



Cours d'eau et lacs internationaux

Bulletin du Département de la coopération technique pour le développement
Nations Unies, New York

No. 5

Juin 1985

*UNST
TCD/INRED
(05)
N3
N.S
Fe*

TABLE DES MATIERES

	Page
Stratégie du bassin fluvial : l'approche du bassin au séminaire de Linköping	2
Pourparlers préliminaires sur les fleuves Limpopo, Komati et Lomati	3
Programme de santé sur un tronçon du Nil	4
Réglementation des eaux souterraines : la dimension internationale	4
Coopération internationale en période de sécheresse : exemples signalés par la Commission économique pour l'Europe	5
Affaires tranchées par le Tribunal international des eaux (International Water Tribunal)	6
Différends inter-Etats au sujet du partage des eaux résolus par la Cour suprême des Etats-Unis	6
Publications des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux : traités africains	8
Coopération internationale en matière de bassins fluviaux en Amérique latine : faits survenus depuis la conférence de Mar del Plata	11
Inquiétude de la communauté internationale au sujet des pluies acides	13

TABLE DES MATIERES

	Page
Bassin du Niger	13
Argentine : première affaire soumise à la Cour suprême de l'Argentine au sujet de l'utilisation des eaux communes à plusieurs provinces	14
Livres	15
Rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation	16
Demande de documents et de participation à l'échange d'informations	18
Remerciements	19
Notes	19

Stratégie du bassin fluvial : l'approche du bassin au séminaire de Linköping¹

Le Séminaire international sur la validité de l'approche du Bassin fluvial pour la conservation et la gestion coordonnées des terres et des eaux s'est tenu à l'université de Linköping, en Suède, du 4 au 8 juin 1984. Ce séminaire avait pour objet de clarifier la validité et les limites de l'approche du bassin fluvial aux différentes phases de l'exploitation et de la réglementation des terres et des eaux.

Il a été admis que le bassin fluvial constituait une unité physique et écologique naturelle, mais il a été souligné que les limites administratives conventionnelles formaient des frontières socioéconomiques tout aussi importantes du point de vue de la gestion. Tel était particulièrement le cas des sociétés avancées, où l'énergie, les capitaux et la technologie facilitaient les rectifications des frontières naturelles des bassins.

L'un des buts du séminaire était de permettre de parvenir à des conclusions susceptibles de servir de directives pour l'élaboration de critères pour : a) la planification de l'environnement; b) la recherche de solutions aux conflits entre usagers des eaux et des terres, zones urbaines et rurales et différents usagers de l'eau; c) la réglementation et la conservation des terres et des eaux; et d) l'observation des modifications de l'écosystème.

Certains auteurs, se plaçant du point de vue des Etats-Unis, ont estimé que le bassin avait perdu de son poids en tant qu'unité pour sa mise en valeur. D'autres ont soutenu qu'il restait l'unité de base, et que l'eau en particulier était l'élément clé de l'effort de développement. Des obstacles surgissaient à la gestion intégrée des terres et des eaux lorsque le bassin ne coïncidait pas avec les unités administratives ou économiques. Certains documents ont souligné le lien existant entre certaines formes d'organisation sociale et le succès des plans d'aménagement. C'est ainsi qu'ont été suggérés, comme exemples d'institutions locales susceptibles de réussir la mise en oeuvre de plans d'aménagement, le système de coopératives de la Chine et les associations d'agriculteurs utilisées comme organisations pour les transactions.

En ce qui concerne la recherche de solutions aux conflits, un auteur a souligné que dans les situations où il n'existait pas de bases réciproques de compromis entre différents usagers de l'eau, les seules options étaient l'intervention de l'Etat ou l'acceptation d'iniquités. Plusieurs documents ont analysé le rôle des instruments juridiques et administratifs. La nécessité d'une réglementation d'ensemble et de politiques bien définies à l'égard de l'eau, et la nécessité de supprimer les rigidités juridiques ou structurelles ont été soulignées. Il a été jugé important d'utiliser les critères macroéconomiques nationaux pour résoudre les conflits d'intérêts entre différents usagers de l'eau. Il a été noté qu'il existait une grande variété de mécanismes de résolution

des conflits, allant de l'utilisation de l'économie de marché aux réglementations juridiques et administratives. Chaque mécanisme présentait différents avantages et inconvénients. Par exemple, le système de marché pouvait être très résistant, mais engendrer l'incertitude; le système administratif pouvait offrir davantage de sécurité, mais risquait de devenir trop rigide, et d'engendrer une résistance au changement en même temps qu'un manque de capacité d'adaptation.

En ce qui concerne le rapport entre les zones urbaines et le bassin fluvial, il a été noté que l'urbanisme avait de profondes répercussions sur le bassin fluvial. Le rapport entre la zone urbaine et le bassin était de caractère socioécologique, le bassin fournissant les ressources et le lieu nécessaires à la satisfaction des besoins de l'homme. Toutefois, des conflits pouvaient apparaître entre zones rurales et urbaines sur la quantité et la qualité de l'eau. Les zones urbaines pouvaient avoir besoin de l'eau nécessaire à l'irrigation, tandis que les zones rurales étaient exposées aux dommages des effluents provenant des industries urbaines. Ainsi, les participants au séminaire ont estimé qu'il était essentiel de mettre au point une certaine forme de contrôle institutionnel de l'affectation des ressources et du transfert d'éléments extérieurs, et de formuler des procédures à utiliser pour résoudre les conflits entre différents éléments d'un même système.

Pourparlers préliminaires sur les fleuves Limpopo, Komati et Lomati²

L'allègement des tensions en Afrique australe à la suite de la conclusion récente du pacte de non-agression entre le Mozambique et l'Afrique du Sud (l'Accord d'Incomati) s'est manifesté par la relance d'un plan pour la construction d'un barrage de retenue de l'eau sur le fleuve Limpopo, entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, juste en aval de l'endroit où le fleuve quitte le Botswana. Le Ministre des ressources hydrauliques du Zimbabwe, M. Cephass Msipa, a déclaré que des fonctionnaires des trois pays et du Mozambique avaient eu des pourparlers sur ce projet.

