

# Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans les instruments conventionnels relatifs aux eaux douces internationales – Cherchez l'intrus !

Jochen Sohnle

Volume 55, Number 1, March 2014

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1025504ar>  
DOI: <https://doi.org/10.7202/1025504ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)  
1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Sohnle, J. (2014). Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans les instruments conventionnels relatifs aux eaux douces internationales – Cherchez l'intrus ! *Les Cahiers de droit*, 55(1), 221–264.  
<https://doi.org/10.7202/1025504ar>

Article abstract

This paper discusses the relevance and impact of the principle of Common But Differentiated Responsibilities (CBDR) in the specific field of international fresh water law. The CBDR principle applies to a certain extent in a field where traditionally there is no place for it. This occurs mainly in two situations : first, when riparian States along the same international watercourse/transboundary aquifer do not have the same level of development ; and second, when the management of water resources extends beyond the geographical area of the river basin/aquifer.

# Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans les instruments conventionnels relatifs aux eaux douces internationales – Cherchez l'intrus!

---

Jochen SOHNLE\*

*Dans le contexte d'une réflexion générale menée sur le principe des responsabilités communes mais différenciées (PRCMD), l'auteur s'interroge sur la présence de ce principe dans le domaine du droit international des eaux douces. Sa réponse est affirmative mais nuancée. Le recours au PRCMD, qui reste exceptionnel dans cette spécialité, se fait utilement dans deux cas de figure : dans des situations où les États riverains du même cours d'eau international/aquifère transfrontière ne présentent pas un degré de développement identique et lorsque la gestion des ressources en eau dépasse le cadre géographique du bassin hydrographique/aquifère.*

---

*This paper discusses the relevance and impact of the principle of Common But Differentiated Responsibilities (CBDR) in the specific field of international fresh water law. The CBDR principle applies to a certain extent in a field where traditionally there is no place for it. This occurs mainly in two situations : first, when riparian States along the same international watercourse/transboundary aquifer do not have the same level*

---

\* Maître de conférences habilité à diriger des recherches, Université de Lorraine, Metz, président de la Société française du droit de l'environnement (section Est).

*of development; and second, when the management of water resources extends beyond the geographical area of the river basin/aquifer.*

---

*En el marco de una reflexión de orden general sobre el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, la presente contribución plantea la cuestión de la presencia de este principio en el campo del derecho internacional de las aguas dulces. La respuesta a esta pregunta es afirmativa, aunque debe ser matizada. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas aparece raramente en esta especialidad, aunque su aplicación plantea ventajas principalmente en dos casos: en situaciones en las cuales los estados ribereños de un mismo curso de agua internacional/acuífero transfronterizo no presentan el mismo nivel de desarrollo, y cuando la gestión de los recursos acuáticos se extiende mas allá del marco geográfico de la cuenca hidrográfica/acuífera.*

---

	<i>Pages</i>
<b>1 La vision à l'intérieur du bassin hydrographique .....</b>	<b>228</b>
1.1 Les dispositions conventionnelles susceptibles d'être interprétées dans le sens du PRCMD.....	229
1.1.1 Le PRCMD et l'utilisation équitable et raisonnable des ressources en eau douce .....	229
1.1.2 Le PRCMD et l'interdiction de causer un dommage.....	237
1.2 Les dispositions dont l'esprit est équivalent au PRCMD dans les instruments relatifs aux eaux douces internationales.....	239
1.2.1 Les germes du PRCMD contenus dans les instruments antérieurs au Projet d'articles de la CDI sur le droit des aquifères transfrontières (2008).....	239
1.2.1.1 La coopération dans les cas d'urgence .....	240
1.2.1.2 L'échange des données dans les situations normales. ....	240
1.2.1.3 L'obligation générale de coopération. ....	241
1.2.2 La poussée du PRCMD dans le Projet d'articles de la CDI sur le droit des aquifères transfrontières (2008).....	243

