



Cours d'eau et lacs internationaux

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

No. 8

Mai 1987

UNST
TCI
NREI
(05)
N3
FRE

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Symposium sur l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources en eau : suivi du Plan d'action de Mar del Plata	2
<u>Directive du Manuel opérationnel pour les projets relatifs aux voies navigables internationales</u>	5
<i>Rapport</i> par la Commission du droit international	10
Recommandations concernant la première tranche des installations de traitement et d'évacuation pour la solution du problème frontalier d'assainissement de San Diego (Californie)-Tijuana (Basse Californie)	12
Rapport de la Quatorzième session du groupe d'experts sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'eau de la Commission économique pour l'Europe (CEE) adopté le 23 mai 1986.	14
Ouvrages parus	18
Demande de documentation et de participation à des échanges d'informations	21

Symposium sur l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources en eau : suivi du Plan d'action de Mar del Plata

Le symposium interrégional sur l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources en eau : suivi du Plan d'action de Mar del Plata, organisé par le Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat des Nations Unies, s'est tenu au siège des Nations Unies à New York du 5 au 9 janvier 1987. Cette réunion avait été convoquée à la suite d'une demande présentée par le Comité des ressources naturelles à sa neuvième session (et approuvée par la suite par Résolution 1985/49B du Conseil économique et social) aux termes de laquelle le Secrétaire général était invité à apporter l'appui nécessaire à la préparation et à l'organisation d'une réunion sur l'application du Plan d'action de Mar del Plata, dix ans après la Conférence des Nations Unies sur l'eau qui s'était tenue à Mar del Plata (Argentine).

Plus de 70 spécialistes de l'eau des pays industriels et des pays en développement et représentants du système des Nations Unies ont participé à ce symposium. En même temps qu'ils commémoraient le 10^e anniversaire de la conférence des Nations Unies sur l'eau tenue en 1977 à Mar del Plata (Argentine) (qui avait pour objet de sensibiliser la communauté internationale à l'importance de l'eau pour le développement social et économique et d'élaborer des stratégies en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion de cette précieuse ressource), les participants à ce symposium ont également fait le bilan des progrès accomplis dans l'application du Plan d'action de Mar del Plata et ont recommandé des mesures pour un développement accéléré au cours des années à venir.

Confirmant que l'eau est essentielle à tous les aspects de l'effort humain, ce symposium a pris note des réalisations dans le domaine de la gestion de l'eau au cours des dix dernières années, mais il a souligné que les tâches qui restent à accomplir sont beaucoup plus grandes. Une mauvaise planification, des ressources financières et humaines limitées, l'inadaptation des mesures de recouvrement des coûts, l'absence de méthodes appropriées d'exploitation et d'entretien, l'utilisation de techniques impropres et certains dangers naturels - sécheresse, cyclones et inondations - ont été mentionnés parmi les obstacles à la mise en valeur des ressources en eau.

Pour surmonter ces problèmes et améliorer l'efficacité de la gestion des ressources en eau, le symposium a recommandé les mesures suivantes aux gouvernements et à la communauté internationale :

a) une meilleure évaluation par les gouvernements des besoins immédiats et à long terme du secteur et l'élaboration de politiques réalistes et de plans à la mesure des ressources financières, techniques et humaines disponibles;

b) une collaboration accrue entre les institutions locales, nationales et internationales intéressées, à travers la mise en commun des efforts de planification, d'exécution et de suivi afin d'éviter les redondances et d'obtenir le maximum de résultats.

c) des formules inédites de mobilisation des ressources à titre de supplément aux crédits budgétaires, notamment des mesures réalistes de recouvrement des coûts et la mobilisation de la communauté - et en particulier des femmes - pour assurer un régime optimal d'auto-assistance sur tous les aspects de la gestion de l'eau et de l'assainissement;

d) une participation accrue du secteur privé, dans la mesure du possible, soigneusement protégée par les autorités nationales, par le biais de régimes fiscaux et de garanties, notamment en ce qui concerne la sécurité des investissements sous forme de prises de participation et la rentabilité nécessaire du capital;

e) l'institutionnalisation de la mise en valeur des ressources humaines dans tous les plans nationaux et l'obligation pour les entreprises internationales de former les "bénéficiaires" à l'exploitation et à l'entretien des systèmes;

f) une plus grande insistance sur le choix de techniques appropriées et la normalisation des équipements selon les besoins nationaux;

g) l'intégration de l'exploitation et de l'entretien dans tous les projets d'alimentation en eau afin d'assurer la mise en place de systèmes autonomes;

h) l'amélioration du suivi et de l'évaluation des projets et programmes de mise en valeur des ressources en eau, notamment des facteurs économiques, institutionnels, techniques et humains, tant a priori qu'a posteriori;

i) une gestion appropriée de la qualité de l'eau, notamment par la fourniture d'une infrastructure matérielle, d'un appui technique aux normes de suivi et des moyens nécessaires à l'application des règlements;

j) une meilleure gestion des inondations et des sécheresses par un aménagement amélioré des bassins versants, des plans rationnels d'utilisation des terres, des systèmes d'alerte et une coopération internationale;

k) l'amélioration de la surveillance et de la lutte anti-pollution par delà les frontières internationales. En même temps, l'établissement de principes en vue de réparations équitables et rapides et éventuellement, d'une indemnisation appropriée;

l) l'élaboration de mesures appropriées pour la lutte contre les inondations, par une coopération internationale fondée sur des principes de partage équitable et juste des risques d'inondation par les Etats riverains; élaboration de système d'indemnisation, et intégration de programmes communs.

Le symposium a également recommandé l'organisation plus dynamique et plus générale de campagnes d'information du public afin d'assurer un engagement réitéré à l'égard du secteur et de faire connaître les percées technologiques et les réalisations dans les domaines de la participation communautaire et de la création de revenu.

