

CONVENTION SUR LE DROIT D'UTILISATION DES COURS D'EAU A DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION

Par Stephen C. Mc Caffrey

*Professeur à la Faculté de droit Mc George
Université du Pacifique (Californie)*

La Convention de 1997 des Nations Unies sur le droit d'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation est le seul traité qui gouverne le régime des ressources en eau douce partagées qui soit d'application universelle. C'est une convention-cadre car elle fournit un ensemble de principes et de règles qui peuvent être ajustés et mis en œuvre pour correspondre à des cours d'eau internationaux de caractère particulier. Cette note d'introduction fait l'historique de la convention et décrit les étapes importantes de la négociation de cet instrument. Elle résume les dispositions principales de la convention et aborde son influence et ses développements juridiques ultérieurs concernant les traités et la jurisprudence.

Historique

La Convention a été conclue le 21 mai 1997 en tant qu'annexe de la résolution 51/229 de l'Assemblée générale. Son adoption a mis un terme à un processus que l'Assemblée générale a lancé plus de deux décennies auparavant. Le 8 décembre 1970, l'Assemblée générale a adopté la résolution 2669 (XXV) intitulé « Développement progressif et codification des règles du droit international relatives aux cours d'eau internationaux ». Dans cette résolution, l'Assemblée générale avait recommandé que la Commission du droit international « entame une étude sur le droit d'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation en vue d'un développement progressif et de la codification de ce droit ». En fait, l'Assemblée générale avait montré plus de dix ans auparavant qu'elle reconnaissait l'importance cette question lorsqu'elle avait adopté le 21 novembre 1959 la résolution 1401 (XIV). Dans cette résolution, l'Assemblée avait indiqué qu'il « serait souhaitable de commencer des études préliminaires sur les problèmes juridiques relatifs à l'utilisation et à l'usage des cours d'eau internationaux afin de savoir si une codification était souhaitable dans ce domaine ».

La Commission du droit international a commencé à travailler sur la question des cours d'eau internationaux en 1974 conformément à la résolution 1970 de l'Assemblée générale. Pendant les vingt années suivantes, les travaux de la Commission ont été éclairés par les cinq rapporteurs spéciaux suivants : Richard Kearney, Stephen Schewbel, Jens Evensen, Stehen Mc Caffrey et Robert Rosentck. Conformément à une pratique établie, la Commission a transmis un questionnaire aux États membres des Nations Unies pour leur demander leurs opinions sur plusieurs questions relatives aux cours d'eau.

En 1976, la Commission a décidé qu'il n'était pas nécessaire de déterminer la portée de l'expression « cours d'eau internationaux » au début de ses travaux. En fait, la Commission n'a défini cette expression que lorsqu'elle a adopté en première lecture une série complète de projets d'articles sur la question en 1991. La définition adoptée cette année là est restée substantiellement inchangée dans la Convention. En 1994, la Commission a terminé ses travaux en adoptant une série de 33 projets d'articles en deuxième lecture. Elle a également adopté une résolution annexe sur l'eau souterraine transfrontière qui recommande que les États soient guidés par les principes qui figurent

dans le projet d'articles proposé par la Commission à cet égard. La Commission a transmis le projet final ainsi que la résolution à l'Assemblée générale en recommandant que la Convention soit élaborée sur la base du projet d'articles.

Sur la recommandation de la Commission juridique (Sixième commission), l'Assemblée générale a décidé en 1994 de « convoquer un Groupe de travail plénier [...] chargé d'élaborer une convention sur le droit d'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation sur la base du projet d'articles adopté par la Commission du droit international ». La Convention a été négociée à la Commission juridique réunie en cette occasion en « Groupe de travail plénier » conformément à la résolution 1994 de l'Assemblée. Le groupe de travail s'est réuni pendant trois semaines en octobre 1996 et pendant trois semaines en mars et avril 1997. Comme on l'a déjà noté, la Convention a été adoptée le 21 mai 1997.

Résumé des dispositions principales de la Convention

La Convention contient 37 articles disposés en sept parties : Partie I, Introduction; Partie II, Principes généraux; Partie III, Mesures prévues; Partie IV, Protection, préservation et gestion; Partie V, Conditions dangereuses et situations d'urgence; Partie VI, Dispositions diverses; et Partie VII, Clauses finales. Une annexe à la Convention prévoit les procédures à suivre dans le cas où des États accepteraient de soumettre un différend à l'arbitrage.

Bien qu'il soit difficile de sélectionner des dispositions particulières de la Convention, sur la base du travail préparatoire de la Commission du droit international, des négociations au sein du Groupe de travail et de l'importance des principes concernés, il est possible de dire que les dispositions principales de la Convention figurent dans les parties I, II, III et IV. La partie I contient la définition de l'expression « cours d'eau internationaux » dont l'importance est évidente. L'article 2 définit de façon large le terme « cours d'eau » comme « un système d'eau souterraine et de surface constituant en vertu de leur relation physique un tout unitaire qui coule normalement vers un terminus commun ». Il est important de noter que la définition inclut l'eau souterraine qui est hydrologiquement connectée à l'eau de surface ce qui est le cas pour la majorité des eaux souterraines du monde. L'expression « cours d'eau internationaux » est dès lors définie comme un cours d'eau dont les parties sont situées dans différents États.

