



**Conseil Économique
et social**

Distr.
GENERALE

MP.WAT/2000/4
21 décembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION SUR LA
PROTECTION ET L'UTILISATION DES COURS D'EAU
TRANSFRONTIÈRES ET DES LACS INTERNATIONAUX

Deuxième réunion,
La Haye (Pays-Bas), 23-25 mars 2000
Point 5 c) de l'ordre du jour provisoire

**LA NÉCESSITÉ D'UNE STRATÉGIE ET D'UN CADRE POUR CONTRÔLER
L'APPLICATION DES ACCORDS SUR LES EAUX TRANSFRONTIÈRES
ET DE DIRECTIVES SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC
À LA GESTION DE L'EAU**

1. Sur la base d'une proposition de la délégation néerlandaise, le Bureau a décidé, à sa deuxième réunion tenue en janvier 1999, d'inclure dans le plan de travail entrepris au titre de la Convention un projet commun CEE-PNUE sur une stratégie et un cadre pour contrôler l'application de la Convention et un projet de directives sur la participation du public à la gestion de l'eau, projet qui serait placé sous la direction des Pays-Bas.
2. Le Bureau a également décidé que les résultats du projet seraient communiqués aux Parties à la Convention à leur deuxième réunion, au Forum mondial sur l'eau et au Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à des fins d'examen et de suivi.

GE.99-33256 (F)

3. Les travaux sur ce projet ont été entrepris par un groupe d'experts invités, siégeant tous à titre personnel (voir les documents MP.WAT/2000/5 et 6). M. W. Kakebeeke (Pays-Bas) a été nommé directeur du projet. Mme P. Wouters (consultante, Université de Dundee, Royaume-Uni) a rédigé le document sur la stratégie et le cadre pour contrôler l'application de la Convention (MP.WAT/2000/5 et Add.1). Le projet de directives sur la participation du public à la gestion de l'eau (MP.WAT/2000/6 et Add.1) a été établi par Mme N. Bouman (consultante, Université de technologie de Delft, Pays-Bas). Des représentants des secrétariats de la CEE et du Bureau régional du PNUE pour l'Europe ont contribué à la rédaction des deux documents et ont fourni des services de secrétariat.

4. Le groupe d'experts invités a tenu deux réunions d'une durée de deux jours à Genève, l'une les 10 et 11 mai et l'autre les 6 et 7 septembre 1999. Des réunions supplémentaires des deux secrétariats, du directeur de projet et des consultants ont également eu lieu à Genève.

5. À sa deuxième réunion tenue le 15 septembre 1999, le Groupe de travail de la gestion de l'eau s'est félicité de l'initiative prise et des progrès réalisés au titre de l'activité commune de la CEE et du PNUE. Il a recommandé que les travaux sur les deux questions soient poursuivis, et a prié le groupe de rédaction sur les priorités pour 2000-2003, dont les Pays-Bas sont le chef de file, d'insérer des projets d'éléments de programmes sur ces questions dans le nouveau projet de plan de travail pour examen par les Parties à leur deuxième réunion (MP.WAT/WG.1/1999/2, par. 21).

Projets de décision

6. À la lumière de cette recommandation, la Réunion des Parties souhaitera peut-être :

a) Accueillir avec satisfaction la stratégie et le cadre généraux pour des procédures d'examen de l'application des dispositions de la Convention (MP.WAT/2000/5 et Add.1) et le projet de directives sur la participation du public à la gestion de l'eau (MP.WAT/2000/6 et Add.1);

b) Inviter les gouvernements de la région européenne participant aux accords internationaux sur des bassins hydrographiques ou des lacs à envisager d'appliquer dans le contexte des accords auxquels ils sont parties, la stratégie et le cadre généraux pour l'examen de l'application des dispositions et le projet de directives sur la participation du public à la gestion de l'eau;

c) Recommander au Conseil d'administration du PNUE, lorsqu'il analysera la question de l'examen de l'application des dispositions et celle de la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, de prendre en considération la stratégie et le cadre généraux d'examen et le projet de directives sur la participation du public à la gestion de l'eau, ainsi que la nécessité de les compléter et de les appliquer à l'échelon mondial, en tenant compte des besoins et des particularités de chaque région;