<b>2 Le regard porté au-delà du bassin hydrographique.....</b>	<b>246</b>
2.1 La présence du PRCMD à la suite de la prise en considération de formes spéciales d'eaux douces.....	246
2.1.1 Les glaciers continentaux et le droit international de la montagne .....	246
2.1.2 Les glaces des océans, notamment dans la région de l'Arctique .....	249
2.1.3 Les glaces de la zone de l'Antarctique .....	251
2.1.4 Les eaux atmosphériques .....	252
2.2 La présence du PRCMD à la suite de la prise en considération d'États tiers par rapport au bassin hydrographique.....	254
2.2.1 L'effort des pays développés pour diminuer les pressions sur l'environnement mondial.....	254
2.2.1.1 Les traités sur l'eau et la lutte contre le changement climatique.....	255
2.2.1.2 Les traités sur l'eau et la pollution d'origine tellurique.....	257
2.2.2 Le transfert vers les États en développement de techniques et de ressources financières.....	259
2.2.2.1 L'assistance financière et technologique générale.....	259
2.2.2.2 Un transfert d'eau particulier.....	262
<b>Conclusion.....</b>	<b>264</b>

---

Un constat préalable s'impose : le principe des responsabilités communes mais différenciées (PRCMD) se présente comme un intrus dans le domaine du droit international de l'eau. Si nous considérons la spécialité la plus évoluée dans ce domaine, à savoir le droit des cours d'eau internationaux, c'est même une idée diamétralement opposée qui prédomine : la parfaite égalité entre tous les États riverains. Elle est formulée de manière particulièrement catégorique par la jurisprudence internationale interprétant les traités sur l'eau. Ainsi la Cour permanente de justice internationale (CPJI) affirme-t-elle dans l'arrêt rendu dans l'affaire de la juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder que « [c]ette communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, dont les traits essentiels sont la *parfaite égalité de tous les États riverains* dans l'usage de tout parcours du fleuve et l'*exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque* par rapport aux autres<sup>1</sup> ». Cette affirmation est

---

1. *Affaire relative à la juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, C.P.J.I. Recueil (série A), n° 23, p. 27 (10 septembre 1929) (version anglaise : « This community of interest in a navigable river becomes the basis of a common legal right,*

reprise par la Cour internationale de justice (CIJ) dans son arrêt rendu dans l'affaire du barrage de Gabčíkovo-Nagymaros et complétée de la manière suivante : «Le développement moderne du droit international a renforcé ce principe également pour les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation<sup>2</sup>». La parfaite égalité ainsi consacrée est en principe proportionnelle au nombre d'États du cours d'eau international (s'il y en a trois, les charges et les bénéfices seront divisés par trois). Une différenciation fondée sur le degré de développement des États est traditionnellement absente.

Or, le PRCMD repose, si nous simplifions pour les présents propos, sur la juxtaposition inséparable de deux idées<sup>3</sup> : des responsabilités communes pesant sur l'ensemble des États dans la gestion des ressources partagées et des responsabilités différenciées se justifiant par des atteintes étatiques à l'environnement mondial qui ont varié dans l'histoire. Si la première idée est tout à fait compatible avec le droit international de l'eau traditionnel, la seconde s'y oppose. En effet, elle sous-entend le traitement inégal des États visés (à l'image de la discrimination positive) dans la mesure où ils doivent faire des efforts différenciés en faveur du développement durable et de la protection de l'environnement. Le PRCMD oppose donc concrètement, dans le contexte d'une lecture parallèle des principes 6 et 7 de la Déclaration de Rio de 1992, États en développement<sup>4</sup>

---

the essential features of which are the perfect equality of all riparian States in the user of the whole course of the river and the *exclusion of any preferential privilege* of any one riparian State in relation to the others» (l'italique est de nous).

2. *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, C.I.J. Recueil 1997, p. 7 (25 septembre 1997), par. 85 (l'italique est de nous). Comparer aussi ces deux citations *in principio* dans : Vanessa RICHARD, *La coopération sur la gestion des cours d'eau internationaux en Asie*, Paris, La Documentation française, 2005, p. 15.
3. Sophie LAVALLÉE et Kristin BARTENSTEIN, «Le principe des responsabilités communes mais différenciées au service du développement durable», dans Agnès MICHELOT (dir.), *Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Bruxelles, De Boeck, 2012, p. 377. Comparer de manière plus générale : Alexandre-Charles KISS et Dinah SHELTON, *International Environmental Law*, 3<sup>e</sup> éd., Ardsley, Transnational Publishers, 2004, p. 257 et 258 ; Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURRIER, *Droit international de l'environnement*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, A. Pedone, 2004, p. 151 et 152 ; Jean-Maurice ARBOUR, Sophie LAVALLÉE et Hélène TRUDEAU, *Droit international de l'environnement*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 135-143.
4. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, dans *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Doc. N.U. A/ CONF.151/26 (vol. I) (12 août 1992), principe 7, [En ligne], [www.un.org/documents/ga/conf151/french/aconf15126-1annex1f.htm] (3 mars 2014) (ci-après «Déclaration de

