

# Premier Forum international de l'environnement à l'intention des organismes de bassin

## Document thématique No. 3

### Thème 3 : Lois et règlements

#### Contexte:

L'eau est une ressource internationale. Elle traverse les frontières sans se soucier des considérations politiques ou diplomatiques et, dans son état naturel, elle obéit seulement aux lois que lui impose la nature. Lorsque les ressources en eau subissent un morcellement artificiel ou sont subordonnées à des plans de gestion, les lois de la nature peuvent entrer en conflit avec celles des hommes.

Il existe dans le monde plus de 260 cours d'eau et plus de 270 aquifères souterrains partagés entre plusieurs Etats. A eux seuls, les cours d'eau internationaux traversent le territoire d'au moins 145 Etats. Parmi ces Etats, vingt-et-un pays ont leur territoire entièrement couvert par un bassin fluvial et trente-trois pays supplémentaires ont 95% de leur territoire couvert par un tel bassin. Etant donné la vaste étendue géographique couverte par les ressources mondiales en eau douce, il est clair que presque tous les pays sont reliés sur le plan hydrologique à leurs pays voisins.

Les cours d'eau internationaux et les aquifères transfrontières subissent à l'heure actuelle des pressions concurrentes croissantes, exercées par les populations humaines et par les secteurs liés à l'environnement. Près de la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui dans les limites géographiques d'un bassin fluvial qui traverse une frontière internationale. Un même nombre de personnes répondent à leurs besoins quotidiens en eau en prélevant de l'eau dans la nappe phréatique, qui est transfrontière par nature. Le résultat est que les eaux transfrontières sont aujourd'hui surexploitées, pour répondre à une demande qui ne cesse de croître en matière d'irrigation, de production d'électricité, de navigation, de lutte contre les crues et d'activités de loisir, de même que pour assurer la viabilité des poissons, des végétaux et de la faune sauvage. Le défi à relever est de trouver un équilibre entre l'eau utilisée pour les hommes et pour les activités économiques, et

l'eau utilisée pour assurer l'intégrité des écosystèmes et la viabilité de l'environnement.

Le droit international de l'eau contemporain est un outil utilisé par les Etats pour gérer et distribuer de manière pacifique les ressources en eau qui traversent des frontières internationales. Tandis que les principes de fond du droit international établissent des normes et des directives en matière de distribution, d'utilisation et de protection des ressources en eau transfrontières, les règles de procédure fournissent aux Etats des moyens de promouvoir une coopération et une coordination dans le domaine de la gestion des ressources en eau partagées.

De manière significative, le droit international de l'eau a évolué d'une origine axée sur les hommes et sur le commerce, pour s'étendre à d'autres questions importantes, comme la protection de l'environnement. De plus en plus, les accords internationaux relatifs à l'eau tiennent compte de la protection et de la viabilité de l'environnement. Par ailleurs, plusieurs pays ont adopté des lois et des règlements visant à trouver un équilibre entre les considérations socio-économique et environnementales, dans le cadre de la mise en valeur et l'utilisation des ressources en eau. Le droit de l'eau, au niveau national comme international, commence aussi à aborder les problèmes d'environnement spécifiques liés à l'utilisation et à la gestion des eaux souterraines.

#### Principales questions:

##### Une intégration adéquate des considérations environnementales

De nombreux régimes internationaux (et nationaux) relatifs à la gestion de l'eau ne prennent pas suffisamment en compte les considérations environnementales, ou ignorent certains éléments fondamentaux d'une gestion durable des ressources en eau au profit des hommes et de l'environnement. Ces éléments incluent la prévention et la réduction de la

pollution, l'évaluation de l'impact sur l'environnement, les débits écologiques minimums, et la mise en valeur et la préservation des écosystèmes et des services écosystémiques.

Certains principes et mécanismes sont consacrés dans des accords multilatéraux sur l'environnement (AME), tels que la Convention sur la diversité biologique ou la Convention de Ramsar sur les zones humides, ou dans des objectifs mondiaux de politique générale, tels que les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Cependant, le droit est parfois loin derrière d'autres sciences, telles que l'économie ou l'écologie des services écosystémiques, en termes de reconnaissance et de hiérarchisation des avantages retirés grâce à une approche fondée sur les services écosystémiques dans un contexte transfrontière.

Il existe souvent de grandes différences entre les Etats qui partagent un bassin hydrographique, en ce qui concerne leur niveau de développement économique, pouvant aboutir à des objectifs différents de protection des écosystèmes au sein d'un même bassin hydrographique. De nombreux systèmes juridiques nationaux maintiennent également une différence de traitement entre la gestion des ressources en eau douce au profit des hommes et du développement économique, d'une part, et la gestion de ces mêmes ressources au profit des espèces, des habitats et des écosystèmes, d'autre part.

