

A project funded by the United Nations Development Programme/Global Environment Facility (UNDP/GEF) and executed by the United Nations Office for Project Services (UNOPS)

Atelier Légal Et Institutionnel LTBP

Dispositions Légales et Institutionnelles
pour la Gestion de Bassins de Lacs et de
Fleuves: Questions à aborder dans une
convention et approches possibles

Date de sortie: Février 1998

Pollution Control and Other Measures to Protect Biodiversity in Lake Tanganyika (RAF/92/G32)

Lutte contre la pollution et autres mesures visant à protéger la biodiversité du Lac Tanganyika (RAF/92/G32)

Le Projet sur la diversité biologique du lac Tanganyika a été formulé pour aider les quatre Etats riverains (Burundi, Congo, Tanzanie et Zambie) à élaborer un système efficace et durable pour gérer et conserver la diversité biologique du lac Tanganyika dans un avenir prévisible. Il est financé par le GEF (Fonds pour l'environnement mondial) par le biais du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)”

The Lake Tanganyika Biodiversity Project has been formulated to help the four riparian states (Burundi, Congo, Tanzania and Zambia) produce an effective and sustainable system for managing and conserving the biodiversity of Lake Tanganyika into the foreseeable future. It is funded by the Global Environmental Facility through the United Nations Development Programme.



Par:
Mr Cormac Cullinan and Mr Stephen Hodgson, EnAct International under contract to MRAG
Ltd.
MRAG, 47 Prince's Gate, London SW7 2QA

Table des matières

1.	INTRODUCTION	1
2.	RAISON D'ÊTRE D'UNE CONVENTION.....	1
3.	LEÇONS QUI DOIVENT ÊTRE RETENUES D'AUTRES CONVENTIONS RELATIVES AUX COURS D'EAU INTERNATIONAUX.....	2
3.1	Introduction.....	2
3.1.1	Manque de moyens financiers	2
3.1.2	Mauvaise gestion et direction irresponsable.....	3
3.1.3	Irrégularités structurelles fondamentales.....	3
3.2	Construction de cadres durables pour la gestion des bassins.....	3
3.2.1	Support financier	3
3.2.2	Bonne gestion.....	3
3.2.3	Capacité de fonctionnement	3
4.	ELÉMENTS QUI DOIVENT FIGURER DANS UNE CONVENTION	4
4.1	Nom de la convention	4
4.2	Préambule.....	4
4.3	Objectif/but.....	6
4.4	Définitions	6
4.5	Etendue/champ d'application de la convention	10
4.6	Principes directeurs.....	10
4.7	Règles substantielles/obligations.....	13
4.8	Règles de procédure.....	21
4.9	Institutions	22
4.10	Résolution des litiges	28
4.11	Responsabilité et compensation.....	30
4.12	Autres dispositions.....	31
ANNEXE 1	DISPOSITIONS RELATIVES AUX INSTITUTIONS	32
ANNEXE 2	DISPOSITIONS SUR LA RÉOLUTION DES CONFLITS DANS LES CONVENTIONS INTERNATIONALES RELATIVES AUX COURS D'EAU	36

1. INTRODUCTION

L'élaboration d'un cadre institutionnel durable pour la coopération entre les Etats lacustres en matière de gestion des ressources du lac sera cruciale pour le succès du projet. L'objectif de la présente étude est de fournir la documentation pertinente et de soulever les problèmes qui pourraient être rencontrés afin de faciliter les discussions qui auront lieu entre les gouvernements et afin de conduire à un accord de principe sur la forme de l'éventuelle convention qui serait conclue entre les quatre Etats et sur les éléments qui pourraient y être inclus. Les exemples sont tirés d'une série d'autres conventions internationales sur la gestion intégrée des ressources et diverses observations sont faites quant au succès ou aux échecs de ces conventions afin de tirer profit des expériences du passé et d'élaborer un cadre juridique qui permettra la mise en oeuvre effective des objectifs du projet (non seulement en théorie mais également en pratique).

2. RAISON D'ÊTRE D'UNE CONVENTION

La nécessité d'entreprendre des actions pour contrôler la pollution et protéger la biodiversité du lac Tanganyika est aujourd'hui largement reconnue, de même que la nécessité d'adopter une approche intégrée et internationale. Au niveau «global», un support pour un tel type d'entreprise peut être trouvé dans l'agenda 21, particulièrement dans le chapitre 18 (protection de la qualité et des réserves d'eau douce : application d'approches intégrées pour le développement, la gestion et l'utilisation des ressources en eau) et dans le chapitre 8 (prévoit la prise en considération des concepts d'environnement et de développement dans le processus de prise de décision).

Avant d'entamer l'étude de ce qui devrait figurer dans la convention adoptée par les quatre Etats lacustres, il est nécessaire de prendre quelque recul et de considérer avec précision ce que les Etats visent à atteindre par l'adoption d'une telle convention. Quoique tous semblent prêts à reconnaître que la raison d'être de la convention doit être de garantir la gestion durable du lac Tanganyika, il semble plus difficile à priori de préciser avec exactitude la substance même de la convention.

Avant même d'entreprendre le processus de rédaction de la convention, il est donc important de se mettre préalablement d'accord sur la portée de toute convention éventuelle, sur les types de problèmes qui devraient y être abordés et sur le type d'institution qui devrait être créé. Une des questions fondamentales à trancher avant d'entreprendre le processus de rédaction d'une convention est de savoir si cette convention se limitera à l'établissement d'un cadre institutionnel et de règles de procédure endéans lesquels des discussions relatives à la gestion du lac pourraient avoir lieu, ou si la convention se veut plus ambitieuse et établira des principes substantifs/obligatoires sur base desquels les parties acceptent de baser la gestion à long terme du lac et de son bassin. Quoique la première alternative semble la plus facile, elle pourrait conduire à peu d'autre chose qu'à de nouvelles discussions et à l'ajournement de la prise de décision relative aux principes qui devraient guider la gestion du lac.

Etant donné qu'il existe déjà un consensus entre les pays à propos de la plupart des principes fondamentaux qui devraient être appliqués en ce qui concerne la protection des fleuves transfrontières et de l'environnement (comme le prouvent diverses conventions régionales et internationales auxquelles les pays sont partie, présentées dans la partie III de l'étude sur le *fondement légal et institutionnel*), il semble pertinent de reprendre ces principes dans la présente convention et, si possible, de les développer pour les rendre applicables en pratique. Pour cette raison, la présente étude comprend des exemples de types de mécanismes et de principes qui pourraient être inclus dans la convention.

L'étude sur le droit international de l'environnement a souligné les principales obligations auxquelles les quatre Etats sont soumis en vertu des instruments internationaux pertinents. Les remarques suivantes doivent également être prises en considération :

- i) le *Traité Instituant la Communauté Economique Africaine*, adopté le 3 juin 1991 à Abuja, traite de la gestion des ressources en eau; par exemple, l'article 46 (2) exige que les partis coopèrent pour le «développement du fleuve et des bassins lacustres»; l'article 56 exige que les Etats promeuvent la coopération et l'échange d'informations sur les plans et la gestion de, *entre autres*, l'exploitation et la distribution des ressources en eau; l'article 61 (c) exige que les Etats harmonisent leurs politiques de transport maritime et de transport entre Etats sur les lacs et les fleuves.
- ii) Le *Plan d'Action de Lagos* adopté sous les auspices de l'O.U.A. en 1980 a exhorté les Etats africains, par son paragraphe 70 (b), à créer des institutions régionales et sous-régionales pour l'inventaire et l'utilisation des ressources naturelles partagées. Le paragraphe 82 exhorte les Etats africains à renforcer les commissions sous-régionales existantes relatives aux fleuves et aux bassins lacustres; le paragraphe 85 recommande aux gouvernements d'instituer des organisations communes relatives aux fleuves et aux bassins lacustres pour promouvoir la coopération inter-gouvernementale lors du développement de ressources communes en eau.

3. LEÇONS QUI DOIVENT ÊTRE RETENUES D'AUTRES CONVENTIONS RELATIVES AUX COURS D'EAU INTERNATIONAUX

3.1 Introduction

Il est évident que la contribution de la convention conclue entre les quatre pays à la prévention de la pollution et à la conservation de la biodiversité du lac Tanganyika dépendra de sa capacité d'être appliquée en pratique. Malheureusement, l'expérience passée démontre que beaucoup de conventions relatives aux cours d'eau internationaux n'ont pas été aussi fructueuses qu'espéré. Si l'on souhaite que la convention relative au lac Tanganyika soit efficace, et que le mécanisme qu'elle crée soit durable, il est important d'essayer de tirer les conclusions de l'expérience d'autres accords similaires. Sur base des quelques informations disponibles relatives au succès ou non des régimes de gestion intégrée des ressources en eau, il est évident que diverses raisons peuvent expliquer l'échec de tels régimes.

3.1.1 Manque de moyens financiers

Des stratégies efficaces pour la gestion intégrée de ressources en eau supposent la disponibilité de fonds pour supporter ces stratégies et les institutions créées. Le manque de moyens financiers a conduit à l'échec des stratégies les mieux planifiées pour la gestion des fleuves internationaux. Lors de la formulation de mécanismes institutionnels pour la gestion du lac Tanganyika, il sera essentiel de garder à l'esprit la question des ressources financières. Plus précisément, il sera nécessaire de créer des institutions qui se veulent réalistes et finançables, ainsi que d'envisager toutes les sources de financement possibles.

3.1.2 Mauvaise gestion et direction irresponsable

Des commentateurs ont remarqué que la gestion des institutions publiques, plus particulièrement les organisations relatives aux bassins de drainage, sont mises à mal par une mauvaise gestion, et que les problèmes principaux sont :

- a) la politicisation excessive des institutions et de leurs programmes;
- b) la tendance à la prolifération d'institutions qui conduisent à une duplication et à l'alourdissement des coûts;
- c) la confusion des exigences économiques et des images politiques;
- d) la centralisation excessive des institutions et l'étouffement de l'initiative publique;
- e) la mauvaise gestion, la corruption et le vol des fonds;
- f) l'absence de comptabilité.

Il est important de prendre en considération ces facteurs et d'éviter ces problèmes dès le début.

3.1.3 Irrégularités structurelles fondamentales

Ce point concerne le manque de capacité et l'organisation institutionnelle faible, qui sont étudiés ci-dessous.

3.2 Construction de cadres durables pour la gestion des bassins

En considération de ces lacunes courantes, OKIDI ⁽¹⁾ identifie trois mesures comme étant d'importance fondamentale pour la mise en oeuvre durable de régimes de gestion intégrée des ressources en eau :

3.2.1 Support financier

Reconnaissant que la gestion complète et intégrée de bassins est très coûteuse, la Banque Mondiale déclara en 1996 que :

«Le financement de stratégies pour la gestion des ressources en eau en Afrique supposera un engagement et des dispositions financières innovatrices de la part des gouvernements, des donateurs et de la société dans son ensemble» ⁽²⁾.

3.2.2 Bonne gestion

(Voir les commentaires du paragraphe 2 ci-dessus).

3.2.3 Capacité de fonctionnement

La conclusion d'un projet du PNUD financé par la Banque Mondiale et visant à évaluer le statut des banques de données hydrologiques existantes dans les pays de la SADC stipulait que :

⁽¹⁾ C. OKIDI, *International law and water scarcity in Africa*.

⁽²⁾ Les ressources en eau en Afrique : défis et possibilités pour un développement durable, Banque Mondiale, 1996.

«Les contraintes prédominantes sont de nature financière et organisationnelle... Aucun pays ne dispose d'un service qui est adéquat pour supporter les nombreux développements en matière hydraulique qui peuvent être attendus dans la région dans les prochaines décennies... Les ressources humaines sont rarement suffisantes pour permettre aux agences de récolte des données de répondre à leurs obligations, les institutions étant trop petites et les compétences humaines insuffisantes pour la masse de travail» (3).

OKIDI signale que :

«La gestion des bassins de drainage est une tâche complexe et sophistiquée. Elle suppose à la fois de la discipline et des connaissances approfondies. Elle exige également une masse critique d'expertises, de manière à assumer la gestion de façon positive et durable... [Dans la plupart des pays africains, l'on rencontre] soit une absence totale ou une inadéquation affligeante de personnes techniquement qualifiées pour négocier des traités et éventuellement gérer les systèmes de drainage... Une capacité insuffisante qui engendre à la situation fréquente d'une absence de moyens humains pour contrôler la collecte de données et l'analyse ainsi que pour planifier et exécuter des projets, une fois la convention signée» (4).

Les **questions** qui devront être adressées sont notamment les suivantes :

1. Quelles leçons peuvent être tirées des conventions existantes dont votre pays est membre contractant ?

4. ELÉMENTS QUI DOIVENT FIGURER DANS UNE CONVENTION

4.1 Nom de la convention

Le nom doit expliciter la nature et l'objectif de la convention. Par exemple : *convention relative au bassin du lac Tanganyika*, ou plus spécifiquement : *convention sur la prévention de la pollution et la protection de la biodiversité du lac Tanganyika*.