et États développés<sup>5</sup>. D'un côté, ces derniers, pollueurs historiques, sont sommés de faire des efforts supplémentaires en faveur du développement durable. À ce titre, ils doivent diminuer les pressions sur l'environnement et transférer vers des États en développement des techniques et des ressources financières. De l'autre côté, les pays en développement se voient bénéficier de faveurs, notamment grâce à des transferts financiers et technologiques, voire, par défaut de tels transferts, d'un droit spécifique de pollution, cette dernière étant équivalente à celle qui est déjà générée par les pays développés. Ce droit est en principe limité dans le temps jusqu'à l'atteinte d'une égalité dans le degré de développement. Les responsabilités, se présentant concrètement sous l'angle d'obligations (et de droits réciproques), sont donc graduées.

À la lumière de l'actualité du PRCMD, notamment dans le cas des négociations pour la protection du climat, il convient de vérifier s'il est possible et opportun de le rendre fécond dans le domaine des eaux douces internationales. Contrairement à la préservation du climat, la gestion et la protection des eaux douces s'inscrivent le plus souvent dans un contexte transfrontière de proximité (le bassin hydrographique, l'aquifère partagé) et non de géographie mondiale. Par conséquent, la communauté d'intérêts ainsi créée concerne un nombre limité d'États et oppose des États en principe homogènes du point de vue du développement économique.

De ce qui précède, plusieurs pistes de réflexion peuvent être explorées pour rendre opérant malgré tout le PRCMD dans le domaine des eaux douces internationales :

- D'abord, une piste s'ouvre lorsqu'on quitte le cadre géographique restreint du bassin hydrographique international (ou de l'aquifère transfrontière qu'il conviendra par la suite d'assimiler au bassin) pour sonder si le PRCMD est susceptible d'être appliqué dans un cadre plus vaste (régional, suprarégional, mondial) de protection des eaux douces internationales où la présence d'États différemment développés ne fait pas de doute ;

---

Rio) : « Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »

5. *Id.*, principe 6 : « La situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale. »

- Si nous restons, au contraire, dans le cadre restreint d'un bassin/aquifère particulier, il convient ensuite de prêter attention particulièrement à des situations où les États riverains<sup>6</sup> présentent un degré de développement différent, donc équivalent ou comparable à l'antagonisme États développés/États en développement ou, pour le moins, États développés/États en transition, voire simplement États plus et moins développés ;
- Enfin, on peut chercher des instruments conventionnels plus classiques en matière d'eau douce internationale qui comportent, par défaut de mention explicite du PRCMD, des dispositions dont l'esprit en est proche.

Ces pistes de réflexion rendent nécessaire la prise en considération de l'ensemble des eaux douces internationales qui sont fort inégalement distribuées sur notre planète. Dans le présent texte, en partant de la répartition des eaux telle qu'elle est proposée par l'hydrologie moderne (voir le schéma ci-dessous<sup>7</sup>) et en l'appliquant au corpus juridique existant, nous aborderons ainsi les formes d'eau suivantes :

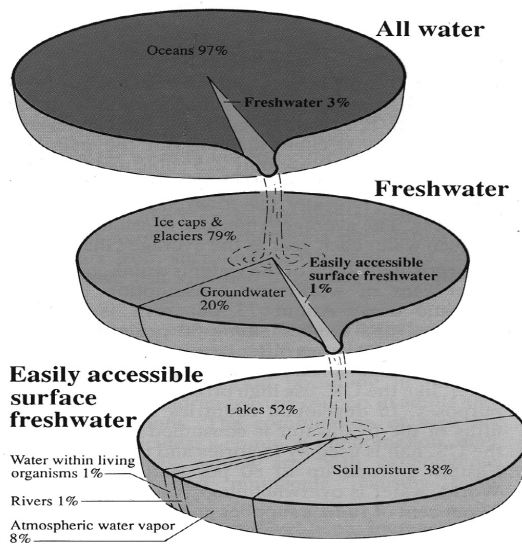
- les cours d'eau internationaux (comprenant notamment le fleuve principal, les affluents, les lacs et les eaux souterraines reliés) et le bassin hydrographique dans lequel ils évoluent ;
- les aquifères transfrontaliers non reliés à un cours d'eau international ;
- les glaces internationales, à savoir les glaciers non reliés à un cours d'eau international, les glaces des mers, notamment en Arctique, et les glaces de la zone Antarctique ;
- les eaux atmosphériques (les nuages, les précipitations<sup>8</sup>).