Les sujets traités à cette réunion étaient du même ordre que les activités du Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat des Nations Unies qui, au cours des dix dernières années, a aidé les gouvernements à surmonter les rigidités qui freinent la réalisation des objectifs du Plan d'action de Mar-del-plata, notamment en ce qui concerne :

a) La mobilisation des ressources financières. Le Département a entrepris des études de pré-investissement qui ont débouché sur un volume considérable d'investissements de suivi, principalement dans des travaux d'ingénierie;

b) La mise en valeur des ressources humaines. Tous les projets réalisés sur le terrain par le Département comportent une composante formation. Deux nouveaux projets sous-régionaux sont axés exclusivement sur la formation de personnel technique dans le secteur de l'eau;

c) La technologie. En faisant une utilisation accrue des techniques modernes telles qu'ordinateurs et satellites dans ses projets relatifs à l'utilisation des ressources en eau non conventionnelle (dessalement, recyclage de l'eau, transport par citerne, etc.), le Département a facilité ses travaux dans le domaine de la planification et de la gestion. Deux centres régionaux de formation sur l'utilisation des techniques informatiques dans le domaine des ressources en eau ont été créés respectivement en Amérique latine et en Afrique.

d) L'amélioration de la qualité de l'eau et la lutte contre la sécheresse. Ces domaines ont été au centre des efforts consacrés par le Département à la mise en valeur des ressources en eaux souterraines, en particulier en Afrique. L'intérêt manifesté à l'égard des eaux souterraines est important en raison des niveaux relativement modestes d'investissement nécessaires et de la nécessité de venir en aide à des groupes de population rurale dispersés.

Six séances techniques spécialisées ont eu lieu dans le cadre du Symposium pour l'examen des questions de la mobilisation des ressources financières, de la mise en valeur des ressources humaines; et de la gestion de la technologie, de la qualité de l'eau et des dangers naturels.

Les participants des pays en développement avaient préparé des études décrivant les travaux accomplis au cours des dix dernières années dans leur pays en ce qui concerne la gestion des ressources en eau. Les conclusions auxquelles ils sont parvenus à l'issue de ces séances techniques ont servi de base à l'élaboration des recommandations du Symposium.

Directive du Manuel opérationnel pour les projets relatifs aux voies navigables internationales 1/

La Banque mondiale a publié une Directive du Manuel opérationnel pour les projets relatifs aux voies navigables internationales. Cette directive comprend des références à des questions telles que les dommages appréciables, la notification, le règlement amiable des différends et l'évaluation indépendante de l'incidence des projets.

Etant donné l'intérêt qu'il y a à ce que la Banque mondiale non seulement finance les projets relatifs à des voies navigables internationales, mais aussi en conçoive et en définisse le contenu, les répercussions de cette directive seront profondes et influenceront sur les décisions opérationnelles, sur le comportement national et, à plus longue échéance, sur le contenu de la doctrine et des décisions exécutoires.

Voici un rappel des principaux sujets de ce manuel.

Principe fondamental

Le but poursuivi est de promouvoir la coopération et la bonne volonté entre pays riverains et de limiter le plus possible les causes de frictions découlant de projets relatifs aux voies navigables internationales.

La conclusion d'accords et d'arrangements appropriés est jugée essentielle à l'utilisation et à l'exploitation les plus efficaces des voies navigables internationales aux fins de développement.

En cas de différends non résolus, la Banque, avant de financer un projet, doit normalement demander à la partie intéressée d'engager des négociations de bonne foi avec les autres riverains, en vue de parvenir à des accords ou arrangements appropriés.

Champ d'application

Ce manuel détermine les types de voies navigables et de projets auxquels il s'applique.

L'expression "voies navigables" désigne les cours d'eau et les masses d'eau dormante de surface, qu'elles soient successives ou contiguës, et leurs affluents, ainsi que les étendues d'eau marine, telles que baies, golfes, détroits ou chenaux bordés par deux Etats ou plus ou, s'ils se trouvent dans les limites territoriales d'un Etat, reconnus comme moyen nécessaire de communication entre la mer et d'autres Etats, et tout cours d'eau se jetant dans ces eaux.

On remarquera que cette définition ne se réfère qu'aux eaux de surface, à l'exclusion des eaux souterraines. De plus, on peut arguer que l'emploi de l'expression "voies navigables" est quelque peu restrictive, car cette expression est généralement réservée à des formations d'eau ou à des cours d'eau qui peuvent être utilisés pour les transports ou les communications. Or, la navigation n'est pas nécessaire dans la définition des étendues d'eau douce auxquelles s'applique la directive. Par conséquent, l'explication plausible de l'emploi de l'expression "voies navigables" serait qu'elle est préférable à l'expression "cours d'eau" pour désigner les étendues d'eau de mer auxquelles s'applique également la directive.

Les types de projet auxquels devra être appliquée la directive sont ceux qui comportent l'utilisation ou la pollution de voies navigables internationales et des études techniques détaillées correspondantes.

Directives générales

Les questions de procédure ont été minutieusement codifiées par la directive. Par conséquent, les problèmes internationaux qui se posent devront être exposés sans délai. Pour ce faire, il faudra déterminer le plus tôt possible l'existence de tout problème international en puissance concernant les droits d'eau.

Notification

Tout Etat proposant un projet qui risque d'avoir des effets sur d'autres pays riverains doit informer ceux-ci du projet en leur fournissant suffisamment d'informations pour une bonne évaluation des risques de dommages.

Si cette notification n'est pas donnée par l'Etat bénéficiaire, elle l'est normalement par la Banque. Si l'Etat bénéficiaire ne donne pas de notification et s'oppose à une notification de la Banque, le projet est abandonné.

L'Etat qui reçoit une notification doit communiquer sa réponse à l'Etat bénéficiaire ou à la Banque dans un délai raisonnable, qui ne devra pas dépasser six mois à compter de la communication de données détaillées sur le projet.

Il est en outre essentiel que les services de la Banque s'assurent de l'existence de toute institution internationale pour les voies navigables en question. Si une telle institution existe, il convient de s'assurer de ses activités, de ses fonctions et de son engagement éventuel vis-à-vis du projet afin de déterminer si elle doit ou non recevoir notification du projet.