4.2 Préambule

Le préambule est l'introduction de la convention, qui précise généralement les circonstances et les raisons de l'accord. Nous pensons qu'il devrait notamment y être fait référence aux points suivants :

- les conventions internationales qui fondent ou qui sous-tendent la convention, par exemple : la déclaration de Rio, la convention sur la diversité biologique, la convention relative aux fleuves;
- les problèmes qui ont incité à la conclusion de la convention, par exemple les problèmes de pollution ou de biodiversité qui affectent le lac;
- la reconnaissance de l'importance du lac et de la nécessité de le protéger;
- les principaux objectifs sous-jacents à la convention.

La convention sur la diversité biologique a un long préambule, qui commence comme suit :

(3) Banque Mondiale/UNEP, *Sub-Saharan Africa Hydrological Assessment, Southern African Coordination Conference (SADC) Countries*, Rapport régional (décembre 1990).

(4) OKIDI cite également le rapport de la Banque Mondiale de 1993 intitulé «Gestion des ressources en eau» : «Parallèlement à la promotion d'un cadre complet et de réformes institutionnelles et politiques, les analystes de la politique étatique, les planificateurs, les gestionnaires et les techniciens devront améliorer leur savoir-faire. De même, là où les problèmes de gestion des ressources en eau sont importants, la Banque supportera la formation nécessaire pour la gestion des bassins de rivières, la planification des inondations et de la sécheresse, la protection de l'environnement, la formulation et l'évaluation de projets...» (p. 17).

«*Conscientes* de la valeur intrinsèque de la diversité biologique et de la valeur de la diversité de ses éléments constitutifs sur les plans environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif et esthétique... *Conscientes également* de l'importance de la diversité biologique pour l'évolution et pour la préservation des systèmes qui entretiennent la biosphère, ... *affirmant* que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité... *réaffirmant* que les Etats ont des droits souverains sur leurs ressources biologiques... *réaffirmant également* que les Etats sont responsables de la conservation de leur diversité biologique et de l'utilisation durable de leurs ressources biologiques, *préoccupées* par le fait que la diversité biologique s'appauvrit considérablement par suite de certaines des activités de l'homme...».

Le protocole sur les systèmes de gestion commune des cours d'eau de la Conférence pour le développement de l'Afrique australe (SADC) commence comme suit :

"*Tenant compte* des règles d'Helsinki sur l'utilisation des eaux des fleuves internationaux et les fonctions de la Commission de droit international pour l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation... *reconnaissant* les dispositions pertinentes de l'Agenda 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, les concepts de gestion environnementale saine, de développement durable et d'utilisation équitable des ressources communes en eaux de la Région de l'Afrique australe... *considérant* les programmes de développement socio-économique existants et à venir pour la Région de l'Afrique australe et leurs impacts sur l'environnement...".

Le préambule de la convention de 1994 entre le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda sur la préparation d'un programme de gestion environnementale tripartite pour le lac Victoria («la convention du lac Victoria») mérite également d'être cité, en ce qu'il aborde certaines préoccupations spécifiques :

«...*Conscient* de l'importance environnementale du lac Victoria et de son incidence sur le développement durable des trois Etats riverains; *préoccupé* par le fait que le niveau d'exploitation actuel des ressources halieutiques du lac Victoria est peut être proche des limites de rendement durable de la pêche dans le lac; *préoccupé également* par le fait qu'une augmentation des écoulements agricoles et urbains et des décharges de déchets ménagers et industriels dans le lac Victoria affectent de manière négative le système écologique du lac; *reconnaissant* que la transformation des espaces marécageux qui entourent le lac Victoria dans un but agricole ou autre peut avoir un effet négatif sur l'écosystème du lac; *prenant note* de ce que des changements importants ont eu lieu en ce qui concerne les stocks de poissons présents dans le lac Victoria et que la disparition de certaines espèces indigènes est envisagée; *s'accordant* sur le fait qu'une coopération régionale est une composante essentielle de la gestion environnementale du lac...; *reconnaissant* que la pauvreté est à la fois une cause et une conséquence de la dégradation environnementale et qu'elle doit donc être prise en considération de manière adéquate pour promouvoir un développement durable et équitable entre les communautés riveraines; *reconnaissant* que la participation des communautés locales, des chercheurs scientifiques, du secteur privé et des organisations non gouvernementales est cruciale pour la gestion durable du lac Victoria...; *reconnaissant* que la gestion intégrée des diverses ressources qui constituent l'environnement du lac est essentielle;...»

4.3 Objectif/but

Les objectifs de la convention pourraient être précisés dans l'article 1, comme cela s'est fait dans de récentes conventions en matière d'environnement, de manière à focaliser l'attention dès le commencement.

Un exemple de tel article est l'article 1 de la convention sur la diversité biologique:

«Les objectifs de la présente convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques...».

Parfois, les objectifs ne sont pas précisés dans un article clairement distinct mais dans une déclaration d'obligation, comme c'est le cas pour la convention d'Helsinki de 1992 :

«Les Parties prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière ⁽⁵⁾... En particulier... 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 rationnel, la conservation des ressources en eau et la protection de l'environnement... raisonnable et équitable... pour assurer la conservation et... la remise en état des écosystèmes» (article 2).

L'objectif de la plupart des conventions relatives aux eaux internationales est de résoudre les questions de frontières et de procurer un cadre de résolution des conflits éventuels. La plupart fournissent une structure qui permet le contrôle des flots et la diversion de l'eau en vue de faciliter l'irrigation ou la génération d'énergie électrique pour le développement, par exemple dans le cas de la convention relative au bassin du Sénégal; parfois, elles prévoient également l'établissement et la mise en oeuvre de projets particuliers, tels une série de barrages, comme dans le cas du Traité pour le Développement et l'Utilisation des Ressources en Eau du bassin du fleuve Komati (entre le Zwaziland et l'Afrique du Sud). La prévention de la pollution est plutôt une caractéristique des conventions européennes.

Comme le note OKIDI, les conventions africaines relatives à la gestion intégrée des bassins tendent à rencontrer des objectifs multiples, contrairement à la pratique habituelle en Amérique du Nord et en Europe où la préoccupation prédominante reste le contrôle de la pollution.

Les **questions** qui doivent être abordées sont notamment les suivantes :

1. L'objectif de la convention doit-il être non seulement de réduire la pollution et de protéger la biodiversité mais également d'améliorer et de restaurer les écosystèmes ?
2. Est-ce que la convention doit être «à usage multiple» ou viser seulement à prévenir la pollution et à protéger la biodiversité du lac ?

4.4 Définitions

Les termes suivants (entre autres) devraient probablement être définis :

«état de bassin»; «bassin de drainage»; «système hydraulique»; «diversité biologique»; «utilisation durable»; «écosystème»; «dommage environnemental»; «pollution»; «sources focales et non focales de pollution aquatique»; «incidences transfrontières»; «effets négatifs»;

⁽⁵⁾ «Tout effet préjudiciable important d'une modification de l'état des eaux transfrontières causée par une activité humaine, dont l'origine 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...»

Il n'existe pas de définition globale de ces termes mais des exemples de définitions prévues par d'autres conventions internationales se trouvent dans le cadre n° 1.

En ce qui concerne le mot «pollution», la plupart des définitions de ce terme incluent «le dommage ou les effets négatifs» comme un élément essentiel. Ceci implique que la pollution existe seulement en cas de dommage, dans un sens juridique (définition négative). Mais le mot peut également être défini dans un sens positif — en termes de normes de qualité — et signifier le déversement de substances spécifiques, au-delà de certains niveaux, etc., ce qui peut être plus sensé, étant donné que les déversements individuels ne sont pas toujours la source de dommages mais que c'est bien l'effet cumulatif de ces déversements qui peut conduire à un dommage sérieux. Vu que les conditions relatives à l'eau réceptrice varient, une définition efficace du terme pollution doit prendre en considération les circonstances spécifiques au fleuve ou au lac concerné, et peut se référer à des normes qui sont spécifiées au niveau régional, par exemple, par une commission spéciale. Il devrait également être noté que la définition reprise par la convention de 1992 sur la protection de l'environnement marin de l'Atlantique du Nord-Est («OSPAR») va plus loin que la plupart des autres définitions en incorporant effectivement à la fois une approche de précaution et une approche écosystémique.

Cadre 1

Définitions

Pollution du milieu marin : l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou *peut avoir* des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et à la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément (Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, article 1) (emphase ajoutée).

Pollution d'un cours d'eau international : toute altération nuisible à la composition ou à la qualité des eaux d'un cours d'eau international, qui résulte directement ou indirectement d'une activité humaine (Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, article 21).

pollution : l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans la zone maritime, créant ou *susceptible de créer* des risques pour la santé de l'homme, des dommages aux ressources biologiques et aux *écosystèmes* marins, des atteintes aux valeurs d'agrément ou des entraves aux autres utilisations légitimes de la mer (convention de 1992 sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, OSPAR, article 1, d). [emphase ajoutée].

Sources ponctuelles et diffuses de pollution de l'eau : les sources de polluants et de nutriments dont l'apport dans l'eau proviennent d'émissions locales et précises (sources ponctuelles) ou d'effets dispersés sur l'ensemble du bassin hydrographique (sources diffuses) (Convention de 1992 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube (Convention sur la protection du Danube), article 1, f).

Ecosystème : le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle. (convention de 1992 sur la diversité biologique, article 2).

Diversité biologique : variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont il font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes. (convention de 1992 sur la diversité biologique, article 2).

Cours d'eau : réseau d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant, en raison de leurs relations physiques, un tout unitaire et s'écoulant normalement vers une embouchure commune.

Cadre 1 (suite)

Cours d'eau international : un cours d'eau s'étendant sur le territoire de différents Etats.

Etat de cours d'eau : Etat membre de la présente Convention, sur le territoire duquel une partie du cours d'eau international est située (Convention de 1997 sur le droit des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, article 2).

Impact transfrontière: tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux causée par l'activité humaine et s'étendant au-delà de la zone relevant de la juridiction d'une partie contractante, produit sur l'environnement riverain. Ce type de modification peut porter atteinte à la vie et aux biens, à la sécurité de l'infrastructure et aux écosystèmes aquatiques touchés (Convention de 1994 sur la protection du Danube, article 1, c).

Domage par pollution : le préjudice ou le dommage causé à l'extérieur du navire par une contamination survenue à la suite d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbure du navire, où que cette fuite ou ce rejet se produisent, en ce compris le coût des mesures de sauvegarde et les autres préjudices ou dommages causés par ces mesures." (Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dûs à la pollution par les hydrocarbures, article 1, 6).

Domage à l'environnement de l'Antarctique ou aux écosystèmes dépendants ou associés : toute incidence sur les composantes vivantes ou non vivantes de cet environnement ou de ces écosystèmes, en ce compris le dommage à l'atmosphère, à la vie marine ou terrestre, au-delà de ce qui est négligeable ou de ce qui a été évalué ou jugé comme étant acceptable au regard de la présente Convention (Convention de 1988 sur le règlement des activités minières en Antarctique, article 1, 15).

Effets contraires: signifient :

- a. le dommage à la qualité de l'environnement naturel, quel que soit l'usage fait de cet environnement, et/ou
- b. l'atteinte ou le dommage à la propriété ou à la vie végétale ou animale, et/ou
- c. le dommage ou l'inconfort matériel causé à toute personne et/ou
- d. l'effet négatif sur la santé de toute personne, et/ou
- e. l'atteinte à la sécurité de toute personne, et/ou
- f. la transformation impropre à l'usage humain de toute propriété ou de toute plante ou animale, et/ou
- g. la perte de la jouissance normale de la propriété, et/ou
- h. la conséquence préjudiciable pour la conduite des affaires (loi sur la protection de l'environnement du Canada, article 1).

4.5 Etendue/champ d'application de la convention

Lors de la détermination de la portée de la convention, il convient de prendre deux éléments en considération : la portée géographique et la portée substantielle.

La Convention de 1992 sur la protection du Danube traite de ces questions comme suit dans son article 3 :

- "1° la présente convention s'applique au bassin hydrographique du Danube tel que défini à l'article 1er point b.;
- 2° les activités programmées et les mesures permanentes suivantes seront plus particulièrement soumises aux dispositions de la convention dans la mesure où elles sont - ou peuvent être - à l'origine d'un impact transfrontière :
 - i. le rejet d'eaux usées, l'apport de nutriments et de substances dangereuses provenant aussi bien de sources ponctuelles que de sources diffuses, et le rejet thermique;
 - ...
- 3° la présente convention s'applique à la pêche et à la navigation intérieure pour autant qu'il s'agisse de problèmes de protection de l'eau contre une pollution résultant de ses activités."

Il convient d'aborder notamment les **questions** suivantes :

1. Est-ce que la convention doit concerner l'entièreté du bassin versant et donc adopter une approche large de la gestion intégrée du bassin dans son entièreté ⁽⁶⁾ ?
2. Est-ce que la convention doit s'étendre à d'autres Etats dont les activités peuvent avoir une incidence sur le lac sans toutefois être riverains (par exemple : le Rwanda) ?
3. Quelles sont les activités qui doivent être couvertes par la convention ?