Lorsqu'il a été évoqué pour la première fois, il y a plus de dix ans, son coût était estimé à 10 millions de dollars; depuis lors, il a triplé. Ce barrage permettrait d'emmagasiner l'eau pendant la saison des pluies et d'empêcher le Limpopo de se tarir pendant une partie de l'année.

La radio de Johannesburg a révélé qu'après une étude d'avant-projet, des propositions étaient également présentées aux gouvernements de l'Afrique du Sud et du Swaziland pour la construction de deux barrages sur les fleuves Komati et Lomati. D'autres réunions avaient eu lieu avec des représentants du Lesotho au sujet du projet d'alimentation en eau des hautes terres; les fleuves Okavango, Chobe et Zambèze, situés plus à l'intérieur des terres, faisaient encore l'objet d'enquêtes. Ce reportage indiquait que c'étaient là les premiers signes de mouvement dans ce domaine depuis la signature de l'Accord d'Incomati.

Programme de santé sur un tronçon du Nil³

Un programme d'amélioration de la santé a été lancé dans la région du Nil bleu. Le Nil bleu est un élément de l'ensemble du bassin du Nil. Ce projet a pour objectif de maîtriser et de prévenir les graves maladies liées à l'eau, principalement le paludisme, la schistosomiase et les maladies diarrhéiques, dans les périmètres d'irrigation de Gezira-Managil et Dohal dans le bassin du Nil bleu. Ce projet est l'aboutissement d'un accord entre l'Organisation mondiale de la santé et le gouvernement soudanais pour l'exécution de ces travaux au cours de la période 1979-89. Il est coordonné à l'échelon national et intégré à l'échelon international.

Réglementation des eaux souterraines : la dimension internationale⁴

La Commission économique pour l'Europe (CEE) a procédé à un examen des tendances et des besoins dans le domaine de la réglementation des eaux souterraines. Des traités conclus récemment dans la région de la CEE montrent que les pays de cette région accordent une certaine attention aux eaux souterraines partagées par deux pays de la Commission ou plus. La liste, qui ne prétend pas être exhaustive, comprend le traité de paix de 1947 entre l'Italie et la Yougoslavie aux termes duquel ces deux pays s'accordent des garanties mutuelles en ce qui concerne l'utilisation de sources dans la ville de Gorizia et ses environs; l'accord de 1958 entre la Yougoslavie et la Bulgarie sur les questions de ressources hydrauliques et d'économie; l'accord de 1955 entre la Yougoslavie et la Hongrie et les statuts de la Commission de l'économie de l'eau (Water Economy Commission); l'accord de 1964 entre la Pologne et l'URSS concernant l'utilisation des ressources hydrauliques à la frontière; et un accord similaire conclu en 1958 entre la Tchécoslovaquie et la Pologne. Ces traités tendent à considérer les eaux souterraines comme une question secondaire, mais en 1967 a été conclu un accord spécifique sur les eaux souterraines entre la Pologne et la République démocratique allemande.

En août 1977, pour la première fois depuis la création de la Commission en 1909, la Commission conjointe internationale Canada-Etats-Unis a été chargée par les gouvernements de ces deux pays d'examiner une question d'eaux souterraines franchissant la frontière. Bien que le traité de 1909 sur les eaux de la frontière entre le Canada et les Etats-Unis ne mentionne pas explicitement les eaux souterraines, il est généralement entendu que l'article IX de ce traité englobe implicitement ces eaux.

Les traités et les pourparlers plus récents dénotent un intérêt spécifique pour les problèmes d'eaux souterraines, parallèlement aux eaux de surface. Un accord conclu en 1977 entre la Haute Savoie (France) et le canton de Genève (Suisse) énonce des règles détaillées pour l'exploitation contrôlée de la nappe aquifère du lac de Genève (lac Léman) et pour sa protection contre la pollution, et propose un programme de rechargement artificiel de la formation aquifère. Un projet d'accord

entre l'Espagne et la France concernant l'attribution des eaux de l'Err dénote une prise de conscience du lien qui existe entre l'extraction des eaux de surface et le niveau des eaux souterraines. En 1971, la France et la Belgique sont parvenues à une entente pour la diminution des prélèvements de l'eau souterraine d'une formation aquifère traversée par la frontière entre les deux pays. En outre, ceux-ci ont reconnu que le cours d'eau frontalier Espierre avait des effets polluants sur la formation aquifère sous-jacente, et ils s'efforcent de résoudre ce problème.

La plupart de ces accords prévoient l'établissement de commissions mixtes ou conjointes de représentants des pays signataires. Par exemple, aux termes de la Convention de 1972 entre l'Italie et la Suisse sur la lutte contre la pollution de l'eau, une commission mixte a été créée pour enquêter sur les origines, la nature et l'ampleur de la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines comparée à la pollution causée par certaines substances dangereuses (17 décembre 1979).

Malgré la relative inactivité observée par le passé dans le domaine de la législation internationale des eaux souterraines, les relations internationales en ce qui concerne les eaux souterraines devraient désormais se développer assez rapidement, et ce pour deux raisons principales : premièrement, la nature de cette ressource elle-même en fait un sujet idéal pour la coopération internationale. Deuxièmement, les pays accordent de plus en plus d'importance à l'eau en général, et aux eaux souterraines en particulier. Ainsi, la coopération internationale pourrait devenir de plus en plus importante. Le désir plus grand des pays de protéger plus efficacement cette précieuse ressource de la pollution et de la surexploitation, combiné à une demande qui augmente rapidement, ne peut qu'inciter encore davantage les pays riverains à négocier.