6. Ce terme sera employé dans un sens générique, en conformité avec la définition de la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontalières et des lacs internationaux*, 17 mars 1992, (1996) 1936 R.T.N.U. 269, art. 1 (4) (ci-après « Convention d'Helsinki ») (États « limitrophes des mêmes eaux transfrontières »).

7. Geoffrey LEAN et Don HINRICHSEN, *Atlas of the Environment*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1994.

8. En revanche, les eaux contenues dans le sol dans les zones non saturées ne seront pas spécialement prises en considération. Soit elles entrent dans le concept de cours d'eau ou bassin, soit on peut les appréhender dans le contexte de la lutte contre l'érosion des sols : *Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube*, 29 juin 1994, [1997] J.O.C.E., L. 342/19, art. 1 f) (ci-après « Convention de 1994 sur le Danube »).

## Distribution of the world's water



À propos des instruments conventionnels examinés, une précision s'impose également. D'un côté, il convient d'appréhender de manière large ce terme, qui englobe non seulement les traités particuliers et généraux, en vigueur ou non, mais aussi les actes préparatoires, notamment de codification<sup>9</sup>, voire des décisions dérivées et d'autres actes concertés. Nous prêterons attention particulièrement à la *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*<sup>10</sup>, le projet d'articles de la CDI sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et aux commentaires y relatifs de 1994<sup>11</sup> et au projet d'articles de la CDI sur

9. Il s'agit notamment des projets d'articles élaborés par la Commission du droit international (CDI).

10. Le 25 février 2014, 34 États ont accédé à cette convention, alors qu'il faut 35 instruments de ratification pour son entrée en vigueur: *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, 21 mai 1997 (non en vigueur), [En ligne], [assets.panda.org/downloads/un\_convention\_francais\_official.pdf] (16 mars 2014) (ci-après «Convention de New York»).

11. *Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, dans *Annuaire de la Commission du droit international 1994*, vol. 2, partie 2, Doc. N.U. A/CN.4/SER.A/1994/Add.2 (Part 2), p. 94, [En ligne], [legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(f)/ILC\_1994\_v2\_p2\_f.pdf] (5 mars 2014) (ci-après «Projet CDI de 1994»).



le droit des aquifères transfrontières de 2008<sup>12</sup>. Ces textes de codification et de développement du droit sont les plus importants sur le plan mondial dans le domaine du droit international de l'eau, malgré l'absence de validité conventionnelle de ces instruments (contrairement à la Convention d'Helsinki<sup>13</sup>). Leur vocation générale et mondiale, non limitée à un bassin/aquifère particulier, donne un cadre privilégié à une prise en considération potentielle du PRCMD.

De l'autre côté et dans une approche plus restrictive, il est impossible d'être exhaustif dans un domaine où nous avons analysé en 2002 plus de 600 traités portant sur des aspects de droit international de l'eau<sup>14</sup>. Nous nous limiterons donc dans les pages qui suivent à l'étude des instruments particuliers qui sont tout à fait significatifs pour notre démonstration, en insistant sur les régimes de bassins où le degré de développement des États riverains diffère<sup>15</sup>.

Le plan adopté s'articulera donc autour du concept de bassin hydrographique. Dans un premier temps, nous chercherons les traces du PRCMD à l'intérieur du bassin en question (1). Dans un second temps, nous porterons notre regard au-delà de ce bassin (2).

## 1 La vision à l'intérieur du bassin hydrographique

Si nous considérons l'intérieur du bassin hydrographique, le degré de développement est le plus souvent comparable entre les États riverains, que ce soit du bassin ou de l'aquifère. L'application du principe

- 
12. *Projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières 2008*, dans *Annuaire de la Commission du droit international 2008*, vol. 2, partie 2, [En ligne], [legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/8\_5\_2008\_francais.pdf] (5 mars 2014) (ci-après «Projet CDI de 2008»).
  13. Après l'entrée en vigueur le 6 février 2014 des *Amendements aux articles 25 et 26 de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux*, Doc. N.U. ECE/MP.WAT/4 (29 novembre 2003), cet instrument est ouvert à tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) (et non seulement aux États membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE[NU])).
  14. Jochen SOHNLE, *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, Paris, La Documentation française, 2002. Edith BROWN WEISS, «The Evolution of International Water Law», (2007) 331 *Rec. des cours* 163, 232, a recensé plus de 2 000 traités.
  15. À côté des collections traditionnelles en papier de traités sur l'eau, on trouve notamment des instruments conventionnels sur les sites Web suivants : ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, [En ligne], [faolex.fao.org/watertreaties] (3 mars 2014) ; INTERNATIONAL WATER LAW PROJECT, [En ligne], [www.internationalwaterlaw.org/documents/] (3 mars 2014).

