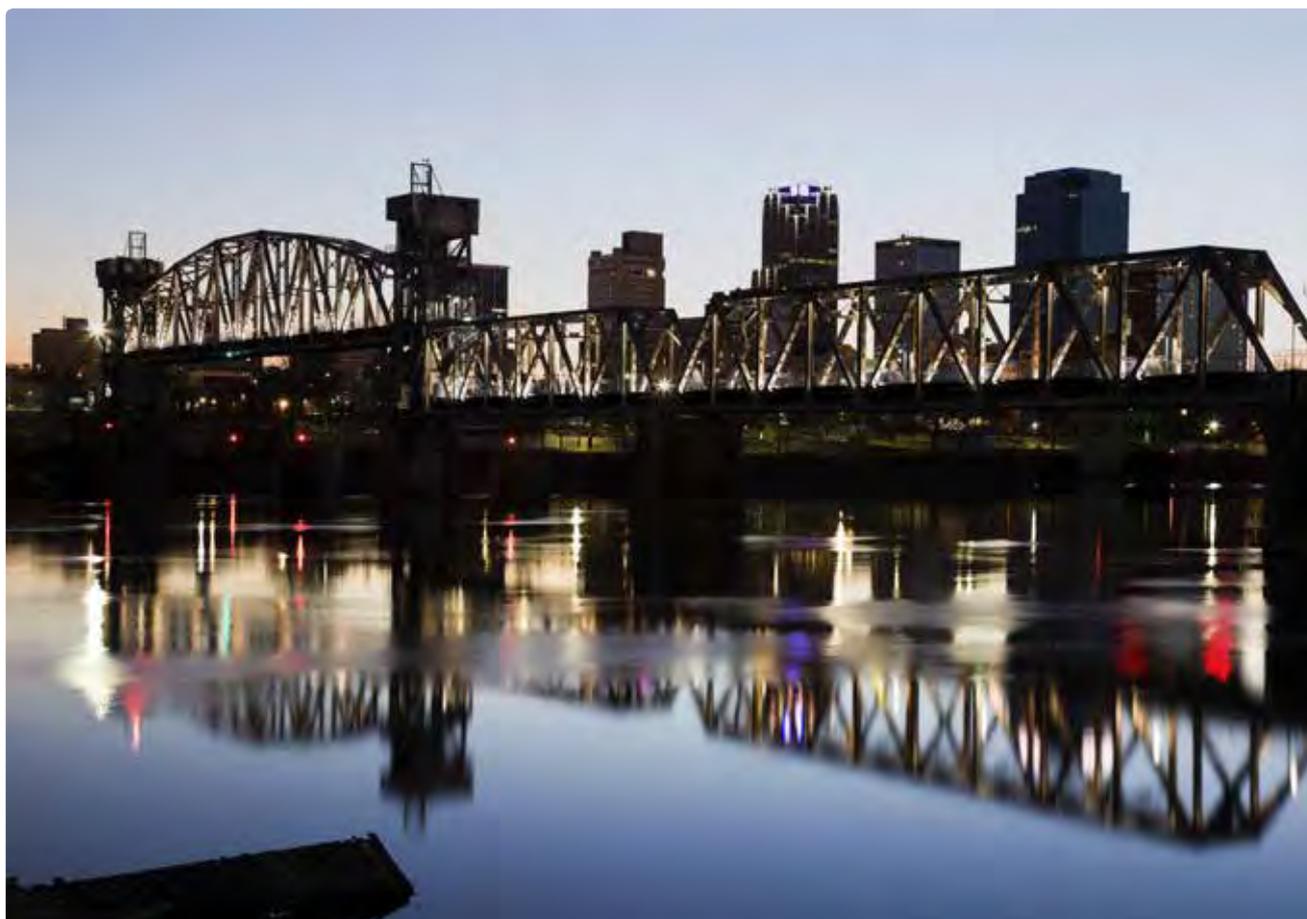
- a) Les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres facteurs de caractère naturel;
- b) Les besoins économiques et sociaux des états du cours d'eau intéressés;
- c) La population tributaire du cours d'eau dans chaque État du cours d'eau;
- d) Les effets 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.»

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'ares 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, U.S. 46 (1907), p. 117).



D. ARTICLE 2, PARAGRAPHE 2 (D) – CONSERVATION ET, SI NÉCESSAIRE, REMISE EN ÉTAT DES ÉCOSYSTÈMES

ARTICLE 2, PARAGRAPHE 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 état³⁵. 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'eau³⁶. 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.

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»³⁷. En outre, l'article 9, paragraphe 2, impose aux Parties de «proposer des mesures appropriées pour préserver et, si nécessaire, améliorer la qualité de l'eau», et l'article 9, paragraphe 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 Lignes directrices 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

³⁵ En ce qui concerne les conséquences économiques de la perte de la biodiversité, voir également «The Economics of Ecosystems and Biodiversity» (Communautés européennes, 2008), disponible en ligne à l'adresse: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/index_en.htm

³⁶ L'expression «écosystèmes liés à l'eau» désigne les écosystèmes tels 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>.

³⁷ Voir commentaire de l'article 3.

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 seuils³⁸, 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'hydrobiologie³⁹.

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 DCE⁴⁰.

3. Exemple

ENCADRÉ 8. RAMENER LES ESPÈCES MIGRATRICES VERS LEURS HABITATS DE FRAI

La Commission internationale pour la protection du Rhin a mis 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 réapparaître des espèces comme le saumon. Toutefois, la reproduction naturelle n'était pas en mesure de garantir la survie de ces espèces. Il s'agit de ramener les 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 une étude conjointe 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. Ces mesures sont mises en œuvre dans le cadre du Plan directeur conjoint 'Poissons migrateurs' Rhin, finalisé en 2009. Les progrès dans la mise en œuvre de ce plan sont évalués conjointement par les États riverains sur une base régulière.

³⁸ Voir commentaire de l'article 3, paragraphe 3.

³⁹ Voir commentaire de l'article 11.

⁴⁰ 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.

E. ARTICLE 2, PARAGRAPHE 5 (B) – LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

ARTICLE 2, PARAGRAPHE 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, paragraphe 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 Rio⁴¹ dispose que les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de

l'environnement⁴² et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel le pollueur doit 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

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) (article 3, paragraphe 1 (h)) dans le cadre d'un régime de délivrance d'autorisations (article 3, paragraphe 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 (article 3, paragraphe 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, paragraphe 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 l'Union européenne, en vertu non seulement de l'article 174 de son traité fondateur mais aussi, et entre autres, de la DCE et de la directive sur la responsabilité environnementale⁴³.

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 réglementaire 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 des mesures correctives, 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

⁴³ 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).

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 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 réduction 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) **restauration obligatoire et sanctions:** ce qui précède doit être complété par des exigences concernant la restauration 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 restauration en 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 et volontairement, des polices d'assurance environnementale.

3. Exemples

ENCADRÉ 9. PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Le PPP doit être appliqué avant tout au niveau national dans chacun des pays afin de prévenir la pollution des ressources en eau, aussi bien au niveau national 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 (demande chimique en oxygène (DCO), substances inorganiques dissoutes, substances insolubles, phosphore (P), azote (N), composés organohalogénés (AOX), mercure (Hg) et cadmium (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 déposées au compte du 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 compte 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 l'utilisation prudente et respectueuse des ressources naturelles renouvelables et limitées via des incitations financières. La DCE constitue un bon exemple de mise en application du principe de l'utilisateur-payeur. Les États membres de l'UE, en vertu de l'article 5 de la DCE, sont notamment tenus de réaliser une analyse économique de l'utilisation de l'eau pour 2005. Ils doivent également, en vertu de l'article 9 de cette même directive, établir des rapports sur la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau et sur la contribution appropriée des différents 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 forcément 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. Afin d'atteindre ce dernier objectif, les États membres devaient garantir, d'ici à 2010, que leurs politiques de tarification de l'eau incitaient les usagers à utiliser les ressources en eau de façon efficace et à veiller à ce que les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuaient de manière appropriée à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau (article 9).

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 de l'UE 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 de l'UE, 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, PARAGRAPHE 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 apparaît 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, paragraphe 2 (c), et l'obligation de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière en vertu de l'article 2, paragraphe 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, paragraphe 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, paragraphe 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, paragraphe 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 intégrée de la protection de l'eau, dont l'unité de base est le bassin hydrographique⁴⁴. Par conséquent, les politiques, programmes et stratégies harmonisés que les Parties riveraines sont tenues d'élaborer en vertu de l'article 2, paragraphe 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

⁴⁴ Pour des précisions sur ce concept, voir article 1, paragraphes 1, 2, 3 et 4, et article 9, paragraphe 3.

nationales importantes jusqu'à l'élaboration d'un plan de gestion de district hydrographique unique, option déjà prévue à l'article 13, paragraphes 2 et 3, de la DCE. 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. 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 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 de coopérer. Dans cet esprit, l'article 30 de la Convention de New York, par exemple, prévoit, dans les cas où il existe des obstacles sérieux à l'établissement de contacts directs entre États du cours d'eau, que 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»⁴⁵.

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 conformément à la Charte des Nations Unies⁴⁶, 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, paragraphe 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 États riverains en matière d'utilisation des cours d'eau transfrontières⁴⁷.

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 Par-

⁴⁵ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales (1957), p. 101, p. 128 et suiv.

⁴⁶ Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1970).

⁴⁷ Pour des précisions sur ce concept, voir le commentaire de l'article 1, paragraphe 1(c).

ties 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 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 un État contractant adoptait un comportement réciproque de non-exécution pour répondre à la non-exécution d'une obligation de ce type, 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 comment la coopération, prévue au départ uniquement pour un cours d'eau principal, peut être étendue par la suite à l'ensemble du bassin hydrographique. L'ancienne Convention pour la protection du Rhin et la nouvelle 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 d'eau principal sont Parties à la 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 Schaffhouse), excluant ainsi du champ d'application géographique de la Convention les régions situées plus en amont.

Lorsque la DCE 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. Des États qui ne sont pas 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, mais s'est dite prête à coopérer au sein de cette nouvelle structure et non pas seulement au niveau des structures de la Convention.

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; toutefois, de nombreuses questions se chevauchent et il est possible d'établir des synergies. Pour l'application de la DCE, le fait de pouvoir s'appuyer sur une structure internationale préexistante sans avoir à repartir à 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, où 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 cooperación internacional en la República Checa se está llevando a cabo a tres niveles.

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, paragraphe 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, réglementation qui n'a pas d'équivalent à un échelon inférieur portant sur des ressources en eaux spécifiques;

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

- la Convention relative à la Commission internationale pour la protection de l'Elbe;
- la Convention relative à la Commission internationale pour la protection de l'Oder;
- 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 étant 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, utiliser l'eau pour la boisson et pour l'agriculture;
- coordonner la protection contre les inondations;
- prévenir la pollution accidentelle de l'eau;
- appliquer la DCE 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 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 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 au niveau bilatéral.

Les traités multilatéraux et bilatéraux auxquels la République tchèque est Partie ont des objectifs analogues à ceux de la 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 ces instruments juridiques internationaux.

ENCADRÉ 13. COOPÉRATION DE LA SERBIE AU «RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE DANUBE»

Depuis 2000, la DCE est le document juridique de base régissant la gestion des eaux dans les États membres de l'UE. La DCE 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 (CIPD) 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.

Cette dernière constitue la base juridique globale pour la coopération et la 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 (incluant les pays de l'UE, les pays en voie d'adhésion ou candidats à l'adhésion et les pays n'appartenant pas à l'UE n'étant pas en voie d'adhésion), 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, 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 la CIPD et Partie à la Convention sur la protection 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, elle n'a pas pu le faire pour tous les segments. Les facteurs limitants pour la Serbie 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 collecte de données. Dans une certaine mesure, l'insuffisance de ressources humaines familiarisées avec les nouvelles directives de l'UE a également été un problème. Cependant, ce problème a été en partie résolu, au cours du déroulement des activités, avec l'aide des projets de l'UE.



D'autre part, ces activités ont été bénéfiques pour la Serbie 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 POUR LA PROTECTION DU LAC OHRID

La coopération pour la protection du lac Ohrid a commencé en 1998. Ce fut la première expérience transfrontière en matière de protection et de gestion de ressources naturelles 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 et
- le secrétariat bilatéral.

Le Comité tient des réunions régulières, 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 gouvernementales relatives à l'environnement;
- 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 d'un protocole commun 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.

ENCADRÉ 15. COOPÉRATION TRILATÉRALE POUR LE LAC PRESIPA

Le lac Prespa est partagé par l'Albanie, la Grèce et l'ex République yougoslave de Macédoine. C'est une région d'une extraordinaire beauté naturelle et culturelle.

Le 2 février 2000, les 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:

- l'amélioration du niveau de vie des habitants de la région de Prespa, au travers de la préservation des richesses naturelles et culturelles et de l'utilisation durable des ressources;
- la paix et la coopération entre les trois pays.

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

- la conservation et la protection de la biodiversité unique du lac Prespa;
- la prévention ou l'inversion de la dégradation de l'habitat;
- la recherche de régimes et de méthodes de gestion convenant à une utilisation prudente de ses ressources en eau;
- la constitution, au niveau de la grande région, d'un modèle et d'une référence de collaboration pacifique.