Coopération internationale en période de sécheresse : exemples signalés par la Commission économique pour l'Europe⁵

La CEE a rendu compte des cas suivants de coopération internationale en période de sécheresse :

"On peut citer un exemple de coopération internationale qui n'est pas limitée aux périodes de sécheresse : la régulation des deux lacs italo-suisse, le lac de Lugano et lac Majeur. L'écoulement des eaux et le niveau de ces deux lacs sont soumis à des règles établies d'un commun accord par les deux pays en vue d'améliorer les conditions générales sur les rives et en aval des lacs. En outre, il peut être demandé aux responsables des réservoirs de stockage italiens construits pour la production d'énergie dans le bassin-versant de libérer l'eau à des fins agricoles en période de sécheresse.

La Pologne et la République démocratique allemande ont conclu des accords bilatéraux destinés à accroître le débit des eaux en période de sécheresse et, de façon générale, à faire coopérer les deux pays et à les faire participer au coût des projets de mise en valeur des ressources en eau pour sa conservation au profit des deux Etats.

Le partage du débit naturel des eaux limitrophe entre les Etats-Unis et le Canada fait l'objet du Boundary Waters Treaty de 1909. L'application des dispositions du traité est assurée par une commission mixte internationale. Plusieurs cours d'eaux transfrontières des régions du Pacifique et de la Prairie (Colombia, St. Mary, Milk et Souris) ont un faible débit en période de sécheresse. Le stockage, le détournement et le partage des eaux sont calculés et décidés de concert par les deux pays tous les ans, ou plus souvent, s'il y a eu lieu, au bénéfice des deux pays."

Affaires tranchées par le Tribunal international des eaux⁶
(International Water Tribunal)

Les numéros précédents du Bulletin du Tribunal international des eaux contenait des informations sur les affaires portées devant ce tribunal. Avant de s'ajourner, celui-ci a pris un certain nombre de décisions. Il a prononcé des verdicts dans 19 affaires de pollution des eaux dont il avait été saisi par des organisations de protection de l'environnement. Les défendeurs avaient été invités à se présenter devant le tribunal pour assurer leur défense.

Tout au long du débat, qui a porté plus particulièrement sur la pollution chimique des mers et des cours d'eau de l'Europe de l'Ouest et du Nord, la presse et le public ont été tenus amplement informés des problèmes traités. Dans de nombreux cas, l'industrie et les pouvoirs publics ont réagi en prenant des mesures concrètes. En outre, certaines questions relatives à la pollution des eaux ont été soulevées devant les Parlements du Danemark et des Pays-Bas. Et plusieurs entreprises ont annoncé des mesures de protection de l'environnement dans des communiqués de presse.

Différends inter-Etats au sujet du partage des eaux résolus
par la Cour suprême des Etats-Unis⁷

Les affaires résolues par la Cour suprême des Etats-Unis sont importantes pour les questions de cours d'eaux et de bassins internationaux, car beaucoup de conflits qui éclatent entre deux Etats des Etats-Unis sont semblables aux problèmes qui se posent à l'échelon international, et traitent essentiellement de l'allocation des eaux. L'affaire opposant le Colorado notamment au Nouveau Mexique a été tranchée le 4 juin 1984 par la Cour suprême des Etats-Unis. Les principales questions en jeu sont résumées ci-après.

Lorsqu'il a entrepris pour la première fois son action en justice, le Colorado voulait un partage équitable des eaux du fleuve Vermejo, qui prend sa source au Colorado et descend au Nouveau Mexique. Dans le passé, toutes les eaux de ce fleuve avaient été utilisées exclusivement par les usagers agricoles et industriels du Nouveau Mexique. Dans cette action, qui portait sur la question du partage équitable, la position du Colorado devait être jugée à la lumière d'éléments d'appréciation clairs et convaincants.

D'une façon plus précise, la Cour suprême a fait valoir que :

"Il est nécessaire d'exiger du Colorado qu'il présente de tels éléments d'appréciation à l'appui de sa proposition de détournement afin de contrebalancer les intérêts spécifiques en jeu dans les différends sur la question des droits d'utilisation des eaux entre souverains. Cette règle reflète la position qui est celle de la Cour depuis longtemps, à savoir que celui qui propose le détournement doit supporter la majeure partie, sinon la totalité, des risques d'une décision erronée. En outre, cette règle s'efforce de répondre aux intérêts contradictoires qu'a la société à accroître la stabilité des droits de propriété et à consacrer les ressources aux utilisations les plus efficaces."

Voici les raisons pour lesquelles le Colorado n'a pas réussi à prouver la nécessité de détourner le cours du fleuve Vermejo :

a) Le Colorado n'a pas démontré, au moyen de preuves claires et convaincantes, que des mesures raisonnables de conservation permettraient de compenser une partie ou la totalité du détournement proposé. Par exemple, le Colorado a prétendu que le Nouveau Mexique pourrait améliorer son administration des approvisionnements en eaux, mais il n'a pas précisé quelles mesures spécifiques le Nouveau Mexique pourrait prendre pour conserver l'eau. Si l'on veut, dans l'intérêt de la société, minimiser les effets de mauvaises décisions dans les affaires de partage équitable, les détournements d'un Etat à l'autre doivent être fondés sur des faits concrets et non pas sur des suppositions ou des opinions. D'ailleurs, le Colorado ne fournit aucune indication attestant qu'il ait pris des mesures raisonnables pour limiter le plus possible le détournement qu'il demandait.

b) Le Colorado n'a pas non plus montré que les avantages qu'il tirerait du détournement proposé seraient plus importants que le préjudice causé au Nouveau Mexique. Il ne s'est pas engagé à une utilisation particulière durable dont les avantages à venir auraient pu être étudiés ou prédits. En revanche, le Nouveau Mexique s'est efforcé de déterminer le préjudice que lui causerait le détournement proposé. Il serait irréaliste de demander des prévisions d'une précision absolue des avantages et des préjudices d'un détournement, mais l'Etat qui le propose devrait avoir conçu et exécuté certains travaux de planification à long terme et d'analyse du détournement proposé, et avoir ainsi réduit les incertitudes dont souffrent les jugements en matière de partage équitable.

c) Le simple fait que le fleuve Vermejo prenne sa source au Colorado n'autorise pas automatiquement cet Etat à disposer d'une part des eaux de ce fleuve. Le partage équitable des droits d'utilisation des eaux se fonde sur les avantages, les inconvénients et l'efficacité d'utilisation concurrentes, de sorte que le lieu d'origine des eaux du fleuve n'a pas à être pris en compte lorsque l'on statue entre des revendications souveraines contradictoires.