4.6 Principes directeurs

Les conventions internationales sur la protection de l'environnement intègrent de plus en plus souvent des principes qui visent à guider les parties pour mettre en oeuvre leurs obligations. Comme expliqué dans notre étude sur le droit international de l'environnement, les principes suivants bénéficièrent d'une large reconnaissance lors de la conférence de Rio de 1992 et continuent à gagner de l'importance à l'échelon international. Ils sont donc tout à fait pertinents dans le cadre d'un effort de coopération internationale pour protéger le lac Tanganyika :

- le principe de précaution;
- le principe du pollueur-payeur;
- le principe de la prévention de la pollution à la source;
- le développement durable (quoiqu'il s'agisse plus d'un concept que d'un principe).

Ces principes ont été intégrés de différentes manières dans des conventions. Certains accords imposent aux parties une obligation d'«appliquer» les principes, alors que d'autres affirment que les parties doivent seulement «être guidées par» ces principes lors de la mise en oeuvre de leurs obligations. Un exemple de la première option est la convention «OSPAR» de 1992 :

(6) Comme l'affirme LAMMERS, même lorsque des obligations relatives aux pollutions concernent seulement une partie d'un fleuve, les Etats devront contrôler la pollution du bassin de drainage dans son ensemble afin d'atteindre le résultat désiré dans la portion du fleuve (LAMMERS, *Pollution of International Watercourses*, p. 110 à 113, BIRNIE and BOYLE, p. 217).

«Les parties contractantes appliquent :

- a) le principe de précaution, selon lequel les mesures de prévention doivent être prises lorsqu'il y a des motifs raisonnables de s'inquiéter du fait que des substances ou de l'énergie introduite, directement ou indirectement, dans le milieu marin, puissent entraîner des risques pour la santé de l'homme, nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes marins, porter atteinte aux valeurs d'agrément ou entraver d'autres utilisations légitimes de la mer, même s'il n'y a pas de preuve concluante d'un rapport de causalité entre les apports et les effets;
- b) le principe du pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur». (article 2, 2°).

Le principe de la prévention de la pollution à la source se retrouve dans la convention de Helsinki de 1992 :

«Les mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution de l'eau sont prises, si possible, à la source» (article 2, 3°).

L'article 2 de cette convention continue d'ailleurs en requérant que : «les Parties sont guidées par les principes suivants :

- a. le principe de précaution, en vertu duquel elles ne diffèrent pas la mise en oeuvre 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» (article 2, 5°).

La Convention de 1994 sur la protection du Danube combine "les objectifs et principes de coopération" dans un seul article :

"1° les parties contractantes ont pour objectif la gestion durable et équitable de l'eau, y compris, dans la mesure du possible, la conservation, l'amélioration et l'utilisation rationnelle des eaux de surface et souterraines dans l'ensemble du bassin hydrographique.

...

4° Le principe du pollueur-payeur et le principe de précaution constituent le fondement de toutes les mesures destinées à protéger le Danube et les eaux de son bassin hydrographique.

5° La coopération en matière de gestion de l'eau sera axée sur une gestion durable; elle se fondera, en d'autres termes, sur les critères d'un développement stable et respectueux de l'environnement, orientés dans le même temps vers :

- le maintien de la qualité de vie globale,
- le maintien de l'accès aux ressources naturelles,
- la non détérioration prolongée de l'environnement et la protection des écosystèmes,
- une approche préventive". (Article 2).

L'accord de 1994 concernant la protection de la Meuse établit également des "principes de coopération", à son article 3, et requiert que les parties soient "guidées dans leur action" par le principe de précaution, le principe de prévention, le principe de maîtrise et de réduction de la

pollution à la source et le principe du pollueur-payeur. Il présente une version du principe de précaution qui est très similaire à celle de la convention d'Helsinki, excepté qu'elle se réfère à "un impact transfrontière significatif" plutôt qu'à tout impact transfrontière. L'accord définit le principe de maîtrise et de réduction par priorité à la source de la pollution comme suit :

"les parties contractantes s'efforcent de mettre en oeuvre les meilleures technologies disponibles et les meilleures pratiques environnementales, dans des conditions économiques acceptables, afin de réduire les rejets ponctuels et diffus de substances dangereuses" (article 3, 2°).

D'autres principes de la déclaration de Rio de 1992 qui pourraient être incorporés dans la convention figurent dans le cadre 2 ci-dessous.

Cadre 2

Sélection de principes figurant dans la déclaration de Rio de 1992

Principe 2 : «Conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources conformément à leur propre politique en matière d'environnement et de développement, ils ont le devoir de veiller à ce que les activités qui relèvent de leur compétence ou de leur pouvoir ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres Etats ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale».

Principe 4 : «Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément».

Principe 10 : «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... et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions... Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, y compris à des sanctions et réparations, doit être assuré».

Principe 14 : «Les Etats devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances qui provoquent une sérieuse dégradation de l'environnement ou sont jugées nocives pour la santé de l'homme».

Principe 19 : «Les Etats doivent notifier suffisamment à l'avance les Etats pouvant être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement négatifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et en toute bonne foi».

Principe 24 : «La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé...».

Principe 25 : «La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables».

4.7 Règles substantielles/obligations

Afin d'atteindre les objectifs de l'accord, il sera nécessaire d'inclure dans la convention des règles substantielles et des obligations imposant aux parties d'adopter certaines actions et d'éviter l'accomplissement d'autres actions. Ces règles et obligations devront être complémentaires aux mesures prévues dans le Plan Stratégique d'Action et les supporter. Elles devraient également prendre en considération les règles et recommandations pertinentes du corps institutionnel (présenté ci-dessous et dénommé par commodité «le Comité»).

Toutefois, il doit être noté qu'un plan d'action isolé ne suffit pas et qu'il doit être soutenu par des obligations liant les parties. Comme le mentionne OKIDI à propos de la convention sur le plan d'action pour la gestion environnementale du «système commun du fleuve Zambèze», le plan d'action prend la forme d'une énumération classique d'activités souhaitables pour une gestion saine sans comprendre d'obligations comme telles (le paragraphe 20 décrit les éléments principaux du plan d'action comme étant l'étude d'incidence, la gestion environnementale, la législation relative à l'environnement et les mesures complémentaires). Il souligne que ces éléments sont simplement l'articulation de mesures plus larges exprimées de manière nébuleuse et anticipatoire», et que l'accord est dès lors largement un instrument exhortatoire qui doit faire l'objet d'un travail complémentaire pour mener à une convention comportant des obligations liant les parties.

Lors de la rédaction des règles substantielles de la convention, il convient de prendre en considération les obligations suivantes :

A. *Obligation de ne pas polluer les eaux du lac.*

Le contenu d'une obligation de ne pas polluer peut varier. Certains traités obligent les Etats «à faire des efforts» pour maintenir les eaux dans un état non pollué, ou à «étudier et examiner» les mesures qui pourraient affecter la qualité de l'eau. La plupart obligent les Etats à «prendre des mesures» nécessaires pour prévenir la pollution ou à «s'abstenir de prendre des mesures» susceptibles de causer une pollution... parfois avec la précision que ces efforts doivent être «possibles».

Outre une telle obligation, il est utile (et en pratique plus efficace) de préciser vraiment quelles sont les mesures concrètes qui doivent ou ne doivent pas être prises pour prévenir ou contrôler la pollution. Une disposition pourrait prévoir l'élaboration, au niveau international, par l'institution du bassin, de listes de substances dont le déversement devrait être interdit ou limité. L'institution pourrait également être responsable de l'établissement de normes de qualité de l'eau et d'objectifs et pour assister les Etats lors de l'adoption de normes de déversement. Ou bien, l'adoption de normes pourrait rester de la compétence de l'autorité nationale, la convention imposant aux Etats un devoir de mise en oeuvre des systèmes nationaux d'autorisation de déversement, l'introduction du principe du pollueur-payeur et peut-être la promotion d'un système d'incitants financiers pour encourager la réduction des déversements d'eaux usées.

La pollution des eaux d'un lac a de multiples sources, qui devront toutes être considérées, en ce compris :

- la pollution ponctuelle continue (par exemple, due à l'industrie);
- la pollution diffuse continue (par exemple, due à l'agriculture);
- la pollution due à des incidents isolés, tels que les déversements de pétrole;

La Convention relative aux cours d'eau de 1997 encourage les Etats à s'accorder sur des "mesures et méthodes pour prévenir, réduire et contrôler la pollution d'un cours d'eau international, comme :

- (a) adopter des objectifs et des critères communs de qualité de l'eau;

- (b) instaurer des techniques et des pratiques permettant de traiter la pollution provenant de sources ponctuelles ou non ponctuelles;
- (c) instaurer des listes de substances dont l'introduction dans les eaux d'un cours d'eau international doit être interdite, limitée, étudiée ou contrôlée". (article 21, 3).

L'article 22 concerne une menace particulière, qui peut justifier l'adoption de mesures spécifiques dans le Traité : l'introduction d'espèces non indigènes ou nouvelles :

"les Etats de bassin adoptent toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'introduction d'espèces, non indigènes ou nouvelles, dans un cours d'eau international qui peut avoir des effets nuisibles pour l'écosystème du cours d'eau et causant des dommages importants aux autres Etats membres".

La convention OSPAR de 1992 traite de mesures spécifiques concernant les diverses sources de pollution de manière différenciée dans ses annexes, qui sont articulées comme suit :

- Annexe 1 : sur la prévention et la suppression de la pollution provenant de sources telluriques.
- Annexe 2 : sur la prévention et la suppression de la pollution par les opérations d'immersion ou d'incinération.
- Annexe 3 : sur la prévention et la suppression de la pollution provenant de sources offshore.

Par exemple, l'annexe 1 débute par l'affirmation que :

- «1. Lors de l'adoption de programmes et mesures aux fins de la présente annexe, les Parties contractantes exigent, individuellement ou conjointement, le recours :
 - aux *meilleures techniques disponibles* pour les sources ponctuelles
 - à la *meilleure pratique environnementale* pour les sources ponctuelles et diffuses y compris, en tant que de besoin, aux techniques propres.
2. Pour fixer les priorités et évaluer la nature et l'ampleur des programmes et des mesures, ainsi que les calendriers correspondants, les parties contractantes appliquent les *critères* visés à l'appendice 2.» (emphase ajoutée).

L'annexe précise ensuite une série de critères pour la définition de *meilleures techniques disponibles* et *meilleures pratiques environnementales* (annexe 1) et les *critères* auxquels l'article 2 se réfère (annexe 2).

La convention de 1994 pour la protection du fleuve Danube établit aussi des définitions de ces termes, de manière presque identique aux définitions de la convention OSPAR. Les *meilleures techniques disponibles* sont définies à l'annexe 1, partie 1, comme suit :

- "1° L'utilisation des meilleures techniques disponibles est axée sur l'application de technologies propre lorsqu'elles existent.
- 2° L'expression "meilleures technologies disponibles" désigne le dernier stade de développement ("état de la technique") des procédés, équipements ou méthodes d'exploitation indiquant qu'une mesure donnée est applicable dans la pratique pour éviter les rejets, les émissions et les déchets. Il y a lieu, pour déterminer si un ensemble de procédés, d'équipements et de méthodes d'exploitation constitue la meilleure technologie disponible de façon générale ou dans des cas particuliers de prendre plus 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 scientifique,
 - c. la rentabilité de la technologie en question;

- d. les délais de mise en oeuvre, tant dans les nouvelles installations que dans les installations existantes;
 - e. la nature et le volume des rejets des émissions en cause.
- 3° Il résulte de ce qui précède que, pour un procédé particulier, la «meilleure technologie disponible» évoluera dans le temps, en fonction des progrès technologiques, des facteurs économiques et sociaux et de l'évolution des connaissances et de la compréhension scientifiques.
- 4° Si la réduction des rejets et des émissions consécutives à l'application des meilleures technologies disponibles ne donne pas les résultats escomptés en termes d'environnement, des mesures supplémentaires seront prises.
- 5° Le terme "technologies" couvre à la fois la technique utilisée et le mode de conception, de construction, d'entretien, d'exploitation et de démontage de l'installation."

Les meilleures pratiques environnementales sont définies dans la partie 2 comme suit :

- 1° on entend par "meilleures pratiques environnementales" l'application de la combinaison la plus appropriée de stratégies et mesures sectorielles de protection de l'environnement.
- 2° Il y a lieu, pour déterminer la combinaison de mesures qui constituent la meilleure pratique environnementale de façon générale ou dans les cas particuliers, de prendre plus particulièrement en considération :
- le principe de précaution,
 - le risque pour l'environnement que présentent le produit et sa fabrication, son utilisation et son élimination finale (principe de responsabilité),
 - le remplacement par des activités ou substances moins polluantes et l'économie des ressources, y compris les ressources énergétiques (principe de la minimisation),
 - l'échelle d'utilisation,
 - les avantages ou inconvénients que des matériaux ou activités de remplacement peuvent présenter pour l'environnement,
 - les progrès et l'évolution des connaissances et de la compréhension scientifiques,
 - les délais d'application,
 - les répercussions socio-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, des facteurs économiques et sociaux et de l'évolution des connaissances et de la compréhension scientifiques.
- 4° Si la réduction des impacts consécutifs à l'application des meilleures pratiques environnementales ne donne pas les résultats escomptés en termes d'environnement, des mesures supplémentaires seront prises et les meilleures pratiques environnementales seront redéfinies".