Le Comité de coordination du Parc de Prespa a été créé en 2001, avec le soutien de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar) 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 au comité. Celui-ci 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». De nombreuses activités ont été réalisées et différents documents de planification ont été élaborés dans le cadre de ce projet, parmi lesquels on peut citer les documents suivants:

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

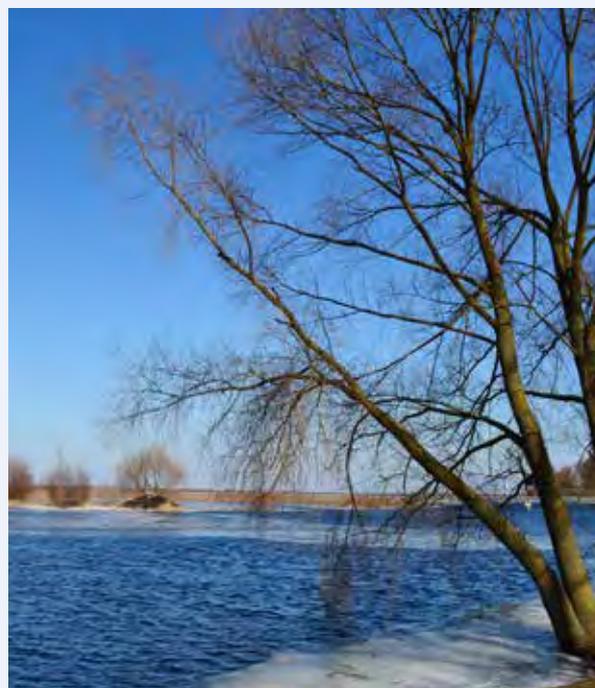
Des organes mixtes trilatéraux ont été créés en vertu de ces projets afin de renforcer la coopération entre les trois pays.

Le 2 février 2010, les trois états et l'Union européenne ont signé l'Accord sur la protection et le développement durable du parc de Prespa.

ENCADRÉ 16. COOPÉRATION ENTRE LE BÉLARUS ET L'UKRAINE POUR 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 Beloozerskaya⁴⁸, 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. Par ailleurs, en période de basses eaux, le déversement dans le canal 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 l'écosystème 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 l'étroite coopération entre les deux pays.

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 lancé en 2008, sous l'égide de l'Initiative sur l'environnement et la sécurité. Ce projet visait à renforcer la coopération bilatérale et à faciliter l'élaboration et l'application de règles d'exploitation du système de captage d'eau de Beloozerskaya qui prendraient en compte les considérations environnementales et économiques, ainsi que les intérêts des deux parties.



Il était évident qu'avec l'amélioration de la gestion du régime hydrologique du DBC, les impacts négatifs sur l'écosystème du cours d'eau pourraient être réduits. Parmi les défis les plus importants du projet figuraient la définition d'un volume garantissant la sécurité environnementale et la répartition du débit provenant du cours supérieur du Pripiat par l'écluse de Vyzhevskiyidus, l'un des éléments du système de captage d'eau de Beloozerskaya. En outre, l'Ukraine et le Bélarus devaient approuver ces paramètres. Il est 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 traitées dans le cadre du projet ont été les suivantes: (a) la 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 et les variations du niveau d'eau des lacs de Svyatoye, de Volyanskoye et de Beloye.

Le projet incluait des recherches hydrologiques et hydro-écologiques conjointes entre le Bélarus et l'Ukraine sur le cours supérieur du Pripiat et le système de captage d'eau de Beloozerskaya. La principale réalisation du projet a été l'élaboration des règles d'exploitation du système de captage d'eau de Beloozerskaya pour le DBC, qui couvrent entre autres le régime hydrologique du Pripiat au niveau de l'écluse de Vyzhevskiyidus pour différentes conditions de débit (les règles sont également basées sur 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). Les règles d'exploitation définissent les principes de répartition 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 la navigabilité du DBC.

Le projet a été mis en œuvre avec la participation active des plénipotentiaires des Gouvernements de l'Ukraine et du Bélarus dans le cadre de l'accord intergouvernemental sur l'utilisation commune et la protection des eaux transfrontières et avec le soutien constant 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 de gestion des eaux et ses antennes régionales et le Ministère de la protection de l'environnement. Les règles d'exploitation du système de captage d'eau de Beloozerskaya pour le DBC ont été adoptées en novembre 2010 par les plénipotentiaires des deux pays. L'adoption des règles d'exploitation a permis d'enclencher les discussions sur les droits de propriété et les responsabilités en ce qui concerne l'entretien et la réparation des installations.

Pour plus d'informations, consulter: <http://enrin.grida.no/pripyat/about.aspx>.

⁴⁸ Ce système comporte plusieurs écluses, une partie du cours supérieur du Pripiat et un certain nombre de lacs qui alimentent le canal Dnipro-Buzskiy.

G. ARTICLE 2, PARAGRAPHES 7 ET 8 – ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT ET IMPACT TRANSFRONTIÈRE

ARTICLE 2, PARAGRAPHES 7 ET 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, paragraphe 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, paragraphe 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, paragraphe 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, paragraphe 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, paragraphe 8, lequel précise que la législation nationale ou un accord international adopté 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 favo-

nable» 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,⁴⁹ ainsi que dans les traités portant sur le droit de l'environnement,⁵⁰ 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, paragraphe 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, paragraphe 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, paragraphe 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 prévaloir⁵¹. 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

⁴⁹ Voir l'article 5, paragraphe 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁵⁰ Voir l'article 2, paragraphe 9 de la Convention d'Espoo.

⁵¹ 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>.

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 les domaines de la prévention, de la maîtrise et de 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.

H. ARTICLE 3, PARAGRAPHE 1 (C) ET (F) – LIMITES APPLICABLES AUX REJETS D'EAUX USÉES, MESURES APPROPRIÉES ET MEILLEURE TECHNOLOGIE DISPONIBLE

ARTICLE 3, PARAGRAPHE 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

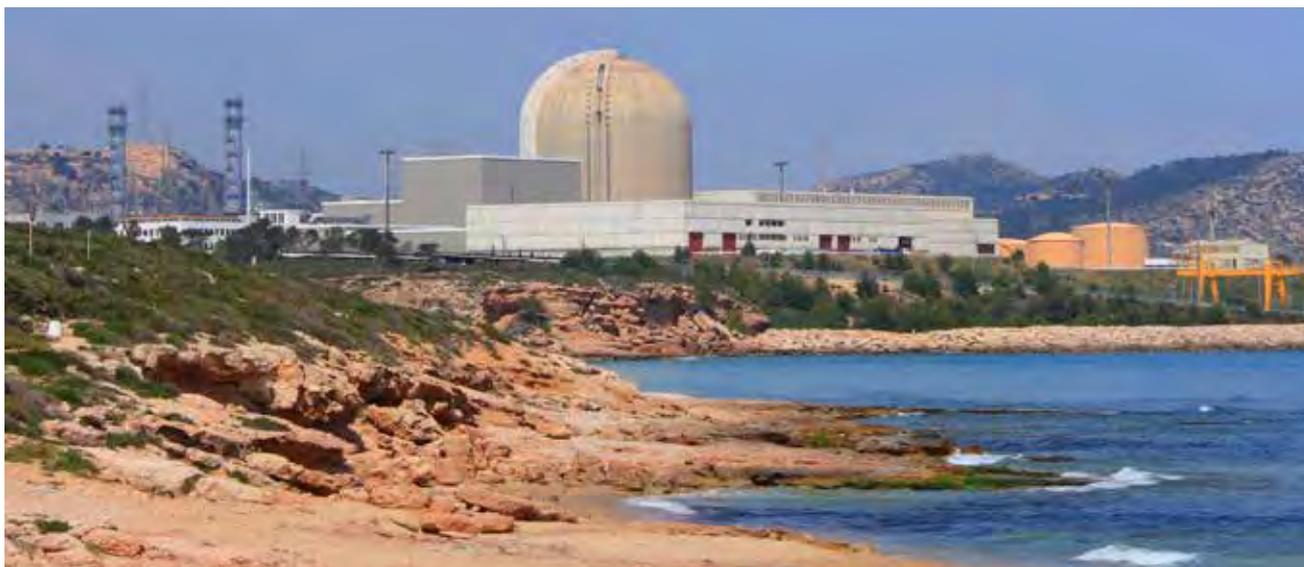
156. Conformément à l'article 3, paragraphe 1 (c), les limites fixées dans l'autorisation pour les rejets d'eaux usées sont fondées sur la meilleure technologie disponible⁵² applicable aux rejets de substances dangereuses, telles qu'elles sont définies dans l'article 1, paragraphe 6, de la Convention sur l'eau. Cette disposition est spécifiée à l'article 3, paragraphe 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, paragraphe 1 (f), prévoit le recours à la meilleure technologie disponible pour le traitement des apports de 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, paragraphe 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

⁵² Voir également le commentaire de l'article 3, paragraphe 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). Afin d'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 le système de l'UE est fondé sur la notion de meilleures technologies 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, paragraphe 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 re-

jets d'eaux usées 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 de 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 :

- (a) que toutes les mesures de prévention appropriées soient prises contre la pollution, notamment en ayant recours à la meilleure technologie disponible;
- (b) qu'aucune pollution importante ne soit causée;
- (c) que 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, sans préjudice d'autres mesures pouvant être prises pour respecter les normes de qualité environnementale.

168. Le lien établi entre les valeurs limites des rejets et 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 des connaissances les plus récentes). 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 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de la politique de l'eau – connue sous l'appellation de directive-cadre sur l'eau ou DCE – définit une stratégie de prévention de la pollution de l'eau et requiert des mesures spécifiques pour le contrôle de la pollution et la conformité à des normes de qualité environnementale.

L'article 4 de la DCE régit l'objectif de réduction progressive de la pollution due aux substances prioritaires et l'arrêt ou l'élimination progressive des émissions, des rejets et des pertes de substances prioritaires dangereuses (substances prioritaires dangereuses en raison de leur persistance, bioaccumulation et / ou toxicité).

La décision n° 2455/2001/CE établit la première liste de 33 substances ou groupes de substances qui ont été jugés prioritaires pour une action au niveau communautaire. Une mise à jour de cette liste est en cours de discussion et devrait être finalisée en 2013.

La directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes de qualité environnementale dans le domaine de la politique de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive



2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, est entrée en vigueur le 13 juillet 2010. Cette directive établit des normes de qualité environnementale (NQE) pour les substances prioritaires et certains autres polluants avec pour but de parvenir à un bon état chimique des eaux de surface.

Afin de disposer d'une marge de manœuvre suffisante en fonction de leur stratégie de surveillance, les États membres doivent au choix surveiller et appliquer ces NQE pour le biote, ou établir des NQE plus strictes pour les eaux de surface assurant le même niveau de protection. En outre, les États membres peuvent établir des NQE pour les sédiments et / ou le biote au niveau national et appliquer celles-ci plutôt que les NQE pour l'eau définies dans la directive 2008/105/CE (avec un niveau équivalent de protection). Les États membres doivent également prendre des mesures en vue de veiller à ce que les niveaux existants de contamination des biotes et des sédiments n'augmentent pas de façon significative.

Chaque État membre de l'UE doit dresser un inventaire des émissions, des rejets et des pertes pour chaque district hydrographique ou partie de district hydrographique situé sur son territoire. La période de référence pour l'estimation des concentrations de polluants à consigner dans les inventaires est une année entre 2008 et 2010. Les États membres sont tenus de publier les inventaires actualisés dans leurs plans de gestion de district hydrographique mis à jour conformément à l'article 13, paragraphe 7, de la DCE.

En ce qui concerne la pollution transfrontière, un État membre de l'UE ne sera pas considéré comme ayant violé ses obligations en vertu de la DCE à la suite du dépassement d'une NQE s'il est en mesure de démontrer que le dépassement est dû à une source de pollution située en dehors de sa juridiction nationale ou qu'il ne lui a pas été possible, en raison de cette pollution transfrontière, de prendre des mesures efficaces pour se conformer aux NQE pertinentes et qu'il a appliqué les mécanismes de coordination tels qu'énoncés à l'article 3 de la DCE et, le cas échéant, a profité des dispositions de prolongation ou de dérogation pour les plans d'eau touchés par la pollution transfrontière.

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»⁵³, c'est une notion plus large que le concept de meilleure technologie disponible, auquel fait référence la Convention. Contrairement à la «meilleure technologie disponible» 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).

Afin de promouvoir une interprétation uniforme des MTD 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 de l'UE et les experts de l'industrie, le Bureau européen de l'IPPC publie et met régulièrement à jour des documents de référence sur les MTD (BREF) 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 EN RELATION AVEC LA QUALITÉ DES EAUX RÉCEPTRICES OU DE L'ÉCOSYSTÈME**ARTICLE 3, PARAGRAPHE 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 rejets; 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 «des eaux réceptrices ou l'écosystème» signifie manifestement 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 Convention⁵⁴.

174. Le terme «interdiction» signifie manifestement 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, le cuivre, le mercure et autres substances dangereuses) et divers paramètres biologiques et microbiologiques afin de veiller à la

⁵³ Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

⁵⁴ Voir également le commentaire de l'article 1, paragraphe 1.

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, paragraphe 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, paragraphe 1 (k), donne une deuxième indication sur l'interdiction de rejeter des eaux usées dans les aquifères, 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'environnement⁵⁵ et aux autres moyens d'évaluation, ainsi qu'aux dispositions du paragraphe 3 relatives aux critères et objectifs de qualité de l'eau⁵⁶.

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. Etant donné 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.

3. Exemples

ENCADRÉ 19. MESURES VISANT À RÉDUIRE ET À 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 deux États ont entamé des négociations bilatérales afin de résoudre ce problème. Des recherches ultérieures ont permis de montrer que trois usines de traitement du cuir, situées en Autriche, en amont de la frontière, déversaient leurs eaux usées dans la rivière après traitement, ce qui entraînait la formation de mousse.

À la suite de ces négociations, l'Autriche et la Hongrie ont élaboré un Programme d'action commun en 2007. L'Autriche a adopté des obligations environnementales plus strictes applicables aux tanneries, pris des mesures pour veiller à ce que les administrations locales intensifient les contrôles effectués dans les usines de transformation, et amélioré les technologies de traitement des eaux usées utilisées dans les usines.