La Cour suprême a fait valoir qu'elle ne pouvait négliger les arguments en faveur de la protection des économies existantes et que le préjudice qui pourrait résulter du bouleversement d'usages établis était en l'occurrence certain et immédiat, tandis que les avantages éventuels du détournement proposé étaient spéculatifs et vagues. La Cour a retenu les objections du Nouveau Mexique et rendu une fin de non recevoir.

Publications des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux :
traités africains

Le Département de la coopération technique pour le développement a sorti une nouvelle publication sur les cours internationaux intitulée "Traité concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation : Afrique."⁸ Cette publication entre dans le cadre des activités menées par ce Département en ce qui concerne la collecte, l'analyse et la distribution d'informations concernant les organismes internationaux ayant compétence sur des cours d'eau ou des lacs, à la suite du mandat conféré au département par une résolution de 1981 du Conseil économique et social des Nations Unies.

Cette publication se présente en trois parties principales : conventions générales, traités multilatéraux et traités bilatéraux. Elle contient le texte des accords conclus sur le continent africain après 1960. Certains accords conclus avant cette date, mais qui n'avaient pas figuré dans des publications précédentes, sont également inclus dans cette publication en raison de leur importance particulière.

Les documents suivants sont présentés dans cette publication :

- a) Conventions générales : Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 15 septembre 1968) et Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (signée à Abidjan le 23 mars 1981);
- b) Traités multilatéraux :
 - i) Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger (fait à Niamey le 26 octobre 1963);
 - ii) Convention et Statuts relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad (signés à Fort Lamy le 22 mai 1964);
 - iii) Accord relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger. (Niamey, 25 novembre 1964);
 - iv) Convention relative au statut du fleuve Sénégal. (Signée à Nouakchott, le 11 mars 1972);

- v) Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (signée à Nouackchott, le 11 mars 1972);
 - vi) Accord portant création d'un fonds de développement de la Commission du bassin du Tchad (signé à Yaoundé, le 10 octobre 1973);
 - vii) Accord portant création de l'Organisation pour l'aménagement et le développement du bassin de la rivière Kagera (signé à Rusumo, le 24 août 1977);
 - viii) Convention relative au statut du fleuve Gambie (signée à Kaolack, le 30 juin 1978):
 - ix) Convention portant création de l'Organisation de mise en valeur du fleuve Gambie (signée à Kaolack, le 30 juin 1978);
 - x) Convention conclue entre le Mali, la Mauritanie et le Sénégal, relative au statut juridique des ouvrages communs (signée à Bamako, le 21 décembre 1978);
 - xi) Convention portant création de l'autorité du bassin du Niger (signée à Faranah, le 21 novembre 1980);
 - xii) Protocole relatif au Fonds de développement du Bassin du Niger (signé à Faranah, le 21 novembre 1980);
 - xiii) Accession de l'Ouganda à l'Accord portant création de l'Organisation pour l'aménagement et le développement du bassin de la rivière Kagera (Bujumbura, le 19 mai 1981);
- c) Traités bilatéraux :
- i) Belgique - Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : échange de notes portant acceptation du protocole signé à Kigoma, le 5 août 1924, relatif à la frontière entre le Tanganyika et le Ruanda-Urundi (Bruxelles, 17 mai 1926);
 - ii) Allemagne - France : convention pour préciser les frontières entre le Cameroun et le Congo français (signée à Berlin, le 18 avril 1908);
 - iii) Allemagne - Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord :
 - i. Accord entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne concernant la frontière entre les territoires britanniques et allemands allant de Yola au Lac Tchad (Londres, 19 mars 1906);

- ii. Accord entré la Grande-Bretagne et l'Allemagne concernant l'établissement de la frontière entre le Nigéria et le Cameroun, de Yola à la mer; et la réglementation de la navigation sur la Cross River (Londres, 11 mars 1913);

- iv) Italie - Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord :
 - i. Echange de notes entre le Royaume-Uni et l'Italie relatives à des concessions pour un barrage au Lac Tsana et un chemin de fer traversant l'Abyssinie de l'Erythrée à la Somalie italienne (Rome, 14 et 20 décembre 1925);

 - ii. Echange de notes portant accord entre le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le gouvernement italien, relatif à la frontière entre le Kenya et la Somalie italienne, adopté par la Commission de délimitation, avec appendices (Londres, le 22 novembre 1933);

- v) Libéria - Royaume-Uni : convention entre la Grande-Bretagne et le Libéria, complétant la convention du 21 janvier 1911 relative à la frontière entre la Sierra Leone et le Libéria (Londres, 25 juin 1917);

- vi) Rhodésie du Nord - Afrique du Sud : échange de notes entre l'Union sud-africaine et la Rhodésie du Nord concernant la frontière orientale entre la bande de Caprivi et la Rhodésie du Nord et l'octroi de privilèges aux autochtones de la Rhodésie du Nord sur les îles Caprivi (Prétoria, 4 juillet, et le Cap, 25 juillet 1933);

- vii) Rhodésie du Nord - Rhodésie du Sud : accord relatif à la Central African Power Corporation (signé à Salisbury le 25 novembre 1963);

- viii) Portugal - Afrique du Sud : accord entre le gouvernement de la République de l'Afrique du Sud et le gouvernement du Portugal concernant la première phase de la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Cunene. Lisbonne, 21 janvier 1969.