Il n'est pas nécessaire de donner notification de projets qui ne sont que de simples additions ou modifications apportées à des travaux ou à des programmes en cours, à condition que ces additions ou modifications n'influent pas de façon défavorable sur la qualité de l'eau ou sur son débit, ou que le projet ne risque pas d'être compromis par l'utilisation de l'eau faite par les riverains. Quoi qu'il en soit, si des arrangements ou accords sont conclus entre les riverains, le personnel de la Banque doit veiller à ce qu'ils soient respectés.

De même, il n'est pas exigé de notification pour les inventaires des ressources en eau ou les études de faisabilité. Toutefois, les Etats bénéficiaires sont tenus d'inclure dans le cadre de référence de ces études et inventaires toutes questions pouvant intéresser les Etats riverains.

Réponses et objections

S'il n'est pas soulevé d'objections, la Banque peut poursuivre son action. Toutefois, même lorsque les riverains ne soulèvent pas d'objections, le personnel de la Banque doit déterminer si le projet risque d'être préjudiciable aux intérêts des autres riverains ou s'il risque lui-même de souffrir de certaines utilisations que pourraient faire ces derniers. Cette évaluation serait motivée par l'intérêt que porte la Banque à la viabilité des projets qu'elle finance.

Si des objections sont soulevées, la Banque doit étudier la nature du problème, les objections, le risque de préjudice sensible, qu'il s'agisse du risque que ferait peser le projet sur les autres riverains ou du risque auquel le projet serait exposé du fait de l'utilisation de l'eau par les autres riverains; elle doit déterminer si les circonstances l'obligent à faire pression sur les parties pour qu'elles résolvent leurs différends par des moyens amiables (procédure qui est généralement adoptée lorsque les objections sont appuyées par des justifications); ou enfin, si les objections sont de telle nature qu'elles justifient l'avis d'un ou de plusieurs experts indépendants. (A ce propos, l'annexe A de la Directive du Manuel opérationnel prévoit la tenue par la Banque d'une liste de dix experts indépendants hautement qualifiés). Dans ce cas, la Banque doit examiner l'avis de l'expert ou des experts avant de décider d'abandonner ou non le projet.

Présentation du projet

Pour chaque projet, le rapport d'évaluation et le rapport et les recommandations du Président de la Banque au Conseil des administrateurs doivent traiter des problèmes internationaux en cause et présenter une évaluation par les services de la Banque indiquant soit que ces problèmes font l'objet d'arrangements appropriés, soit que le projet a reçu une réponse positive des autres riverains, soit enfin que, selon l'évaluation des services de la Banque, le projet, tel qu'il est proposé,

ne causerait pas de préjudice sensible aux autres riverains; ou ne souffrirait pas de l'utilisation de l'eau par les autres riverains. Les aspects saillants des objections soulevées par les co-riverains, de même que, le cas échéant, les rapports et les conclusions des experts indépendants, doivent figurer dans le rapport et les recommandations du Président.

Rapports de la Commission du droit international 2/

La Trente-huitième session de la Commission du droit international a examiné le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Comme il est d'usage, la Commission a été saisie d'un rapport à ce sujet, rédigé par le Rapporteur spécial, dont un bref résumé est présenté ci-dessous.

Résumé du rapport du Rapporteur spécial

Plusieurs questions ont fait l'objet d'un examen particulier. Ainsi, un soutien quasi-unanime a été constaté en faveur de la doctrine de l'utilisation équitable en tant que principe général directeur pour la détermination des droits des Etats co-riverains.

D'autre part, les possibilités d'application de cette doctrine ne seraient limitées que par d'éventuels obstacles politiques plutôt que par des obstacles juridiques. La doctrine elle-même repose sur la maxime sic utere tuo alie nun non laedas. Au sens le plus fondamental, l'utilisation équitable implique un équilibre entre les besoins des Etats intéressés de manière à maximiser les avantages et à minimiser les préjudices pour chacun. Le processus de l'établissement d'un équilibre doit tenir compte de toutes les considérations pertinentes. Bien que divers organismes aient établi des listes de facteurs à prendre en considération pour parvenir à une allocation équitable, on ne peut établir d'ensembles fixes de facteurs qui conviennent à toutes les situations. Le Rapporteur spécial a également évoqué le devoir de chacun de s'abstenir de causer un préjudice sensible et la relation qui existe entre ce devoir et le principe de l'utilisation équitable. Toutefois, l'application de ces principes dépend de la bonne foi et de la coopération des Etats intéressés.

La bonne foi et la coopération elle-même doivent être déterminées par des mécanismes institutionnels appropriés. Malheureusement, de tels mécanismes font défaut, ce qui explique les différends "acerbés et prolongés" auxquels on assiste parfois. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a souligné la nécessité de mettre en application des règles de procédure adéquates pour la prévention et la solution des conflits. Ces règles, envisagées sous la forme de projets d'articles, sont résumées ci-après.

a) Notification concernant les utilisations envisagées (article 10)

Cet article exige la notification en temps opportun de toute nouvelle utilisation ou modification proposée qui risque de causer un préjudice sensible à d'autres Etats. La notification doit être accompagnée, le cas échéant, de données techniques appropriées.

b) Délai de réponse à la notification (article 11)

Cet article préconise un délai raisonnable pour l'étude et l'évaluation des risques de préjudice et la demande de données et d'informations supplémentaires pour une évaluation précise. Pendant cette période, aucune nouvelle utilisation ne doit être entreprise. Cet article prévoit également la négociation de bonne foi d'un délai raisonnable pour l'étude et l'évaluation. Les négociations ne doivent pas retarder de façon indue le démarrage de l'utilisation proposée ou la réalisation d'un accord sur une solution éventuelle.

c) Réponse à la notification, consultations et négociations concernant les utilisations proposées (article 12)

L'Etat ayant reçu notification doit informer l'Etat ayant donné notification de tout préjudice sensible à ses droits. Ensuite vient une période de consultation en vue d'un ajustement des différends. Si les Etats ne parviennent pas à régler leurs différends de façon satisfaisante par la consultation, ils engagent sans tarder des négociations de bonne foi en vue de parvenir à un règlement équitable de la situation. Ce règlement peut comprendre la modification de l'utilisation proposée afin d'éliminer les causes de préjudice, un ajustement des autres utilisations faites par l'un ou l'autre des Etats et l'offre par l'Etat ayant donné notification d'un dédommagement monétaire ou autre acceptable par l'Etat ayant reçu la notification.