De plus, en 2008 les deux États ont mis au point des projets et mesures communs pour la réhabilitation écologique de la rivière Raba. Les mesures adoptées ont conduit à une diminution significative de la fréquence et de la quantité de mousse dans la rivière.

⁵⁵ Voir également le commentaire de l'article 3, paragraphe 1 (h).

⁵⁶ Voir également le commentaire de l'article 3, paragraphe 3.

ENCADRÉ 20. PROTECTION DU FLEUVE VARDAR CONTRE LA POLLUTION PAR LE CHROME

L'exploitation de la décharge industrielle de Jugohrom dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine a débuté à la fin des années 1950. Aucune réglementation relative aux autorisations environnementales n'existait à cette époque pour un tel site et aucune règle concernant l'exploitation n'a été mise en place.

De nos jours, la décharge renferme environ un million de tonnes de déchets industriels dangereux, essentiellement des résidus métallurgiques contenant des quantités importantes de chrome hexavalent (Cr(VI)). Les déchets contenant du chrome ont été produits par une usine d'engrais faisant partie du complexe industriel. Ils ont été déposés durant 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, qui fournit une grande partie de l'eau potable de Skopje, la capitale de l'ancienne 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 un tuyau spécifique qui s'est effondré dans les années qui ont suivi en raison de l'énorme poids de déchets ayant été déposés par-dessus. Cet incident a mis en contact le site de la décharge et le cours d'eau, entraînant une pollution directe grave du cours d'eau 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 Jugohrom, qui a été vendu 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 restauration du site pollué, c'est-à-dire de la décharge industrielle.

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

Le processus de restauration a inclus diverses mesures techniques, dont:

- la déviation du cours d'eau en amont hors de la décharge;
- la construction d'un système de drainage en aval de la décharge pour l'absorption des eaux souterraines polluées;
- la construction d'une conduite pour transporter l'eau souterraine polluée captée vers les stations d'épuration existantes sur le complexe du nouvel exploitant, où elle est traitée avant de rejoindre le fleuve Vardar;
- la bio-régénération des pentes de la décharge, y compris de la couche de couverture.

La décharge n'a causé aucune pollution au fleuve Vardar depuis 2005, date à laquelle le système de restauration 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'ancienne 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 d'eau potable de Skopje, la source de Rasce, et toute pollution par le chrome hexavalent en aval du fleuve Vardar.

J. ARTICLE 3, PARAGRAPHE 1 (E) – APPLICATION D'UN TRAITEMENT BIOLOGIQUE OU D'UN MODE DE TRAITEMENT ÉQUIVALENT AUX EAUX USÉES URBAINES

ARTICLE 3, PARAGRAPHE 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)⁵⁷ 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 la variante de l'oxydation par l'ozone peut se révéler démesurément chère. C'est pourquoi on privilégie habituellement l'oxydation et l'élimination naturelle dans les eaux réceptrices.

183. Pour les petites agglomérations urbaines (EH < 500), il existe une autre méthode 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, paragraphe 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 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.

⁵⁷ Le traitement des eaux usées commence par le traitement primaire, qui utilise des procédés physiques pour séparer les matières flottantes et les matières 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).

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 importantes 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 les 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 telle qu'établie par la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires⁵⁸ prévoit que toutes les eaux urbaines résiduaires provenant d'installations ayant un équivalent habitant (EH)⁵⁹ supérieur à 2000 doivent 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 d'émissions des eaux usées traitées sont les suivantes:

Indicateur	Concentration (mg O ₂ /l)	Pourcentage de réduction
Demande biochimique en oxygène en 5 jours (DBO ₅)	25	70-90
Demande chimique en oxygène (DCO)	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 supérieur à 10 000. On prévoit les résultats suivants dans les eaux usées traitées:

Indicateur	10 000 - <100 000 EH	> 100 000 EH	Pourcentage de réduction
	Concentration (mg/l)	Concentration (mg/l)	
Phosphore total (P _{total})	2	1	80
Azote total (N _{total})	15	10	70-80

Les mêmes exigences figurent dans les «Recommandations relatives au traitement des eaux urbaines résiduaires» élaborées et approuvées par la CIPD.

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 la CIPD, a adopté la 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 phosphore et l'azote correspondent à celles fixées par la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. 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.

⁵⁸ Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

⁵⁹ Un équivalent habitant est une mesure de la pollution qui correspond à la charge organique biodégradable moyenne par personne et par jour: il est défini par la directive 91/271/CEE, comme la charge organique biodégradable ayant une demande biochimique d'oxygène en cinq jours (DBO₅) de 60 grammes d'oxygène par jour.

K. ARTICLE 3, PARAGRAPHE 1 (G) – DÉVELOPPEMENT ET APPLICATION DE MESURES APPROPRIÉES ET DES MEILLEURES PRATIQUES ENVIRONNEMENTALES EN VUE DE RÉDUIRE LES APPORTS DE NUTRIMENTS ET DE SUBSTANCES DANGEREUSES PROVENANT DE SOURCES DIFFUSES

ARTICLE 3, PARAGRAPHE 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)⁶⁰. 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 impliquent la mise en application des connaissances scientifiques actuelles dans le domaine des pratiques agricoles. Ce concept signifie 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 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 secteurs environnementaux 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 de résultats acceptables pour l'environnement, des mesures complémentaires devront être appliquées.

191. L'enrichissement des eaux douces par des nutriments peut également provenir des dépôts atmosphériques d'azote oxydé et d'azote réduit exprimés en unités de N (NO_x - N et NH_y - N) 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 d'oxyde d'azote (NO_x) et d'ammoniac (NH₃).

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 pren-

⁶⁰ 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).

dront 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 et protéger les zones humides;
- g) convertir la production conventionnelle en production biologique;
- h) fournir des conseils et des services de vulgarisation aux exploitations agricoles⁶¹;
- 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 générale pour réduire les sources diffuses de pollution provenant d'activités non agricoles. Diverses autorités publiques au niveau central (ministère) 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 met en application l'article 11, paragraphe 3 (h), de la DCE et a été présenté à la Chambre basse du Parlement néerlandais par le ministre de l'Environnement en décembre 2007.

Le programme d'exécution comporte trois volets applicables aux substances prioritaires de la DCE dans le but d'atteindre les objectifs environnementaux de la directive.

Aucune action supplémentaire: cela concerne une catégorie de substances problématiques, parfois interdites depuis très longtemps, qui se 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, la politique d'exécution est axée sur le postulat qu'il n'y a pas grande chose d'autre à faire pour réduire ces 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. Les exemples de substances appartenant à cette catégorie incluent: les hydrocarbures aromatiques polycycliques 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.

⁶¹ 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 Modelling Nutrient Emissions in River System (MONERIS) a été utilisé pour évaluer les émissions de nutriments dans le bassin hydrographique du Danube, en provenance de sources ponctuelles et de 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 États riverains 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 par 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.

Depuis 2007, MONERIS dispose d'une nouvelle interface basée sur la programmation d'application Visual Basic. En outre, un gestionnaire de scénarios a été élaboré, qui a la capacité de calculer l'effet des mesures sur l'apport de nutriments dans les systèmes fluviaux pour des voies d'apport et des données spatiales différentes.

Des experts du bassin du Danube ont été formés à l'utilisation de ce modèle en vue de proposer des scénarios de réduction de la teneur en nutriments.

L. ARTICLE 3, PARAGRAPHE 1(H) – RECOURS À L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT ET À D'AUTRES MOYENS D'ÉVALUATION

ARTICLE 3, PARAGRAPHE 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 de recourir à 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, paragraphe 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, paragraphe 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 prévention⁶² 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 CDI sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (2001)⁶³. S'agissant des cours d'eau, on pourra se référer à l'article 12 de la Convention de New York⁶⁴. 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, paragraphe 3, l'obligation pour les États de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement dans le cas où des activités prévues seraient 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,

⁶² Commission du droit international, Rapport de la cinquante-troisième session (2001), document A/56/10, Projet d'articles de la CDI sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, commentaire de l'article 7, paragraphe 4.

⁶³ «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).

⁶⁴ «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».

l'EIE s'applique au niveau du projet pour les activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière (article 2, paragraphe 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 ESE⁶⁵) et entré en vigueur en 2010. L'ESE est importante pour l'application de l'article 3, paragraphe 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, paragraphe 1(h), portant sur l'EIE facilite l'application de l'article 9, paragraphe 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, paragraphe 2 (h), qui confie 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 sur l'eau adopteront une législation nationale instituant un régime d'autorisation pour les activités susceptibles d'avoir un impact sur les eaux transfrontières, lequel imposera l'EIE comme prérequis 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 que les activités à identifier en fonction des critères généraux figurant à l'appendice III de cette même Convention.

202. Même si toutes les Parties à la Convention sur l'eau ne sont pas liées par le Protocole ESE 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 ESE⁶⁶ 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, un plan ou un programme susceptible d'avoir un impact environnemental est proposé, 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, paragraphe 8, de la Convention d'Espoo et, le cas échéant, l'article 10 du Protocole ESE.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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)

En 1998, la coentreprise roumano-canadienne Rosia Montana Gold Corporation, a lancé une procédure en vue de débiter l'exploitation d'une mine d'or à ciel ouvert à Rosia Montana (Verespatak), en Roumanie. Le projet devait couvrir une surface totale de 1278 hectares dans le bassin hydrographique supérieur du Mureş/Maros, affluent majeur de la Tisza. La mine prévoyait 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 devaient être stockés dans une installation de gestion de résidus constituée par un barrage en enrochement de 185 mètres de haut représentant un risque potentiel de pollution.

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

La décision définitive de la Roumanie quant à l'autorisation du projet demeure en suspens à ce jour. La procédure d'Espoo s'est révélée être un outil important et utile pour identifier les enjeux majeurs de ce projet.

M. ARTICLE 3, PARAGRAPHE 1 (J) – DISPOSITIFS D'INTERVENTION

ARTICLE 3, PARAGRAPHE 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 restauration / réparation.

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 14⁶⁷. 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:

⁶⁷ Voir commentaire de l'article 14.

- a) un plan d'intervention interne, élaboré par l'exploitant et applicable uniquement au niveau national; et;
- 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 si seul le plan d'intervention externe est pris en considération dans un contexte transfrontière, le plan d'intervention interne est 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 États partageant le même bassin hydrographique;
- b) des plans élaborés individuellement par les États 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 États 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 restauration/réparation à prendre en cas 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'intervention⁶⁸ chargés d'atténuer les effets de la pollution accidentelle de l'eau et en informer les autres États 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 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 à travers 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 des centres 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

⁶⁸ 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).

l'eau et s'accordent sur une méthodologie commune, soit chaque Partie utilise son propre système 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 États 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)⁶⁹

En tant qu'États situés dans le 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 CIPD.

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

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 à travers différents groupes de tâches. L'un de ces groupes de tâches portait sur le dispositif d'intervention. Les administrations nationales (par exemple les ministères de l'Environnement, les directions régionales) des deux États 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 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 des sources potentielles de pollution accidentelle des eaux dans les deux pays.

Les plans analysent les pratiques actuelles, en vue de les harmoniser entre les États. Ils serviront de base à l'élaboration des directives pratiques, concernant par exemple la surveillance des eaux et la gestion des accidents et permettront une coopération plus efficace entre les organismes régionaux des autorités hongroises et roumaines.

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 et des inspections de l'environnement voisins y sont également invités.

Les plans harmonisés ont été acceptés et mis en œuvre par les deux États.

⁶⁹ D'après le rapport «Plan de réponse harmonisé en cas de pollution accidentelle des eaux des bassins hydrographiques de Körös / Crisuri et Berettyó / Barcau» (KSZI).

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, PARAGRAPHE 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 dans l'eau.

218. Dans son annexe I, la Convention précise que la meilleure technologie disponible 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. 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 économique⁷⁰.

219. L'article 3, paragraphe 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, paragraphe 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, le Protocole méditerranéen de 1996 sur les sources et les activités situées à terre⁷¹ indique (annexe I) les secteurs d'activité et 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

⁷⁰ Voir également le commentaire de l'article 3, paragraphe 1 (c) et (f).

⁷¹ «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.

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, paragraphe 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 Commission établie sous l'égide de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Convention 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 ponctuelles⁷².

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 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, arrêtée 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.

57 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 de l'industrie. L'annexe 38, par exemple, réglemente les exigences relatives aux eaux usées provenant de la production textile et des usines de finissage de textile.

⁷² Les directives de l'UE 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.

0. ARTICLE 3, PARAGRAPHE 3 – CRITÈRES ET OBJECTIFS DE QUALITÉ DE L'EAU

ARTICLE 3, PARAGRAPHE 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, paragraphe 3, débute par les mots «En outre ...», faisant ainsi référence à l'article 3, paragraphes 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'eau⁷³, lesquelles ont finalement été approuvées lors de la première session de la Réunion des Parties (Helsinki, 1997). Lors de l'élaboration de la DCE, 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 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 incerti-

tudes). 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 ou cibles dans le Protocole sur l'eau et la santé) doivent être développés car les ressources en eau des bassins hydrographiques sont utilisées 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, directive sur l'eau potable⁷⁴, par exemple). En ce qui concerne les objectifs écologiques, la DCE 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. Ces critères devront être intégrés dans la réglementation et les recommandations nationales ou internationales.

⁷³ Voir également Série de l'eau no 1, partie II (ECE/ENWWA/31).

⁷⁴ Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.