Les mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques de contrôle de la pollution requises par l'article 3 de la convention d'Helsinki de 1992 comprennent ce qui suit :

- la prévention, le contrôle et la réduction des émissions de polluants à la source, par exemple, par des technologies permettant peu de rejets;
- que la prévention de la pollution par ses sources ponctuelles soit subordonnée à la délivrance d'autorisations de déversement, à la surveillance et au contrôle;
- que des exigences plus strictes, pouvant aller jusqu'à l'interdiction, soient imposées lorsque la qualité des eaux réceptrices ou l'écosystème l'exige;
- le traitement des eaux usées urbaines - au moins un traitement biologique;
- la réduction des apports de nutriments de sources industrielles et urbaines, par exemple par l'application des meilleures technologies disponibles;

- la réduction des sources diffuses de polluants, par exemple par les meilleures pratiques environnementales (spécialement pour les sources agricoles);
- la mise sur pied de plans d'urgence;
- des mesures spécifiques supplémentaires pour éviter la pollution des eaux souterraines;
- la réduction au maximum des risques de pollution accidentelle.

Les limites d'émission pour les rejets dans les eaux de surface à partir de sources ponctuelles doivent être fondées sur la meilleure technologie disponible; des objectifs et critères de qualité doivent être définis. Les annexes I, II et III précisent respectivement la définition de «meilleure technologie disponible», les lignes directrices pour la mise au point des meilleures pratiques environnementales et les lignes directrices pour la mise au point d'objectifs et de critères de qualité de l'eau.

Il peut être plus efficace de fixer des normes de contrôle de la pollution à un niveau interétatique, comme le firent les parties à la convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique, en adoptant (en 1987, lors de la huitième conférence ministérielle) le programme d'action relatif au Rhin, qui a depuis lors été décrit comme «l'instrument le plus fructueux de l'histoire du Rhin» (NOLLKAEMPER). Il vise à réduire la pollution due à 27 substances prioritaires et a atteint ses meilleurs résultats en ce qui concerne les sources de pollution ponctuelles. Les Etats riverains doivent imposer une technologie de pointe aux industries responsables «en vue de réduire considérablement (d'environ 50 %) la quantité totale de déversement de substances prioritaires entre 1985 et 1995» (paragraphe 3.1). En 1994, cet objectif avait été atteint pour environ 2/3 des substances prioritaires. (Les sources non ponctuelles, comme l'agriculture, sont plus difficiles à combattre et, en ce qui les concerne, la Conférence ministérielle a appelé les Etats à augmenter leurs efforts pour appliquer les meilleures pratiques environnementales et si possible les mécanismes du marché).

Une disposition pourrait être prévue également pour l'adoption de protocoles épisodiques complémentaires aux mesures sur lesquelles porte l'agrément. Ces protocoles pourraient prescrire des mesures, procédures et normes visant à prévenir, réduire et contrôler la pollution de sources spécifiques et à promouvoir des objectifs de gestion environnementale.

Il peut être souhaitable de prévoir une obligation de compensation du dommage résultant de la pollution qui est interdite en vertu de la convention. Ceci peut être fait de manière complémentaire à un système de pénalités ou d'amendes pour la pollution résultant du non-respect d'autorisation ou d'accord, système qui est présenté ci-dessous de manière plus détaillée dans la section relative à la responsabilité et à la compensation. Il convient de noter que le projet de convention de 1994 sur la protection de la Mer d'Aral prévoit que toute violation intentionnelle par un Etat du bassin des limites de retrait des eaux, des régimes et des programmes, précisés par la Commission Interétatique de Coordination de la Gestion de l'Eau ou par les corps exécutifs de cette institution, causant un dommage ou affectant l'intérêt d'autres Etats du bassin, est sanctionnée par une peine ou des dommages et intérêts. De tels cas sont traités par une cour d'arbitrage composée de trois nationaux de trois Etats.

Il convient notamment de répondre aux **questions** suivantes :

1. Quelle est la norme adéquate de contrôle de la pollution ? Le critère de «meilleures techniques disponibles» est-il réaliste ?
2. Est-ce que les normes de contrôle de la pollution (comme les limites d'émission) doivent être définies au niveau national ou au niveau international, par exemple par la Commission ?
3. Quelles doivent être les conséquences du non-respect par un Etat des normes édictées ?

B. Etude d'incidences sur l'environnement

L'étude d'incidences sur l'environnement est un instrument important pour la prévention et le contrôle de la pollution des eaux et pour protéger la biodiversité. L'Agenda 21 exige "une étude d'incidences sur l'environnement qui soit obligatoire pour tous les grands projets de développement concernant des ressources en eaux et susceptibles de porter atteinte à la qualité de l'eau et aux écosystèmes aquatiques..." (chapitre 18, p. 163).

Les Etats pourraient être requis d'adopter une législation nationale qui exige une E.I.E. de tous les projets qui pourraient avoir un effet négatif sur la qualité du lac et sur sa biodiversité. Il existe certains précédents utiles qui pourraient être suivis, particulièrement la directive de la Communauté Européenne 85/337 sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (amendée récemment) et la convention ESPOO de 1991 sur l'évaluation des incidences sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

La convention sur la diversité biologique requiert, à son article 14, que :

«Chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra :

a. adopte des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets, et, s'il y a lieu, permet au public de participer à ces procédures;

b prend les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ces programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique;»

Il convient notamment de répondre aux **questions** suivantes :

1. A quelle grande catégorie d'activités devrait se rapporter une obligation de mener une E.I.E. ? Devrait-elle couvrir à la fois les projets privés et publics (gouvernementaux) ⁽⁷⁾ ?
2. Sélection : quels sont les projets spécifiques qui devraient être soumis à l'obligation de mener une E.I.E. ⁽⁸⁾ ?
3. Est-ce que l'obligation d'effectuer une E.I.E. s'applique également aux activités stratégiques, par exemple aux plans et politiques de niveau gouvernemental ?
4. Etendue : quelles sont les informations que devrait contenir une E.I.E. ?
5. Quel sera l'effet de l'E.I.E. sur la décision de permettre ou non la mise en oeuvre du projet ?
6. Dans quelle mesure le public devrait-il être impliqué dans le processus de prise de décision ?
7. Faut-il prévoir une disposition permettant le contrôle des effets du projet considéré, une fois mis en oeuvre ?

⁽⁷⁾ La directive européenne s'applique aux «projets publics et privés qui sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur l'environnement», à l'exclusion des projets relatifs à des objectifs de défense nationale.

⁽⁸⁾ La directive européenne dresse la liste des types de projets dans deux annexes : pour les projets de l'annexe 1, l'étude d'incidences est obligatoire. Pour les projets de l'annexe 2, une étude d'incidences doit être effectuée si l'Etat membre considère que le projet est susceptible d'avoir «des effets significatifs sur l'environnement». La convention de 1991 requiert que les parties entreprennent une étude d'incidences «avant une décision d'autorisation ou d'entreprendre une activité proposée figurant dans la liste de l'annexe 1 et qui est susceptible de causer un effet transfrontière significatif».

C. Notification préalable des mesures envisagées

Un autre instrument important pour contrôler la pollution et protéger la biodiversité du lac est de requérir des Etats qu'ils informent les autres Etats avant de mettre en oeuvre les mesures qu'ils projettent. Une procédure en ce sens est instaurée par la Convention de 1997 relative aux cours d'eau et a été étudiée dans notre document sur le droit international de l'environnement. Dans les grandes lignes, l'Etat envisageant d'entreprendre une action doit notifier cette action aux autres Etats qui pourraient en être affectés, endéans un certain délai, et entamer des consultations avec tout Etat qui fait objection à la mesure. Toutefois, cette procédure est faible à plusieurs égards, notamment vu l'absence des éléments suivants :

- i) une obligation d'informer tous les Etats membres des mesures envisagées (qui pourraient causer une pollution/un dommage à la biodiversité du lac), plutôt que seulement ceux qui, selon l'estimation de l'Etat membre projetant les mesures, sont susceptibles de souffrir de manière significative des mesures projetées;
- ii) les conséquences juridiques de la non notification;
- iii) des normes substantielles concernant le type d'information qui doit être communiqué par l'Etat projetant la mesure, malgré la liste des éléments pertinents, dressée à l'article 6, qui doivent être pris en considération pour l'application du principe d'utilisation équitable;
- iv) une exigence pour qu'une étude d'incidences sur l'environnement soit réalisée - il est seulement prévu de fournir des informations sur les études d'incidences qui ont été réalisées;
- v) une liste indicative des types de mesures qui supposent une consultation;
- vi) une disposition qui précise que l'Etat informé perd son droit d'action en dommages et intérêts s'il s'abstient de répondre à la notification;
- vii) une obligation de réparer tout dommage important qui est causé.

De tels défauts pourraient, et devraient, être évités dans le cas de la Convention relative au Lac Tanganyika de manière à permettre que tous les Etats du Bassin soient correctement informés de toutes les mesures projetées qui pourraient miner les objectifs de la Convention, en ce qui concerne la prévention de la pollution et la protection de la biodiversité du lac.

La convention OSPAR de 1992 établit une procédure de consultation en matière de pollution transfrontière (article 21), à savoir :

- «1. Lorsqu'une pollution provenant d'une Partie contractante est susceptible de porter atteinte aux intérêts d'une ou plusieurs autres Parties contractantes à la Convention, les Parties contractantes concernées entrent en consultation, à la demande de l'une d'entre elles, en vue de négocier un accord de coopération.
2. A la demande d'une Partie contractante concernée, la Commission examine la question et peut faire des recommandations en vue de parvenir à une solution satisfaisante.
3. Un accord visé au paragraphe 1 du présent article peut, entre autres, définir les zones auxquelles il s'appliquera, les objectifs de qualité à atteindre et les moyens de parvenir à ces objectifs, notamment les méthodes pour l'application des normes appropriées ainsi que l'information scientifique et technique à recueillir.
4. Les Parties contractantes signataires d'un tel accord informent, par l'intermédiaire de la Commission, les autres Parties contractantes de sa teneur ainsi que des progrès obtenus dans sa mise en oeuvre.»

Dans le cas du lac Tanganyika, une telle procédure pourrait être adaptée de manière à être actionnée lorsque la qualité environnementale du lac, plutôt que les seuls intérêts des parties, est affectée par une activité effectuée par l'un des quatre Etats. Aussi, il est évident, au regard

de cette procédure, que la commission pourrait jouer un rôle important en facilitant la conclusion d'un accord entre les parties.

Il conviendrait notamment d'aborder les **questions** suivantes :

1. Quels genres de mesures pourraient nécessiter une consultation préalable ?
2. Quels sont les Etats qui devraient être consultés et comment ?
3. Quelle devrait être la conséquence d'un défaut de notification ?
4. Devrait-il y avoir un mécanisme visant à prévenir la poursuite des mesures envisagées dans l'attente des résultats de la procédure de consultation ?

D. Conservation et gestion

La convention sur la diversité biologique exige de chacune des Parties contractantes :

- i) qu'elle élabore des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ou adapte à cette fin ses stratégies, plans ou programmes existants qui tiendront compte, entre autres, des mesures énoncées dans la présente convention qui la concernent; et intègre, dans toute la mesure possible et comme il convient, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectorielles ou intersectorielles pertinents (article 6);
- ii) qu'elle identifie les éléments constitutifs de la diversité biologique importants pour sa conservation et son utilisation durable, et les activités qui ont ou risquent d'avoir une influence défavorable sensible sur (...) et surveille les composantes de la diversité et les effets d'activités sur celle-ci (article 7);
- iii) de prendre les mesures appropriées pour la conservation in-situ de la biodiversité (article 8), en ce compris :
 - l'établissement de zones protégées;
 - la promotion de la protection des écosystèmes, des habitats naturels et le maintien de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel;
 - la remise en état et la restauration d'écosystèmes dégradés et la promotion de la reconstitution d'espèces menacées;
 - la régulation, la gestion ou le contrôle des risques associés à l'utilisation et à la libération d'organismes vivants et modifiés résultant de la biotechnologie qui risquent d'avoir sur l'environnement des impacts défavorables;
 - empêcher l'introduction contrôlée ou éradiquer les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces;

et ce faisant, « respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favoriser l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques...»

- iv) prendre les mesures appropriées pour la conservation ex-situ complémentaires aux mesures in-situ (article 9), en ce compris :
 - mettre en place et entretenir des installations de conservation ex-situ et de recherche pour les plantes, les animaux et les micro-organismes, de préférence dans le pays d'origine des ressources génétiques; et

- adopter des mesures en vue d'assurer la reconstitution et la régénération des espèces menacées et la réintroduction de ces espèces dans leur habitat naturel dans de bonnes conditions;
- v) adopter «les mesures économiquement et socialement rationnelles» qui incitent à conserver et à utiliser durablement les éléments constitutifs de la biodiversité (article 11).