de la parfaite égalité de traitement semble donc tout à fait adaptée. En revanche, il arrive que les États riverains présentent un degré de développement différent. Dans ce cas, l'instrument conventionnel, qu'il régisse un bassin/aquifère particulier ou qu'il ait une portée générale, peut intégrer des dispositions qui se rapprochent de la logique du PRCMD. Certaines dispositions sont susceptibles d'être interprétées dans le sens du PRCMD, même si, en principe, elles sont conçues dans une logique égalitaire des États riverains (1.1). D'autres dispositions affichent plus clairement leur parenté avec le PRCMD (1.2).

### **1.1 Les dispositions conventionnelles susceptibles d'être interprétées dans le sens du PRCMD**

Le renvoi quasi systématique dans les préambules des instruments sur l'eau à la Déclaration de Rio de 1992<sup>16</sup>, qui, quant à elle, consacre bien le PRCMD, est un indicateur favorable à la prise en considération de ce dernier. Ce renvoi ouvre tout au moins la porte à une interprétation du dispositif des traités dans le sens du PRCMD. C'est dans cette perspective que seront abordés les deux principes matériels classiques du droit international des cours d'eau, à savoir l'utilisation équitable et raisonnable des ressources en eau douce (1.1.1) et l'interdiction de causer un dommage au territoire d'un autre État (1.1.2).

#### **1.1.1 Le PRCMD et l'utilisation équitable et raisonnable des ressources en eau douce**

Le PRCMD peut être considéré comme un dérivé du principe général de l'équité inhérent au droit international<sup>17</sup>. Il présente à ce titre une certaine parenté avec le principe de l'utilisation équitable et raisonnable

---

16. Par exemple : *Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux*, 17 juin 1999, (2005) 2331 R.T.N.U. 202, préambule, al. 7 (ci-après « Protocole sur l'eau et la santé ») ; *Acuerdo sobre el acuífero Guaraní*, 2 août 2010, préambule, al. 5, [En ligne], [www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue-ap-110366.htm] (3 mars 2014) (ci-après « Accord sur l'aquifère Guaraní »). On peut rapprocher de cette situation le simple rappel au principe du développement durable, omniprésent dans certains textes : voir, par exemple, la Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, préambule, dernier alinéa, et art. 2 (1), et l'*Accord-cadre sur la Coopération dans le Bassin du Fleuve Nil*, préambule al. 6, [En ligne], [www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Nile\_River\_Basin\_Cooperative\_Framework\_2010.pdf] (3 mars 2014) (ci-après « Accord-cadre sur le Nil »).

17. Alexandre-Charles KISS, « La notion de patrimoine commun de l'Humanité », (1982) 175 *Rec. des cours* 99, 239.

des ressources en eau douce<sup>18</sup>. Ce dernier est le principe de base du droit international de l'eau, complété par ailleurs par un volet institutionnel (participation équitable<sup>19</sup>). Il n'a pas de portée précisément environnementale, mais il oblige les États visés à mettre en balance de manière équitable (et non égalitaire) une multitude de facteurs pour utiliser, de manière quantitative ou qualitative, ou les deux à la fois, les ressources en eau partagées. Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable des ressources en eau douce est codifié aux articles 5 et 6 de la Convention de New York<sup>20</sup>. En raison de son caractère souple et imprécis<sup>21</sup>, il semble être particulièrement fécond pour intégrer des considérations relevant de la logique du PRCMD, notamment dans le cas d'États partageant les mêmes ressources en eau douce qui présentent des degrés de développement différents.