d. Conséquences de la violation des articles 10 à 12 (article 13)

Le fait de ne pas donner notification aux autres Etats riverains du cours d'eau d'une nouvelle utilisation proposée autorise ces Etats à demander des informations sur ces nouvelles utilisations ou modifications. En l'absence de réponse à une notification, l'Etat ayant donné la notification peut entreprendre les utilisations proposées, à condition de s'être pleinement conformé à ses obligations. Tout Etat qui omet de donner notification, de procéder à des consultations ou à des négociations de bonne foi sur une nouvelle utilisation s'expose à des poursuites pour tout préjudice causé à d'autres Etats par cette nouvelle utilisation.

e. Propositions d'utilisations de la plus haute urgence (article 14)

L'Etat qui donne notification d'une utilisation proposée peut, sans l'autorisation de l'Etat notifié, entreprendre l'utilisation proposée s'il détermine de bonne foi que cette utilisation est de la plus haute

urgence, pour des raisons de santé publique ou de sécurité ou pour d'autres raisons similaires, et à condition qu'il fasse formellement mention à l'Etat notifié de l'urgence de l'utilisation proposée et de son intention de l'entreprendre. Le respect total des règles de notification, de consultation et de négociation est nécessaire. Les risques encourus pour la violation de l'obligation de s'abstenir de causer un préjudice sensible sont énoncés.

Examen par la Commission du droit international

Lorsqu'il a présenté son rapport à la Commission, le Rapporteur spécial a mis l'accent sur quatre sujets sur lesquels il estimait que la Commission pourrait utilement concentrer son attention pendant le temps limité dont elle disposait.

Ces quatre points étaient les suivants :

a) La Commission pouvait-elle, pour le moment, suspendre ses efforts en vue de parvenir à une définition de l'expression "cours d'eau international" et fonder ses travaux sur l'hypothèse provisoire qu'elle avait acceptée en 1980;3/

b) L'expression "ressources naturelles partagées" devait-elle être employée dans le texte des projets d'article;

c) L'article relatif à la détermination de l'utilisation raisonnable et équitable devait-il contenir une liste de facteurs, ou les facteurs à prendre en compte lors d'une telle détermination devaient-ils être mentionnés dans le commentaire;

d) La relation entre l'obligation de s'abstenir de causer un préjudice sensible aux autres Etats utilisant un cours d'eau international, d'une part, et le principe de l'utilisation équitable, d'autre part, devait-elle être énoncée clairement dans le texte d'un article.

En ce qui concerne la question de la définition de l'expression "cours d'eau international" (voir point a) ci-dessus), la plupart des membres qui ont abordé cette question ont préconisé le renvoi d'une telle définition à un stade ultérieur des travaux sur cette question. Le Rapporteur spécial a conclu que la Commission devrait, pour le moment, renvoyer à plus tard la question de la définition de l'expression "cours d'eau international".

En ce qui concerne le point b) ci-dessus, les membres de la Commission qui ont évoqué cette question étaient divisés sur le point de savoir si l'expression "ressources naturelles partagées" devrait être utilisée dans le texte des projets d'article. Beaucoup de membres des deux camps reconnaissaient cependant que l'on pourrait donner effet aux principes juridiques sur lesquels se fonde cette notion sans utiliser l'expression elle-même dans le texte des projets d'article. Le Rapporteur spécial a estimé que, à la lumière du débat sur cette question, cette solution serait peut-être la plus sage pour la Commission.

Les avis étaient également partagés, à propos du point c), sur la question de savoir s'il fallait énoncer, dans le texte d'un projet d'article, une liste de facteurs à prendre en compte pour la détermination de ce qui représente une utilisation raisonnable et équitable d'un cours d'eau international. Le Rapporteur spécial a conclu que cette question devrait être examinée minutieusement, mais il a approuvé les suggestions de certains membres que la Commission s'efforce de parvenir à une solution souple, qui pourrait consister à réduire les facteurs à une liste indicative limitée de critères plus généraux.

Les membres de la Commission qui ont évoqué le point d) ci-dessus ont reconnu l'existence d'une relation entre l'obligation de s'abstenir de causer un préjudice sensible aux autres Etats utilisant un cours d'eau international, d'une part, et le principe de l'utilisation équitable, d'autre part. Toutefois, ils étaient divisés sur la façon d'exprimer cela dans les projets d'article. Certains membres étaient partisans d'une simple mention de l'obligation de ne pas causer de préjudice sensible, tandis que d'autres préconisaient un libellé stipulant qu'un tel préjudice ne peut être causé, à moins qu'il ne puisse être autorisé conformément au principe de l'utilisation équitable du cours d'eau en question. D'autres préféraient encore utiliser le terme "préjudice" sans qualificatif. Le Rapporteur spécial a conclu que, étant donné que la Commission semblait en accord pour l'essentiel sur la façon dont ces deux principes étaient liés l'un à l'autre, il appartenait au Comité de rédaction de trouver un moyen approprié et acceptable par tous d'exprimer cette relation.

A l'occasion de leurs commentaires sur le rapport du Rapporteur spécial, certains membres de la Commission ont exprimé leur point de vue sur la forme que devraient prendre les travaux de la Commission. A l'exception d'un membre, qui doutait de l'utilité de la façon dont la Commission abordait cette question, les membres qui ont abordé cette question étaient partisans de la formule de "l'accord-cadre" qui avait été approuvée auparavant par la Commission et par le Sixième comité. Le principe de cette formule est d'élaborer des projets d'article énonçant les principes généraux et les règles à observer pour les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, en l'absence d'accords entre les états intéressés, et d'offrir des directives pour la gestion des cours d'eau internationaux et pour la négociation d'accords à venir. Selon le Rapporteur spécial, il serait utile de procéder d'abord à la formulation de projets d'articles énonçant les règles et les principes juridiques; la commission pourrait ensuite examiner un ensemble éventuel de directives concernant les mécanismes institutionnels et d'autres aspects de la gestion des cours d'eau internationaux qui ne sont pas exigés strictement par le droit international, mais qui sont des éléments hautement souhaitables d'un régime général applicable aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

Enfin, les membres de la Commission qui ont pris la parole sur ce point ont présenté les observations générales sur les projets d'articles figurant dans le rapport du Rapporteur spécial. Le Rapporteur spécial a fait part de son intention de poursuivre l'examen de ces articles en tenant compte des observations constructives des membres de la Commission.