d) Décider d'inclure dans le plan de travail pour 2000-2003 au titre de la Convention deux éléments de programme visant respectivement à i) élaborer un projet de procédure d'examen du respect des dispositions et ii) achever l'élaboration des directives sur la participation du public à la gestion de l'eau (pour plus de détails, voir les projets de décision figurant dans les documents MP.WAT/2000/5, 6 et 11);

e) Prier le Groupe de travail des aspects juridiques et administratifs de mener à bonne fin les travaux sur l'examen du respect des dispositions, conjointement avec le Groupe de travail de l'eau et de la santé et la Réunion des signataires du Protocole sur l'eau et la santé;

f) Prier le Groupe de travail de la gestion de l'eau de mener à bonne fin les travaux consacrés aux directives sur la participation du public;

g) Inviter le PNUE, le Bureau régional de l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le Bureau de la Réunion des signataires 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, le Bureau de la Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, et d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales concernées à participer à l'élaboration de ces directives;

h) Rendre hommage aux consultants et aux autres experts pour leur excellent travail;

i) Exprimer sa gratitude au Gouvernement néerlandais pour son aide financière destinée à soutenir le projet commun CEE-PNUE.

Annexe

**STRATÉGIE ET CADRE POUR LE RESPECT DES DISPOSITIONS
DES ACCORDS SUR LES EAUX TRANSFRONTIÈRES ET
PROJET DE DIRECTIVES SUR LA PARTICIPATION
DU PUBLIC À LA GESTION DE L'EAU**

Les fondements du projet commun CEE-PNUE¹

Introduction

1. L'importance économique et environnementale des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux dans la région de la CEE est reflétée par le fait qu'on y compte plus de 150 grands cours d'eau transfrontières et plus de 20 grands lacs internationaux. Une centaine d'aquifères transfrontières ont été recensés en Europe occidentale et centrale². Les eaux de surface et eaux souterraines transfrontières sont aussi un trait commun à d'autres régions du monde. Ainsi, plus de 245 bassins hydrographiques sont partagés par deux ou plusieurs États. Près de 40 % de la population mondiale et 50 % des terres dépendent ou profitent des eaux disponibles dans ces bassins hydrographiques³.

2. Pendant des décennies, ces eaux transfrontières ont joué un rôle économique important sans que l'on accorde une attention particulière à la notion de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière préjudiciable. La situation a changé au cours des dernières décennies en ce sens que les pays en sont venus à reconnaître largement le besoin et les avantages d'une coopération pour la protection et l'utilisation durable des cours d'eau transfrontières.

3. Dans la région de la CEE, la coopération relative aux eaux transfrontières a été initialement basée sur divers principes fondamentaux. En particulier au cours de la dernière décennie, la CEE, le PNUE et d'autres organisations ont prôné une approche régionale concertée pour résoudre les problèmes concernant l'eau, et ont contribué à la mise au point et à l'application d'un nouveau modèle de coopération tant au niveau européen qu'au niveau mondial : la prévention des différends portant sur l'eau, conformément aux principes de l'utilisation raisonnable et équitable des eaux transfrontières. Les principes et approches, comme le principe pollueur-payeur, le principe de précaution et l'approche écosystémique de la gestion de l'eau, sont devenus les pierres angulaires des efforts déployés pour assurer une utilisation durable des eaux transfrontières et protéger la santé et la sécurité de l'homme.

4. Conformément à l'approche écosystémique susmentionnée de la gestion de l'eau, l'ensemble du bassin hydrographique est considéré comme l'unité naturelle de gestion intégrée de l'eau. Par conséquent, pour assurer la gestion de bassins hydrographiques dans leur ensemble, il faudrait aussi protéger les zones côtières et l'environnement marin. Dans ce contexte, les recommandations formulées dans le présent document pourraient également être utiles à ceux qui s'occupent de la gestion des zones côtières et des mers.

5. Dans la région de la CEE, un certain nombre d'accords sur les eaux transfrontières conclus entre des États riverains ainsi que de recommandations, directives et codes de pratique adoptés par les États Membres de l'ONU ont servi de base pour l'élaboration d'une convention juridiquement contraignante : la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (ci-après dénommée Convention sur l'eau de la CEE), qui a été adoptée à Helsinki le 17 mars 1992 et est entrée en vigueur le 6 octobre 1996. Le 17 juin 1999, un protocole complémentaire à la Convention - Protocole sur l'eau et la santé - était adopté à Londres à l'occasion de la troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé.