Objectifs de qualité de l'eau

233. Les États membres de l'UE⁷⁵ sont liés par les dispositions de la DCE, dont le texte répond aux exigences de la Convention. Actuellement, il ne semble pas nécessaire que ces États prennent d'autres mesures que celles prévues par cette directive et les directives connexes, telles que la directive sur les eaux souterraines.⁷⁶

234. D'autres États 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 États 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 États pourraient également envisager de se conformer aux dispositions de la DCE, 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 sont en train de revoir leurs systèmes de classification de la qualité de l'eau⁷⁷.

⁷⁵ 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 la 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.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, 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 forme d'utilisation de l'eau. L'élaboration 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 Gouvernemental utilise les valeurs de CMA et / ou les critères de qualité de l'eau de quelque 80 paramètres de 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).

3. Exemple

ENCADRÉ 27. COOPÉRATION BILATÉRALE ET ACCORD CONCERNANT DES CRITÈRES ET UN SYSTÈME D'ÉVALUATION COMMUNS ENTRE LA SLOVAQUIE, 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 la Pologne et la République tchèque aux fins de la mise en place de critères d'évaluation des eaux transfrontières. À l'heure actuelle, les trois pays mettent en application la DCE pour l'évaluation de l'état des eaux.

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 identique (elle remonte historiquement au temps où 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 (jusqu'en 2007).

Lors de la première phase 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, DBO₅, etc.);
- nutriments (ammonium, azote, nitrates, phosphates, N total, P total, etc.);
- paramètres physico-chimiques;
- paramètres biologiques;
- paramètres microbiologiques;
- métaux pertinents;
- polluants organiques pertinents.

Les paramètres, principalement ceux portant sur 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 et 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, aux commissions bilatérales des eaux transfrontières compétentes.

La deuxième phase de la coopération, qui a porté sur l'évaluation de l'eau, présente des différences entre la Pologne et 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 slovaques et polonais 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 polono-slovaque 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 qualité de l'eau (paramètres relatifs à l'oxygène, nutriments, certains paramètres physico-chimiques) obtenues en Slovaquie et en République tchèque ont été analysées statistiquement de manière conjointe, 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 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 slovaque-tchèque pour les eaux transfrontières.

PARTIE II. Dispositions applicables aux Parties riveraines

A. ARTICLE 9, PARAGRAPHE 1 – ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

ARTICLE 9, PARAGRAPHE 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, paragraphe 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, paragraphe 6. Ce dernier consacre l'obligation générale pour les Parties riveraines de coopérer⁷⁸, 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, paragraphe 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 optimaux 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»⁷⁹.

238. La Convention sur l'eau se distingue des autres instruments internationaux portant sur le même domaine par le fait que l'article 9, paragraphe 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 (article 9, paragraphe 2) et de développer la coopération institutionnelle (article 2, paragraphes 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.

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 non-Parties à la Convention. Toutefois, l'article 17, paragraphe 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) et qui,

⁷⁸Voir commentaire de l'article 2, paragraphe 6.

⁷⁹Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1994, vol. II, deuxième partie, p. 98.

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 (article 9, paragraphes 1 et 2; article 11, paragraphe 1; article 12; article 13, paragraphe 1; article 17, paragraphe 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, paragraphe 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 la cessation 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 préexistants 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 prendre la forme d'amendements du texte des instruments existants ou de 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 révélerait plus complexe que la préparation d'un nouveau texte. En vertu de l'article 31, paragraphe 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» ci-après. 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 communs⁸⁰.

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, paragraphe 6, qui prévoit que les Parties riveraines coopèrent «en vue d'élaborer des politiques, des pro-

⁸⁰Voir commentaire de l'article 9, paragraphe 2.

grammes 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, paragraphe 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 et non judiciaires permettant de contrôler le respect des accords⁸¹, etc. 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, paragraphe 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 surréglementation⁸².

247. Lorsqu'à son article 9, paragraphe 1, la Convention se réfère à «l'égalité et à la réciprocité», elle souligne que ces principes⁸³ 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 de 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 vo-

⁸¹ 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>.

⁸² Pour des explications sur la pratique de la surréglementation, voir commentaire de l'article 2 paragraphes 7 et 8.

⁸³ Voir commentaire de l'article 2, paragraphe 6.

lonté réciproque, offrir aux Parties riveraines les meilleures conditions pour la conclusion de tels accords ou arrangements⁸⁴.

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

251. Pour mettre en application l'article 9, paragraphe 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 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 États 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 États riverains, la coopération peut débuter par un accord entre certains États riverains seulement, accord qui pourra être élargi par la suite à tous les États 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.



⁸⁴ 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).

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 43 % de cours d'eau ou de zones aquatiques. L'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, a été signé le 12 décembre 1928 à Prague. 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 le régime d'écoulement, 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 tels que la Malše, la Lužnice et la haute Vltava.

Cependant, 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. 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. En vertu de cette disposition, la Commission créée sous l'égide de la Convention avait compétence pour examiner, par exemple, les effets des mesures de gestion de l'eau projetées par la Moravie du Sud sur son territoire interne, notamment les effets des structures de génie hydraulique de Nové Mlýny et autres ouvrages d'ingénierie 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 par conséquent régie par la Convention de 1967.

Bien que le traitement de certaines questions liées à l'eau ait souvent été très difficile, 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. La coopération a bien fonctionné à long terme puisque les dispositions de la Convention relatives aux mécanismes de règlement des différends n'ont jamais été invoquées.

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 États parties à la Convention (Azerbaïdjan, Bélarus, Estonie, Finlande, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne et Ukraine) et des États non parties (Chine, Géorgie, Mongolie et République populaire démocratique de Corée). La Fédération de Russie a signé la Convention sur l'eau à Helsinki le 18 mars 1992 et l'a ratifiée le 2 novembre 1993.

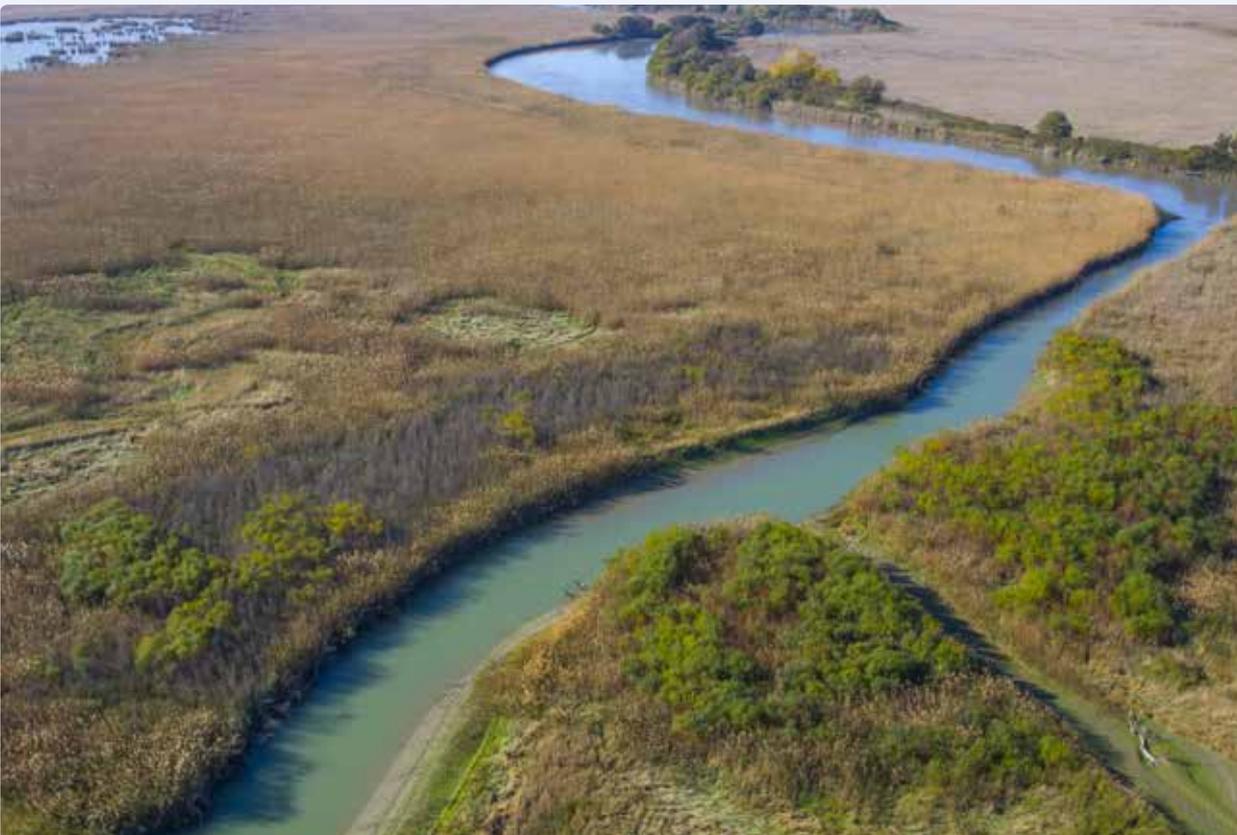
La Fédération de Russie a maintenu un certain nombre d'accords conclus par l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS) avec ses voisins, par exemple l'accord entre l'URSS et la République populaire de Pologne relatif à l'utilisation des ressources en eau frontalières (1964), l'accord entre la Norvège et l'URSS sur l'utilisation de l'énergie hydraulique sur la rivière Pasvik (1957) et 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, remplacé par l'accord de 2010), 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). En 2010, un accord bilatéral a été signé avec l'Azerbaïdjan pour couvrir l'utilisation et la gestion du fleuve Samour. 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 halieutiques 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 en matière d'utilisation et de protection rationnelle des masses d'eau transfrontières (1998).

Il n'existe pas 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 (en attente de signature) 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 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, l'accord-cadre facilite désormais la coopération entre ces quatre États et a 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 crée la Commission internationale du bassin de la Save en lui reconnaissant la personnalité 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 l'accord-cadre. 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 de l'accord-cadre, demande explicitement aux Parties d'élaborer des protocoles pour réglementer certains domaines, fournissant ainsi un moyen d'intensifier la coopération étape par étape. Le Protocole sur le régime de navigation, le Protocole sur la prévention de la Pollution de l'eau causée par la navigation et le Protocole sur les inondations ont été adoptés respectivement en 2002, 2009 et 2010. .

ENCADRÉ 31. OÙ TROUVER DES ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

La deuxième évaluation des cours d'eau, lacs et aux souterraines transfrontières réalisée⁸⁵ sous les auspices de la Convention sur l'eau (http://www.unece.org/env/water/publications/pub/second_assessment) contient l'inventaire le plus à jour des accords bilatéraux et multilatéraux sur les eaux transfrontières dans la région de la CEE.

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 des traités internationaux sur l'eau douce (<http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/>), une partie de la base de données des conflits transfrontaliers liés à l'eau douce gérée par le Département de géoscience de l'Université d'État de l'Oregon, réunit près de 450 accords internationaux sur l'eau douce, couvrant les années 1820 à 2007.

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

⁸⁵ Publication des Nations Unies, Numéro de vente: E.11.II.E.15.

B. ARTICLE 9, PARAGRAPHE 2 – ORGANES COMMUNS

ARTICLE 9, PARAGRAPHE 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, paragraphe 2, définit l'une des trois exigences obligatoires concernant le contenu 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 domaine⁸⁶, 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 phé-

nomène 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»⁸⁷. 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, paragraphe 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

⁸⁶ 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).

⁸⁷ Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1990, vol. II, première partie, p. 45.

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 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, paragraphe 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 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 États dans une commission mixte ne se limite pas nécessairement aux représentants des administrations 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 et de la collecte et du traitement des données;
- e) Une commission se dote souvent d'un secrétariat. Le travail des commissions mixtes peut être complété par la mise en place d'une commis-

sion 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».⁸⁸ Cette pratique existe essentiellement en Europe centrale et dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Un plénipotentiaire pour les eaux transfrontières est un fonctionnaire appartenant à une autorité de gestion de l'eau, à une autorité de protection de l'environnement ou à une 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.

261. L'article 9, paragraphe 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, paragraphe 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

⁸⁸ À ne pas confondre avec le terme «plénipotentiaire» parfois utilisé pour désigner le président d'une délégation au sein d'une commission mixte.

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 aux missions ou domaines d'activité attribués 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 missions énumérées à l'article 9, paragraphe 2, l'organe commun devra tenir dûment compte des activités énumérées ci-après, résultant des dispositions pertinentes de la Convention⁸⁹.

- recueillir, rassembler et évaluer des données afin d'identifier les sources de pollution qui risquent d'avoir un impact transfrontière (article 11; article 13, paragraphe 1 (a) et (c); article 6); élaborer des programmes communs de surveillance de l'eau du point de vue qualitatif et quantitatif⁹⁰ (article 4; article 11; article 3, paragraphe 1 (b); article 13, paragraphe 1 (a));
- dresser des inventaires et échanger des informations sur les sources de pollution (article 3, paragraphe 1 (a); article 13, paragraphe 1 (c) et (e); article 11, paragraphe 2);
- établir des limites d'émissions pour les eaux usées (article 3, paragraphe 3; article 13, paragraphes 1 (e) et 2; article 11, paragraphe 2);
- évaluer l'efficacité des programmes de lutte contre la pollution (article 3, paragraphe 1 (a); et (b), article 11, paragraphe 4);
- définir des objectifs et des critères communs de qualité de l'eau (article 3, paragraphe 3, annexe III; article 12);
- proposer des mesures appropriées pour préserver et, si nécessaire, améliorer la qualité de l'eau (article 2, paragraphes 2 (b) et 7; article 3,

paragraphe 1 (d) et (i); article 5, paragraphe 1 (f); article 12);

- 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) (article 2, paragraphes 3 et 6; article 3, paragraphe 1 (a), (b), (e), (f), (g); article 12);
 - établir des procédures d'alerte et d'alarme (article 14; article 3, paragraphe 1 (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 (article 6; article 10);
 - promouvoir la coopération et l'échange d'informations sur la meilleure technologie disponible (article 1, paragraphe 7; annexe I; article 3, paragraphe 1 (c) et (f); article 3, paragraphe 2; article 6; article 13, paragraphe 1 (b); article 13, paragraphe 4; article 3, paragraphe 1 (g) et annexe II);
- encourager la coopération dans le cadre de programmes de recherche scientifique (article 5; article 13, paragraphe 1 (b); article 12);
- participer à la réalisation d'études d'impact sur l'environnement relatives aux eaux transfrontières, conformément aux règlements internationaux pertinents⁹¹ article 3, paragraphe 1 (h);
 - servir de cadre pour les consultations entre Parties riveraines, au sens défini par l'article 10⁹².