Recommandations concernant la première tranche des installations de traitement et d'évacuation pour la solution du problème frontalier d'assainissement de San Diego (Californie)-Tijuana (Basse Californie)4/

L'International Water and Boundary Commission (Etats-Unis et Mexique) s'est réunie dans les bureaux de la section mexicaine de Ciudad Juarez, Chihuahua (Mexique) le 30 avril 1985 afin : a) d'examiner le problème de l'assainissement à la frontière entre San Diego (Californie) et Tijuana (Basse Californie); b) d'examiner les plans relatifs à la première tranche d'installations de traitement et d'évacuation établis par le Secrétariat à l'urbanisme et à l'écologie du Mexique pour résoudre ce problème; c) de formuler des recommandations à l'intention des deux gouvernements à ce sujet.

Les membres de la Commission ont noté que le problème de la région San Diego-Tijuana tenait au déversement des eaux usées non traitées de la ville de Tijuana vers le Nord, par les canaux de drainage naturels et le fleuve Tijuana, qui franchit la frontière internationale et pénètre sur le territoire des Etats-Unis.

La Commission est convenue de soumettre à l'approbation des deux gouvernements une résolution qui est résumée ci-dessous :

1. Le Mexique entreprendra de construire, d'exploiter et d'entretenir les installations de traitement sanitaire et d'évacuation des eaux usées qui font partie de la première tranche du projet intégré d'alimentation en eau potable et d'assainissement préparé par le Mexique pour la ville de Tijuana (Basse-Californie).

2. Le Mexique procédera à la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien des installations de traitement et d'évacuation pour la ville de Tijuana afin de prévenir les déversements d'eaux usées sanitaires et industrielles non traitées à travers la frontière internationale dans la région de San Diego-Tijuana.

3. La conception et la construction des installations de traitement sanitaire et d'évacuation des eaux usées prévues par le Mexique comprendra des installations de secours à utiliser en période de panne ou d'entretien des installations en service.

4. Le Mexique exploitera et entretiendra les installations de traitement et d'évacuation de la première tranche de façon que la qualité des eaux côtières à la frontière internationale soit conforme aux critères de qualité de l'eau fixés pour un contact direct, c'est-à-dire

que le nombre le plus probable de bactéries coliformes doit être inférieur à 1.000 organismes par volume de 100 millilitres (ml), étant entendu que pas plus de 20 % du total des échantillons mensuels (au moins 5) dépassent 1.000 organismes par volume de 100 millilitres et qu'aucun échantillon prélevé pendant une période de vérification de 48 heures ne dépasse 10.000 organismes par volume de 100 millilitres.

5. Avant d'entreprendre la construction, le Mexique fournira à la section mexicaine, aux fins d'examen et d'approbation par la Commission, copie des plans de construction de la première tranche d'installations de traitement et d'évacuation ainsi que de ses plans d'exploitation et d'entretien, y compris de suivi et de supervision, et chaque section informera les services compétents de son gouvernement de toute carence.

6. Le Mexique progressera dans ses travaux de construction des installations de traitement et d'évacuation conformément aux plans et cahiers des charges approuvés et selon un calendrier tel que la capacité des installations ne sera pas inférieure au volume d'eaux usées recueillies.

7. Le Mexique prendra les dispositions nécessaires pour que des crédits suffisants soient dégagés en temps utile pour l'exécution des travaux de construction des installations de traitement et d'évacuation de la première tranche du projet intégré, conformément aux indications du paragraphe 6 et selon les plans et cahiers des charges correspondants.

8. Le Mexique prendra chaque année les dispositions nécessaires pour veiller à ce que des crédits suffisants soient dégagés pour l'exploitation et l'entretien des installations de traitement et d'évacuation de la première tranche, y compris pour l'entretien préventif, et pour permettre l'exercice de ces fonctions d'une manière qui prémunisse le plus possible contre les pannes et les interruptions.

9. En cas de panne ou d'interruption du fonctionnement des installations de traitement et d'évacuation de la première tranche, le Mexique prendra des dispositions spéciales pour effectuer immédiatement les réparations nécessaires; et si le Mexique en fait la demande par l'intermédiaire de la Commission, la section des Etats-Unis s'efforcera de prendre des dispositions pour prêter assistance au Mexique afin que les réparations puissent être effectuées immédiatement par l'intermédiaire de la Commission ou sous sa supervision. Dans l'éventualité de déversements incontrôlés d'eaux usées de Tijuana à travers le système d'évacuation installé à la frontière, ces eaux usées de Tijuana pourront être recueillies aux Etats-Unies et retournées au réseau mexicain à raison d'un volume qui ne dépassera pas celui des eaux usées incontrôlées.

10. Conformément à l'article 2 du Traité de 1944 sur l'eau, la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations de traitement et d'évacuation des eaux usées seront observés conjointement par

des représentants de la Commission, et chaque section de la Commission informera les services compétents de son gouvernement des résultats de ces observations.

11. La Commission s'efforcera de favoriser le plus tôt possible la conclusion d'un accord pour l'utilisation continue du branchement de secours au réseau métropolitain de la ville de San Diego pendant la période intérimaire, jusqu'à ce que le premier module de la station d'épuration soit terminé, selon des conditions jugées acceptables par les autorités compétentes de chaque pays.