Les avantages retirés de l'intégration des considérations environnementales dans le droit de l'eau à tous les niveaux sont nombreux et comprennent des avantages économiques, des avantages sociaux, des avantages pour la santé humaine et des avantages évidents pour l'environnement. Une telle intégration nécessite de réviser certains accords existants, ou d'élaborer des nouveaux accords internationaux entre les Etats qui partagent un bassin hydrographique. Dans certains cas également, une gestion plus intégrée à l'échelle du bassin hydrographique nécessite d'ajouter des nouvelles Parties à un accord existant.

### **La situation unique des aquifères transfrontières**

Les eaux souterraines soulèvent de nombreuses questions juridiques particulières qui doivent être traitées dans le cadre de l'élaboration de nouveaux accords

#### **Encadré 1: L'accord sur l'aquifère de Guarani**

L'aquifère de Guarani est l'une des plus grandes réserves d'eaux souterraines du monde, couvrant une superficie de plus d'un million de kilomètres carrés, contenant plus de 30 000 kilomètres cubes d'eau et située sous une région où vivent 92 millions de personnes, réparties dans quatre pays. La gestion d'un tel aquifère soulève plusieurs questions juridiques, y compris celles de la souveraineté territoriale, de la responsabilité des Etats en cas de pollution ou de dégradation des processus d'alimentation et d'écoulement des eaux souterraines, du règlement des différends, des structures institutionnelles, et d'un suivi et d'un échange d'informations.

L'Accord sur l'aquifère de Guarani est axé sur le principe fondamental selon lequel chaque pays dispose d'un droit de souveraineté sur la partie de l'aquifère située sur son territoire, sous réserve de l'application du droit international et du droit interne en vigueur et de l'obligation de promouvoir la conservation et la protection de l'environnement de l'aquifère, afin d'assurer une utilisation multiple, raisonnable, durable et équitable de ses ressources en eau (articles 2 à 4). L'Accord prévoit également des dispositions concernant l'échange d'information et la coopération dans le cadre de l'élaboration de projets et du recensement de zones critiques nécessitant un traitement particulier (articles 8, 13 et 14). L'Accord met en place une Commission et un mécanisme de règlement des différends dans le cadre du régime existant établi par le Traité sur le bassin hydrographique de Prata (articles 15 à 19). Bien que l'Accord ne prévoit aucune disposition expresse sur la protection des processus d'alimentation et d'écoulement des eaux souterraines, l'obligation générale de promouvoir la conservation des ressources en eau et la référence faite dans le préambule au Projet d'articles sur les aquifères transfrontières de la Commission du droit international pourraient créer une telle obligation.

*Sources: Accord sur l'aquifère de Guarani (2010); Sindico, The Guarani Aquifer System, 13 Int'l Community L. Rev. 255 (2011).*

internationaux ou de l'application d'accords existants, en particulier dans le domaine du droit de l'environnement. Les eaux souterraines sont généralement plus vulnérables à la pollution et à d'autres formes de contamination que les eaux superficielles. Lorsqu'un aquifère devient contaminé, il peut être inutilisable pendant plusieurs années,

plusieurs décennies, voire même plus longtemps encore.

Comme souligné dans le Projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières, élaboré par la Commission du droit international (CDI), la protection de la zone de réalimentation d'un aquifère est une composante cruciale de toute mesure prise pour assurer la durabilité et la viabilité d'un aquifère, au profit des hommes et de l'environnement.

Un petit nombre d'instruments seulement traitent directement de l'utilisation, de la distribution et de la protection des aquifères transfrontières, comparé au nombre

d'instruments consacrés aux eaux superficielles. Cependant, l'absence de tels instruments crée des opportunités de mettre en place des lois et des accords 'écologiques' relatifs à la gestion des eaux souterraines transfrontières, en plus de la gestion des eaux superficielles transfrontières (Encadré 1). Il est important d'examiner dans quelle mesure et de quelle manière la gestion des aquifères transfrontières peut être intégrée dans les accords existants relatifs aux eaux superficielles.

### **Mise en œuvre et respect effectifs des accords internationaux**

De nombreux accords relatifs aux ressources en eau contiennent des dispositions qui promeuvent une gestion durable et écologiquement viable des ressources en eau, mais ces dispositions ne sont pas souvent appliquées sur le terrain, pour différentes raisons, y compris à cause d'une opposition politique, du maintien du statu quo législatif, ou d'un manque de capacités. L'application effective des accords internationaux en droit interne nécessite d'adopter une législation nationale compatible avec les obligations internationales et de mettre en œuvre et d'assurer le respect de cette législation.