- ix) Soudan - République arabe unie : accord entre la République du Soudan et la République arabe unie, relatif à la pleine utilisation des eaux du Nil. (Signé au Caire, le 8 novembre 1959).

Coopération internationale en matière de bassins fluviaux en Amérique latine : faits survenus depuis la conférence de Mar del Plata

Un rapport établi par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL)⁹ fait le point des principaux événements survenus depuis 1977 dans le domaine de la coopération en ce qui concerne les bassins fluviaux traversés par des frontières. Un organisme intergouvernemental permanent de coopération a été créé dans la région, le Comité de session sur les ressources hydrauliques de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Un certain nombre d'initiatives ont été lancées en matière de coopération horizontale tant pour l'ensemble de la région que pour plusieurs de ses parties. De même, des innovations sont apparues du fait de la coopération dans le domaine des bassins internationaux et de la coopération internationale en matière d'investissements.

La plupart des accords, tels que ceux concernant le fleuve Uruguay, sont des accords bilatéraux, non seulement parce que les accords multilatéraux sont plus difficiles à négocier, mais aussi parce que la région ne compte que six bassins fluviaux communs à trois pays ou plus, dont les plus importants sont le bassin de l'Amazone (partagé par sept pays) et le bassin du Rio de la Plata (partagé par cinq pays). La plupart des accords bilatéraux portent sur la délimitation des fleuves et des lacs qui marquent les frontières politiques entre Etats, ou sur les questions de navigation. Les accords traitant d'irrigation, d'hydroélectricité et de recherche-développement intégrés ou à des fins multiples sur un bassin fluvial sont peut-être plus nouveaux et, à l'exception de ceux conclus entre le Mexique et les Etats-Unis, datent de la seconde moitié de ce siècle.

Les niveaux de coopération et le degré d'institutionnalisation varient grandement. En général, les accords sont limités à un échange d'informations, à des travaux de recherche préliminaires et à des études conjointes. Il est courant que soit créée une commission mixte, avec une représentation égale en personnel technique de chaque nation. Il existe de nombreux exemples de ce type d'accord. Parmi les plus importants figurent ceux conclus entre le Brésil et l'Uruguay sur le fleuve Quarai et la lagune de Mirim, l'accord déjà mentionné entre l'Argentine et l'Uruguay sur le fleuve Uruguay et un autre entre le Pérou et l'Equateur pour l'utilisation des ressources des bassins Puyango-Tumbes et Catamayo-Chira.

Il existe plusieurs autres exemples d'accords portant sur la formulation de projets communs, en dehors d'études conjointes. Tel est le cas de l'accord entre la Bolivie et le Pérou sur le Lac Titicaca. Plusieurs accords récents portent également sur la construction et l'exploitation communes de projets. Tel est le cas, par exemple, des accords entre le Brésil et le Paraguay sur le complexe hydroélectrique d'Itaipú, et entre l'Argentine et le Paraguay, pour les centrales hydroélectriques de Yacyreta et Corpus, sur le fleuve Parana. Une coopération plus poussée nécessite une plus forte institutionnalisation. En ce qui concerne

la construction et l'exploitation communes de projets, des entreprises binationales ont été créées, avec un pouvoir de décision plus grand que celui des commissions mixtes.

Une analyse des accords actuels révèle une réticence générale de la part des gouvernements nationaux à déléguer des pouvoirs à un organisme international dont ils ne sont pas entièrement maîtres. En général, les commissions mixtes et autres institutions n'ont le pouvoir de décider que pour les questions strictement techniques. Les divergences de vues qui ne peuvent être aplanies par consensus au sein de ces entités sont réglées selon les procédures diplomatiques traditionnelles.

Toutefois, de nombreuses initiatives n'ont pas dépassé le stade de la recherche préliminaire. Pratiquement tous les projets d'exécution ont résulté d'accords bilatéraux. Les progrès peuvent être attribués dans une large mesure au climat de coopération internationale réaffirmé par les réunions des ministres des affaires étrangères des pays du bassin du Rio de la Plata.

L'une des principales réalisations a été la création, en 1977, du Fonds financier du bassin de la Plata, doté de 100 millions de dollars de ressources fournies par les cinq pays signataires. Depuis sa création, ce fonds finance des études et travaux de conception pour divers projets d'intégration.

Dans le bassin du Rio de la Plata, d'autres accords multilatéraux ont été conclus, qui sont dus également, en grande partie, à cet esprit de coopération - par exemple, l'accord de recherche - développement entre la Bolivie, le Paraguay et l'Argentine, en ce qui concerne le fleuve Pilcomayo.

Le tout dernier "Pacte de l'Amazone" a été signé par les ministres des affaires étrangères de la Bolivie, du Brésil, de la Colombie, de l'Equateur, du Guyana, du Pérou, du Suriname et du Venezuela le 4 juillet 1978. Ce Pacte a des objectifs plus larges et plus nombreux que les accords relatifs au Rio de la Plata. En particulier, il fait état de la coordination entre les gouvernements signataires dans de nombreux domaines de développement et non pas seulement en ce qui concerne les ressources hydrauliques. Toutefois, sur le plan institutionnel, le Pacte de l'Amazone est moins bien défini, jusqu'ici, et manque d'un secrétariat permanent ou de groupes de travail sur des thèmes particuliers, comme en prévoient les accords relatifs au Rio de la Plata.

La notion de convention continentale sur les fleuves internationaux a été débattue à de nombreuses reprises. L'idée d'établir des principes pour la mise en valeur et l'utilisation des fleuves internationaux de l'Amérique latine apparaît dès les toute premières réunions du Système intéraméricain. La Septième conférence intéraméricaine, tenue à Montevideo en 1933, avait adopté une déclaration en dix points concernant les utilisations industrielles et agricoles des ressources hydrauliques.