Le caractère équitable du partage des avantages des eaux (y compris le produit de l'eau) et du partage des charges (par exemple, des ouvrages ou des mesures antipollution) peut s'apprécier par rapport à des critères géographiques (au regard de la part respective des États riverains), relativement aux bénéfices concrets tirés de l'usage de l'eau et quant à l'importance de l'investissement de chacun des États riverains, etc.<sup>22</sup>. En revanche, si l'on tient compte de considérations liées au degré de développement des États riverains, phénomène par ailleurs rare dans les relations à l'intérieur du bassin, soit de manière partielle (le degré de développement se révèle un facteur parmi d'autres), soit à titre principal, on peut estimer que l'esprit du

- 
18. Sandrine MALJEAN-DUBOIS, « Justice et société internationale : l'équité en droit international de l'environnement », dans A. MICHELOT, préc., note 3, p. 355, à la page 362 ; S. Lavallée et K. Bartenstein, préc., note 3, aux pages 383 et 384. Comparer aussi avec Sylvie PAQUEROT, *Eau douce. La nécessaire refondation du droit international*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 96-103 et 161-163.
19. Le financement, notamment des commissions de l'eau, se fait de manière équitable : voir J. SOHNLE, préc., note 14, p. 395 et 396. Voir, par exemple, la convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, qui prévoit un financement en parts égales par les Parties, sauf décision contraire adoptée à l'unanimité. Par ailleurs, l'Union européenne (UE) contribue aussi (annexe IV, art. 11 (3)). Quant à l'Accord-cadre sur le Nil, préc., note 16, il souligne dans son préambule qu'il convient d'établir une organisation pour assister tous les États du bassin dans la gestion et le développement durable du bassin du Nil au profit de tous (al. 5).
20. On peut notamment mentionner deux facteurs qui doivent être pris en considération au titre de l'article 6 (1) de la Convention de New York, préc., note 10 : les besoins économiques et sociaux des États du cours d'eau intéressés ainsi que la population tributaire du cours d'eau dans chaque État riverain du cours d'eau (c).
21. Voir Jochen SOHNLE, « Réflexions sur la méthode du bilan et les ressources naturelles partagées », dans *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, p. 1481.
22. Voir J. SOHNLE, préc., note 14, p. 305 et suiv.

PRCMD est présent. À titre représentatif, quelques cas concrets méritent une attention particulière.

- Dans le cas des eaux partagés entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique, le Traité relatif à l'utilisation des eaux du Colorado, de la Tijuana et du Rio Grande (Rio Bravo) fixe comme objectif d'obtenir «l'utilisation la plus complète et la meilleure possible<sup>23</sup>» des eaux partagées, formule qui n'exclut pas l'application du PRCMD. Par exemple, la liste qui hiérarchise les utilisations (en mettant au sommet celles qui sont faites à des fins domestiques (art. 3)) pourrait permettre une prise en considération des degrés de développement différent des deux États. D'une manière générale toutefois, les Parties se trouvent sur un pied d'égalité : la répartition des coûts des ouvrages se fait systématiquement en fonction de la superficie des terres irriguées (art. 12<sup>24</sup>). Les quantités d'eau accordées au Mexique ne peuvent être augmentées que dans des circonstances exceptionnelles (sécheresse, accidents<sup>25</sup>). On constate cependant que la Commission internationale de la frontière et des eaux (International Boundary and Water Commission (IBWC)), instituée par le Traité (art. 2) pour l'appliquer et l'interpréter, doit autoriser certaines utilisations touchant les cours d'eau dans les deux États (art. 9). Le Traité permet, par ce biais, une évolution des principes d'utilisation<sup>26</sup>. Les décisions de l'IBWC prennent la forme d'actes (*minutes, actas*) qui deviennent obligatoires faute d'objection de la part d'un gouvernement dans les 30 jours (art. 25, al. 2).

De l'analyse des actes les plus récents de l'IBWC se dégage une application (timide) du PRCMD. L'acte n° 318 du 17 décembre 2010, en se fondant sur l'objectif d'obtenir «la plus complète et satisfaisante utilisation», en l'occurrence des eaux du fleuve Colorado, envisage des actions de coopération communes pour lutter contre la pénurie d'eau due aussi au changement climatique<sup>27</sup>. Sur ce fondement, et indépendamment des

23. *Traité entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique relatif à l'utilisation des eaux du Colorado, de la Tijuana et du Rio Grande (Rio Bravo) depuis Fort Quitman, Texas, jusqu'au golfe du Mexique*, 3 février 1944, (1945) 3 R.T.N.U. 313, préambule (ci-après «Traité entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique»).