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» (article 9, paragraphe 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, paragraphe 6), le champ d'application des activités des organes communs peut correspondre à l'ensemble du bassin hydrographique, à une (ou des) partie(s)

⁸⁹ Voir également, dans le présent Guide, les commentaires des dispositions pertinentes.

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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, paragraphe 2, il convient de prendre dûment en compte les dispositions pertinentes de la Convention d'Espoo.

⁹² Voir commentaire de l'article 10.

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» (article 9, paragraphe 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» (article 9, paragraphe 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'assumer 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 l'utilisation de l'eau; ils peuvent impliquer les plus hautes autorités des États (par exemple 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 des différentes autorités et agences permettant de mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau; des pouvoirs clairement définis; une structure organisationnelle qui permet 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'échange 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 États 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)⁹³.

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.

⁹³ 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).

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. En 2011, le Président adjoint de l'Agence fédérale pour les ressources en eau était le plénipotentiaire de la Fédération de Russie, et le président de l'Agence publique des ressources en eau était le plénipotentiaire de l'Ukraine.

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, la rapidité des échanges d'informations, 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 des unités de gestion des bassins hydrographiques, des laboratoires de surveillance de l'eau et du sol intervenant dans les projets de valorisation hydrogéologique de l'Agence publique des ressources en eau ukrainienne, des départements des ressources en eau de plusieurs régions de la Fédération de Russie, de l'Unité de gestion de l'eau du bassin hydrographique de Moskovsko Oksky et 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'action 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 l'application de programmes coordonnés de surveillance des eaux de surface dans les masses d'eau transfrontières du bassin hydrographique, la mise en œuvre des méthodologies applicables à la mesure, l'analyse de l'échantillonnage, l'évaluation de la qualité de l'eau et l'échange rapide d'informations dans le cadre du programme «Transhydrochem»;
- activités de préparation aux inondations de printemps dans les cours d'eau transfrontières et gestion des dites 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 la rivière Seversky Donets et les cours d'eau de la région de la mer d'Azov peuvent être citées comme exemples d'actions réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de 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, 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 douze membres. La Finlande et la Fédération de Russie nomment chacune six membres et mettent des experts et des secrétaires à la disposition de la Commission. Le travail concret de la Commission est principalement réalisé par deux groupes de travail: le groupe de gestion intégrée de l'eau et le groupe de protection de l'eau.

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. Les avis ne se substituent pas à la procédure d'autorisation nationale, mais ils sont déterminants quand il s'agit de délivrer ces autorisations.

La coopération dans le cadre de la Commission est 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 rejet dans le lac Saimaa et la Vuoksi, adoptées en 1991, constituent également un résultat important à mettre à l'actif de la coopération. Elles prévoient de pouvoir modifier rapidement et de manière flexible le volume des rejets afin de gérer les risques de sécheresse et d'inondation.



ENCADRÉ 34. COMMISSIONS MIXTES SUR LES EAUX TRANSFRONTIÈRES PARTAGÉES ENTRE LA HONGRIE ET LES ÉTATS VOISINS

Avant l'évolution politique en Europe dans les années 1980, la Hongrie comptait cinq États 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 États. 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 conservé leur territoire en l'état (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 un nouvel accord relatif aux organes communs 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. Comme cela a été le cas pour le nouvel accord avec la Roumanie, il sera fondé sur la DCE et la Convention sur la protection du Danube, et fera référence aux 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 du développement rural et sont agréés 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 dispose d'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 les administrations en charge de 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 mis en place par les organes communs selon les fleuves et / ou les fonctions (par exemple la Sous-commission pour l'Ipoly / Ipel (Hongrie et Slovaquie) et la Sous-commission pour la gestion des eaux et l'hydrométéorologie (Hongrie et 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 (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 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 et les événements dangereux pour la qualité de l'eau, etc., sont régies en détail par des documents et règlements spécifiques élaborés conjointement.

Le champ d'application de la coopération a été progressivement élargi. Limité au départ aux questions de lutte contre les inondations, il s'est étendu au fur et à mesure 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 de manières différentes. 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.

Les organes communs ont élaboré des règlements spécifiques pour l'échange de données. Tout d'abord, il y a eu l'échange de données opérationnelles quotidiennes, puis les prévisions des inondations, ensuite les mesures de rejets et des séries de données, et enfin l'évaluation commune des données.

Au début, le champ d'application territorial des accords ne concernait qu'une bande de quelques kilomètres le long des deux côtés de la frontière entre les pays. Il s'étend progressivement à l'ensemble du bassin hydrographique.

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, paragraphe 6, de la Convention. L'article 10 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 internationale de l'environnement 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 à 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 qu'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, les consultations peuvent concerner non seulement d'éventuels événements critiques, mais aussi les questions ordinaires de coopération, 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, paragraphe 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» par l'intermédiaire d'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, paragraphe 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 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. En effet, 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 a été chargé de coordonner les actions de tous les États du bassin hydrographique du Rhin en rapport avec la DCE. 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 étaient identiques et qu'il n'y avait pas sens à discuter et à 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 comprennent, à ce jour, les rapports internationaux sur l'état des masses d'eau, les programmes de surveillance et 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 (GIRE), 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) dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale. Cette initiative 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 GIRE, et l'Organisation de coopération et de développement économiques intervient comme partenaire stratégique tant pour les problèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement que pour les aspects économiques et financiers de la gestion des ressources en eau.

Le processus de dialogue existant dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale 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 GIRE, conformément aux principes de la Convention sur l'eau, du Protocole sur l'eau et la santé, de la DCE et d'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 États riverains». Dans le cas du Kirghizistan, les parties prenantes au processus de dialogue incluent des représentants de la Commission mixte kirghize et kazakhe pour les fleuves Chu et Talas⁹⁴. En Moldavie et en Ukraine, les questions de coopération transfrontière portant sur l'eau sont souvent à l'ordre du jour des réunions des Comités d'orientation respectifs.

⁹⁴ 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.

ENCADRÉ 37. L'EXPÉRIENCE ACQUISE DANS LE CADRE DE LA COMMISSION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DU DANUBE

Des consultations entre les Parties contractantes à la Convention sur la protection du Danube sont régulièrement tenues lors des réunions de la Commission internationale pour la protection du Danube (CIPD). Des observateurs 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 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, les Parties concernées doivent s'accorder sur les projets susceptibles de causer des dommages transfrontières, 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 Giurgiulesti (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 sont disponibles sur le site de la CIPD (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.
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 au travers des 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 en matière de protection 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 communs⁹⁵.

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 tra-

vail 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:

- a) objectifs à atteindre et 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.);

⁹⁵ 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/pub.html>.

- c) sélection des paramètres relatifs aux eaux de surface, aux eaux souterraines, aux matières solides en suspension et aux 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 de la qualité);
 - 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 coordonnée 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. Encadré

ENCADRÉ 38. RÉSEAU TRANSNATIONAL DE SURVEILLANCE DU BASSIN HYDROGRAPHIQUE DU DANUBE

Les Parties contractantes à la Convention sur la protection du Danube (les États membres de la CIPD) ont décidé de créer le Réseau transnational de surveillance. 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 la CIPD. Les résultats obtenus par le Réseau transnational de surveillance 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 DBO₅, des orthophosphates, de l'azote ammoniacal et de l'azote nitrique 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 de concentration calculées au 50^e et au 90^e centile ainsi que les données sur les rejets moyens pour les différents trimestres de l'année. Le premier rapport annuel porte sur les données de 1996; le dernier établi sous cette forme remonte à 2006.

Afin d'harmoniser la mise en œuvre de la DCE, une nouvelle structure commune des groupes d'experts de la CIPD 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. Depuis 2007, le rapport annuel tient compte de ces nouvelles exigences.

La DCE 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 hydromorphologiques définies par la DCE. 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 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 identifiées 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 les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs environnementaux fixés conformément à la DCE.

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 de 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 poussés. Cette étape contribue à instaurer la confiance entre les Parties riveraines.

282. L'article 13 est une application spécifique de l'obligation générale de coopérer énoncée à l'article

2, paragraphe 6, et de l'obligation générale d'échange d'informations prévue à 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 à 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, à titre d'obligation générale, qu'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 sont pas en sa possession ou sont difficiles 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 notamment des ressources humaines, techniques, financières de l'État du cours d'eau auquel ils sont demandés⁹⁶.

284. Le paragraphe 1 dresse la liste non exhaustive des 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.

285. Etant donné 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 (article 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 transfrontière⁹⁷.

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 de 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 Conven-

tion 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, paragraphe 1, et de s'efforcer de fournir des informations sur demande, conformément à l'article 13, paragraphe 3, s'applique à tous les États 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 (article 2, paragraphe 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 un caractère holistique et exige les efforts de tous les États 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, paragraphe

⁹⁶ Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1994, vol. II, deuxième partie, p. 114.

⁹⁷ Voir commentaire de l'article 10.

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 disponible⁹⁸, 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 d'expériences 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 les 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 d'encourager la coopération dans le cadre de programmes de recherche scientifique» (article 9, paragraphe 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 l'article 13, paragraphe 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, paragraphe 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.

296. Afin de permettre l'échange d'informations, les Parties riveraines veillent, au minimum, à la disponibilité des données énumérées à l'article 13, paragraphes 1 et 2.

3. Exemple

ENCADRÉ 39. BASES DE DONNÉES DE LA COMMISSION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DU DANUBE

Entre autres attributions, la CIPD 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, la CIPD organise la collecte des données et le traitement des données reçues. De plus, elle 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, de la base de données de la Déclaration de Bucarest, qui contient des données sur la qualité de l'eau de 1992 à 1998, de la base de données des études sur le Danube, et de la base de données des projets. Ces bases de données sont disponibles en ligne et sont gérées par le secrétariat de la CIPD. Il est nécessaire de s'inscrire pour y accéder. Les données et informations sont également échangées via les rapports que les Parties contractantes sont tenues de rédiger. Voir <http://www.icpdr.org/main/publications/databases>

⁹⁸ Voir explications concernant la meilleure technologie disponible dans le commentaire de l'article 3.

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

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 disponibles⁹⁹.

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», vise 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 États riverains, qu'ils soient situés en amont ou en aval¹⁰⁰. L'application de l'obligation d'informer, prévue à 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, paragraphe 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.

⁹⁹ L'article 28, paragraphe 2, de la Convention de New York exige que l'on utilise les moyens les plus rapides disponibles.

¹⁰⁰ Voir commentaire de l'article 13.

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, paragraphe 1) et vise à couvrir également les cas où:

- a) les systèmes d'alerte et d'alarme existent mais doivent être revus afin de correspondre 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 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, paragraphe 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, paragraphe 1 (j), particulièrement dans un contexte transfrontière¹⁰¹.

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 les 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) l'inventaire des sources potentielles de pollution accidentelle et une analyse des risques;
- (b) l'adoption commune de critères, paramètres et seuils concernant l'alerte précoce et de systèmes de mesure et de traitement de données;
- (c) la mise en place d'un réseau de points de contact ou de centres d'alerte;
- (d) l'adoption de procédures d'alerte communes (contenu de l'information, formulaires, méthodes);
- (e) d'autres mesures.

Comme l'exige l'article 14, les Parties riveraines doivent convenir des 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

¹⁰¹ Voir commentaire de l'article 3, paragraphe 1 (j).

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, des 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.

3. 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 la CIPD. 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 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.

L'AEWS est devenu opérationnel 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 avait 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 principaux centres internationaux d'alerte.

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 la CIPD (<http://www.icpdr.org/icpdr-pages/aews.htm>) et le Rapport annuel 2007 de la CIPD.

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». Le système est composé de six principaux centres internationaux d'alerte le long du Rhin entre Bâle et la frontière germano-néerlandaise, ainsi que de deux autres centres d'alerte sur la Moselle. Chaque centre est responsable d'une partie du Rhin ou de ses affluents. Lorsqu'un accident survient sur une partie du fleuve ou de ses affluents, le centre d'alerte concerné transmet un «premier rapport» à tous les centres situés en aval ainsi qu'au secrétariat de la CIPR à Coblenze. 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, adopté également dans le cadre de la CIPR, 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 une base permettant de mettre en place des actions dès la première annonce de l'inondation.

Source: Plan d'action contre les inondations (1995-2005): objectifs d'action, mise en œuvre et résultats; voir <http://www.iksr.org/fr/documentsarchive/brochures/plan-daction-contre-les-inondations/index.html>.

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 déglacage. 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.