Les principes énoncés dans cette déclaration ne sont dotés d'aucun caractère obligatoire; néanmoins, ils ont non seulement inspiré d'autres tentatives de conventions régionales, mais ont également servi de base à de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux entre pays d'Amérique latine. En vue de parfaire la déclaration de 1933, la Deuxième Conférence extraordinaire des Etats américains, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1965, a décidé de convoquer une conférence de spécialistes afin de formuler des recommandations et des normes pour l'exploitation des fleuves et des lacs internationaux. Toutefois, cette conférence n'a pas eu lieu.

Inquiétude de la communauté internationale au sujet des pluies acides¹⁰

Le transfert d'agents polluants aux ressources hydrauliques n'est plus confiné dans les limites des bassins fluviaux. Etant donné que la pollution internationale des eaux peut se produire par l'atmosphère, et que la contamination peut toucher des eaux situées loin d'une source de pollution, une réunion internationale a été convoquée au niveau ministériel pour examiner ce problème. Les ministres de l'environnement de dix pays se sont réunis à Ottawa en mars 1984. Ces pays - la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse - se sont engagés à procéder à des réductions d'au moins 30 % de leurs émissions annuelles de soufre le plus tôt possible, et au plus tard d'ici à 1993.

Ils sont également convenus de demander instamment à d'autres signataires de la Convention de la CEE relative à la pollution de l'air sur de longue distance, à travers les frontières (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution of ECE) de prendre des mesures similaires. La CEE englobe l'Europe tout entière, les Etats-Unis et le Canada. La Convention a été signée à Genève en 1979 pour servir de cadre à la coopération sur les pluies acides et les problèmes connexes.

Les pays représentés à Ottawa ont reconnu que les conditions écologiques pourraient garantir une nouvelle réduction des émissions de soufre au-delà des 30 % convenus. Une réduction effective des émissions d'oxyde d'azote (NO_x) depuis des sources stationnaires ou mobiles sera entreprise par ces pays le plus tôt possible, mais au plus tard d'ici à 1993.

La question s'applique aux bassins fluviaux nationaux et internationaux à l'échelle mondiale, qui reçoivent les précipitations potentiellement contaminées par les émissions dans l'atmosphère depuis des sources situées ailleurs.

Bassin du Niger¹¹

Les problèmes de l'Autorité du bassin du fleuve Niger ont été examinés et analysés à la Onzième réunion du Conseil des ministres du bassin, et plusieurs mesures de redressement ont été adoptées. A cette réunion, qui s'est tenue à Niamey les 10 et 11 août 1984, il a été

décidé de réorganiser le Secrétariat exécutif de l'autorité et de créer une commission ad hoc pour évaluer le travail accompli par le Secrétariat, qui n'a pas répondu à ce qu'en attendaient les pays membres.

Neuf pays (le Bénin, le Burkinal Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigéria et le Tchad) ont décidé de créer l'Autorité du bassin du fleuve Niger afin de promouvoir la coopération entre ses pays membres, pour la mise en valeur intégrée des ressources naturelles du bassin du Niger. Toutefois, à la Onzième réunion du Conseil des ministres, la performance de l'autorité a été critiquée. Le budget présenté par le Secrétariat a été ramené de 375 à 290 millions de francs CFA, et le projet de "nouveau siège", jugé trop coûteux, a été rejeté.

Il est prévu de modifier le protocole définissant les mesures que doit prendre l'autorité et les principes auxquels elle doit obéir et il a été demandé à ses Etats membres de présenter des propositions en vue d'améliorer l'organisation de l'institution. Un nouveau protocole devait être ratifié à la réunion de mai 1985.

La gestion du Secrétariat exécutif a été critiqué par certains membres du Conseil, soucieux de la crédibilité de l'autorité vis-à-vis des institutions financières internationales, et même par certains Etats membres, qui ont refusé de payer leurs cotisations à une organisation dont l'efficacité ne les satisfaisait pas. Toutefois, de nombreux membres sont partisans de mesures afin de secourir une institution qui a entrepris de nombreux programmes pour le développement à long terme du bassin du Niger.

Argentine : première affaire soumise à la Cour suprême de l'Argentine au sujet de l'utilisation des eaux communes à plusieurs provinces

La Cour suprême de l'Argentine a été saisie d'une affaire relative à l'allocation des eaux du fleuve Atuel. Le demandeur est la province de La Pampa, et le défendeur, la province de Mendoza. Les fleuves argentins relèvent des gouvernements des provinces, y compris ceux qui franchissent les limites entre deux provinces ou qui leur servent de frontière. Le gouvernement fédéral n'a compétence qu'en ce qui concerne la réglementation de la navigation et du commerce entre les provinces. Les autres utilisations des eaux de cours d'eau communs relèvent des gouvernements provinciaux. Les provinces peuvent prévenir ou régler les différends au moyen de pactes interprovinciaux ne nécessitant pas le consentement du Congrès. La Cour suprême fédérale de l'Argentine a compétence pour résoudre les différends entre provinces en ce qui concerne les questions de cours d'eau, de frontière et autres.

Le fleuve Atuel prend sa source dans la province de Mendoza, dans la Cordillère des Andes, d'où il descend pour se jeter dans l'Océan Atlantique. La province voisine de La Pampa prétend que l'Atuel est un cours d'eau interprovincial et, en 1979, elle a engagé des poursuites contre la province de Mendoza en vue d'obtenir un partage des eaux.

L'Atuel a un débit moyen de 32 mètres cubes par seconde et est utilisé à Mendoza pour la production d'électricité (400 MW), l'irrigation (65.000-90.000 hectares), l'alimentation en eau des municipalités (100.000 habitants) et quelques utilisations industrielles mineures. Mendoza ne reconnaît pas ce fleuve comme interprovincial, arguant qu'il n'arrose La Pampa que par intermittences et qu'à plusieurs reprises (y compris pendant une période de 12 ans) La Pampa n'a pas reçu d'eau de ce fleuve.