Les organismes de bassin se trouvent au centre de cette interaction entre les obligations internationales contractées par les Etats riverains et les mesures prises par les pays membres des organismes de bassin pour s'acquitter de leurs obligations internationales. Lorsque des Etats qui partagent un fleuve, un lac, un aquifère, ou un bassin hydrographique s'engagent dans la voie de la coopération internationale, ils doivent s'assurer que leurs législations nationales respectives sont compatibles avec les obligations prévues au niveau international, et qu'elles permettent l'application des dispositions prévues au niveau international. Les pays doivent ainsi examiner leur législation sur l'eau ou se rapportant à l'eau, et amender cette législation, selon que de besoin, en respectant les procédures nationales d'élaboration du droit. Ceci nécessite également de prendre des mesures qui évaluent les capacités requises pour mettre en œuvre et assurer le respect de leur législation nationale, notamment lorsque des Etats envisagent de négocier un accord sur un cours d'eau partagé avec des Etats riverains.

#### **Encadré 2 : Le bassin d'Amu Darya**

Le bassin hydrographique d'Amu Darya est un cas particulier en matière de gestion des eaux transfrontières. L'Union soviétique avait mis en place un système visant à optimiser l'utilisation de l'eau à des fins de production d'électricité et d'irrigation. Les zones situées en amont devaient s'abstenir d'utiliser de l'eau à des fins de production d'électricité en hiver, afin d'assurer un approvisionnement suffisant en eau à des fins d'irrigation en aval. De leur côté, les zones riches en combustibles fossiles situées en aval devaient fournir de l'électricité aux zones situées en amont.

Après la dissolution de l'Union soviétique, la gestion du bassin d'Amu Darya a été répartie entre quatre pays, chacun mettant en avant ses propres intérêts. Il n'était plus dans l'intérêt des Etats situés en amont de s'abstenir de produire de l'électricité, pour pouvoir fournir de l'eau aux Etats situés en aval.

Pour résoudre des conflits inévitables, il était nécessaire de remplacer le système de gestion centralisée de l'Union soviétique par un système basé sur un accord international. La mise en place d'un régime efficace de gestion du bassin d'Amu Darya s'est avérée difficile, car les quotas établis par l'Union soviétique assuraient un approvisionnement en eau beaucoup plus substantiel au profit des Etats situés en aval, à des fins d'irrigation, et n'incluaient pas l'Afghanistan, qui est une source et un utilisateur important des ressources en eau du bassin hydrographique. Les conflits armés et l'instabilité en Afghanistan continuent d'empêcher ce pays de participer pleinement au régime international de gestion du bassin d'Amu Darya.

*Source: UNEP/ENVSEC, Environment and Security in the Amu Darya Basin (2011).*

## **Prévention et règlement effectifs des différends**

La gestion des eaux transfrontières peut être une question contentieuse, notamment dans un contexte de stress hydrique accru. Des conflits peuvent survenir entre différentes utilisations et/ou différents utilisateurs de l'eau. L'absence de gestion adéquate des problèmes d'environnement, tels que la pollution transfrontière de l'eau, peut aussi générer des conflits. Les perceptions erronées et les mauvaises interprétations du droit de l'eau et des droits et obligations qui en découlent, peuvent aussi exacerber les conflits et empêcher leur résolution.

Un régime juridique efficace devrait tenir compte des sources potentielles de conflit et mettre en place des mécanismes efficaces pour résoudre ces conflits, tels que des procédures de règlement des différends qui tiennent compte des intérêts conflictuels en présence. Ces procédures pourraient inclure des techniques de règlement extrajudiciaire des différends, telles que la négociation, la médiation et la recherche d'un consensus, afin de créer un rapport de confiance et de faciliter le dialogue entre les parties concernées. Les procédures de règlement des différends devraient définir clairement les droits et les obligations juridiques des parties, pour éviter tout malentendu ou interprétation contradictoire. Les procédures de règlement des différends devraient aussi assurer un partage équitable des avantages retirés et des coûts supportés dans le cadre d'une coopération internationale.

L'existence de données environnementales robustes peut aider, dans certains cas, à contourner les positions politiques préexistantes et les réticences exprimées à l'égard d'une gestion conjointe effective de ressources en eau spécifiques. L'importance accordée à la dimension humaine des problèmes d'environnement et à la nécessité d'assurer une gestion respectueuse de l'environnement peut aider à réorienter et à résoudre les conflits apparents entre les besoins des hommes et de l'environnement.

A certains égards, les problèmes d'environnement transfrontières fournissent des occasions – il a été démontré que les Etats trouvent plus facile de coopérer entre eux pour gérer des problèmes de qualité de l'eau plutôt que des problèmes de quantité d'eau –, notamment dans les zones arides. Ainsi, les accords internationaux conclus entre les Etats

### **Encadré 3 : Forum à l'échelle du bassin du fleuve Okavango**

Dans le bassin du fleuve Okavango, partagé entre l'Angola, le Botswana et la Namibie, les communautés se réunissent régulièrement dans le cadre d'un forum à l'échelle du bassin, pour partager leur expérience et leurs perspectives en matière de gestion du bassin fluvial.