24. Les coûts de fonctionnement sont partagés à moitié (art. 2 *in fine* et art. 10 *in fine*). Quant aux coûts de construction des ouvrages, ils sont partagés soit au prorata des bénéfices tirés de l'exploitation de l'eau (art. 5-II, derniers paragraphes), soit en parts égales (art. 13 *in fine* et art. 16 *in fine*).

25. Traité entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique, préc., note 23, art. 4 B d).

26. Voir aussi l'article 24 d) : règlement des différends.

27. IBWC, *Minute 318. Adjustment of Delivery Schedules for Water Allotted to Mexico for the Years 2010 Through 2013 as a Result of Infrastructure Damage in Irrigation District 014, Rio Colodaro, Caused by the April 2010 Earthquake in the Mexicali Valley, Baja*

mesures prises pour venir en aide au Mexique à la suite du tremblement de terre de 2010 dans la vallée de Mexicali, l'acte n° 319<sup>28</sup> du 20 novembre 2012 prévoit un programme pilote pour créer des infrastructures et pour réaliser des projets au Mexique concernant le fleuve Colorado. Ce programme va notamment de pair avec une aide financière de la part des États-Unis d'Amérique<sup>29</sup> afin de rendre accessible plus d'eau en faveur du Mexique<sup>30</sup>. Une telle aide financière va clairement dans le sens du PRCMD et rompt avec l'égalité de principe entre les deux États voisins<sup>31</sup>.

— Dans le cas du Nil, la situation est diamétralement opposée à la logique du PRCMD. On est, certes, en présence d'une inégalité traditionnelle des États riverains, maintenue à l'époque par l'ex-puissance colonisatrice (le Royaume-Uni), mais au profit de l'État le plus développé, à savoir l'Égypte<sup>32</sup>. On perçoit donc un terrain d'application du PRCMD dans la mesure où les autres États riverains devraient avoir un « droit de rattrapage » dans l'exploitation des eaux du Nil, opposé aux droits exercés historiquement par l'Égypte. En effet, cette dernière ne semble pas capable d'assister économiquement les autres États en aval avec des transferts de moyens financiers ou technologiques. Retraçons

---

*California* (17 décembre 2010), par. 5, [En ligne], [www.ibwc.state.gov/Files/Minutes/Min\_318.pdf] (3 mars 2014) (ci-après « Acte n° 318 »).

28. IBWC, *Minute 319. Interim International Cooperative Measures in the Colorado River Basin Through 2017 and Extension of Minute 318 Cooperative Measures to Address the Continued Effects of the April 2010 Earthquake in the Mexicali Valley, Baja California* (20 novembre 2012), [En ligne], [www.ibwc.state.gov/Files/Minutes/Minute\_319.pdf] (3 mars 2014) (ci-après « Acte n° 319 »); voir IBWC, *Minute 317. Conceptual Framework for U.S.-Mexico Discussions on Colorado River Cooperative Actions* (17 juin 2010), [En ligne], [www.ibwc.state.gov/Files/Minutes/Minute\_317.pdf] (3 mars 2014).
29. Acte n° 319, préc., note 28, section I, par. 5 et section III, point 6 d).
30. *Id.*, point 6 e). Notons que, dans le cas du Rio Grande/Rio Bravo, il a été demandé de renforcer l'instruction technique de la part du gouvernement américain ou de la North American Commission for Environmental Cooperation au profit du Mexique dans le domaine de la gestion des déchets : U.S.-MEXICO BINATIONAL COUNCIL, *U.S.-Mexico Transboundary Water Management. The Case of the Rio Grande/Rio Bravo. Recommendations for Policymakers for the Medium and Long Term*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2003, p. 17.
31. Voir aussi : *Agreement Concerning the Establishment of a Border Environment Cooperation Commission and a North American Development Bank*, 16 novembre 1993, [En ligne], [faolex.fao.org/docs/pdf/bi-15756.pdf] (5 mars 2014); *Protocol of Amendment to the Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning the Establishment of a Border Environment Cooperation Commission and a North American Development Bank*, 25 novembre 2002.
32. Par ailleurs, de manière tout aussi exceptionnelle, c'est ici le dernier État en aval d'un cours d'eau international qui prédomine sur celui-ci.

brèvement la situation des principaux instruments conventionnels dans le bassin du Nil avant de nous pencher sur l'Accord de 2010<sup>33</sup>.

