

Policy Brief n°2

February 2015

Boisson de Chazournes L., Professeur, Faculté de droit, UniGe
Tignino M., Maître-assistante et Coordinatrice, Plateforme
pour le droit international de l'eau douce, Faculté de droit, UniGe
Sangbana K. Assistant de recherche et d'enseignement, Plateforme
pour le droit international de l'eau douce, Faculté de droit, UniGe

Entry into force of the Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (1997)

Teaser

The entry into force of the Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (United Nations 1997 Convention) on 17 August 2014 constitutes a major milestone for water international law development.

This Convention was adopted on 21 May 1997 by the United Nations' Member States of the General Assembly. Seventeen years were necessary for thirty five countries to ratify it as stipulated by Article 36 of the Convention¹. The extended elaboration process of the Convention within the United Nations, from 1974 to 1997, as well as the delay before its entry into force, reflects the reluctances of Member States to be tied by a universal framework in terms of the management and protection of international watercourses.

Such reluctances have been overcome, and the 1997 Convention entered into force. More than just its normative content, quite customary of the Convention, the added value of this text holds in the challenges related to shared water resources that it will help to overcome. The Convention will facilitate the harmonisation of water management and protection practices of international water courses. It will bring corrections to asymmetrical relations between neighbouring states. It also lays out a reference framework for international agreements negotiations. The 1997 Convention entering into force, as well as expected related amendments to the UN Economic Commission for Europe's (UNECE) Convention of the Protection and Use of Transboundary Watercourses and Lakes (The 1992 Convention below), it is expected that the universal regime for transboundary water management will be strengthened.

¹ Selon l'article 36.1: « La présente Convention entrera en vigueur le quatre-vingt dixième jour suivant la date du dépôt du trente cinquième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. » Voir l'annexe 1 pour la liste des États signataires et des États qui ont ratifié la Convention de 1997.

Émulation et harmonisation des pratiques en matière de gestion et protection des ressources en eau transfrontières

Le texte de la Convention de 1997 est le résultat des travaux menés par la Commission du droit international (CDI) pendant vingt ans, de 1974 à 1994. En 1991, un premier projet de 32 articles a été adopté par la CDI. Plusieurs gouvernements ont fait part de leurs observations sur ce premier projet². En 1994, la CDI a adopté un projet de 33 articles et une résolution sur les eaux souterraines transfrontières³. Le projet d'articles de 1994 a été soumis à un groupe de travail formé de plénipotentiaires qui s'est réuni en octobre 1996 et en mars-avril 1997. Après avoir surmonté de nombreuses difficultés, le Groupe de travail a réussi à adopter un texte qui a, toutefois, dû faire l'objet de votes. Le projet de convention a ensuite été adopté par les membres de l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 mai 1997.

La Convention des Nations Unies de 1997 est une Convention-cadre. Elle fournit les bases conceptuelles et normatives d'un régime juridique de portée universelle sur les cours d'eau internationaux. Les principes et les règles énoncés par cet instrument servent de fondations pour des régimes régionaux ou spécifiques à un cours d'eau ou à un bassin. L'un des buts de la Convention de 1997 est celui de fournir un cadre normatif pour guider le développement d'accords régionaux ou subrégionaux, prenant en compte les spécificités de chaque bassin ou sous-bassin⁴. Divers accords internationaux ont déjà été développés sur la base du Projet d'articles de la CDI de 1994 et de la Convention de 1997. Tel est le cas de l'Accord sur la coopération pour le développement durable du bassin du fleuve Mékong de 1995, du Protocole révisé sur les cours d'eau partagés dans la Communauté de développement de l'Afrique australe de 2000, ou encore de la Charte de l'eau du bassin du Niger de 2008.

La Convention de 1997 et les piliers de gestion et protection des cours d'eau internationaux

La Convention de 1997 fournit les bases normatives nécessaires à l'édification d'un régime harmonisé. Cette approche s'articule autour de cinq piliers: i) les principes liés au partage des eaux ; ii) le devoir de coopération des États riverains ; iii) la protection de l'environnement ; iv) le principe de la participation du public ; v) les mécanismes de prévention et de règlement des différends.

i) Les principes liés au partage des eaux

Le partage des eaux transfrontières est gouverné par deux principes : celui de l'«utilisation et participation équitables et raisonnables»⁵, ainsi que l'« obligation de ne pas causer de dommages significatifs» aux autres États du cours d'eau⁶.

Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable étant formulé de manière générale, sa mise en œuvre exige que les États tiennent compte de facteurs propres à un cours d'eau international donné et aux besoins et aux utilisations des États du cours d'eau en question. Ainsi l'article 6 de la Convention des Nations Unies de 1997 fournit une liste

² Annuaire de la CDI, 1993, vol. II (1), pp.93-143.