Ce forum a été créé dans le cadre du Projet « chaque fleuve a son peuple », appuyé par la Commission permanente de l'eau du bassin du fleuve Okavango (OKACOM) et est composé de 10 représentants communautaires de chaque Etat riverain, qui se réunissent deux fois par an au niveau national et une fois par an à l'échelle du bassin fluvial. Le forum donne l'occasion d'accroître les connaissances sur l'état de différentes zones du bassin du point de vue socio-économique et écologique, et d'élaborer des plans d'action et des stratégies environnementales pour améliorer les moyens de subsistance des communautés tributaires du bassin.

Grâce à ce forum, les communautés peuvent obtenir des résultats sur le terrain et l'OKACOM appuie de plus en plus ce processus.

Source: [www.okacom.org](http://www.okacom.org)

qui partagent un bassin hydrographique, et qui abordent des questions telles que la réduction de la pollution, la protection des aires aquatiques et la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, pourraient encourager l'élaboration future d'accords sur des questions plus controversées.

### **Mesures éventuelles<sup>1</sup>:**

#### **Mettre en avant les questions environnementales**

Les informations disponibles jouent un rôle important dans le processus de révision du droit, au niveau national comme international. L'amélioration des connaissances scientifiques, techniques et juridiques sur l'importance que revêtent les questions environnementales dans le cadre d'une gestion des ressources en eau transfrontières et sur les liens existant entre les eaux superficielles et les aquifères pourrait encourager les négociateurs à aborder ces questions dans des nouveaux accords sur les bassins hydrographiques. Des forums internationaux tels que celui-ci pourraient attirer l'attention de la communauté internationale sur ces questions et permettre de communiquer les

informations disponibles aux parties prenantes et aux décideurs.

### **Fournir une assistance technique**

La fourniture d'une assistance technique aux organismes de bassin peut contribuer à l'intégration effective des considérations environnementales dans les régimes juridiques applicables aux bassins hydrographiques et dans la gestion des ressources en eau superficielle et en eau souterraine. Une telle assistance pourrait inclure une formation dans les domaines juridiques, scientifiques et pratiques, allant du règlement extrajudiciaire des différends au suivi et à l'évaluation. Un mécanisme éventuel pourrait être la création de centres de recherche et de formation dans le domaine du droit de l'eau et de son application, à l'échelle du bassin ou de la région.

### **Connaître les obligations internationales en vigueur**

Une meilleure connaissance des liens existant entre les obligations internationales en vigueur et le droit interne de l'eau pourrait aider les organismes de bassin et les Etats à mieux négocier et appliquer les accords internationaux et régionaux relatifs aux ressources en eau douce. Ceci pourrait être réalisé en faisant un inventaire systématique des liens existant entre les instruments internationaux et le droit interne, d'une manière générale mais aussi d'une manière spécifique, en se référant à des bassins hydrographiques particuliers partagés entre plusieurs Etats. Une telle approche pourrait aboutir à une méthodologie susceptible d'être utilisée par les Etats, ou de les inspirer, lorsqu'ils : a) évaluent rétrospectivement la compatibilité entre les dispositions de leur législation nationale sur l'eau et celles des accords internationaux en vigueur relatifs à l'eau; b) évaluent les répercussions de l'élaboration d'un nouvel accord international, négocié avec des Etats riverains qui partagent des ressources en eau douce, y compris des aquifères, sur leur droit interne de l'eau.

### **Conventions et principes juridiques internationaux**

Il est important d'assurer une plus grande participation des Etats et des parties prenantes à l'application d'autres conventions internationales et principes internationaux pertinents pour une gestion durable des bassins hydrographiques, tels que les principes

consacrés dans la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, dans la Convention CEE-ONU sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, ou dans le Projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières de la Commission du droit international.

### **Forums internationaux**

Les forums internationaux peuvent avoir une fonction importante, en donnant l'occasion aux organismes de bassin d'examiner des problèmes juridiques et de recueillir et de diffuser des informations sur les enseignements tirés dans le cadre de la mise en œuvre des régimes applicables à certains bassins hydrographiques. Ainsi, dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), un atelier est organisé chaque année depuis cinq ans, pour donner l'occasion aux représentants des organismes de bassin de partager des données d'expérience et de trouver des solutions durables. Le présent forum pourrait avoir un rôle semblable à l'échelle mondiale.

---

<sup>1</sup> Cette liste n'est pas exhaustive. Elle vise simplement à orienter les discussions et à indiquer des mesures éventuelles qui, si elles étaient appliquées, pourraient aider les organismes de bassin dans leurs travaux partout dans le monde et renforcer la gouvernance en matière d'eau dans son ensemble.