E. Echange d'informations

Un élément essentiel de tout accord pour la gestion intégrée de ressources partagées est la coopération entre les parties, et l'une des importantes formes de coopération est l'échange d'informations.

L'article 17 de la convention relative à la diversité biologique exige que les parties :

«...facilitent l'échange d'informations, provenant de toutes les sources accessibles au public, intéressant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique... Cet échange comprend l'échange d'informations sur les résultats des recherches techniques, scientifiques et socio-économiques, ainsi que d'informations sur les programmes de formation et d'étude, les connaissances spécialisées et les connaissances autochtones et traditionnelles...»

L'article 6 de la convention d'Helsinki de 1992 requiert des Parties qu'elles :

«procèdent dès que possible à l'échange d'informations le plus large sur les questions visées par les dispositions de la présente convention».

L'article 12 de la Convention de 1994 sur la protection du Danube est plus explicite quant aux exigences relatives au type d'informations qui devrait être échangé :

- "1. Selon les modalités fixées par la Commission internationale, les parties contractantes procèdent à l'échange de données raisonnablement disponibles et portant *notamment* sur:
 - a. l'état environnemental général des cours d'eau dans le bassin hydrographique du Danube;
 - b. l'expérience acquise dans l'application et l'exploitation des meilleures technologies disponibles, et les résultats des travaux de recherche et développement;
 - c. les données relatives aux émissions et les données de surveillance;
 - d. les mesures prises et envisagées pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière;
 - e. les réglementations relatives au rejet d'eaux usées;
 - f. les accidents impliquant des substances dangereuses pour l'eau.
2. Les parties contractantes prévoient l'échange d'informations relatives à leurs réglementations respectives en vue d'une harmonisation des limites d'émissions.
3. Si une partie contractante demande à une autre partie contractante de lui communiquer les données ou des informations qui ne sont pas disponibles, la seconde s'efforce d'accéder à cette demande mais elle 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 informations ou de ces données.
4. Aux fins de l'application de la présente Convention, les parties contractantes facilitent l'échange des meilleures technologies disponibles en favorisant plus particulièrement : l'échange commercial des technologies disponibles; les contacts et la coopération industriels directs, y compris les joint ventures; l'échange des informations et des expériences; et la fourniture d'une assistance technique. Les parties contractantes

entreprennent en outre l'élaboration de programmes communs de formation et l'organisation des séminaires et réunions nécessaires.

5. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux droits et obligations des parties contractantes vis-à-vis de leurs législations, réglementations, pratiques administratives ou pratiques juridiques reconnues, ni vis-à-vis des réglementations internationales applicables en matière de protection de l'information en rapport avec les données personnelles, la propriété intellectuelle, y compris le secret industriel et commercial, ou la sécurité nationale.
6. Si une partie décide néanmoins de communiquer des informations protégées de ce type à une autre partie, cette dernière respecte le caractère confidentiel des informations reçues et les conditions de leur communication, et ne les utilise qu'aux fins pour lesquelles elle les a reçues".

L'article 13 impose des règles complémentaires concernant la protection de l'information fournie.

La Commission pourrait être un véhicule idéal pour cet échange d'information.

Les **questions** qui devraient être abordées sont notamment les suivantes :

1. Quel type d'informations des parties seront-elles requises d'échanger ?
2. Faut-il préciser des limites quant au type d'informations qui peut être exigé de la part d'une partie (par exemple, en matière de confidentialité) ?
3. Doit-on imposer aux parties un devoir de confidentialité pour certaines informations et/ou des pénalités en cas de violation de ce devoir ?

4.8 Règles de procédure

- *Devoir de promouvoir la participation locale*

La participation du public au processus de décision en matière d'environnement est reconnue par la déclaration de Rio de 1992 et par l'agenda 21 comme une composante fondamentale du développement durable. Le principe 10 établit que :

«La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qu'il convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, ... et la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les Etats 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, y compris à des sanctions et réparations, doit être assuré».

Parmi les objectifs du chapitre 8 de l'agenda 21 pour intégrer l'environnement et le développement dans le processus de décision, figurent :

"Le développement et l'amélioration des mécanismes destinés à faciliter l'implication des personnes, groupes et organisations concernées dans le processus de décision, à tous les niveaux" (page 89, paragraphe A.c).

Il conviendrait d'étudier comment il convient d'atteindre ces objectifs dans le cas de la gestion du lac. Le public pourrait être impliqué dans les processus d'étude d'incidences et de notification de mesures envisagées, discutés ci-dessus. Il pourrait également avoir accès à l'information concernant et affectant l'état du lac.

- *L'information du public*

Afin de promouvoir la participation du public et la transparence de la gestion du lac, et afin d'encourager le public à contribuer au système de gestion, l'information concernant l'état du lac devrait être mise à disposition du public.

Les **questions** suivantes devraient notamment être abordées :

1. Quelles informations doivent être mises à disposition du public ?
2. Sous quels termes/conditions, le cas échéant, l'information doit-elle être rendue accessible ?
3. Quelles sont les exceptions, le cas échéant, qui devraient être faites concernant la distribution de l'information (par exemple, en ce qui concerne la confidentialité) ?

La convention d'Helsinki de 1992 précise des exigences quant à l'information du public, dans son 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. 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.

La directive européenne de 1990 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (directive 90/313/CEE) peut aussi servir d'exemple utile.

Parmi les matières procédurales à prendre en considération, citons :

- *l'établissement de rapports et*
- *la communication d'informations au secrétariat.*

4.9 Institutions

Afin de gérer le lac d'une manière durable et efficace, il est essentiel d'établir une structure institutionnelle intergouvernementale, de définir clairement ses pouvoirs et ses responsabilités et d'assurer que cette structure ait les moyens de fonctionner efficacement.

Caponera suggère diverses exigences pour une administration fructueuse du bassin ⁹. A savoir :

1) Objectifs et objets

Est-ce que l'institution doit avoir la prévention de la pollution et la protection de la biodiversité comme seul objet ou doit-elle également traiter des questions d'utilisation de l'eau ? Dans tous

⁹ D. CAPONERA, page 238.

les cas, des pouvoirs adéquats doivent lui être conférés afin de lui permettre de répondre à ses objectifs. Ceci inclut :

i. des responsabilités techniques comme :

- la collecte et l'échange des données;
- la formulation et la coordination de plans de bassin ;
- le contrôle de certains modes d'utilisation de l'eau (par exemple : usage par les ménages et la communauté, usage en matière d'agriculture, usage par l'industrie, navigation, pêche... etc.); le contrôle de certains effets dommageables de l'eau (par exemple, mesure de contrôle des inondations, avertissement en cas de sécheresse, prévention, réduction et contrôle);
- le contrôle de la qualité de l'eau, par exemple prévention ou résorption de la pollution de l'eau résultant de certaines utilisations ou d'effets dommageables, et les mesures qui doivent être prises séparément ou en commun par les Etats membres; la protection de l'environnement, concernant les eaux du bassin, comprenant des normes minimales et les mesures qui doivent être prises séparément ou en commun par les Etats membres;

ii. des responsabilités économiques et financières, telles que :

- le financement interne de l'institution, en ce compris le partage des coûts et les critères de partage;
- le financement de projets et de travaux particuliers, en ce compris la constitution et la gestion de fonds communs internationaux; la répartition des coûts et les critères de cette répartition; les critères et les procédures pour la compensation; le partage des bénéfices;
- le financement extérieur, avec une référence spécifique au pouvoir de conférer la compétence à l'institution pour conclure des accords dans ce but;

iii. des responsabilités légales et administratives, telles que :

- la prévention et la résolution des conflits;
- la rédaction et la mise en oeuvre de la législation requise (accords internationaux, résolutions ministérielles, législation parallèle ou commune);

iv. options relatives à l'attribution des fonctions et des responsabilités :

- une administration de bassin existante;
- une nouvelle administration ou autorité de bassin;
- une ou plusieurs institutions de gestion spécialisées (par exemple en matière de navigation, d'électricité, ...);
- des administrations nationales;
- d'autres administrations ou institutions régionales ou de bassin.

2) *Durée*

L'administration créée peut être permanente ou "ad-hoc". Une administration permanente travaille de manière continue avec un secrétariat permanent, comme par exemple la Commission pour le Danube en Europe, l'Autorité du Bassin du Sénégal en Afrique et la Commission du Mekong en Asie. Les commissions ad-hoc, au contraire, se réunissent seulement de manière occasionnelle, soit sur base d'un calendrier préétabli ou lorsqu'elles sont sollicitées par l'une des parties.

3) *Création*

La création de l'administration peut se faire selon diverses options, parmi lesquelles:

- une institution de bassin unique pourvue d'un pouvoir de décision supranational, comme par exemple l'Autorité du Bassin du Sénégal, l'Autorité du Bassin de la Kagera et la Commission du Bassin du lac Tchad;
- des commissions nationales ou agences indépendantes, comme par exemple la Commission frontalière USA-Canada;
- une commission commune ou une institution composée de représentants nationaux;

- une commission mixte ou une agence (solution fréquente), comme la Commission frontalière USA-Mexico;
- une commission commune ou une institution composée de représentants nationaux, où ces représentants nationaux sont d'une agence, comme dans le cas du Comité du Mekong où le représentant de la Thaïlande est l'administration nationale de l'énergie.

L'organisation est généralement structurée de différents organes séparés, souvent une commission permanente (commune), un secrétariat et un conseil des ministres exécutif. La composition de chacun de ces organes, de même que leur localisation et l'organisation de leurs réunions, est généralement prescrite par l'accord les établissant. Par exemple :

- la commission sera composée d'un nombre de X représentants, autant de chaque pays; la commission se réunira en session ordinaire autant de fois par an; les réunions auront lieu par rotation dans les capitales des Etats membres, à moins que la commission n'en décide autrement; des sessions extraordinaires pourront être organisées à tout moment sur demande d'au moins autant de représentants; les sessions de la commission seront préparées et convoquées par X (généralement le secrétaire général); les sessions seront présidées par X, et X sera désigné comme président; la commission aura son siège général à et ses bureaux régionaux à ...

En ce qui concerne le lac Tanganyika, l'institution devrait avoir le pouvoir de fonder des sous-comités qui traiteraient de matières particulières, comme la pêche, la pollution due aux navires, etc. Un exemple d'une telle attribution du pouvoir peut être trouvé à l'article 3 du projet de convention de 1992 sur l'établissement de la Commission de la Pêche pour le lac Victoria, qui prévoit que la commission doit être assistée dans la réalisation de ses fonctions par un Comité de Gestion de la Pêche et par un Comité Scientifique et que cette commission peut établir d'autres comités si elle l'estime nécessaire.

4) *Procédure de prise de décision*

Il peut être nécessaire d'avoir un quorum, pour la validité des réunions, qui dépendrait de l'importance des décisions à prendre, comme dans le cas de la Commission de Bassin U.S.A.-Canada. Les décisions peuvent être prises à l'unanimité ou par une simple majorité qualifiée ou selon toute autre forme de procédure. La forme la plus commune est l'unanimité.

5) *Statut juridique*

Il convient de se préoccuper du statut juridique de l'administration vis-à-vis de ses Etats membres et des Etats non membres, ainsi qu'à l'égard des organisations internationales ou autres. Ce statut pourrait concerner le corps décisionnel, l'équipe, les biens, l'équipement et autres propriétés ainsi que l'entière de l'administration comme telle (par exemple, quant à son pouvoir d'introduire des actions en justice et d'être poursuivie). Généralement, les institutions reconnaissent une protection diplomatique et des immunités à leur propre institution et à leur personnel (à des degrés divers), de manière à permettre au personnel de travailler avec une garantie de protection de son indépendance et de sa sécurité personnelle (citons comme exemple le Traité instituant l'Organisation du Bassin de la Kagera, chapitre 5, articles 16 et 17).

6) *Compétence territoriale*

La compétence territoriale de l'administration, c'est-à-dire le territoire pour lequel elle est habilitée à exercer sa juridiction ou ses activités, devrait être définie dans l'instrument érigeant l'institution. Ce territoire peut comprendre :

- l'ensemble du bassin de drainage (en ce compris les eaux de surface, les eaux souterraines ou les deux);
- plus d'un bassin de drainage (multi-bassins);

- une partie d'un bassin de drainage (sous-bassin); par exemple, la juridiction du Comité du Mekong s'étend seulement au bassin inférieur du Mekong, ce qui inclut le Laos, le Cambodge, la Thaïlande et le Vietnam mais exclut les riverains en amont du fleuve, Myanmar et la Chine;
- un territoire conventionnel, par exemple un territoire défini et clairement limité, comme par exemple dans le cas de la Commission du Bassin du lac Tchad qui est responsable pour un bassin du lac Tchad «conventionnel» composé du Tchad, du Cameroun, du Niger, du Nigeria, à l'exclusion de l'Algérie, de la Lybie et du Soudan, même si les eaux de ces pays se déversent dans le même bassin;
- des eaux de démarcation, par exemple les Commissions de fleuves frontaliers, généralement responsables pour toutes les questions relatives aux eaux fixant les frontières entre deux pays.