³ Annuaire de la CDI, 1994, vol. II (2), pp.187-191.

⁴ A cet égard, il faut souligner que l'article 3.3 de la Convention de 1997 prévoit que les États du cours d'eau peuvent conclure des « accords de cours d'eau » qui « appliquent et adaptent les dispositions de la présente Convention aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau ».

⁵ Le principe de l'utilisation et participation équitables et raisonnables est énoncé à l'article 5 de la Convention, et précisé à l'article 6. Ce dernier indique des facteurs pertinents à prendre en compte dans l'application de l'article 5 : «1. Les États du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. 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. 2. Les États du cours d'eau participent à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. Cette

participation comporte à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau et le devoir de coopérer à sa protection et à sa mise en valeur, comme prévu dans les présents articles.»

⁶ On retrouve le second principe proclamé à l'article 7 : «1. Lorsqu'ils utilisent un cours d'eau international sur leur territoire, les États du cours d'eau prennent toutes les mesures appropriées pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau. 2. Lorsqu'un dommage significatif est néanmoins causé à un autre État du cours d'eau, les États dont l'utilisation a causé ce dommage prennent, en l'absence d'accord concernant cette utilisation, toutes les mesures appropriées, en prenant en compte comme il se doit les dispositions des articles 5 et 6 et en consultation avec l'État touché, pour éliminer ou atténuer ce dommage et, le cas échéant, discuter de la question de l'indemnisation. »

indicative et non limitative de facteurs à prendre en compte. Parmi ceux-ci, il y a les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques ; les besoins économiques et sociaux des États du cours d'eau ainsi que la prise en compte de la population tributaire du cours d'eau au sein de chaque État riverain.

L'article 7 de la Convention énonce l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau. Ce devoir dérive de l'obligation de portée plus générale, à la charge des États, de ne pas porter atteinte, par leurs activités, au territoire des autres États. Cette obligation implique la nécessité non seulement d'adopter des normes et mesures appropriées pour prévenir un dommage, mais aussi d'exercer un certain degré de vigilance à l'égard des activités des opérateurs tant publics que privés⁷.

Le rapport entre l'utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau et l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux États riverains a été, et continue d'être, âprement discuté. Le fait de prévoir une lecture intégrée de ces deux principes semble la manière la plus adaptée de permettre aux États de parvenir à un accord sur l'utilisation d'un cours d'eau international.

Il peut y avoir des situations dans lesquelles les États riverains avancent des prétentions d'utilisation qui ne pourront pas toutes être satisfaites. Lorsque le volume ou la qualité de l'eau d'un cours d'eau est tel qu'il ne permet pas à tous les États du cours d'eau de couvrir leurs besoins, il en résulte un "conflit d'utilisations". L'article 10 de la Convention vise expressément les cas de conflit entre différentes utilisations d'un même cours d'eau et précise qu'il n'y a pas de hiérarchie dans les utilisations. Ce même article indique qu'une "attention spéciale" doit être accordée à « la satisfaction des besoins humains essentiels ». De ce fait, dans le cas des conflits entre les utilisations, la notion de "besoins humains essentiels" revêt une importance primordiale, puisqu'elle constitue une exception à l'absence de hiérarchie.

ii) L'obligation générale de coopérer

L'obligation générale visée à l'article 8 de la Convention des Nations Unies de 1997, peut se matérialiser de plusieurs manières, notamment par des « mécanismes ou commissions mixtes » (art. 8 et 24), un " échange régulier de données et d'informations" sur l'état du cours d'eau (art. 9) ou encore la « notification de mesures projetées » (art. 11 à 19). Selon les bassins, la coopération sera plus ou moins étroite.

La Convention de 1997, après avoir rappelé le devoir général de coopération entre les États riverains, consacre l'obligation qui pèse sur les États de procéder à la notification et à la consultation de bonne foi en cas des mesures projetées sur un cours d'eau international. Ces obligations visent à protéger les États riverains d'actions d'autres États susceptibles de leur causer des dommages. L'obligation de notification est liée à celle de la consultation qui oblige à procéder à des échanges de vue avec l'État potentiellement affecté par le projet envisagé. En précisant l'obligation de coopération, la notification et la consultation contribuent également à la mise en œuvre du principe de l'utilisation équitable et raisonnable. Ces deux obligations permettent à chaque État du cours d'eau de prendre dûment en compte les préoccupations, voire les exigences des autres États en matière d'utilisation et de protection des ressources en eau.

En outre, l'apport de la Convention de 1997 en matière de notification et consultation consiste à expliciter et à décrire en détail l'ensemble de ces deux obligations en matière de mesures projetées. En cela, la Convention contribue à une mise en œuvre consensuelle d'une utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international, sans causer de dommages significatifs à d'autres États.