6. Les enseignements tirés de l'expérience à l'échelle européenne pourraient s'avérer utiles à d'autres régions du monde, étant donné que la consommation d'eau douce pour des activités humaines (par exemple en tant qu'eau potable, à des fins d'irrigation, pour un usage industriel) à l'échelle mondiale a été multipliée par six entre 1900 et 1995 - soit plus de deux fois l'accroissement démographique - et que la pollution des cours d'eau, des lacs et des eaux souterraines est également devenue préoccupante pour de nombreux pays en développement. Près d'un tiers de la population mondiale vit déjà dans des pays connaissant des difficultés modérées à graves dans le secteur de l'eau. C'est en Afrique et en Asie occidentale que les problèmes sont les plus aigus, mais le manque d'eau représente déjà un grave obstacle à la croissance industrielle et socioéconomique dans de nombreuses autres régions. Un certain nombre de pays touchés partagent leurs ressources en eau avec les autres pays riverains des mêmes eaux transfrontières. Le règlement des différends portant sur l'eau exige, entre autres, des négociations avec les pays voisins et la participation des personnes intéressées à la prise de décisions sur des projets relatifs à l'eau ayant des incidences locales, nationales ou transfrontières.

I. CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX SUR L'EAU

7. Quelque 150 accords sur les eaux transfrontières sont actuellement en vigueur ou ont été signés récemment dans la région de la CEE. La plupart d'entre eux instaurent un cadre efficace de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière sur l'environnement⁴. Outre la Convention sur l'eau de la CEE, les instruments les plus remarquables sont la Convention de 1994 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube et la Convention sur la protection du Rhin élaborée récemment (Rotterdam, 22 janvier 1998), qui s'appliquent à des bassins hydrographiques communs à cinq pays ou plus. D'autres accords existants - conclus entre deux ou trois pays - sont en cours de révision dans le but de répondre à l'objectif de la Convention sur l'eau de la CEE.

8. Le succès de la Convention sur l'eau de la CEE, ainsi que de tous les accords bilatéraux et multilatéraux sur les eaux transfrontières, dépend de la mise en œuvre effective de la Convention, de son application et des mesures visant à en faire respecter les dispositions. Cependant, il convient de noter que le non-respect des dispositions de ce genre d'instruments est rarement le résultat de politiques délibérées, mais plutôt la conséquence de faiblesses de l'infrastructure administrative, économique ou technique. Outre ces faiblesses, il existe chez les États une réticence générale à s'en référer aux décisions prises par une tierce partie. Par conséquent,

et compte tenu des caractéristiques particulières des différends relatifs à l'environnement, une tendance se dessine dans les accords relatifs à l'environnement à instituer des "mesures positives" ou des mécanismes de renforcement de l'application des dispositions au lieu de s'appuyer sur des régimes traditionnels visant à contrôler l'application des dispositions des accords et à les faire respecter.

9. La Convention sur l'eau de la CEE, comme la plupart des autres accords internationaux, ne contient cependant pas de disposition portant expressément sur son application. Néanmoins, un certain nombre de dispositions de cette Convention visent à promouvoir la mise en œuvre des objectifs généraux qui y sont énoncés. Par exemple, les "dispositions applicables aux Parties riveraines", figurant dans la partie II de la Convention, portent sur une série de questions, notamment les consultations (art. 10), la surveillance et l'évaluation communes (art. 11), les activités communes de recherche-développement (art. 12), l'échange d'informations entre les Parties riveraines (art. 13), l'assistance mutuelle (art. 15) et l'information du public (art. 16).

10. Cependant, on ressent le besoin de prévoir des arrangements tant dans le cadre de la Convention sur l'eau de la CEE que de son Protocole sur l'eau et la santé pour favoriser plus efficacement le respect des dispositions (par exemple transfert de techniques, mécanismes financiers, renforcement des capacités) ainsi que d'adopter des procédures non conflictuelles, non judiciaires et consultatives pour l'examen du respect des dispositions. Le régime tendant à déterminer la non-conformité avec les dispositions du Protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, et l'établissement en 1997 du Comité d'application pour l'examen du respect des dispositions de la Convention de la CEE de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance constituent des exemples de ce genre de dispositions.