En outre, la province de Mendoza fait valoir qu'en 1941, elle a signé un traité avec le gouvernement fédéral aux termes duquel ce dernier a entrepris la construction et le financement d'un barrage à El Nihuil et de trois centrales hydroélectriques, toutes entièrement situées sur son territoire. Depuis 1941, les cultivateurs de la province de Mendoza ont foré des puits pour faire face à la demande des périodes de pointe (de novembre à mars), ajoutant les eaux souterraines aux eaux de surface dans l'accord de 1941. En 1941, La Pampa était un territoire fédéral qui relevait de l'administration fédérale, et elle n'a acquis le statut de province qu'en 1954. Mendoza soutient que l'accord de 1941 a force exécutoire pour les autorités de la province de La Pampa et que cette province ne peut recevoir d'eau avant que les 132.000 hectares ayant sur cette eau des droits qui remontent à avant 1941 ne soient desservis.

Ces différends restent en suspens, dans l'attente d'un arrêt de la Cour suprême prévu pour le milieu de 1985. Les deux parties invoquent les décisions de la Cour suprême des Etats-Unis et les principes des règles d'Helsinki. Il s'agit du premier cas de différend entre deux provinces au sujet d'un cours d'eau dans l'histoire de l'Argentine à devoir être tranché par la Cour suprême du pays.

Livres

Un nouveau livre sur la législation internationale de l'eau a été publié en juin 1984 par Martinus Nijhoff. L'auteur de ce livre, intitulé "Pollution of International Watercourses - A Search for Substantive Rules and Principles of Law (ISBN 90-247-2955-6) est J. G. Lammers. L'auteur examine les droits et les obligations d'Etats riverains d'un cours d'eau international en ce qui concerne la pollution en tant que problème de droit international public.

La première partie de cet ouvrage porte sur certains phénomènes qui ont marqué de façon parallèle l'évolution du droit international en ce qui concerne la pollution des cours d'eau internationaux. Dans la deuxième partie, l'auteur évoque l'existence possible de règles de droit international coutumier ou de principes généraux de droit relatifs à la pollution des cours d'eaux. Il examine la pratique des Etats en ce qui concerne plus particulièrement la pollution des cours d'eaux internationaux, ainsi que d'autres actions internationales influant sur l'environnement (détournement de cours d'eaux, pollution de l'air, bruit et contamination radioactive). Dans la dernière section, l'auteur examine la question de la responsabilité des Etats en ce qui concerne la pollution des cours d'eaux internationaux.

Rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau
à des fins autres que la navigation¹²

Un deuxième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation a été préparé par M. Jens Evensen, Rapporteur spécial de la trente-sixième session de la Commission du droit international. Un résumé des principaux changements par comparaison au premier rapport, analysé dans la circulaire No. 4, est présenté ci-après.

Dans le premier rapport, le Rapporteur spécial s'est concentré sur les questions et aspects concrets, s'efforçant d'établir un équilibre entre l'interdépendance des États riverains et leurs droits souverains à bénéficier des ressources naturelles situées à l'intérieur de leurs frontières. L'examen du premier rapport au sein de la Sixième commission de l'Assemblée générale et à la trente-cinquième session de la Commission du droit international semblait indiquer que le Rapporteur spécial n'avait pas totalement réussi à établir un équilibre entre les différents intérêts en jeu.

Bien que sa formule de la préparation d'un accord cadre ait bénéficié d'un très large appui, on a souligné les caractéristiques politiques, économiques, juridiques et naturelles particulières à chaque cours d'eau international. Bien qu'il y ait des traits communs à tous les cours d'eau internationaux, chacun d'entre eux possède son propre ensemble de caractères uniques. Il faut donc que les conventions générales acceptent la nécessité et la validité d'accords propres à chaque cours d'eau, qu'ils soient conclus avant ou après l'adoption d'une convention générale. Les participants ont semblé estimer que le terme "utilisations" ne devrait pas être interprété dans un sens restreint mais devrait englober également des questions telles que la protection de l'environnement et la pollution, la prévention des risques liés à l'eau et la lutte qu'il convient d'entreprendre à cet égard, ainsi que les divers aspects de ces questions.

Certaines des propositions du premier projet ont été analysées de façon détaillée - par exemple, les notions de "système de cours d'eau international", "États du système" et "accord de système". Le Rapporteur spécial a souligné que si l'on adoptait une définition des cours d'eau internationaux reposant sur une approche doctrinale, on irait à l'encontre du résultat recherché, que la définition soit fondée sur la notion de bassin de drainage ou sur d'autres concepts de nature doctrinale. La définition de l'expression "cours d'eau international" ne devrait pas avoir pour but la création d'une superstructure d'où il serait possible de tirer ou d'extraire des principes juridiques. Une telle approche serait contraire à l'objectif qui consiste à élaborer des principes généralement applicables dans un cadre suffisamment souple "pour qu'il puisse être adapté aux aspects propres" à tel ou tel cours d'eau en particulier. Il a été toutefois souligné qu'il pourrait être utile d'essayer de définir ce qu'est un cours d'eau international aux fins du projet de convention relative aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

Le Rapporteur spécial est revenu sur cette question à l'occasion des commentaires relatifs aux projets d'article premier intitulé "Explication (définition) de l'expression "système de cours d'eau international" telle qu'elle s'applique dans le présent projet de convention. Il a déclaré notamment :

"Des représentants se sont opposés au concept de "bassin de drainage international" pour plusieurs raisons lors du débat au sein de la Commission du droit international et à la Sixième commission. On a craint que le concept de "bassin de drainage international" ne puisse impliquer l'adoption d'une certaine approche doctrinale pour tous les cours d'eau, quelles que soient leurs caractéristiques et la diversité des questions et des circonstances particulières à chacun d'eux. On a craint également que le concept de "bassin" ne mette trop l'accent sur les terres qui relèvent de l'ensemble du bassin, ce qui porterait à croire que celles-ci "pourraient être régies par des règles du droit des ressources hydrauliques internationales".