⁷ Voir l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine/Uruguay)*, C.I.J. Recueil 2010, par.197. Dans cette affaire, la Cour a analysé l'obligation de ne pas causer un dommage significatif à la lumière du principe de la *due diligence*. Selon la Cour, cette dernière « implique la nécessité non seulement d'adopter les normes et mesures appropriées, mais encore d'exercer un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle administratif des opérateurs publics et privés, par exemple en assurant la surveillance des activités entreprises par ces opérateurs, et ce, afin de préserver les droits de l'autre partie ». En outre, la Cour internationale de justice a évoqué le caractère coutumier de l'obligation de ne pas causer de dommage significatif dans son avis consultatif de 1996 relatif à la *Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires*. En 1996, la Cour a souligné « 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 » (par.29).

iii) La protection de l'environnement

La quatrième partie de la Convention, intitulée « Protection, préservation et gestion », contient les dispositions « environnementales » de la Convention. L'obligation pour les États de protéger et de préserver l'environnement des cours d'eau se concrétise par quatre dispositions concernant la protection et la préservation des écosystèmes des cours d'eau internationaux (art. 20), la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution (art. 21), l'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles dans un cours d'eau (art. 22), et la protection et la préservation du milieu marin (art. 23). Ces dispositions doivent être interprétées comme imposant "une norme de diligence raisonnable aux États du cours d'eau"⁸. Ce critère implique une flexibilité qui permet de tenir compte des capacités des États concernés ainsi que de la variabilité des écosystèmes.

iv) La participation du public

Les instruments conventionnels relatifs à la gestion et la protection des cours d'eau internationaux définissent avant tout des droits et obligations étatiques. Les droits des individus sont rarement appréhendés par ces instruments. La Convention des Nations Unies de 1997 prévoit toutefois une disposition innovante qui vise expressément les droits des particuliers. L'article 32 permet aux ressortissants d'un État l'accès à toute procédure juridictionnelle ou administrative, en cas d'un dommage transfrontière significatif résultant d'activités liées à un cours d'eau international. Il s'agit d'un principe fondamental selon lequel les États du cours d'eau doivent donner accès à leurs procédures juridictionnelles et administratives sans discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu où le dommage s'est produit.

v) La prévention et le règlement des différends

Lors d'un différend lié à l'utilisation ou à la protection des ressources en eau partagées, les États sont tenus de rechercher une solution par des moyens pacifiques qui incluent la négociation, l'enquête, la médiation ou la conciliation. Un différend peut aussi être soumis à un organisme de bassin, à l'arbitrage ou à la Cour internationale de Justice⁹. Les États demeurent donc libres dans le choix des moyens de régler leurs différends. Ce choix peut se révéler difficile dans la mesure où ils doivent recevoir l'accord de toutes les parties au litige.

La Convention de 1997 introduit un élément novateur en ce qu'elle prévoit en son article 33.3 un mécanisme d'enquête susceptible d'être déclenché sur initiative unilatérale, suite à la naissance d'un différend. Ainsi avec l'entrée en vigueur de la Convention, il sera possible d'instituer une Commission d'enquête pour régler un différend en matière d'utilisation et de protection des ressources en eau partagées.

D'après l'article 33.8 de la Convention de 1997, la Commission d'enquête a de larges pouvoirs. Elle ne se limite pas à établir des faits mais peut aussi formuler des recommandations en vue d'un règlement équitable du différend. La Commission peut exiger de se rendre sur le territoire d'un État afin d'inspecter les installations, établissements, équipements, constructions ou accidents topographiques intéressant l'enquête. Elle adopte ensuite un rapport motivé comportant les conclusions et les recommandations qu'elle juge appropriées. Ainsi, le recours à cette Commission peut permettre aux États intéressés de régler leur différend à l'amiable et de manière équitable.

La Convention de 1997 et la Convention de la CEE-ONU de 1992

La Convention de 1997 n'est pas le seul instrument à énoncer des principes généraux en matière de ressources en eau transfrontières. A cet égard, le rôle de la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux* (ci-après la Convention d'Helsinki de 1992), adoptée sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) en 1992, doit être souligné. Cette

⁸ S. McCaffrey, « La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation : perspectives et embûches », in Salman M.A. Salman, Boisson de Chazournes L. (éd.), *Cours d'eaux internationales - Renforcer la coopération et gérer les différends* : Washington D.C., 1998 p. 27.

⁹ Article 33.2 de la Convention de 1997.

Convention a une incidence sur le développement de principes de droit international de l'eau. À l'échelon des bassins, la Convention d'Helsinki a favorisé et servi de cadre de référence à l'adoption d'accords tels la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube du 29 juin 1994¹⁰, la Convention pour la protection du Rhin du 12 avril 1999¹¹ et les accords relatifs à la protection de l'Escaut et de la Meuse conclus le 26 avril 1994 et modifiés le 3 décembre 2002¹². En outre, la Directive de l'Union européenne établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau adoptée en 2000, prend également en compte cette Convention¹³.