7) *Fonctions et pouvoirs*

En ce qui concerne l'attribution des fonctions et des pouvoirs à l'administration, les questions suivantes doivent être considérées :

1. quel type de coopération doit être envisagé ?
2. quel degré d'implication est requis de l'institution ?
3. quels sont les domaines spécifiques que l'administration doit couvrir ?

Parmi les pouvoirs qui peuvent être prévus, mentionnons :

- i) des fonctions d'avis, de consultation ou de coordination, comme par exemple le Comité du Mekong et la Commission du Bassin du fleuve Plata qui ont seulement un pouvoir consultatif, leurs décisions nécessitant une ratification postérieure par les gouvernements pour lier les Etats;
- ii) des fonctions d'exécution ou opérationnelles, comme l'élaboration d'études, d'investigations ou d'enquêtes, comme par exemple dans le cas de l'Autorité du Bassin du Sénégal et de la Commission du Bassin du lac Tchad;
- iii) des fonctions normatives, comme la mise en oeuvre de décisions ou l'adoption de lois, comme dans le cas de la Commission du Danube qui a le pouvoir de régler la navigation sur le fleuve Danube et la Commission du Rhin qui a le pouvoir de contrôler la pollution des eaux du Rhin. Les décisions dans ces matières peuvent avoir un effet direct ou nécessiter l'accord préalable des Etats membres;
- iv) des fonctions judiciaires, comme l'arbitrage ou la résolution finale d'un litige.

8) *Formes*

La forme de l'institution peut varier en fonction du degré de la participation du gouvernement ou de son implication, ce qui fait qu'elle peut être :

- nationale/pleinement gouvernementale;
- faite de corps ou agences interétatiques/multinationales et pleinement intergouvernementales, composés uniquement des Etats du bassin (généralement ceux qui sont responsables pour la formulation de politiques générales et la mise en oeuvre de ces politiques); ou

- faite de corps ou agences mixtes/multinationales, incluant des tiers et le secteur privé (créés généralement dans le but de mettre en oeuvre une certaine activité économique, comme une entreprise multinationale d'hydro-électricité, comme par exemple le Capora Bassa sur le bassin du Zambèze, géré par l'accord existant entre le Mozambique et le Portugal et impliquant une société privée).

9) *Principales exigences institutionnelles*

Il y a deux sortes d'institutions qui sont concernées par le développement des ressources en eau : les institutions normatives et les institutions de développement. Dans le cas de l'accord relatif au lac Tanganyika, nous nous préoccupons surtout des institutions normatives, les objectifs desquelles pouvant inclure :

- i) l'établissement d'une coopération technique pour la formulation de politiques communes et pour la programmation coordonnée (soit commune ou séparée) d'une gestion rationnelle des eaux partagées du bassin;
- ii) la coordination d'études et de programmes préparés par les Etats membres qui pourraient avoir une incidence sur la qualité des eaux du bassin;
- iii) la centralisation et l'échange de données hydrologiques et autres;
- iv) la détermination des droits et devoirs de chacun des Etats membres en ce qui concerne la conservation, le développement et l'utilisation des ressources en eau du bassin;
- v) la soumission préalable, pour examen et approbation, des activités, programmes et plans envisagés qui pourraient modifier la quantité ou la qualité des eaux ou affecter de manière défavorable les ressources en eau d'un autre bassin, etc.;
- vi) la prévention et la résolution des conflits concernant l'utilisation et le partage équitable des eaux;
- vii) la surveillance et le contrôle des activités des Etats du bassin et l'établissement des rapports concernant l'évaluation de ces activités.

En ce qui concerne les institutions de développement, responsables pour le développement réel de certaines régions ou l'utilisation des eaux du bassin, elles devraient être séparées des institutions normatives et leurs fonctions et pouvoirs respectifs devraient être clairement définis pour éviter les conflits. Les activités ou programmes de l'institution de développement qui pourraient modifier la qualité des eaux du bassin, etc., devraient être soumis préalablement à l'institution normative pour étude, modification et approbation.

10) *Exigences économiques et financières*

L'instrument établissant l'institution devrait prévoir son financement interne, en ce compris la répartition des coûts et les critères de cette répartition. Des traités ou d'autres dispositions normatives devraient régler la formation du capital, ainsi qu'établir une distinction entre, d'une part, les ressources internes (contribution de chaque Etat du bassin) et, d'autre part, les ressources externes (bourses et prêts provenant de l'extérieur). Ils pourraient également préciser la répartition des responsabilités financières entre les Etats du bassin et la constitution et la gestion de fonds communs internationaux, etc. En ce qui concerne le financement externe, l'institution devrait, d'une part, avoir les pouvoirs nécessaires pour négocier et recevoir des bourses et des prêts et, d'autre part, avoir la personnalité juridique et l'autonomie financière, la capacité d'introduire des actions en justice et d'être poursuivie, ainsi qu'être en position de fournir aux donateurs ou aux créiteurs toutes les garanties financières exigées. L'institution pourrait adopter le principe de la garantie solidaire, où lorsque l'un des Etats

membres fait défaut, les autres sont responsables solidairement pour le paiement (par exemple, le cas de l'Autorité du Bassin du Sénégal).

En vertu de la convention établissant l'Autorité du Bassin du Niger de 1980, les Parties ont adopté un protocole relatif à un fond de développement. La source principale d'approvisionnement du fonds est la contribution des membres, à laquelle s'ajoutent des sources extérieures prenant la forme de dons, bourses et trusts.

Un bon exemple de solution classique pour le financement de réunions est l'article 4 du Traité de 1992 entre le Swaziland et l'Afrique du Sud pour l'érection et le fonctionnement de la Commission Commune en matière d'Eau : les Parties doivent être responsables des coûts de la participation de leur propre délégation aux réunions; la Partie accueillant la réunion est responsable des frais de l'organisation de la réunion, des frais d'administration, etc.; tous les autres coûts doivent être partagés de manière égale entre les Parties.

11) *Prévention et résolution des conflits*

Les institutions internationales peuvent jouer un rôle important dans la résolution des conflits entre les Parties, ce que nous étudions plus en détail à la section 10 ci-dessous.

12) *Exemples d'institutions*

Il n'existe pas de type "idéal" d'institutions — cela dépend entre autres des fonctions et des activités qui doivent être réalisées et de la volonté politique de coopérer. Toutefois, il est utile d'examiner certains exemples d'arrangements institutionnels dans d'autres conventions pour la gestion de ressources communes en eau, et nous exposons ces exemples en annexe 1.

Sur base des exemples présentés dans l'annexe 1 et des observations de Caponera ⁽¹⁰⁾, des conclusions préliminaires peuvent être tirées en ce qui concerne les caractéristiques des institutions internationales en matière de gestion de l'eau, qui tendent à contribuer à leur succès :

- *taille* : il semble plus facile de réaliser des progrès dans une institution de petite taille;
- *participation réelle* de tous les Etats membres partageant les eaux à l'institution administrative : il s'agit de la seule manière d'atteindre une coopération optimale ⁽¹¹⁾;
- *l'indépendance* : il est intéressant de mentionner la Commission du fleuve Helmand, érigée sur base d'un accord de 1950 relatif au delta de Helmand entre l'Afghanistan et l'Iran, et composée de trois ingénieurs venant d'Etats ne possédant aucun intérêt établi dans la région, avec pouvoir de recommandation uniquement;
- *la qualification des ressources humaines et les moyens financiers* : la disponibilité de ces facteurs rendrait les commissions africaines, en particulier, plus efficaces;
- *la paix* : la Commission du Mekong, par exemple, a été empêchée par la guerre d'exercer pleinement ses activités;
- *la flexibilité* : cela a aidé la Commission du Mekong à assurer une large part de ses fonctions, en dépit de la guerre;

⁽¹⁰⁾ D. CAPONERA, page 236.

⁽¹¹⁾ Toutefois, les Etats membres partageant les ressources en eau ne sont soumis à aucune obligation légale de participer à une institution internationale de gestion de l'eau. La Commission Commune pour le Nil, par exemple, comprend seulement deux des huit Etats riverains (il s'agit de l'Egypte et du Soudan), alors que pour le même bassin, quatre Etats (le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie et l'Ouganda) ont érigé l'organisation du bassin de la Kagera sur les sources du Nil blanc avant son entrée dans le lac Victoria. Le Comité du Mekong comprend seulement quatre des six Etats du bassin — la République populaire de Chine et Myanmar ne sont pas membres du comité.

- *cohérence et harmonie* entre les institutions dont les activités ont une influence l'une sur l'autre : une duplication des responsabilités et une confusion sont créées lorsque les pouvoirs des institutions ne sont pas harmonisés, par exemple lorsque les fonctions de décision politique, de coordination et d'élaboration des normes reposent sur deux institutions différentes pour un même bassin, plutôt que de les transformer en organes d'une seule organisation dont les fonctions seraient coordonnées ⁽¹²⁾;
- *une représentation équitable du personnel* pour prévenir d'éventuels conflits, et l'introduction d'un statut juridique international pour les institutions et leur personnel;
- *la volonté politique* : les Etats doivent vouloir être liés par leurs conventions.

4.10 Résolution des litiges

Une étude détaillée de cette question a été menée dans le document sur la résolution des conflits. Afin de rédiger une convention cependant, il est nécessaire de mettre en pratique les principes de résolution de conflits internationaux qui furent examinés dans ce document. La présente section traite des mécanismes de résolution des litiges résultant d'une interprétation ou de l'application de la convention. Toutefois, des conflits peuvent survenir à tout niveau et l'une des questions importantes à considérer dans ce contexte est s'il est ou non également souhaitable (et pratique) d'établir un mécanisme de résolution des litiges qui peuvent survenir au niveau local, régional ou national à propos du lac et de ses ressources (par exemple, entre les pêcheurs et les navigateurs, entre des administrations gouvernementales, etc.).

Comme nous l'avons vu, il existe de nombreuses manières de résoudre des conflits survenant entre des Etats quant à l'interprétation d'une convention qui les lie, allant de techniques basées sur la collaboration et le consensus, d'une part, à l'arbitrage par une cour ou un tribunal, comme la Cour internationale de justice, pour ce qui est de l'extrémité du spectre. En général, l'arbitrage peut être long et coûteux (par exemple, la décision finale dans le cas de l'arbitrage du Trail Smelter entre le Canada et les U.S.A. a été rendue le 11 mars 1941, six ans après que la Convention sur la Résolution des Litiges ait été signée); ainsi, il serait dès lors souhaitable que les Etats membres disposent d'un mécanisme de résolution des conflits qui leur soit propre, avec un recours à l'arbitrage seulement lorsqu'aucun accord n'est obtenu.

La plupart des conventions récentes internationales en matière d'environnement et de ressources naturelles présentent un modèle similaire quant à l'instauration de méthodes de résolution des conflits, qui peuvent être résumées de manière générale et par ordre d'importance comme suit :

- i. résolution à l'amiable via une négociation directe entre les parties;
- ii. soumission à un corps institutionnel (par exemple, une commission de bassin) et/ou au gouvernement des parties pour résolution via des moyens diplomatiques;
- iii. soumission à arbitrage conformément à une procédure préétablie, ou à la Cour internationale de Justice, pour une décision liant les parties.

Les **questions** suivantes devraient être abordées lors de l'instauration d'une procédure de résolution des conflits :

- 1° les parties doivent-elles avoir le choix des méthodes lors de la signature de la convention ?

⁽¹²⁾ Par exemple, voyez les critiques de M. NANNI sur les institutions du bassin de la mer d'Aral dans R.E.C.I.E.L., volume 5, n° 2.

- 2° dans quel délai consécutif à l'échec de la résolution d'un conflit à l'amiable les parties doivent-elles être obligées de porter leur conflit auprès d'une commission ou d'un arbitrage les liant ?
- 3° est-ce que le fait de soumettre un conflit à un arbitrage aux effets obligatoires doit dépendre de l'accord des parties en cause ou doit-il être unilatéral ?
- 4° est-ce que la Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage de l'Organisation de l'Unité Africaine devrait jouer un rôle dans la résolution des conflits ?