12. Le Mexique entreprendra immédiatement l'exécution des études et travaux de conception des différentes options pour les installations de traitement et d'évacuation qui seront nécessaires dans le cadre de la deuxième phase du projet intégré, afin de présenter les plans en temps utiles à l'examen de la Commission et à son approbation, conformément aux critères susmentionnés selon lesquels la capacité installée des installations de traitement ne devra pas être inférieure au volume d'eaux usées recueillies; pendant l'exécution de ces études, le Mexique consultera la Commission, par l'intermédiaire de la section mexicaine, et lorsqu'il aura adopté un plan définitif, présentera un calendrier correspondant de travaux de construction à la Commission, qui devra lui donner son approbation et présenter des recommandations aux deux gouvernements.

13. Le procès-verbal exigera l'approbation spécifique des deux gouvernements. Le procès-verbal de la réunion a été signé par : J. F. Friedkin, Commissaire pour les Etats-Unis; Joaquin R. Bustamente, Commissaire pour le Mexique; M. N. Ybarra, Secrétaire de la section des Etats-Unis; et Lorenzo S. P. Padilla, Secrétaire de la section du Mexique.

Rapport de la Quatorzième session du Groupe d'experts sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'eau de la Commission économique pour l'Europe (CEE) adopté le 23 mai 1986.5/

Le Groupe d'experts sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'eau a tenu sa 14^{ème} session au Palais des Nations, Genève, du 20 au 23 mai 1986.

Ont assisté à cette session des représentants de : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République démocratique allemande, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, la Suisse, la Tchécoslovaquie, la Turquie et l'Union des Républiques socialistes et soviétiques.

Des représentants d'institutions spécialisées et d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales étaient également présents.

Le Groupe d'experts a décidé de soumettre le projet révisé de principes de coopération dans le domaine des eaux transfrontières, figurant en annexe I au rapport, à l'examen de la 18ème session du Comité des problèmes de l'eau. Ces recommandations portent sur des questions de lutte et de prévention à l'égard de la pollution des eaux franchissant les frontières, ainsi que sur le traitement des inondations causées par les eaux franchissant les frontières.

Chaque Etat a le droit souverain d'utiliser ses propres ressources en eau conformément à sa politique nationale et doit, dans un esprit de coopération, prendre les mesures telles que les activités menées sur son territoire ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres Etats ou de régions au-delà des limites de sa juridiction nationale. La déclaration de politique générale sur les moyens de prévenir et de combattre la pollution de l'eau, y compris la pollution franchissant les frontières, de la Commission économique pour l'Europe stipule que les Etats riverains doivent entreprendre, sur la base de leurs politiques nationales, une action concertée pour améliorer la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines, pour combattre la pollution et pour prévenir la pollution accidentelle.

Les eaux franchissant les frontières ne se prêtent pas à des conceptions purement nationales car les phénomènes naturels et les activités humaines, y compris certains effets qui se produisent d'un côté de la frontière, peuvent se faire sentir de l'autre côté et exiger une coopération entre Etats riverains. C'est pourquoi les sujets suivants, notamment, ont été abordés.

Coopération

Sur la base du principe de la réciprocité, de la bonne foi et des relations de bon voisinage et dans l'intérêt d'une gestion rationnelle des ressources en eau et de la protection de ces ressources contre la pollution, les pays riverains sont invités à entreprendre des consultations si un pays riverain le désire en vue de l'instauration d'une coopération concernant : a) la protection des écosystèmes, en particulier de l'environnement aquatique; b) les moyens de prévenir et de combattre la pollution de l'eau franchissant les frontières; c) la protection contre certains dangers tels que la pollution accidentelle, les inondations et la débacle des glaces dans les eaux franchissant les frontières; et d) l'utilisation harmonieuse des eaux franchissant les frontières.

Traités et autres arrangements

Les pays riverains devraient, par le biais de traités bilatéraux ou multilatéraux ou d'autres arrangements, définir leurs relations mutuelles concernant la lutte contre la pollution des eaux, contre la

pollution accidentelle, contre les inondations et contre la débacle des glaces afin de disposer d'une réglementation précise pour chacune de ces éventualités.

Termes des accords

Les accords concernant les eaux franchissant les frontières doivent stipuler les buts et objectifs de la coopération, décrire ses modalités, définir sa portée géographique et sa substance et prévoir des mesures concrètes ainsi que leur application et leur contrôle. Ces mesures doivent porter notamment sur des normes de qualité, des objectifs à atteindre, des activités de suivi et d'évaluation, le contrôle de la pollution accidentelle et de la pollution franchissant les frontières et des remèdes pour les cas d'urgence.

Objectifs et critères en ce qui concerne la qualité de l'eau

Dans les accords concernant les eaux franchissant les frontières ou dans les arrangements ultérieurs, les parties contractantes devraient définir conjointement des objectifs concernant la qualité de l'eau et adopter des critères communs à cet égard aux fins de maintenir et, s'il y a lieu, d'améliorer la qualité des eaux franchissant les frontières. Ces objectifs peuvent également servir de critères pour la coordination des politiques nationales concernant la qualité de l'eau.

Chaque partie contractante doit prendre à l'échelon national les mesures nécessaires afin de préserver et, si possible, d'améliorer sensiblement la qualité de ses ressources en eau.

Dispositions institutionnelles

Lorsqu'il n'en existe pas encore, les pays riverains devraient envisager d'établir des dispositions institutionnelles appropriées telles que commissions conjointes et groupes de travail afin de promouvoir les objectifs de l'accord et de faciliter l'application de ses dispositions. La structure, les fonctions, les compétences et le financement des commissions conjointes et autres organismes de coopération devraient être définies par l'accord.