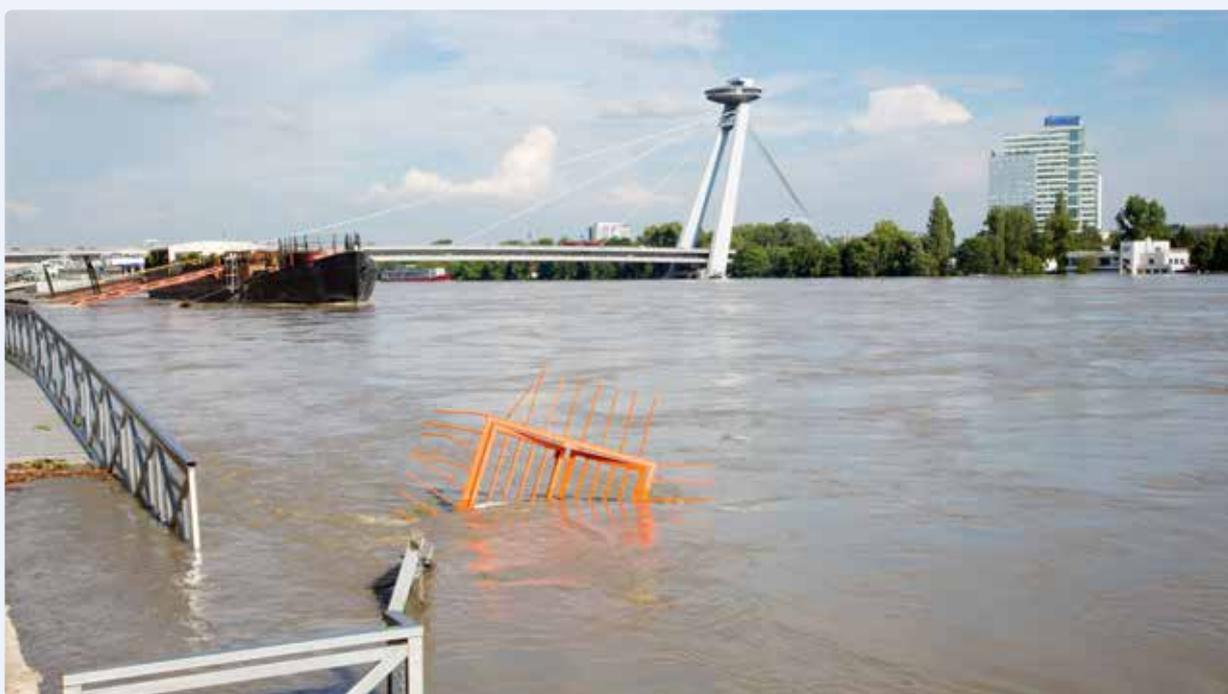
ENCADRÉ 43. COOPÉRATION HYDROLOGIQUE, INCLUANT LA PRÉVISION DES INONDATIONS ET LE SYSTÈME D'ALERTE: L'EXPÉRIENCE DE LA SLOVAQUIE

La Slovaquie a signé des accords bilatéraux sur la coopération en matière d'eaux transfrontières avec tous ses 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 États riverains ont désigné des experts nationaux pour chaque groupe de travail. Parmi les groupes de travail institués dans le cadre de chaque commission bilatérale se trouve un groupe de travail dédié à l'hydrologie.

Les groupes de travail établissent 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 hydrologique 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 États 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 de l'UE sur les inondations*.¹⁰²



¹⁰² 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 efficaces 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. L'aide internationale 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 appliquées 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 consi-

dérées 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 État 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 similaire¹⁰³. 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 qu'elle puisse ou non avoir un impact transfrontière.

319. Le verbe «s'accordent» signifie clairement que les Parties riveraines ont l'obligation 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

¹⁰³ Voir commentaire de l'article 14.

15, paragraphe 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 de 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, paragraphe 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, paragraphe 3, de la Convention de New York prévoit que l'État sur le territoire duquel survient une situation d'urgence doit «prend(re) immédiatement (...) toutes les mesures possibles en pratique (...) pour prévenir, atténuer et éliminer les conséquences dommageables 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 sous pression, 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, paragraphe 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, paragraphe 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 réglementations concernant l'assistance mutuelle. Il est également important de noter que la liste

prévoit la possibilité de coopérer avec 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 à établir doit définir 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 et de sortie et les permis de travail, la reconnaissance temporaire des diplômes médicaux étrangers, les permis de conduire ou autres types de licences, 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'ex-

portation, 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 de 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 leur propre 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. AIDE APPORTÉE À LA ROUMANIE DANS LA MAÎTRISE DES 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 de la Hongrie, par l'intermédiaire de son 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 d'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». Dans le domaine considéré, 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 ad hoc 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 réunies¹⁰⁴.

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 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 les autorités publiques diffusent activement l'information et les mettent à disposition sur demande. Dans leur lé-

¹⁰⁴ Voir Convention d'Aarhus: Guide d'application, (2000), p. 40.

gislation 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, paragraphe 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, paragraphe 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»¹⁰⁵. 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:

- les objectifs de qualité de l'eau;
- les autorisations délivrées et les conditions à respecter;
- les résultats des prélèvements d'échantillons d'eau et d'effluents effectués aux fins de surveillance et d'évaluation;
- 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, paragraphe 2 (j), les organes communs établis par les Parties riveraines en vertu de l'article 9, paragraphe 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 États 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 pouvoir recevoir et examiner des informations et des commentaires émanant du public.

340. Le paragraphe 2 se base sur le principe selon lequel l'information doit être financièrement abordable pour être réellement accessible. 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 d'infrastructures suffisantes 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 dans leur 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 motivé¹⁰⁶.

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, paragraphe 1, de la Convention.

¹⁰⁵ Voir commentaire de l'article 11, paragraphe 3.

¹⁰⁶ 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.

343. Les Parties riveraines doivent veiller à ce que les autorités publiques et les organes communs rendent l'information disponible de manière 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 consultation, du matériel, des photocopieuses par exemple, etc. lui permet d'y avoir accès facilement¹⁰⁷.

344. Les Parties riveraines veillent à ce que les pouvoirs publics et les organes communs rendent l'information accessible au public sans qu'il ait 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'autorisations (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 du public de divulguer des informations contenues dans les documents de travail (documents en cours d'achèvement et projets) et observations y afférant, 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'information¹⁰⁸ 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'informa-

tion 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 du public en tant qu'observateur 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 and Compliance with Agreements* (2000)¹⁰⁹.

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, paragraphe 1) collectées et, le cas échéant, traitées afin de pouvoir les mettre à la disposition du

¹⁰⁷ Voir Convention d'Aarhus: Guide d'application (2000), p. 71-72.

¹⁰⁸ 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'informations 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.

¹⁰⁹ *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 / PNUE sur la participation du public et l'exécution des accords, Genève, 2000.

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 (article 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 formelles concernant la diffusion de l'information et la participation du public aux activités des organes communs dans la région d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale.

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 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 publiés 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 en Europe centrale et orientale, «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 dépolluer 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 nationales 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. Au niveau international, il a amélioré la capacité de la CIPD à améliorer à la fois l'accès des parties prenantes à l'information et leur participation à la gestion de l'eau. Au niveau local, il 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 permis de mener 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 nationales et les ONG à élaborer des outils et des stratégies pour surmonter ces obstacles.

Les principaux obstacles identifiés sont les suivants:

- *l'absence d'indications pour les autorités* 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;
- *l'absence de bases de données centralisées*, qui rend difficile la reconnaissance de celui qui détient l'information environnementale au sein de l'administration;
- *l'absence de sensibilisation des ONG et des citoyens à leurs droits* d'obtenir des informations sur l'environnement, et de participer à la prise de décision dans le domaine de l'eau, ou l'absence de sensibilisation aux modalités d'exercice de ces droits;
- *l'incertitude des autorités au sujet des informations qui devaient être considérées comme «confidentielles»* et ne pas être divulguées, et sur la procédure applicable pour justifier la demande de confidentialité;
- *le caractère inapproprié des procédures* relatives à la participation des parties prenantes à la planification de la gestion des bassins hydrographiques

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 nationales, 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 devaient 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 donné lieu à des recommandations concernant une réforme de la législation (dont un projet formulé), des directives de gestion des informations confidentielles, des systèmes de méta-informations qui permettent tant aux administrations de l'environnement et de l'eau qu'au public de savoir quelle autorité détient quelle information et comment l'obtenir, et l'amélioration des sites Internet, pour 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/DanubeRiver-Basin/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, paragraphe 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 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 contraint les Parties 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 Unies¹¹⁰. Les différends portant sur l'eau ne font pas exception à cette règle. 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 à l'article 2, paragraphe 3, et à

l'article 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, paragraphe 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, paragraphe 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.

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 offices¹¹¹.

358. La disposition dont il est question est suffisamment souple pour permettre aux parties au différend

¹¹⁰ Résolution 37/10 de l'Assemblée générale.

¹¹¹ 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.

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, paragraphe 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 judiciaire.

360. La DCE 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 le fleuve Uruguay entre l'Argentine et le Paraguay, 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 le rôle joué par la Réunion des Parties et ses organes subsidiaires en matière de prévention des différends. La mise en place de mécanismes non judiciaires et consultatifs tels que ceux fournis par les «comités de conformi-

té», ne peut que renforcer la Réunion des Parties dans l'exercice de ce type de fonctions¹¹². 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.

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. 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 apparaît, 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 Partie¹¹³ 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.

¹¹² Lors de l'élaboration et de l'adoption du présent Guide, aucun mécanisme de ce type n'était prévu dans le cadre de la Convention sur l'eau. La cinquième session de la Réunion des Parties (du 10 au 12 novembre 2009) a reconnu la nécessité de mettre en place des mécanismes spécifiques dans le cadre de la Convention sur l'eau qui pourront traiter des problèmes relatifs à l'application de ladite Convention ou à son interprétation. Elle a par conséquent donné mandat au Conseil juridique de la Convention sur l'eau afin d'élaborer une proposition de mécanisme devant faciliter et appuyer l'application et le respect de la Convention. Sur la base de la proposition du Conseil juridique, la sixième session de la Réunion des Parties (28-30 novembre 2012) a adopté la Décision IV / 1 sur l'examen de l'application. La décision a donné lieu à la création d'un Comité d'application de la Convention. Des informations complémentaires sont disponibles à l'adresse: http://www.unece.org/env/water/implementation_committee.html

¹¹³ Voir également le commentaire de l'article 10.

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 saisine de 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 sur l'eau 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:

1. 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.

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 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.

L'article 12 autorise un État membre de l'UE 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 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.

Annexe I

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

**telle qu'amendée,
ainsi que la décision VI/3 clarifiant la procédure d'adhésion**

Note**relative à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, telle qu'amendée**

La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux a été adoptée à Helsinki le 17 mars 1992, et est entrée en vigueur le 6 octobre 1996. La Convention n'était initialement ouverte qu'aux États membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et aux organisations d'intégration économique régionale constituées par ces États.

Le 28 novembre 2003, la Réunion des Parties à la Convention a adopté la décision III/1, portant amendement de l'article 25 et 26 de la Convention, pour permettre à tous les États Membres des Nations Unies de pouvoir adhérer à la Convention. Ces amendements sont entrés en vigueur le 6 février 2013.

En outre, le 30 novembre 2012, la Réunion des Parties a adopté la Décision VI/3 sur l'adhésion des États non membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Par cette décision, la Réunion des Parties a précisé que, aux fins de l'article 25, paragraphe 3, toute future demande d'adhésion à la Convention par un État Membre de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas membre de la CEE serait considérée comme approuvée par la Réunion des Parties. Cette approbation est seulement subordonnée à l'entrée en vigueur des amendements aux articles 25 et 26 pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au 28 novembre 2003.

Décision VI/3**Adhésion de pays non membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe**

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. *Se déclare satisfaite* de ce que les amendements aux articles 25 et 26 adoptés par la décision III/1 vont entrer en vigueur le 6 février 2013, conformément à l'article 21, paragraphe 4, de la Convention, pour les États qui les ont acceptés;

2. *Demande instamment* à tous les États et 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, avant la fin de 2013;

3. *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;

4. *Décide* que, aux fins de l'amendement de l'article 25 de la Convention, adopté par la décision III/1, toute demande d'adhésion à la Convention présentée par un Membre de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas membre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sera accueillie favorablement et, partant, considérée comme agréée par la Réunion des Parties. Cet agrément est subordonné à l'entrée en vigueur, pour tous les États et toutes les organisations qui étaient parties à la Convention au 28 novembre 2003, des amendements aux articles 25 et 26. Le secrétariat de la CEE notifie la présente décision à l'État ou à l'organisation, visé à l'article 23 de la Convention, qui devient Partie entre l'adoption de la présente décision et l'entrée en vigueur de l'article 25, paragraphe 3, modifié, pour tous les États et toutes les organisations qui étaient Parties à la Convention au 28 novembre 2003, l'État ou l'organisation concerné étant censé avoir accepté cette décision;

5. *Décide aussi*, en conséquence, que tout État Membre de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas visé à l'article 23 de la Convention devra invoquer la présente décision en présentant son instrument d'adhésion;

6. *Charge* le secrétariat d'informer la Section des traités du Secrétariat des Nations Unies de cette procédure afin que les dispositions voulues puissent être prises et de diffuser une information sur ladite procédure auprès des Membres intéressés de l'ONU qui ne sont pas membres de la CEE.

Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux telle qu'amendée

PREAMBULE

Les Parties à la présente Convention,

Conscientes que la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux sont des tâches importantes et urgentes que seule une coopération plus poussée permettra de mener à bien de manière efficace,

Préoccupées par le fait que les modifications de l'état des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux ont ou menacent d'avoir des effets préjudiciables, à court ou à long terme, sur l'environnement, l'économie et le bien-être des pays membres de la Commission économique pour l'Europe (CEE),

Soulignant la nécessité de renforcer les mesures prises à l'échelon national et international pour prévenir, maîtriser et réduire le rejet de substances dangereuses dans l'environnement aquatique et diminuer l'eutrophication et l'acidification ainsi que la pollution d'origine tellurique du milieu marin en particulier dans les zones côtières,

Notant avec satisfaction les efforts déjà entrepris par les gouvernements des pays de la CEE pour renforcer la coopération, aux niveaux bilatéral et multilatéral, en vue de prévenir, de maîtriser et de réduire la pollution transfrontière, d'assurer une gestion durable de l'eau, de préserver les ressources en eau et de protéger l'environnement,

Rappelant les dispositions et principes pertinents de la Déclaration de la Conférence de Stockholm sur l'environnement, de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), des documents finals des réunions de Madrid et de Vienne des représentants des Etats participant à la CSCE, et de la Stratégie régionale pour la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles dans les pays membres de la CEE pendant la période allant jusqu'en l'an 2000 et au-delà,

Conscientes du rôle que joue la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe pour ce qui est d'encourager la coopération internationale aux fins de la prévention, de la maîtrise et de la réduction de la pollution des eaux transfrontières et de l'utilisation durable de ces eaux et rappelant à cet égard la Déclaration de principe de la CEE sur la prévention de la pollution des eaux, y compris la pollution transfrontière, et sur la lutte contre cette pollution; la Déclaration de principe de la CEE sur l'utilisation rationnelle de l'eau; les Principes de la CEE relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières; la Charte de la CEE pour la gestion des eaux souterraines et le Code de conduite relatif à la pollution accidentelle des eaux intérieures transfrontières,

Se référant aux décisions I (42) et I (44) adoptées par la Commission économique pour l'Europe à ses quarante-deuxième et quarante-quatrième sessions, respectivement, et aux résultats de la Réunion de la CSCE sur la protection de l'environnement (Sofia (Bulgarie), 16 octobre - 3 novembre 1989),

Soulignant 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,

Sont convenues de ce qui suit:

Article 1

DEFINITIONS

Aux fins de la présente Convention,

1. L'expression "eaux transfrontières" désigne toutes les eaux superficielles et souterraines qui marquent les frontières entre deux Etats 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 socio-économiques 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;
5. L'expression "organe commun" désigne toute commission bilatérale ou multilatérale ou autre mécanisme institutionnel approprié de coopération entre les Parties riveraines;
6. L'expression "substances dangereuses" désigne les substances qui sont toxiques, cancérigènes, mutagène, tératogènes ou bioaccumulatives, surtout lorsqu'elles sont persistantes;
7. Meilleure technologie disponible" (la définition figure à l'annexe I de la présente Convention).

PARTIE I

DISPOSITIONS APPLICABLES A TOUTES LES PARTIES

Article 2

DISPOSITIONS GENERALES

1. Les Parties prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière.
2. Les Parties prennent, en particulier, toutes les mesures appropriées:
 - a) Pour prévenir, maîtriser et réduire la pollution des eaux qui a ou risque d'avoir un impact transfrontière;
 - b) Pour veiller à ce que les eaux transfrontières soient utilisées dans le but d'assurer une gestion de l'eau respectueuse de l'environnement et rationnelle, la conservation des ressources en eau et la protection de l'environnement;
 - 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;
 - d) Pour assurer la conservation et, si nécessaire, la remise en état des écosystèmes.
3. Les mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution de l'eau sont prises, si possible, à la source.
4. Ces mesures ne provoquent pas, directement ou indirectement, de transfert de pollution vers d'autres milieux.
5. Lors de l'adoption des mesures visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article, les Parties sont guidées par les principes suivants:
 - a) Le principe de précaution, en vertu duquel elles ne diffèrent pas la mise en œuvre de mesures destinées à éviter que le rejet de substances dangereuses puisse avoir un impact transfrontière au motif que la recherche scientifique n'a pas pleinement démontré l'existence d'un lien de causalité entre ces substances, d'une part, et un éventuel impact transfrontière, d'autre part;

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;

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.

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.

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.

Article 3

PREVENTION, MAITRISE ET REDUCTION

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:

a) Que l'émission de polluants soit évitée, maîtrisée et réduite à la source grâce à l'application, en particulier, de techniques peu polluantes ou sans déchets;

b) Que les eaux transfrontières soient protégées contre la pollution provenant de sources ponctuelles grâce à un système qui subordonne les rejets d'eaux usées à la délivrance d'une autorisation par les autorités nationales compétentes et que les rejets autorisés soient surveillés et contrôlés;

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;

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

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;

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;

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 lignes directrices pour la mise au point des meilleures pratiques environnementales à l'annexe II de la présente Convention);

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

i) Que la gestion durable des ressources en eau, y compris l'application d'une approche écosystémique, soit encouragée;

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

k) Que des mesures spécifiques supplémentaires soient prises pour éviter la pollution des eaux souterraines;

1. Que le risque de pollution accidentelle soit réduit au minimum.
2. A 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.
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.

Article 4

SURVEILLANCE

Les Parties mettent sur pied des programmes en vue de surveiller l'état des eaux transfrontières.

Article 5

RECHERCHE-DEVELOPPEMENT

Les Parties coopèrent à l'exécution de travaux de recherche-développement sur des techniques efficaces de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière. A cet effet, elles s'efforcent, sur une base bilatérale et/ou multilatérale et en tenant compte des activités de recherche menées dans les instances internationales compétentes, d'entreprendre ou d'intensifier, s'il y a lieu, des programmes de recherche particuliers visant notamment:

- a) A mettre au point des méthodes d'évaluation de la toxicité des substances dangereuses et de la nocivité des polluants;
- b) A améliorer les connaissances sur l'apparition, la répartition et les effets environnementaux des polluants et sur les processus en jeu;
- c) A mettre au point et à appliquer des technologies, des méthodes de production et des modes de consommation respectant l'environnement;
- d) A supprimer progressivement et/ou à remplacer les substances qui risquent d'avoir un impact transfrontière;
- e) A mettre au point des méthodes d'élimination des substances dangereuses respectant l'environnement;
- f) A concevoir des méthodes spéciales pour améliorer l'état des eaux transfrontières;
- g) A concevoir des ouvrages hydrauliques et des techniques de régularisation des eaux respectant l'environnement;
- h) A procéder à l'évaluation matérielle et financière des dommages résultant de l'impact transfrontière.

Les Parties se communiquent les résultats de ces programmes de recherche en application de l'article 6 de la présente Convention.

*Article 6***ECHANGE D'INFORMATIONS**

Les Parties procèdent dès que possible à l'échange d'informations le plus large sur les questions visées par les dispositions de la présente Convention.

*Article 7***RESPONSABILITE**

Les Parties appuient les initiatives internationales appropriées visant à élaborer des règles, critères et procédures concernant la responsabilité.

*Article 8***PROTECTION DE L'INFORMATION**

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux droits ni aux obligations des Parties de protéger, conformément à leur système juridique national et aux règlements supranationaux applicables, les informations relevant du secret industriel et commercial, y compris de la propriété intellectuelle, ou de la sécurité nationale.

PARTIE II**DISPOSITIONS APPLICABLES AUX PARTIES RIVERAINES***Article 9***COOPERATION BILATERALE ET MULTILATERALE**

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.

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) Elaborer 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) Etablir 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) Etablir 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.

3. Dans les cas où un Etat 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 Etat côtier à jouer un rôle approprié dans les activités des organes communs multilatéraux établis par les Parties riveraines de ces eaux transfrontières.

4. Les organes communs au sens de la présente Convention invitent les organes communs établis par les Etats côtiers pour protéger le milieu marin subissant directement un impact transfrontière à coopérer afin d'harmoniser leurs travaux et de prévenir, maîtriser et réduire cet impact transfrontière.

5. Lorsqu'il existe deux organes communs ou plus dans le même bassin hydrographique, 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.

Article 10

CONSULTATIONS

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.

Article 11

SURVEILLANCE ET EVALUATION COMMUNES

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.

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. A 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.

*Article 12***ACTIVITES COMMUNES DE RECHERCHE-DEVELOPPEMENT**

Dans le cadre de la coopération générale prévue à l'article 9 de la présente Convention ou d'arrangements spéciaux, les Parties riveraines entreprennent des activités particulières de recherche-développement en vue de parvenir aux objectifs et aux critères de qualité de l'eau qu'elles ont décidé d'un commun accord de fixer et d'adopter et de se tenir à ces objectifs et à ces critères.

*Article 13***ECHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LES PARTIES RIVERAINES**

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) Etat 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.

*Article 14***SYSTEMES D'ALERTE ET D'ALARME**

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.

*Article 15***ASSISTANCE MUTUELLE**

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.

*Article 16***INFORMATION DU PUBLIC**

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. A 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.

PARTIE III**DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET DISPOSITIONS FINALES***Article 17***REUNION DES PARTIES**

1. La première réunion des Parties est convoquée un an au plus tard après la date d'entrée en vigueur de la présente Convention. Par la suite, des réunions ordinaires se tiennent tous les trois ans, ou à intervalles plus rapprochés fixés par le règlement intérieur. Les Parties tiennent une réunion extraordinaire si elles en décident ainsi lors d'une réunion ordinaire, ou si l'une d'entre elles en fait la demande par écrit, sous réserve que cette demande soit appuyée par un tiers au moins des Parties dans les six mois qui suivent sa communication à l'ensemble des Parties.
2. Lors de leurs réunions, les Parties suivent l'application de la présente Convention et, en ayant cet objectif présent à l'esprit:

- a) Examinent leurs politiques et leurs démarches méthodologiques en matière de protection et d'utilisation des eaux transfrontières en vue d'améliorer encore la protection et l'utilisation de ces eaux;
- b) 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;
- c) Sollicitent, s'il y a lieu, les services des organes compétents de la CEE ainsi que d'autres organes internationaux ou de certains comités compétents pour toutes les questions ayant un rapport avec la réalisation des objectifs de la présente Convention;
- d) A leur première réunion, étudient le règlement intérieur de leurs réunions et l'adoptent par consensus;
- e) Examinent et adoptent des propositions d'amendements à la présente Convention;
- f) Envisagent et entreprennent toute autre action qui peut se révéler nécessaire aux fins de la présente Convention.

Article 18

DROIT DE VOTE

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 du présent article, les Parties à la présente Convention ont chacune une voix.
2. Les organisations d'intégration économique régionale, dans les domaines relevant de leur compétence, disposent, pour exercer leur droit de vote, d'un nombre de voix égal au nombre de leurs Etats membres qui sont Parties à la présente Convention. Ces organisations n'exercent pas leur droit de vote si leurs Etats membres exercent le leur, et inversement.

Article 19

SECRETARIAT

Le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe exerce les fonctions de secrétariat suivantes:

- a) Il convoque et prépare les réunions des Parties;
- b) Il transmet aux Parties les rapports et autres renseignements reçus en application des dispositions de la présente Convention; et
- c) Il s'acquitte des autres fonctions que les Parties peuvent lui assigner.

Article 20

ANNEXES

Les annexes de la présente Convention font partie intégrante de la Convention.

Article 21

AMENDEMENTS A LA CONVENTION

1. Toute Partie peut proposer des amendements à la présente Convention.
2. Les propositions d'amendements à la présente Convention sont examinées lors d'une réunion des Parties.

3. Le texte de toute proposition d'amendement à la présente Convention est soumis par écrit au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui le communique à toutes les Parties quatre-vingt-dix jours au moins avant la réunion au cours de laquelle l'amendement est proposé pour adoption.

4. Tout amendement à la présente Convention est adopté par consensus par les représentants des Parties à la Convention présents à une réunion des Parties et entre en vigueur à l'égard des Parties à la Convention qui l'ont accepté le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date à laquelle les deux tiers d'entre elles ont déposé leurs instruments d'acceptation de l'amendement auprès du Dépositaire. L'amendement entre en vigueur à l'égard de toute autre Partie le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date à laquelle cette Partie a déposé son instrument d'acceptation de l'amendement.

Article 22

REGLEMENT DES DIFFERENDS

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.

Article 23

SIGNATURE

La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres de la Commission économique pour l'Europe ainsi que des Etats dotés du statut consultatif auprès de la Commission économique pour l'Europe en vertu du paragraphe 8 de la résolution 36 (IV) du Conseil économique et social du 28 mars 1947, et des organisations d'intégration économique régionale constituées par des Etats souverains membres de la Commission économique pour l'Europe qui leur ont transféré compétence pour des matières dont traite la présente Convention y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières à Helsinki du 17 au 18 mars 1992 inclus, puis au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York jusqu'au 18 septembre 1992.

Article 24

DEPOSITAIRE

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies remplit les fonctions de Dépositaire de la présente Convention.

Article 25

RATIFICATION, ACCEPTATION, APPROBATION ET ADHESION

1. La présente Convention est soumise à la ratification, l'acceptation ou l'approbation des Etats et des organisations d'intégration économique régionale signataires.

2. La présente Convention est ouverte à l'adhésion des Etats et organisations visés à l'article 23.

3. Tout autre Etat 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 Etat 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. Toute organisation visée à l'article 23 qui devient Partie à la présente Convention, sans qu'aucun de ses États membres n'en soit Partie, est liée par toutes les obligations qui découlent de la Convention. Lorsqu'un ou plusieurs États membres d'une telle organisation sont Parties à la présente Convention, cette organisation et ses États membres conviennent de leurs responsabilités respectives dans l'exécution des obligations contractées en vertu de la Convention. En pareil cas, l'organisation et les États membres ne sont pas habilités à exercer concurremment les droits qui découlent de la présente Convention.

5. Dans leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion les organisations d'intégration économique régionale visées à l'article 23 indiquent l'étendue de leur compétence à l'égard des matières dont traite la présente Convention. En outre ces organisations informent le Dépositaire de toute modification importante de l'étendue de leur compétence.