Si une procédure d'arbitrage est instaurée en vertu de la convention, les **questions** suivantes devraient également être prises en considération :

- 1° Comment le tribunal arbitral devrait-il être constitué ? (par exemple, chaque partie nomme autant de membres, endéans autant de jours, et en absence d'accord, un tel fera les nominations nécessaires).
(Il y a habituellement trois membres, un membre nommé par chaque Partie et un troisième, un président, qui doit être désigné par les deux autres membres nommés; dans un souci d'impartialité, le président ne peut généralement pas être un national de l'une des deux Parties impliquées dans le conflit ou, dans OSPAR, être employé par l'une d'elles ou avoir traité du conflit lors de l'exercice d'une autre fonction).
- 2° Quelle information doit être transmise à toutes les parties ?
(Généralement, le demandeur doit informer la Commission qu'il a requis la mise en place d'un tribunal et la Commission doit en informer toutes les parties).
- 3° Comment doivent être prises les décisions du tribunal (à la fois quant à la procédure et quant au fond), par exemple par vote à la majorité ou à l'unanimité ?
- 4° Est-ce que le tribunal doit avoir le pouvoir (à la requête de l'une des Parties) de conseiller des mesures de protection essentielles provisoires, en attendant la décision ?
- 5° Quelles sont les règles applicables pour guider le tribunal dans sa prise de décision ?
Peut-il instaurer ses propres règles (internes) de procédure ?
- 6° Dans quel délai le tribunal doit-il prendre une décision ?
- 7° Comment les dépenses du tribunal (en ce compris la rémunération de ses membres) doivent-elles être payées ? (en général, elles sont partagées de manière égale entre les parties).
- 8° Qui va fournir l'infrastructure nécessaire à la conduite efficace des procédures? (généralement : les Parties)
- 9° Le tribunal devrait-il bénéficier du pouvoir d'établir des faits et les Parties peuvent-elles se voir obligées de fournir des informations à ce propos ?
- 10° Quel est l'effet de l'absence d'une Partie au litige lors de l'audience ?
(Généralement, cela ne constituera pas un obstacle à la poursuite de la procédure).
- 11° D'autres Parties intéressées doivent-elles avoir le droit d'intervenir dans la procédure avec l'accord du tribunal ? Le cas échéant, est-ce que la décision liera également ces Parties ?

(Dans la convention OSPAR de 1992, «toute Partie contractante qui a un intérêt de nature juridique dans le sujet du conflit et qui peut être affectée par la décision prise» peut intervenir).

- 12° Est-ce que la décision du tribunal doit :
- être accompagnée par un exposé des motifs ?
 - être définitive et lier les Parties ?
 - être distribuée par la Commission à toutes les Parties ?
 - n'être pas sujette à appel ?
- (La réponse à ces questions est en général positive).

Un bon exemple d'une procédure d'arbitrage relativement simple peut être trouvé dans le Traité de 1992 sur le Développement et l'Utilisation des Ressources en Eau du Bassin du fleuve Komati (Swaziland et Afrique du Sud) :

- L'arbitrage se fait par un tribunal composé d'un arbitre nommé par l'une des parties, d'un arbitre nommé par l'autre partie et d'un arbitre nommé conjointement par les deux arbitres, qui sera le président.
- Si après une période de trois mois suivant la notification à l'une des parties de l'information mentionnée au paragraphe 2 (notification de l'intention de soumettre le conflit à arbitrage), une partie ne nomme pas d'arbitre destiné à faire partie du tribunal ou si les arbitres concernés ne se sont pas mis d'accord pour la désignation d'un troisième arbitre, toute partie peut demander au Secrétaire général des Nations Unies de nommer un tel ou de tels arbitres.
- Le tribunal arbitral adopte ses propres règles de procédure.
- La décision de la majorité des arbitres du tribunal arbitral est définitive et lie obligatoirement les parties.
- Chaque partie est responsable de la rémunération de l'arbitre qu'elle a elle-même nommé, pour tous les coûts qui sont liés à l'exercice de la fonction et pour tous les coûts liés à la préparation et à la présentation du cas devant le tribunal arbitral. Tous les autres coûts supportés suite aux procédures d'arbitrage seront divisés également entre les parties".

Des extraits de clauses de résolution des litiges présentes dans diverses conventions relatives aux fleuves sont présentés dans l'annexe 2.

Lorsqu'un conflit éclate suite au non-respect par une Partie des obligations qui lui incombent en vertu de la convention, il peut être plus constructif de rechercher les moyens de l'aider à respecter ses obligations, plutôt que de recourir à l'arbitrage. Dans ce contexte, il convient d'examiner la procédure de non-respect qui a été adoptée en 1992 par les Parties au Protocole de Montréal sur les substances qui endommagent la couche d'ozone (adopté sur base de la Convention de Vienne de 1985 sur la protection de la couche d'ozone). Pour plus de détails, voyez notre étude sur la résolution des conflits.

4.11 Responsabilité et compensation

La convention sur la diversité biologique requiert, à son article 14 (2), que :

«La conférence des Parties examine, sur la base des études qui seront entreprises, la question de la responsabilité et de la réparation, y compris la remise en état et l'indemnisation pour dommages causés à la diversité biologique, sauf si cette responsabilité est d'ordre strictement interne».

La responsabilité pour la pollution due aux hydrocarbures est bien reconnue au niveau international. La convention de 1969 sur la responsabilité civile des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et la convention internationale de 1971 créant un fond

international pour la compensation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures fournissent un mécanisme efficace pour le dédommagement des victimes de la pollution due aux hydrocarbures. Le droit de la responsabilité pour les dommages à l'environnement causés par d'autres activités est moins bien développé au niveau international, comme nous l'avons souligné dans notre étude sur le droit international de l'environnement et sur le droit des cours d'eau transfrontières.

Les **questions** à prendre en considération sont notamment les suivantes :

- 1° Quelles sont les activités et les incidences sur le lac qui doivent faire l'objet d'une responsabilité en cas de dommage ?
- 2° Qui devrait être tenu responsable, et pourquoi ?
- 3° Doit-il y avoir des limites de responsabilité et/ou des causes d'exonération ?
- 4° Qui devrait bénéficier d'un droit d'action, et comment ?

4.12 Autres dispositions

L'insertion dans la convention de diverses autres dispositions devrait être prise en considération afin de lui permettre d'être efficace, telles que :

- des procédures pour l'adoption et l'amendement de protocoles, d'annexes, etc.
- l'adhésion d'autres Etats (par exemple, le Rwanda);
- la signature, la ratification, le retrait, etc.;
- l'entrée en vigueur;
- des fonctions de dépositaire;

ANNEXE 1 DISPOSITIONS RELATIVES AUX INSTITUTIONS

U.S.A. et Canada

La **Commission Internationale Commune**, établie par le Traité des Eaux Frontalières de 1909 entre la Grande-Bretagne et les U.S.A., a été décrite comme «l'un des instruments de coopération internationale le plus efficace dans le domaine des ressources communes en eau» (D. CAPONERA, page 232). Les raisons pourraient en être les suivantes :

- son haut niveau technique;
- son impartialité;
- ses procédures et mécanismes; et/ou
- le climat politique entre les deux Etats.

La Commission est composée de six membres, trois pour chaque Partie, se rencontrant deux fois par an, alternativement à Washington et à Ottawa. Les décisions peuvent être prises par un vote à la majorité, mais jusqu'à présent, elles ont été prises à l'unanimité. En cas de vote paritaire, la question est soumise aux gouvernements. La Commission doit donner son consentement pour qu'un nouveau projet d'utilisation puisse altérer le niveau naturel ou le débit de l'eau. La Commission doit aussi entreprendre des études et des enquêtes et présenter des recommandations lorsqu'elle en est requise par l'un des deux Etats. Ses pouvoirs d'enquête sont souvent pris en charge par des commissions spéciales auxiliaires qui sont créées en fonction des besoins. Les deux Etats ont souvent eu recours à ces commissions auxiliaires pour la supervision de projets spécifiques et pour vérifier le respect des normes préétablies. La Commission a également joué un rôle important dans l'élaboration des accords pour l'exploitation des fleuves Saint Laurent et Columbia. La Commission est maintenant chargée de fonctions arbitrales pour résoudre des conflits entre les parties.

Afrique

Les commissions de bassins établies en Afrique après 1964 ont été décrites comme «d'un point de vue purement juridique et institutionnel... probablement les plus avancées au monde» (CAPONERA, page 243). Elles comprennent : **l'Autorité du Bassin du Sénégal ; l'Autorité du Bassin de la Kagera; la Commission du Bassin du lac Tchad et l'Autorité du Bassin du Niger** ⁽¹³⁾. L'objectif des commissions africaines est, *entre autres*, de faciliter les arrangements coopératifs entre les Etats du bassin; d'éviter des litiges entre Etats en matière d'eau; et de faciliter le financement international. La force de ces commissions réside dans leurs pouvoirs constitutionnels et de prise de décision. Chacune est composée de :

- i. une *conférence des chefs d'Etat et de gouvernement*, avec les pleins pouvoirs pour prendre des décisions stratégiques et politiques majeures, se réunissant généralement tous les deux ans (et plus souvent, si nécessaire) et prenant les décisions à l'unanimité, décisions qui lient les Etats membres;
- ii. un *conseil des Ministres* des Etats du bassin, qui se réunit généralement chaque année, et dont les décisions doivent être prises à l'unanimité et lient les Etats membres; toute matière pour laquelle une décision n'a pas fait l'objet d'un accord est soumise à la conférence des chefs d'Etat;

⁽¹³⁾ Pour un bon exemple de convention prévoyant l'établissement et le fonctionnement d'une commission commune en matière d'eau, voir aussi le traité de 1992 entre le Swaziland et l'Afrique du Sud pour l'établissement et le fonctionnement de la Commission Commune en matière d'eau.

- iii. un *secrétariat exécutif* qui propose et assure l'intendance des réunions et prépare les documents qui doivent être discutés par les comités techniques internationaux d'experts avant leur soumission au conseil des Ministres.

L'autorité du bassin du Niger, outre qu'elle bénéficie d'un sommet de chefs d'Etat et de gouvernement, d'un conseil des Ministres et d'un secrétariat exécutif, dispose également d'un *comité technique d'experts*, qui est responsable pour la préparation de toutes les réunions du conseil des Ministres et pour la soumission de rapports et de recommandations au conseil des Ministres.

Les fonctions de la Commission du lac Tchad et de la Commission du fleuve Niger comprennent :

- a) la préparation de réglementations générales, et la charge de leur mise en oeuvre réelle;
- b) la collecte, l'évaluation et la distribution d'informations sur les propositions qui sont faites par les Etats membres et la recommandation de plans pour des projets communs et des programmes de recherche communs;
- c) le maintien d'une liaison entre les Etats membres;
- d) le suivi de l'état d'exécution des enquêtes et des travaux et la mise au courant des Etats membres par le biais de rapports périodiques qui sont soumis par leur soin aux Etats;
- e) l'élaboration de règles communes en matière de navigation et de transport;
- f) l'examen des plaintes et le promotion de la résolution des conflits et des différends;
- g) généralement, la supervision de la mise en oeuvre de leurs statuts et des conventions.

Les problèmes rencontrés par les commissions africaines pour atteindre leur but ont résulté :

- de divergences politiques entre les Etats d'un même bassin;
- de différents degrés de développement;
- de l'inadéquante disponibilité des ressources financières et humaines.

La **Convention Tripartite du lac Victoria de 1994** comporte un bon arrangement institutionnel pour faciliter la mise en oeuvre d'un programme quinquennal pour renforcer la coordination régionale pour la gestion des ressources du lac Victoria. Les Parties acceptent d'établir un *comité de guidance et de politique régionale*, qui doit être assisté par un *secrétariat régional*, et *deux unités régionales*. L'unité 1 doit se préoccuper de la gestion de la pêche et du contrôle de la jacinthe d'eau et d'autres plantes envahissantes et l'unité 2 doit gérer les questions de qualité de l'eau et d'usage du sol, en ce compris les zones humides. Les unités régionales sont composées de membres de groupes de travail nationaux mis sur pied par les Parties, et doivent être secondées dans leur tâche par des experts faisant preuve de certains types d'expertise. Chaque Partie doit aussi établir *deux groupes de travail nationaux et un secrétariat national* qui doit préparer les propositions nationales qui devraient être incorporées dans les composantes du programme régional. Doivent faire partie de ces groupes de travail du personnel administratif et scientifique : des institutions académiques, le secteur privé et des O.N.G. locales, «avec un effort particulier qui doit être fait pour intégrer les intérêts des communautés riveraines locales» (article 2, 4.a). Chacune des Parties se voit attribuer une «responsabilité principale» pour un organe particulier, par exemple la Tanzanie est responsable pour le secrétariat régional du comité de guidance et de politique régionale.

Asie

Le **Comité du Mekong** (le Comité pour la Coordination des Enquêtes sur le Bassin Inférieur du Mekong), créé sous l'égide des Nations-Unies pour promouvoir la coopération entre le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam, a continué à agir malgré les conflits d'ordre politique et même un état de guerre. Les raisons de sa capacité à agir ainsi comprennent :

- un désir fort de coopérer, nommé «l'esprit du Mekong»;
- le support continu des Nations-Unies, par la location d'une couverture et d'un support financier et institutionnel à l'organisation (son agent exécutif est l'un des agents du PNUD).

Toutefois, lorsque la Thaïlande a détourné les eaux du Mekong vers le bassin de Chao Phya sans obtenir l'accord du Comité originel et lorsque le Vietnam et le Laos ont fait objection au transfert, il y eut un problème sérieux : le statut du Comité du Mekong n'attribuait pas de fonction approbatoire au Comité, son rôle étant limité à la préparation d'études. En 1995, une nouvelle commission du fleuve Mekong fut mise sur pied en vertu de la Convention pour la Coopération pour le Développement Durable du Bassin du fleuve Mekong, qui remplaça le Comité originel. Il consiste en un conseil, un comité commun et un secrétariat. La nouvelle Commission du Mekong sera investie du pouvoir d'approbation, dans certaines circonstances, du détournement des eaux et, pour cette raison, sera mieux équipée pour traiter de tels conflits dans le futur.