Fonctionnement des institutions

Le cas échéant, il conviendrait de confier aux commissions des eaux franchissant les frontières et autres organismes compétents, entre autres, les fonctions suivantes :

a) Faire fonction, auprès des parties contractantes, d'organe consultatif et d'organe de négociation pour toutes les questions concernant la protection de l'eau contre la pollution, y compris la pollution accidentelle, les inondations et la débacle des glaces;

b) Elaborer des propositions d'objectifs et de normes concernant la protection de l'eau, ainsi que des accords conjoints et des programmes de contrôle, y compris des méthodes communes de surveillance et d'interprétation des données;

c) Suivre, recueillir, traiter, comparer et évaluer les données nécessaires en vue d'établir des inventaires, des séries chronologiques et des prévisions ainsi que de faire le bilan de la situation des eaux franchissant les frontières et de contrôler l'efficacité des mesures appliquées, comme base à l'établissement de nouvelles mesures;

d) Organiser et mener à bien les travaux de recherche pertinents afin de déterminer la nature, l'ampleur et l'origine de la pollution des eaux franchissant les frontières, y compris de la pollution accidentelle, des inondations et de la débacle des glaces;

e) Proposer, établir, mettre au point et utiliser des systèmes de détection précoce et d'avertissement;

f) Surveiller l'efficacité et la compatibilité des mesures de contrôle appliquées à l'échelon national et déterminer dans quelle mesure les objectifs fixés dans les différents accords sont atteints;

g) Etablir régulièrement des rapports sur les travaux accomplis et sur les informations fournies en ce qui concerne les résultats des activités de suivi ou d'études et d'enquêtes spéciales;

h) Elaborer ensuite des projets d'accord sur certaines questions particulières de leur compétence;

i) Coordonner leurs activités avec celles d'autres commissions lorsqu'il existe des points de contact.

Prévention de la pollution de l'eau

Pour protéger les eaux franchissant les frontières contre la pollution, les parties contractantes devraient, conjointement s'il y a lieu, élaborer et mettre en oeuvre des programmes de contrôle. Elles devraient s'engager à prendre toutes mesures légales, administratives, financières et techniques compatibles avec un développement équilibré, qui pourraient se révéler nécessaires pour parvenir au moins à une réduction convenue de la pollution de ces eaux. (Le principe appliqué en cas de pollution d'eaux franchissant les frontières est que la responsabilité de la pollution incombe au pollueur).

Réduction des risques d'inondation

Pour les eaux franchissant les frontières exposées aux risques d'inondation, les parties contractantes devraient élaborer des programmes, conjointement s'il y a lieu, afin de réduire le risque d'inondations et

de débacle des glaces. Ces programmes devraient comporter à la fois des travaux de construction coordonnés le long des cours d'eau, et d'autres mesures.

Suivi et traitement de l'information

Les parties contractantes devraient établir et appliquer des programmes coordonnés de suivi et d'observation de la qualité des eaux franchissant les frontières, de leur pollution, de leur pollution accidentelle, des inondations et des débâcles de glace. De même, des méthodes communes devraient être adoptées pour le traitement et l'évaluation de l'information.

Echange d'informations

Les parties contractantes devraient, au moyen d'accords ou d'autres dispositions pertinentes, permettre le plus tôt possible l'échange le plus large possible de données et d'informations qualitatives et quantitatives sur les eaux franchissant les frontières aux fins de lutte contre leur pollution, leur pollution accidentelle, les inondations et la débacle des glaces.

Systèmes d'avertissement et d'alarme

Les parties contractantes intéressées devraient mettre sur pied et utiliser des systèmes efficaces d'avertissement et d'alarme pour combattre certains cas particuliers de pollution tels que la pollution causée par des accidents, la négligence et des infractions et pour réduire les risques d'inondation et de débacle des glaces. Les parties intéressées pourraient envisager la possibilité d'une assistance mutuelle face à de pareilles situations d'urgence.

Services offerts par des organisations internationales compétentes

Les pays riverains peuvent envisager la possibilité de solliciter conjointement les services de toute organisation internationale compétente pour clarifier certains problèmes qui peuvent se poser à l'occasion d'efforts entrepris pour prévenir et pour combattre la pollution de l'eau, la pollution accidentelle, les inondations et la débacle des glaces dans les eaux franchissant les frontières.

Ouvrages parus

La Division des ressources naturelles et de l'énergie du Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat des Nations Unies présentera une nouvelle publication intitulée "Institutional Issues in the Management of International River Basins: Financial and Contractual Considerations", (Problèmes institutionnels de la gestion des bassins de cours d'eau internationaux :

considérations financières et contractuelles) (Waters Series n° 17). Cette étude a été inspirée par la résolution 1981/81 du Conseil économique et social, qui demandait au Secrétaire général d'établir un manuel sur les aspects techniques et administratifs de l'exploitation, de l'utilisation et de la protection des eaux internationales, en utilisant éventuellement les compétences des institutions du système des Nations Unies.

Ce manuel traite des questions suivantes :

- a) Problèmes et contraintes faisant obstacle à l'exploitation et à la protection des ressources en eaux partagées;
- b) Emploi et relations contractuelles;
- c) Aspects juridiques du financement des projets et des programmes;
- d) Allocation des coûts et des avantages; et
- e) Propriété des ouvrages, installations et équipements.

Le Chapitre Premier traite de certaines contraintes qui empêchent la bonne exploitation des fleuves internationaux. Il évoque certains problèmes tels que ceux des frontières internationales, des programmes appropriés, des institutions, de la collecte de données et du partage d'informations.

Le Chapitre II porte sur les questions de législation applicable et de compétence en ce qui concerne les relations contractuelles et l'emploi dans les organisations des bassins des fleuves internationaux. La comparaison de régimes juridiques différents montre que les organismes créés pour veiller sur les fleuves internationaux peuvent être subordonnés au droit d'un Etat particulier, au droit des nations ou à leur propre ordre juridique, selon les cas. D'ailleurs, il n'est pas rare que ces organisations appliquent différentes règles selon les situations, car elles ont affaire à des entreprises, à des experts, à des consultants et à des employés nationaux et internationaux. Par conséquent, on peut comprendre une certaine souplesse dans le choix des principes à appliquer aux régimes contractuels et juridictionnels de ces organisations. Toutefois, il se peut que la loi particulière portant création et contrôle de l'une de ces organisations rejette cette souplesse.

La question est examinée du point de vue de la législation applicable et de la juridiction dont relèvent les représentants des Etats, les hauts-fonctionnaires et les employés de l'organisation, le personnel détaché, les experts des organisations internationales et les ouvriers des entreprises contractantes ou sous-traitantes.