11. Les fondements de l'élaboration de dispositions de cette nature existent dans la Convention sur l'eau de la CEE proprement dite, par le biais des accords bilatéraux/multilatéraux pouvant être établis aux termes du paragraphe 1 de son article 9, qui dispose que :

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." (soulignement ajouté)

12. Le Protocole sur l'eau et la santé va au-delà des dispositions susmentionnées pour assurer la conformité avec ses objectifs et ses dates cibles. En dehors des termes de l'article 7 intitulé "Examen et évaluation des progrès accomplis" et l'article 8 relatif aux "systèmes d'intervention", le Protocole fixe des objectifs précis concernant le respect de ses dispositions dans l'article 15

intitulé, d'ailleurs, "Examen du respect des dispositions". Cet article demande, entre autres, aux Parties d'adopter des arrangements multilatéraux de caractère non conflictuel, non judiciaire et consultatif pour l'examen du respect des dispositions. Ces arrangements, qui seront pris par les Parties à leur première réunion, doivent également prévoir une participation appropriée du public.

13. Par conséquent, dans un premier temps, il est nécessaire d'adopter une stratégie et un cadre pour assurer le respect des dispositions de la Convention sur l'eau de la CEE et de son Protocole sur l'eau et la santé, sur la base desquels les "arrangements multilatéraux" susmentionnés pourront être pris dans un second temps. Ainsi, des modalités de participation appropriée du public pourraient être envisagées⁵ en tant que partie intégrante des activités sur le respect des dispositions. L'élaboration d'une stratégie et d'un cadre sur la participation du public à la gestion de l'eau constitue donc une étape importante des efforts déployés pour assurer le respect de la Convention et son Protocole. Ils contribueront aussi à faciliter la gestion de l'eau dans d'autres régions du monde, un objectif énoncé par les Parties à la Convention sur l'eau de la CEE dans leur Déclaration d'Helsinki (ECE/MP.WAT/2, annexe I).

II. PARTICIPATION DU PUBLIC

14. De plus en plus, les gouvernements acceptent le fait que doivent être ouverts les régimes relatifs à l'environnement et que toutes les parties prenantes doivent être associées au processus de prise de décisions. Le principe 10 de la Déclaration de Rio stipule que :

"La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leur collectivité, et avoir la possibilité de participer aux processus de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré."

15. En fait, une large participation du public à la prise de décisions et l'accès à l'information sur l'environnement constituent des éléments importants dans l'ensemble d'Action 21, parce que, associés à une plus grande responsabilité, ils occupent une place fondamentale dans le concept de développement durable. D'un point de vue mondial, de nombreux pays, tant développés qu'en développement, ont pris à cœur les concepts de participation du public et d'accès à l'information, tandis que d'autres ont à peine effleuré le sujet.

16. Sur le plan régional, la CEE s'est rapidement attaquée à l'étude de ces questions en mettant au point sa Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée à Aarhus en 1998 (ci-après dénommée Convention d'Aarhus). Il convient de noter que la Convention d'Aarhus s'appuie à la fois sur le principe 10 de la Déclaration de Rio et y fait référence dans son préambule.

17. Tout comme dans le cas de la question de l'application, un certain nombre de dispositions de la Convention sur l'eau de la CEE peuvent déjà être considérées comme favorables à la participation du public. Par exemple, l'article 16 stipule, entre autres, que les Parties riveraines veillent à ce que le public puisse avoir accès aux 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.

18. Pour réaliser ses objectifs et pour se doter des moyens de le faire, le Protocole sur l'eau et la santé franchit une nouvelle étape en demandant aux Parties d'assurer la participation du public au processus décisionnel (art. 6, par. 2). Aux termes du paragraphe 3 g) de l'article 16, les Parties, lors de leurs réunions, "... étudient s'il est nécessaire d'adopter d'autres dispositions concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès du public à une procédure de recours judiciaire et administratif contre les décisions relevant du présent Protocole à la lumière de l'expérience acquise en la matière dans d'autres instances internationales". Il convient de noter que la référence à d'"autres instances internationales" est plus vaste que la référence à la Convention d'Aarhus apparaissant dans une version antérieure du Protocole.