De plus, grâce aux amendements des articles 25 et 26 de cette Convention, les États Membres de Nations Unies qui ne relèvent pas de la région de la CEE-ONU peuvent devenir Parties à la Convention d'Helsinki¹⁴. Tout État Membre des Nations Unies aura ainsi la possibilité d'accéder à cette Convention. Des États tels la Tunisie et l'Iraq, déjà Parties à la Convention des Nations Unies de 1997, ont fait part de leur intérêt à rejoindre la Convention de la CEE-ONU de 1992. Au niveau paneuropéen, il faut rappeler que plusieurs États sont déjà Parties à la Convention de 1997 ainsi qu'à la Convention de 1992¹⁵.

Perspectives pour l'avenir

L'entrée en vigueur de la Convention de 1997 contribue à renforcer la gouvernance des ressources en eau transfrontières au plan universel. Elle a favorisé et continue de favoriser la conclusion d'accords entre États riverains d'un cours d'eau.

La Convention de 1997 encourage la mise en place d'accords internationaux et offre un cadre juridique de référence pour la négociation de ces accords. Elle a pour objet d'inciter les États riverains à conclure des accords de cours d'eau, « qui appliquent et adaptent les dispositions » de la Convention aux caractéristiques et aux utilisations particulières d'un cours d'eau international¹⁶.

En outre, lorsque de tels accords existent déjà, la Convention encourage les Parties à harmoniser ces accords avec les principes fondamentaux qu'elle énonce¹⁷.

Avec la Convention de la CEE-ONU de 1992, l'entrée en vigueur de la Convention de 1997 clarifie les contours des règles générales en matière d'eaux douces partagées, en renforçant le devoir de coopération entre les États riverains. Constituant une source centrale du droit international de l'eau, l'entrée en vigueur de la Convention de 1997 lui apporte une visibilité opérationnelle qui incitera les États à conclure des accords conformément aux principes qu'elle énonce.

Pour en savoir plus :

- L. Boisson de Chazournes, *Fresh Water in International Law*, Oxford University Press, 2013, 288 p.
-

¹⁰ Texte disponible sur <http://faolex.fao.org/docs/pdf/mul17444.pdf>

¹¹ Texte disponible sur <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995744/index.html>

¹² Textes disponibles sur <http://environnement.wallonie.be/legis/international/accord005.htm> et <http://environnement.wallonie.be/legis/international/accord004.htm>

¹³ Voir L. Boisson de Chazournes, M. Tignino, *Droit international et eau douce*, Jurisclasseur, Fascicule 2900, 2012, par.29.

¹⁴ D'autres conventions adoptées sous l'égide de la CEE-ONU ont été ouvertes à tous les États Membres des Nations Unies. C'est le cas de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) et la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo).

¹⁵ C'est le cas notamment de l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la France, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, l'Ouzbékistan, le Portugal, la Suède, la Norvège et les Pays-Bas.

¹⁶ Selon l'article 3.3 de la Convention de 1997 : « Les États du cours d'eau peuvent conclure un ou plusieurs accords, ci-après dénommés « accords de cours d'eau », qui appliquent et adaptent les dispositions de la présente Convention aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau ».

¹⁷ Selon l'article 3 (2) : « les Parties à des accords visés au paragraphe 1 peuvent, si besoin est, envisager de mettre lesdits accords en harmonie avec les principes fondamentaux de la présente Convention ».

- L. Boisson de Chazournes, C. Leb, M. Tignino (dir.), *International Law and Freshwater: the Multiple Challenges*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013, 496 p.
-
- M. Tignino et K. Sangbana (dir.), *La participation du public et la gestion des ressources en eau : où en est le droit international ?*, Actes du colloque tenu au Palais des Nations le 13 décembre 2013, UNESCO, Programme Hydrologique International.

For more information, please contact

Geneva Water hub

research@genevawaterhub.org

Annexe 1 – Liste des états signataires et des états qui ont ratifié la Convention de 1997

États signataires

Paraguay

Venezuela

Yémen

États qui ont ratifié la Convention de 1997

Afrique du Sud

Allemagne

Bénin

Burkina Faso

Côte d'Ivoire

Danemark

Espagne

Finlande

France

Grèce

Guinée Bissau

Hongrie

Irlande

Italie

Jordanie

Liban

Libye

Luxembourg

Maroc

Monténégro

Namibie

Niger

Nigeria

Norvège

Ouzbékistan

Palestine

Pays-Bas

Portugal

Qatar

République arabe
syrienne

Royaume-Uni de Grande
Bretagne et d'Irlande de
Nord

Suède

Tchad

Tunisie

Vietnam

Annexe 2 – Carte du statut de la Convention de 1997