L'article 5 qui figure dans la partie II reflète le principe qui est largement considéré comme la pierre angulaire de la Convention et la règle dans ce domaine, c'est-à-dire l'utilisation et la participation équitables et raisonnables. Il exige qu'un État qui partage un cours d'eau avec d'autres États l'utilise de manière équitable et raisonnable vis-à-vis d'eux. Afin de s'assurer que l'utilisation des cours d'eau internationaux est équitable et raisonnable, les États doivent prendre en compte tous les facteurs et circonstances pertinents. Une liste indicative des facteurs et circonstances figure dans l'article 6. L'article 5 indique également dans son paragraphe 2, le principe de la participation équitable. Selon ce principe, les États doivent « participer à l'utilisation, au développement et à la protection des cours d'eau internationaux de manière équitable et raisonnable ». Par conséquent, ce principe peut exiger une conduite affirmative qui est une élaboration plus poussée des conséquences de l'utilisation équitable et raisonnable.

Une autre disposition principale de la Convention est l'article 7 (l'obligation de ne pas causer de dommages importants). Cet article exige que les États prennent des mesures appropriées pour empêcher que des dommages importants ne soient causés aux autres États qui partagent un cours d'eau international. L'accent mis sur la prévention est important parce qu'il est souvent difficile d'arrêter ou de modifier une activité une fois qu'elle a été lancée et qu'il peut être compliqué et dispendieux alors que rien ne garantit que l'on puisse remédier à un dommage déjà causé. Alors qu'il y a eu débat à la fois lors de la négociation de la convention et dans les publications à propos des principes qui figurent dans les articles 5 et 7, les deux sont surtout perçus comme complémentaires. Ils travaillent en tandem de la manière suivante : si un État estime qu'il a subi des dommages du fait de l'utilisation par un État co-riverain d'un cours d'eau international, il abordera la question avec celui-ci. Dans les négociations qui s'en suivront, les articles 6, 6 et 7 prévoient que l'objectif est de trouver une solution qui soit équitable et raisonnable sur l'utilisation du cours d'eau et sur les bénéfices que les deux États en tirent. Il n'est pas exclu que la solution puisse être le paiement d'une compensation afin d'aboutir à un juste équilibre des utilisations et des bénéfices.

La partie III de la Convention établit le principe de la notification préalable des mesures qui sont planifiées et donne des indications sur les différents aspects de cette obligation. L'essence du principe est la suivante : si un projet ou d'autres mesures prévus dans un État risquent d'avoir une conséquence adverse sur un autre État ou sur d'autres États qui partagent un cours d'eau international, l'État qui prévoit ces mesures doit notifier à point nommé les autres États de ses plans. Si les États qui ont été informés pensent que les mesures prévues ne sont pas conformes aux articles 5 ou 7, un processus de consultations, et si c'est nécessaire, des négociations doivent s'engager afin d'arriver à une solution équitable de la situation.

La partie IV de la Convention porte sur la protection la préservation et la gestion des cours d'eau internationaux. Elle contient en outre des dispositions sur la protection et la préservation des écosystèmes, la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution et des consultations concernant la gestion des cours d'eau internationaux. L'importance de ces dispositions est évidente : les écosystèmes des cours d'eau et les voies d'eau elles mêmes doivent être protégés, préservés et gérés correctement pour la survie de l'espèce humaine et des autres formes de vie.

L'influence de la Convention sur les développements juridiques ultérieurs

La Convention et le travail préparatoire ont eu une influence significative. Quatre mois après qu'elle a été conclue, la Cour internationale de justice s'est référée à la Convention et l'a citée dans son jugement sur le cas du *Gabčíkovo-Nagymaros (C.I.J. Rapports 1997, paragraphe 85)*. En partie à cause de son origine, la Convention est considérée de manière générale comme une codification du droit international coutumier pour au moins trois des obligations qu'elle incarne, à savoir l'utilisation équitable et raisonnable, la prévention des dommages importants et la notification préalable des mesures planifiées. Ces dispositions ainsi que d'autres mesures ont influencé la négociation des traités concernant les cours d'eau internationaux, comme on peut le constater lorsqu'on examine rapidement des accords récents, comme le Protocole révisé sur les cours d'eau partagés de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) du 7 août 2000.

Conclusion

La Convention de 1997 des Nations Unies sur le droit d'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation représente une importante contribution au renforcement de la règle du droit dans ce domaine de plus en plus important des relations internationales, de la protection ainsi que de la préservation des cours d'eau internationaux. A un moment où l'eau se fait de plus en plus rare, il faut espérer que l'influence de la Convention continuera de croître.