19. Une autre particularité du Protocole est la disposition nécessaire concernant la participation des ONG. L'alinéa f) du paragraphe 3 de l'article 16 stipule que les Parties "... fixent les modalités de participation d'autres organismes internationaux gouvernementaux et non gouvernementaux compétents à toutes les réunions et autres activités pertinentes aux fins du Protocole". Effectivement, les ONG internationales compétentes en matière de gestion des eaux transfrontières participent aux activités entreprises en vertu de la Convention. Certaines d'entre elles ont même été invitées à diriger l'élaboration future des éléments du programme de travail, comme ce fut le cas pour le projet en cours sur le respect des dispositions de la Convention et la participation du public ainsi que d'autres entreprises. La même remarque s'applique aux travaux entrepris en vertu du Protocole : les ONG internationales jouissant d'une expérience dans le domaine de l'eau et de la santé ont participé à la fois aux travaux de l'équipe spéciale qui a rédigé le Protocole et aux négociations sur ce dernier.

20. La Convention d'Aarhus, outre qu'elle exige un "accès à l'information sur l'environnement" (art. 4), demande aussi aux Parties de prendre les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration de plans et de programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable (art. 7).

21. Tout comme dans le cas du respect des dispositions, des arrangements peuvent être pris pour faire participer le public au processus décisionnel conformément à la Convention d'Aarhus, en mettant au point des accords bilatéraux/multilatéraux établis aux termes du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention de la CEE sur l'eau. À ce propos, il est nécessaire d'élaborer des directives pour faire en sorte que ce genre d'accords bilatéraux ou multilatéraux soit effectif.

22. En outre, la nécessité de mettre au point ce genre de directives devient évidente lorsque l'on examine les divers systèmes juridiques, les procédures juridiques en matière de participation du public et les traditions de participation du public dans les pays de la CEE, ainsi que les divers exemples concluants de participation du public, tels qu'exposés dans l'annexe du projet de directives (MP.WAT/2000/6/Add.1).

23. Par ailleurs, l'élaboration des directives est importante à la fois dans le cadre de la Convention sur l'eau de la CEE et dans un cadre plus général : celui de la participation du public à l'élaboration de plans de gestion de l'eau couvrant des bassins hydrographiques entiers et leurs relations pour protéger les zones côtières et l'environnement marin dans les autres régions du monde. Cette démarche est conforme aux objectifs de la Convention d'Aarhus qui est ouverte à la ratification par d'autres États que ceux de la région de la CEE (par. 3 de l'article 19) et à la décision 20/4 du Conseil d'administration du PNUE en date du 4 février 1999 priant le Directeur exécutif de rechercher, en consultation avec les gouvernements et les organisations internationales compétentes, les moyens de développer les capacités dans le domaine de l'information sur l'environnement et d'améliorer l'accès à cette information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, et d'envisager, à cet égard, divers modèles de législations, politiques et directives nationales. Ainsi, les directives apporteront aussi une contribution utile, entre autres, au Forum mondial sur l'eau et à la Conférence ministérielle sur l'eau qui se tiendra aux Pays-Bas en 2000, ainsi qu'à la stratégie mondiale pour l'eau douce du PNUE.

Notes

¹ Texte établi par les secrétariats de la CEE et du Bureau régional pour l'Europe du PNUE conformément à la décision prise par le Bureau de la Réunion des Parties à sa réunion de janvier 1999, et à la demande du groupe d'experts invités à sa réunion de septembre 1999.

² Communications récentes de l'équipe spéciale sur la surveillance et l'évaluation placée sous la direction des Pays-Bas. Voir également le document MP.WAT/2000/9 contenant les directives sur la surveillance et l'évaluation des cours d'eau transfrontières.

³ Cours d'eau internationaux : Renforcement de la coopération et de la gestion des conflits. Actes d'un séminaire de la Banque mondiale en date de 1998. Texte édité par Salman M.A. Salman et Laurence Boisson de Chazournes. Document technique de la Banque mondiale No 414. L'édition spéciale de 1999 de la série Eaux de la CEE (CEE/MP.WAT/3) contient la traduction russe des actes en question.

⁴ Il convient de noter que les termes "environnement" et "impact transfrontière" utilisés dans les conventions de la CEE ont un sens large. Aux termes de la Convention sur l'eau de la CEE et de son Protocole sur l'eau et la santé, 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".

⁵ Il importe de noter qu'il ne faudrait pas conclure qu'un mécanisme d'application des dispositions quel qu'il soit ne prévoyant pas expressément une participation du public est nécessairement voué à l'échec, ni estimer que la participation du public est une condition *sine qua non*.