Le *Conseil* est composé d'un membre de chaque Etat riverain participant au niveau ministériel et au niveau de cabinet (qui a le pouvoir de prendre des décisions de politique au nom de son gouvernement). Il organise une session ordinaire chaque année et peut convoquer des sessions spéciales à la demande de tout Etat membre. Il peut également inviter des observateurs. Ses fonctions sont, en bref :

- a. de prendre des décisions, d'établir des politiques et de fournir la guidance nécessaire;
- b. de décider de toute autre politique et de prendre les décisions nécessaires à la mise en oeuvre effective de la convention;
- c. d'adresser, de traiter et de résoudre les problèmes, les différends et les conflits qui lui sont déférés. Les décisions sont prises à l'unanimité.

Le *Comité commun* est composé d'un membre de chaque Etat riverain participant, au moins du rang de chef de département. Il doit réunir au moins deux sessions ordinaires par an et peut organiser des sessions spéciales chaque fois que cela lui semble nécessaire, à la requête d'un Etat membre, et il peut inviter des observateurs. Ses fonctions sont, en bref :

- a. de mettre en oeuvre les politiques et les décisions du Conseil, de même que d'autres tâches qui lui seraient assignées par le conseil;
- b. de formuler un plan de développement du bassin et de le soumettre (de même que les projets et programmes communs de développement) au Conseil, pour approbation;
- c. d'entretenir des relations avec les donateurs pour obtenir un support financier et technique;
- d. de fréquemment obtenir, mettre à jour et échanger des informations et des données;
- e. de mener des études adéquates et des évaluations de la protection de l'environnement et du maintien de la balance écologique du bassin;
- f. d'assigner les tâches et de superviser les activités du secrétariat. Les décisions sont prises à l'unanimité.

Le *secrétariat* doit effectuer des services d'ordre technique et administratif à l'égard du Conseil et du Comité commun et est sous la direction du fonctionnaire exécutif en chef, nommé par le conseil. Ses fonctions comprennent :

- a. l'exécution des décisions et des tâches qui lui sont assignées par le Conseil et le Comité commun;
- b. la fourniture de services techniques, de la gestion financière et de conseils en la matière, sur demande;
- c. la formulation d'un programme de travail annuel et la préparation de tout autre document concernant les plans, projets et programmes, études et évaluation, sur demande;
- d. la gestion de banques de données d'informations.

Europe

La **Commission internationale pour la protection de la Meuse contre la pollution** (instaurée par l'accord de 1994 sur la protection de la Meuse) dispose seulement de pouvoirs de conseil et de recommandation et peut uniquement adopter des décisions en présence de toutes les délégations des parties contractantes et avec leur accord unanime. La Commission se réunit une fois par an ou plus souvent à la requête d'au moins deux délégations. Elle peut établir des groupes de travail pour l'assister dans la réalisation de ses tâches.

Les tâches de la Commission comprennent : a) préparer des objectifs et un programme d'action à mettre en oeuvre par chacune des parties; b) réaliser, à intervalles réguliers, d'évaluations coordonnées de l'efficacité du programme d'action; c) définir, rassembler et évaluer les données fournies par les parties contractantes, chacune pour ce qui concerne son territoire, afin d'identifier les sources de pollution qui ont un impact significatif sur la qualité de la Meuse; d) dresser des inventaires et promouvoir l'échange d'informations sur ces sources de pollution; e) coordonner les programmes de surveillance des parties contractantes relatifs à la qualité de l'eau afin d'aboutir à un réseau de mesures homogènes; f) servir de cadre pour l'échange d'informations sur les politiques des parties contractantes dans le domaine de l'eau et sur les projets soumis à étude d'incidences et qui ont un impact transfrontière significatif sur la qualité de la Meuse; g) émettre des avis ou recommandations aux parties contractantes sur la coopération prévue par le présent accord. Toutefois, la possibilité d'élargir les tâches de la Commission est prévue, puisqu'elle est également chargée de traiter de toutes autres affaires que les parties contractantes lui soumettent d'un commun accord dans les domaines couverts par l'accord. (Article 5).

La Commission doit admettre en qualité d'observateur et à sa demande tout état qui n'est pas partie à l'accord, dont une portion du territoire est située dans le bassin versant de la Meuse et la Communauté européenne. De même, la Commission peut admettre en qualité d'observateur toutes organisations ou commissions intergouvernementales dont les préoccupations sont similaires aux siennes. Les observateurs peuvent participer aux réunions de la Commission sans pour autant disposer d'un droit de vote.

ANNEXE 2 DISPOSITIONS SUR LA RÉOLUTION DES CONFLITS DANS LES CONVENTIONS INTERNATIONALES RELATIVES AUX COURS D'EAU

Afrique

Acte de 1963 relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du Bassin du Niger:

«Tout conflit... sera réglé à l'amiable par accord direct entre eux [les Etats riverains] ou par l'organisation intergouvernementale... En cas d'absence d'accord, le conflit sera réglé par arbitrage, plus précisément par la Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage de l'Organisation de l'Unité Africaine, ou par résolution judiciaire par la Cour Internationale de Justice» (article 7).

Accord de 1964 relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et au transport sur le fleuve Niger :

Les fonctions de la commission du fleuve Niger comprennent : «l'examen de plaintes et la promotion de la résolution des conflits et de la résolution des différends» (chapitre 1, article 2, 9).

Convention de 1980 instaurant l'autorité du Bassin du Niger :

«Tout conflit... sera résolu à l'amiable par des négociations directes. En cas d'échec des négociations, la matière sera déférée au sommet [des chefs d'Etat et de gouvernement] par une Partie impliquée dans le conflit et la décision prise en la matière sera définitive» (chapitre 5, article 15).

Convention et statut de 1964 relatif au développement du Bassin du Tchad :

Les fonctions de la commission du bassin du Tchad comprennent : «l'examen de plaintes et la promotion du règlement des conflits et de la résolution des différends» (article 9).

Convention de 1972 érigeant le fonds de développement de la Commission du Bassin du lac Tchad :

«Tout conflit... qui ne peut être résolu par la Commission sera déféré par toute Partie contractante à la Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage de [l'O.U.A.] pour règlement» (article 8).

Projet de convention pour l'établissement de la Commission halieutique du Lac Victoria :

«Tout conflit... qui ne peut être réglé par négociation, conciliation ou moyen similaire peut être soumis à arbitrage sur requête de deux membres de la Commission. Les Parties au conflit nomment chacune un arbitre. Les deux arbitres ainsi nommés désignent, par accord mutuel, un troisième arbitre qui sera le président du tribunal. Si l'une des Parties au conflit ne nomme pas d'arbitre endéans les deux mois de la nomination du premier arbitre ou si le président du tribunal n'a pas été nommé endéans les deux mois de la nomination du second arbitre, le

président de la Commission nomme le second arbitre ou le président... selon les cas» (article IX).

Traité de 1992 sur le développement et l'utilisation des ressources en eau du Bassin du fleuve Komati (Zwaziland et Afrique du Sud) :

«1°Tout conflit... sera résolu à la requête d'une des parties par des négociations entre les Parties. 2°Au cas où les Parties ne parviennent pas à résoudre le conflit endéans trois mois à partir de la date de la requête [voir ci-dessus] ou endéans le délai sur lequel les Parties se seront mises d'accord, toute Partie peut soumettre le conflit à arbitrage moyennant la communication d'un écrit reprenant ses intentions à l'autre Partie. 3° L'arbitrage se fera par un tribunal...» (article 16).

Asie et Moyen-Orient

Convention de 1995 sur la coopération pour le développement durable du bassin du fleuve Mekong :

Les fonctions du Conseil de la Commission du fleuve Mekong comprennent : «recevoir, considérer et résoudre les problèmes, différends et conflits qui lui sont déférés par tout membre du Conseil, le Comité commun ou tout Etat membre sur des questions résultant de la présente convention» (article 18.C).

Chapitre 5 : «Quel que soit le moment où un différend ou un conflit survient... concernant toute matière couverte par la présente convention et/ou les actions prises par l'organisation d'exécution via ses divers organes, particulièrement en ce qui concerne les interprétations de la convention et les droits des Parties, la commission fera tout d'abord son possible pour résoudre le problème en vertu des articles 18.C et 24.F» (article 34)...«Au cas où la Commission n'est pas capable de résoudre le différend ou le conflit dans un délai raisonnable, la question sera déférée aux gouvernements, afin qu'ils prennent connaissance de l'affaire en vue de sa résolution par des négociations via les voies diplomatiques dans un délai correct, et ils peuvent communiquer leur décision au conseil en vue de nouvelles procédures, si cela est nécessaire pour l'exécution de la décision. Si les gouvernements estiment nécessaire ou bénéfique de faciliter la résolution de l'affaire, ils peuvent, par consentement mutuel, requérir l'assistance d'une médiation par une entité ou une Partie qui a fait l'objet d'un accord mutuel, et par la suite procéder conformément aux principes du droit international» (article 35).

Traité de 1996 entre le Bangladesh et l'Inde pour le partage des eaux du Gange à Farakka

«Tout différend ou conflit ... qui n'est pas réglé par le Comité commun sera déféré à la Commission commune des fleuves Hindo-Bengladeshi. Si le différend ou le conflit demeure sans solution, il sera déféré aux deux Gouvernements qui se rencontreront de manière urgente au niveau approprié pour le résoudre lors de discussions bilatérales». (article VII).

Convention de 1995 entre la Chine et la Mongolie pour la protection et l'utilisation des eaux transfrontières

«Les deux parties contractantes résoudront les problèmes de mise en oeuvre de la présente convention par une consultation amicale» (article 14).

Traité de 1994 pour la paix entre Israël et la Jordanie

«Ils développeront entre eux des relations de coopération de bon voisinage afin de garantir une sécurité durable, s'abstiendront de menacer ou d'utiliser la force l'un contre l'autre et résoudront leur conflit par des moyens pacifiques» (article 2).

«Toute question concernant la mise en oeuvre du présent article sera traitée via un mécanisme de consultation qui comprend une vérification du système de liaison, la supervision, et si nécessaire, d'autres mécanismes et une consultation à un niveau supérieur. Les détails du mécanisme de consultation seront repris dans une convention...» (article 3).

Europe

Accord de 1966 concernant la réglementation des prélèvements d'eau opérés dans le Lac de Constance :

"si la consultation faite en vertu de l'article 7 (concernant les prélèvements d'eau) suscite des objections fondées sur l'article 3, l'affaire devra être soumise à une commission consultative, avec mandat de donner des conseils techniques et de préparer une entente". (Article 8).

"Si... les discussions au sein de la commission consultative ne permettent pas aux Etats riverains de parvenir à une entente, celle-ci devra être recherchée par voie diplomatique. Si la voie diplomatique ne permet pas non plus d'arriver à une entente, chaque Etat riverain intéressé pourra exiger que l'affaire soit soumise à une commission d'arbitrage". (Article 9).

L'article 10 précise la composition de la commission d'arbitrage et les articles 11 et 12 règlent la procédure : "à chaque stade de la procédure d'arbitrage, la commission cherche à régler à l'amiable le cas qui lui a été soumis. Si une telle issue ne peut être trouvée, la commission tranche le cas à la majorité des voix. La décision prise est définitive; elle lie tous les Etats riverains".

Convention de 1987 relative à la coopération hydro-économique dans le Bassin du Danube :

Une commission permanente des eaux est chargée de «contribuer, par une discussion commune, à la solution des problèmes qui se posent dans le cadre de l'application de la présente convention» (article 7).

"Les divergences ... doivent être aplanies par la voie diplomatique. Lorsqu'une divergence ne peut être aplanie de cette manière, elle est soumise sur demande d'une partie contractante à une Cour d'arbitrage" (article 9)

Convention de 1994 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube (Convention sur la protection du Danube) :

"Si un différend s'élève... ces parties recherchent une solution par voie de négociation ou par toute autre méthode de règlement des différends qu'elles jugent acceptable, avec l'aide de la Commission internationale si nécessaire... Si les parties... ne parviennent pas à régler (les différends) conformément au paragraphe 1er... dans un délai raisonnable qui ne dépassera pas 12 mois à dater de la notification du différend par l'une des parties à la Commission internationale, le différend est soumis pour décision obligatoire à l'un des moyens suivants de règlement pacifique :

- la Cour internationale de Justice,
- l'arbitrage conformément à l'annexe V...." (article 24).

Convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique :

«Tout différend... qui n'aura pu être réglé par voie de négociation est, sauf si les Parties au différend en disposent autrement, soumis, à la requête de l'une d'entre elles, à l'arbitrage conformément aux dispositions de l'annexe B qui fait partie intégrante de la présente convention» (article 15).

Convention de 1992 sur la protection de l'environnement marin de l'Atlantique du Nord-Est :

«Tout différend... qui n'a pu être résolu autrement par les Parties contractantes concernées, par exemple, par voie d'enquête ou de conciliation au sein de la commission, sera soumis à arbitrage, sur requête d'une de ses Parties contractantes, dans les conditions précisées au présent article» (article 32).