Article 26

ENTREE EN VIGUEUR

1. La présente Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de dépôt du seizième instrument de ratification d'acceptation d'approbation ou d'adhésion.

2. Aux fins du paragraphe 1 du présent article l'instrument déposé par une organisation d'intégration économique régionale ne s'ajoute pas à ceux qui sont déposés par les États membres de cette organisation.

3. A l'égard de chaque État ou organisation visé à l'article 23 ou au paragraphe 3 de l'article 25 qui ratifie, accepte ou approuve la présente Convention, ou y adhère après le dépôt du seizième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la Convention entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt par cet État ou organisation de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Article 27

DENONCIATION

A tout moment après l'expiration d'un délai de trois ans commençant à courir à la date à laquelle la présente Convention est entrée en vigueur à l'égard d'une Partie, cette Partie peut dénoncer la Convention par notification écrite adressée au Dépositaire. Cette dénonciation prend effet le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de réception de sa notification par le Dépositaire.

Article 28

TEXTES AUTHENTIQUES

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, français et russe sont également authentiques, est déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

EN FOI DE QUOI les soussignés, à ce dûment autorisés, ont signé la présente Convention.

FAIT à Helsinki, le dix-sept mars mil neuf cent quatre-vingt-douze.

ANNEXES

ANNEXE I

DEFINITION DE L'EXPRESSION "MEILLEURE TECHNOLOGIE DISPONIBLE"

1. L'expression "meilleure technologie disponible" 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. Pour déterminer si un ensemble de procédés, d'équipements et de méthodes d'exploitation constituent la meilleure technologie disponible de façon générale ou dans des cas particuliers, il y a lieu de prendre tout particulièrement en considération:

- a) Les procédés, équipements ou méthodes d'exploitation comparables qui ont été récemment expérimentés avec succès;
- b) Les progrès technologiques et l'évolution des connaissances et de la compréhension scientifiques;
- c) L'applicabilité de cette technologie du point de vue économique;
- d) Les délais de mise en œuvre tant dans les nouvelles installations que dans les installations existantes;
- e) La nature et le volume des rejets et des effluents en cause;
- f) Les technologies peu polluantes ou sans déchets.

2. Il résulte de ce qui précède que pour un procédé particulier, la "meilleure technologie disponible" évoluera dans le temps, en fonction des progrès technologiques, de facteurs économiques et sociaux et de l'évolution des connaissances et de la compréhension scientifiques.

ANNEXE II

LIGNES DIRECTRICES POUR LA MISE AU POINT DES MEILLEURES PRATIQUES ENVIRONNEMENTALES

1. En choisissant pour des cas particuliers la combinaison la plus appropriée de mesures susceptibles de constituer la meilleure pratique environnementale, on devra prendre en considération la série de mesures ci-après selon la gradation indiquée:

- a) Information et éducation du public et des utilisateurs en ce qui concerne les conséquences sur l'environnement du choix d'activités et de produits particuliers et pour ces derniers, de leur utilisation et de leur élimination finale;
- b) Elaboration et application de codes de bonne pratique environnementales s'appliquant à tous les aspects de la vie du produit;
- c) Etiquetage informant les usagers des risques environnementaux liés à un produit, à son utilisation et à son élimination finale;
- d) Mise à la disposition du public de systèmes de collecte et d'élimination;
- e) Recyclage, récupération et réutilisation;
- f) Application d'instruments économiques à des activités, des produits ou des groupes de produits;
- g) Adoption d'un système d'octroi d'autorisation assorti d'une série de restrictions ou d'une interdiction.

2. Pour déterminer quelle combinaison de mesures constitue la meilleure pratique environnementale, de façon générale ou dans des cas particuliers, il conviendra de prendre particulièrement en considération:

- a) Le risque pour l'environnement que présentent:
 - i) Le produit;
 - ii) La fabrication du produit;
 - iii) L'utilisation du produit;
 - iv) L'élimination finale du produit;
- b) Le remplacement de procédés ou de substances par d'autres moins polluants;
- c) L'échelle d'utilisation;
- d) Les avantages ou inconvénients que des matériaux ou activités de remplacement peuvent présenter du point de vue de l'environnement;
- e) Les progrès et l'évolution des connaissances et de la compréhension scientifiques;
- f) Les délais d'application;
- g) Les conséquences sociales et économiques.

3. Il résulte de ce qui précède que, pour une source particulière, les meilleures pratiques environnementales évolueront dans le temps, en fonction des progrès technologiques, de facteurs économiques et sociaux et de l'évolution des connaissances et de la compréhension scientifiques.

ANNEXE III

LIGNES DIRECTRICES POUR LA MISE AU POINT D'OBJECTIFS ET DE CRITERES DE QUALITE DE L'EAU

Les objectifs et critères de qualité de l'eau:

- a) Tiennent compte du but poursuivi, qui est de préserver et, si nécessaire, d'améliorer la qualité de l'eau;
- b) Visent à ramener les charges polluantes moyennes (en particulier celles de substances dangereuses) à un certain niveau dans un délai donné;
- c) Tiennent compte d'exigences spécifiques en matière de qualité de l'eau (eau brute utilisée comme eau potable, irrigation, etc.);
- d) Tiennent compte d'exigences spécifiques en ce qui concerne les eaux sensibles et spécialement protégées et leur environnement (lacs et eaux souterraines par exemple);
- e) Reposent sur l'emploi de méthodes de classification écologique et d'indices chimiques permettant d'examiner la préservation et l'amélioration de la qualité de l'eau à moyen terme et à long terme;
- f) Tiennent compte du degré de réalisation des objectifs et des mesures de protection supplémentaires, fondés sur les limites d'émission, qui peuvent se révéler nécessaires dans des cas particuliers.

ANNEXE IV

ARBITRAGE

1. Dans le cas d'un différend soumis à l'arbitrage en vertu du paragraphe 2 de l'article 22 de la présente Convention, une Partie (ou les Parties) notifie(nt) au secrétariat l'objet de l'arbitrage et indique(nt), en particulier, les articles de la présente Convention dont l'interprétation ou l'application est en cause. Le secrétariat transmet les informations reçues, à toutes les Parties à la présente Convention.
2. Le tribunal arbitral est composé de trois membres. La (ou les) Partie(s) requérante(s) et l'autre (ou les autres) Partie(s) au différend nomment un arbitre et les deux arbitres ainsi nommés désignent d'un commun accord le troisième arbitre qui est le président du tribunal arbitral. Ce dernier ne doit pas être ressortissant de l'une des Parties au différend ni avoir sa résidence habituelle sur le territoire de l'une de ces Parties, ni être au service de l'une d'elles, ni s'être déjà occupé de l'affaire à quelque autre titre que ce soit.
3. Si, dans les deux mois qui suivent la nomination du deuxième arbitre, le président du tribunal arbitral n'a pas été désigné, le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe procède, à la demande de l'une des Parties au différend, à sa désignation dans un nouveau délai de deux mois.
4. Si, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande l'une des Parties au différend ne procède pas à la nomination d'un arbitre, l'autre Partie peut en informer le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui désigne le président du tribunal arbitral dans un nouveau délai de deux mois. Dès sa désignation, le président du tribunal arbitral demande à la Partie qui n'a pas nommé d'arbitre de le faire dans un délai de deux mois. Si elle ne le fait pas dans ce délai, le président en informe le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe, qui procède à cette nomination dans un nouveau délai de deux mois.
5. Le tribunal rend sa sentence conformément au droit international et aux dispositions de la présente Convention.
6. Tout tribunal arbitral constitué en application des dispositions de la présente annexe arrête lui-même sa procédure.
7. Les décisions du tribunal arbitral, tant sur les questions de procédure que sur le fondé sont prises à la majorité de ses membres.
8. Le tribunal peut prendre toutes les mesures voulues pour établir les faits.
9. Les Parties au différend facilitent la tâche du tribunal arbitral et, en particulier par tous les moyens à leur disposition:

- a) Lui fournissent tous les documents, facilités et renseignements pertinents; et
- b) Lui permettent, si cela est nécessaire, de citer et d'entendre des témoins ou des experts.

10. Les Parties et les arbitres protègent le secret de tout renseignement qu'ils reçoivent à titre confidentiel pendant la procédure d'arbitrage.

11. Le tribunal arbitral peut, à la demande de l'une des Parties, recommander des mesures conservatoires.

12. Si l'une des Parties au différend ne se présente pas devant le tribunal arbitral ou ne fait pas valoir ses moyens, l'autre Partie peut demander au tribunal de poursuivre la procédure et de rendre sa sentence définitive. Le fait pour une Partie de ne pas se présenter ou de ne pas faire valoir ses moyens ne fait pas obstacle au déroulement de la procédure.

13. Le tribunal arbitral peut connaître et décider des demandes reconventionnelles directement liées à l'objet du différend.

14. A moins que le tribunal arbitral n'en décide autrement en raison des circonstances particulières de l'affaire, les frais du tribunal, y compris la rémunération de ses membres, sont supportés à parts égales par les Parties au différend. Le tribunal tient un relevé de tous ses frais et en fournit un état final aux Parties.

15. Toute Partie à la présente Convention qui a, en ce qui concerne l'objet du différend, un intérêt d'ordre juridique susceptible d'être affecté par la décision rendue dans l'affaire peut intervenir dans la procédure, avec l'accord du tribunal.

16. Le tribunal arbitral rend sa sentence dans les cinq mois qui suivent la date à laquelle il a été constitué, à moins qu'il ne juge nécessaire de prolonger ce délai d'une durée qui ne devrait pas excéder cinq mois.

17. La sentence du tribunal arbitral est assortie d'un exposé des motifs. Elle est définitive et obligatoire pour toutes les Parties au différend. Le tribunal arbitral la communique aux Parties au différend et au secrétariat. Ce dernier transmet les informations reçues à toutes les Parties à la présente Convention.

18. Tout différend entre les Parties au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la sentence peut être soumis par l'une des Parties au tribunal arbitral qui a rendu ladite sentence ou, si ce dernier ne peut en être saisi, à un autre tribunal constitué à cet effet de la même manière que le premier.

Annexe II

Sélection d'instruments non contraignants et diverses publications¹¹⁴

Dispositions types sur les eaux souterraines transfrontières (2012)

Deuxième évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières (août 2011)

Gestion transfrontière des risques associés aux crues, expérience de la région de la CEE-ONU (2009)

Lignes directrices sur l'eau et l'adaptation aux changements climatiques (2009)

Commissions de bassins versants et autres institutions de coopération relative aux eaux transfrontières (2009)

Première évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières (2007)

Recommandations relatives au paiement des services rendus par les écosystèmes dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau (2007)

Dispositions types pour la gestion transfrontière des crues (2006)

Stratégies pour le suivi et l'évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières (2006)

Bonnes pratiques pour le suivi et l'évaluation des cours d'eau, lacs et eaux souterraines transfrontières (2006)

Lignes directrices sur le fonctionnement des laboratoires de qualité de l'eau (2002)

Lignes directrices sur le suivi et l'évaluation des lacs transfrontières et internationaux (2002)

Lignes directrices sur le suivi et l'évaluation des cours d'eau transfrontières (1996, 2000)

Lignes directrices sur le suivi et l'évaluation des eaux souterraines transfrontières (2000)

Comparaison de deux Conventions des Nations Unies sur l'eau (2000)

Gestion de l'eau: Lignes directrices sur la participation du public à la gestion de l'eau (2000)

Lignes directrices sur la prévention durable des inondations (2000)

Recommandations sur les mesures concrètes 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 (1996)

Lignes directrices sur l'autorisation des rejets d'eaux usées à partir de sources ponctuelles dans des eaux transfrontières (1996)

Principes directeurs concernant la prévention et la maîtrise de la pollution agricole de l'eau due aux engrais et aux pesticides (1995)

¹¹⁴ Ceux-ci et d'autres documents sont disponibles à l'adresse: <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>.

Recommandations au sujet de la prévention de la pollution de l'eau par des substances dangereuses (1994)

Principes directeurs concernant l'approche écosystémique de la gestion de l'eau (1993)

Recommandations sur les critères et objectifs de qualité de l'eau (1993)

Note

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Tous les renvois à des sites internet et à leurs adresses URL contenus dans la présente publication sont tels que consultés au plus tard le 1er janvier 2013.

CRÉDITS PHOTOS

Les photos utilisées dans cette publication ont été fournies par l'IISD (p.16), l'ISRBC (p.66), la Commission finno-russe (p.75) et Fotolia (autres photos).

Guide pour l'application de la Convention sur l'eau

La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) a été adoptée en 1992 et est entrée en vigueur en 1996. Elle rassemble presque tous les pays partageant des eaux transfrontières dans la région paneuropéenne et son ouverture mondiale à tous les Etats membres des Nations Unies lui assure une participation accrue à l'avenir.

La Convention sur l'eau sert de mécanisme pour renforcer la coopération internationale et les mesures nationales en vue d'une gestion respectueuse de l'environnement et d'une protection des eaux transfrontières, tant des eaux de surface que des eaux souterraines. En outre, elle offre une plateforme intergouvernementale pour le développement et la promotion de la coopération transfrontière au quotidien.

Le présent Guide pour l'application de la Convention sur l'eau constitue un commentaire des dispositions de la Convention. Il fournit des explications sur les exigences d'ordre juridique, procédural, administratif, technique et pratique de la Convention, en vue d'assurer une mise en œuvre adéquate. Il vise à renforcer la compréhension de la Convention des États parties et futures parties à la Convention, des partenaires internationaux, des organisations non gouvernementales et des milieux universitaires.

Service de l'information
Commission économique pour l'Europe de Nations Unies

Palais des Nations
CH - 1211 Genève 10, Suisse
Téléphone: +41(0)22 917 44 44
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Internet: <http://www.unece.org>