Le but recherché en introduisant et en adoptant les notions de "système de cours d'eau international", "Etats du système" et "accords de système" était d'utiliser des expressions qui ne seraient pas sujettes aux réserves et critiques dont la notion de "bassin de drainage international" avait fait l'objet. Mais apparemment ces efforts n'ont pas entièrement réussi. Certains doutes ont été émis à la session de 1983 de la Commission du droit international.

Un certain nombre de représentants se sont félicités à la Sixième commission de la démarche adoptée dans le cas de l'article premier, dont la rédaction avait un caractère purement descriptif et d'où il n'était pas possible de tirer des normes juridiques. D'autres ont estimé cependant que les expressions "système de cours d'eau" et "Etats du système" ne se distinguaient pas de manière appréciable de la notion de "bassin de drainage" et qu'il faudrait donc éviter de les utiliser. De plus, selon ces représentants, l'utilisation de la notion de "système de cours d'eau" n'apportait aucun avantage pratique. On a souligné également que l'approche "unitaire" qui est celle du "bassin de drainage" ne différait guère de l'approche du "système de cours d'eau". D'autres représentants ont soutenu toutefois que l'approche utilisée dans le projet sur la base des notions de "système de cours d'eau" et "Etats du système" était objective et utile et qu'il ne fallait pas y renoncer précipitamment.

Le débat qui a eu lieu à la Sixième commission de l'Assemblée générale à la session de 1983 semble indiquer que l'utilisation de l'approche du concept de "système" peut faire sérieusement obstacle aux efforts tentés pour rédiger un instrument généralement acceptable. C'est pourquoi le Rapporteur spécial, dans son second rapport, a fait quelques suggestions provisoires concernant des améliorations et des amendements à apporter aux articles du projet de convention tels qu'ils figurent dans son premier rapport.

Comme le Rapporteur spécial s'est efforcé de parvenir à un compromis entre des points de vue différents, le deuxième projet présentait des différences de fond par rapport au premier. D'une façon générale, l'expression "système de cours d'eau international" a été supprimée et remplacée par l'expression "cours d'eau international". L'expression "Etats du système" a été remplacée par le mot "Etat". Les éléments hydrographiques n'ont pas été mentionnés, et il a été expliqué clairement que les explications (définitions) données par la proposition de projet n'étaient valables que dans le cadre de la convention. On a reconnu l'importance des eaux souterraines, mais le Rapporteur spécial a estimé que cette ressource particulière ne devait pas être incluse dans les termes généraux d'une convention cadre.

Le Rapporteur spécial a pris un soin particulier à souligner que les articles de la convention ne devaient en rien préjuger d'aucun accord spécial relatif à un cours d'eau. D'après les règles d'Helsinki, le droit à une part raisonnable et équitable de l'utilisation des eaux d'un cours d'eau international est reconnu par chaque Etat souverain, à l'intérieur de son territoire.

Outre la modification de principe qu'implique la suppression de la notion de "système", plusieurs articles ont fait l'objet de modifications. Le Département de la coopération technique pour le développement se tient à la disposition des lecteurs intéressés pour la leur communiquer, sur demande, une liste de ces modifications.

Demande de documents et de participation à l'échange d'informations

Etant donné la portée et l'objet du Bulletin, la rédaction invite toutes les personnes qui sont à même de le faire de contribuer à l'échange d'informations en fournissant des nouvelles ou documents pertinents. Jusqu'ici, les résultats sont encourageants, et nous espérons sincèrement qu'un ensemble de plus en plus vaste de lecteurs intéressés accepteront de participer activement à cette tâche.

Des exemplaires de ce Bulletin peuvent être obtenus sur demande avec indication du nom et de l'adresse des bureaux et fonctionnaires intéressés.

Toute correspondance est à adresser à :

M. E. Fano
Directeur adjoint
Division des ressources naturelles et de l'énergie
Département de la coopération technique pour le développement
Nations Unies
New York, NY 10017

Remerciements

Le Département de la coopération technique pour le développement remercie Gérard de Bellis, Stefano Burchi, G. Cano, Malin Falkenmark, Christiane Granel, Terence Lee et A. Moyano des renseignements qu'ils ont fournis pour la publication de ce Bulletin.

Notes

1/ "River Basin Strategy: International Seminar on the Relevance of the River Basin Approach for Co-ordinated Land and Water Conservation and Management" (publication préalable de documents rédigés à l'occasion de ce séminaire, Université de Linköping, Département de l'eau dans l'environnement et la société, 1984).

2/ Voir African Water and Sewage, Industrial and Marine Publications Ltd., Surrey, Angleterre, juin 1984.

3/ Organisation mondiale de la santé, "Special Report on the Blue Nile Health Project", The Peem Newsletter, No. 9 (juillet 1984).

4/ Commission économique pour l'Europe, Comité des problèmes de l'eau, "Groundwater Legislation in the ECE Region" (ECE/WATER/R.19).

5/ Ibid., "Mesures de lutte contre les inondations et la sécheresse dans la région de la CEE" (ECE/WATER/35).

6/ The Stichting International Water Tribunal, Newsletter No. 5 (1983), p. 2-7.

7/ Voir Supreme Court of the United States, Syllabus and Opinion, No. 80, orig. State of Colorado, Plaintiff vs. State of New Mexico; et Paul G. Bardacke, Attorney General of New Mexico, on exceptions to special master's report, 4 juin 1984.

8/ Publication des Nations Unies, Sales No. E/F.84/II.A.7.

9/ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, "The Water Resources of Latin America and their Utilization: a Report on Progress in the Application of the Mar del Plata Action Plan" (E/CEPAL/G 1298-E/CEPAL/SES.20/G.6).

10/ "International Conference of Ministers on Acide Rain", Hydata News and Views (American Water Resources Association, juillet 1984).

11/ Bassin du Niger, Autorité du Bassin du Niger, les difficultés de l'organisation étudiée au Conseil des Ministres", p. 2333, Marchés tropicaux et méditerranéens, No. 2028, 21 septembre 1984, Paris, France.

12/ Voir "Deuxième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation" (A/CN.4/381).