La même optique (législation applicable et juridiction) est utilisée pour l'examen des relations contractuelles des organisations des bassins de fleuves internationaux. L'analyse porte sur les contrats fondés sur le droit d'un Etat membre, sur le droit international et sur d'autres systèmes juridiques choisis par les parties.

Le Chapitre III examine les facteurs financiers influant sur le déroulement des programmes internationaux d'utilisation des ressources en eau.

Le principal objectif est de déterminer si l'on dispose de crédits pour la réalisation de projets et de programmes portant sur des cours d'eau internationaux, et d'énoncer clairement, mais succinctement, les aspirations, les exigences et les considérations de principe des divers bailleurs de fonds ou institutions donatrices à l'égard des projets ou programmes de ce type. Il examine également les obstacles à l'exécution des projets et programmes et au remboursement des prêts.

Bien que le financement puisse être assuré de plusieurs sources, la mise en valeur des ressources en eau souffre d'une insuffisance de financement, en partie à cause des faiblesses de la planification, de l'identification des projets et de la définition des priorités nationales et régionales.

Même lorsqu'il dispose des fonds nécessaires et lorsqu'il a été approuvé, le projet reste exposé à un succès incertain en raison de difficultés d'exécution qui pourraient déboucher directement sur des difficultés de remboursement. L'exécution risque de se trouver bloquée par des désaccords surgissant entre les Etats bénéficiaires ou entre ceux-ci et d'autres institutions. De telles difficultés peuvent être évitées si les dispositions institutionnelles sont définies dès le départ et les obligations légales de toutes les parties en cause clarifiées.

En outre, le secteur des ressources en eau n'est pas à l'abri des problèmes financiers des nombreux pays en butte à une crise de la dette extérieure. Par conséquent, à mesure qu'augmente la dette nationale, l'inquiétude grandit devant le danger de défaut de remboursement des prêts. Les emprunteurs doivent donc être conscients des divers types de désaccord qui peuvent apparaître et des conséquences possibles de l'impossibilité d'éviter, ou du moins de résoudre, de tels différends.

Le Chapitre IV présente un examen des différentes options concernant l'affectation des coûts et des avantages des programmes internationaux concernant les ressources en eau.

L'examen des questions de coût (recherche, construction et exploitation) porte également sur la répartition des coûts entre Etats, usagers et secteurs. Il traite également de la relation entre l'affectation des coûts, le dédommagement des pertes et la perception de redevances pour l'utilisation de ressources liées à l'eau.

En ce qui concerne la répartition des avantages, ce chapitre analyse les différents critères utilisés. Ces critères ne sont pas toujours la proportionnalité dans la répartition des coûts, car la distribution des coûts et des avantages découle d'un processus de négociation qui ne repose qu'en partie sur des considérations financières.

Enfin, ce chapitre examine les conséquences possibles pour l'environnement des projets d'utilisation des ressources en eau et les divers moyens par lesquels elles ont été évaluées, compensées et dédommées dans le cadre de différents programmes et projets.

Le Chapitre V donne un aperçu des règles et des normes applicables à la propriété des ouvrages, installations et équipements liés aux programmes et projets relatifs à des cours d'eau internationaux. Il note qu'il n'existe pas de principes généraux de droit international applicables à ce sujet et que, par conséquent, chaque traité aborde cette question selon les besoins et la situation particulière auxquels il s'applique. A cet égard, les questions telles que le domaine public et privé, la souveraineté, la compétence, la suprématie territoriale, la souveraineté territoriale et l'exercice de la police risquent de poser des problèmes difficiles au lancement, à l'exécution et au fonctionnement de programmes internationaux.

De ce fait, il est recommandé que les traités internationaux définissent, avec autant de précision que possible, le régime de propriété des ouvrages, installations et équipements. De plus, dans une perspective à long terme, il est nécessaire d'élaborer des principes de droit international applicables lorsque les dispositions pertinentes sont inexistantes ou défectueuses.

Cette publication présente une analyse exhaustive des problèmes et options juridiques examinés dans chaque chapitre. Elle devrait être d'une utilisation pratique pour les gestionnaires et administrateurs.

Toutefois, le lecteur doit savoir que les solutions juridiques doivent s'accompagner de principes et d'actions de nature à améliorer la mobilisation des apports économiques et financiers, la gestion des ressources humaines et la compréhension et l'utilisation de techniques appropriées.

Demande de documentation et de participation à des échanges d'informations

Etant donné la portée et l'objet de ce bulletin, la rédaction invite tous ceux qui sont en mesure de le faire à contribuer à l'échange d'informations en communiquant des informations et des documents. A ce jour, les réactions sont encourageantes, et l'on espère qu'un nombre croissant de lecteurs intéressés seront prêts à prendre une part active à ce travail.

Des exemplaires de ce bulletin peuvent être obtenus sur demande, portant le nom et l'adresse du bureau ou de la personne qui désire les recevoir.

Toute correspondance est à adresser à :

E. Fano
Chief
Water Resources Branch
Natural Resources and Energy Division
Department of Technical Co-operation for Development
United Nations
New York, New York 10017
Etats-Unis d'Amérique

1/ Voir Banque mondiale, Operational Manual Statement for Projects on International Waterways (avril 1985), n° 2.32.

2/ Voir Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente-huitième session, 5-11 mai 1986, Official Records of the General Assembly, Forty-first Session, Supplement No. 10 (A/41/10); voir également le deuxième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, établi par Stephen C. McCaffrey, Rapporteur spécial de la 37ème session de la Commission du droit international (A/CN.4/399).

3/ Voir Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 38ème session, 5-11 mai 1986..., page 154.

4/ Voir Procès-verbal n° 270, International Boundary and Water Commission, Etats-Unis et Mexique, Ciudad Juarez, Chihuahua, Mexique, 30 avril 1985.

5/ Voir Commission économique pour l'Europe, Comité des problèmes de l'eau, rapport de la 14ème session du Groupe d'experts sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'eau (Water/GE.1/28).