En 1929, le Soudan doit accepter, à la suite d'un échange de notes relatif à l'utilisation des eaux du Nil à des fins d'irrigation, un développement économique avant tout au bénéfice de l'Égypte<sup>34</sup>. Cette situation est révisée en 1959 en raison des revendications de développement du Soudan, par l'Accord du Caire relatif à la pleine utilisation des eaux du Nil<sup>35</sup> qui associe désormais le Soudan au partage de l'eau, consacrant une sorte de directoire à deux sur ce fleuve. Devant les deux États se constitue le bloc des autres États (d'amont) du Nil dont les efforts aboutissent, après des échecs dans les limites de l'Initiative du bassin du Nil (*Nile Basin Initiative*<sup>36</sup>), à partir de 1999<sup>37</sup>, à l'Accord-cadre sur la coopération dans le Bassin du Fleuve Nil<sup>38</sup>. Cet accord est contesté par l'Égypte et le Soudan. Entre-temps, les États du bassin du lac Victoria<sup>39</sup> avaient déjà décidé, en vertu du Protocole pour le développement durable du bassin du lac Victoria<sup>40</sup>, de négocier comme un bloc (« negotiate as a bloc ») devant les États du bassin du Nil<sup>41</sup>, sous-entendu par rapport, notamment, à l'Égypte et au Soudan.

- 
33. Voir: Abadir M. IBRAHIM, «The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: The Beginning of the End of Egyptian Hydro-Political Hegemony», (2011) 18 *Mo. Envtl. L. & Pol'y Rev.* 282; Dereje Zeleke MEKONNEN, «The Nile Basin Cooperative Framework Agreement Negotiations and the Adoption of a “Water Security” Paradigm: Flight into Obscurity or a Logical Cul-de-sac?», (2010) 21 *E.J.I.L.* 421.
34. *Échange de notes relatif à l'utilisation des eaux du Nil pour les besoins de l'irrigation*, 7 mai 1929, (1929) 93 R.T.S.N. 43, annexe 1. Voir aussi le *Rapport de la Commission du Nil*, par. 38 et 56, (texte en anglais dans la *Série législative des Nations Unies, Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation*, Doc. N.U. ST/LEG/SER.B/12, (1965), p. 105).
35. *Accord relatif à la pleine utilisation des eaux du Nil*, 8 novembre 1959, (1963) 453 R.T.N.U. 51.
36. Voir NILE BASIN INITIATIVE, [En ligne], [www.nilebasin.org] (3 mars 2014).
37. Sont visés les pays suivants : le Burundi, l'Égypte, l'Éthiopie, le Kenya, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda. Le nouvel État du Soudan du Sud s'est joint à ce groupe de pays en 2012.
38. Voici les pays signataires : l'Éthiopie, le Rwanda, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda.
39. On compte trois pays signataires : le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. La Commission du bassin du lac Victoria comprend aussi le Rwanda et le Burundi depuis 2007 (moment auquel ces deux États adhèrent à la Communauté de l'Afrique de l'Est).
40. *Protocol for the Sustainable Development of lake Victoria Basin*, 29 novembre 2003, [En ligne], [www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Lake\_Victoria\_Basin\_2003.pdf] (3 mars 2014) par rapport au *Traité établissant la Communauté de l'Afrique de l'Est*, 30 novembre 1999, (2000) 2144 R.T.N.U. 255.
41. Voir l'article 5, al. 7 relatif à l'utilisation équitable et raisonnable.

La disposition la plus controversée de l'Accord-cadre sur le Nil de 2010, reposant sur la logique des responsabilités communes mais différenciées (RCMD), est l'article 14 consacré à la sécurité de l'eau, d'après lequel, tenant dûment compte des dispositions des articles 4 (utilisation équitable et raisonnable) et 5 (obligation de ne pas causer de dommages significatifs), les États du Nil reconnaissent que «la gestion et l'aménagement coopératifs des eaux du système du Fleuve du Nil faciliteront l'obtention de la sécurité de l'eau ainsi que d'autres avantages<sup>42</sup>». Le concept peu précis de sécurité de l'eau est défini comme «le droit qu'ont *tous* les États du Bassin du Fleuve Nil à l'accès et à l'utilisation fiables du système du Fleuve Nil pour la santé, l'agriculture, les moyens d'existence, la production et l'environnement<sup>43</sup>». La sécurité de l'eau figure aussi parmi les principes généraux applicables conformément à l'Accord-cadre sur le Nil (art. 3 (15)). Il n'est pas étonnant dans ce contexte que les États du Nil (Égypte et Soudan faisant face aux autres) n'arrivent pas à préciser les contours de la coopération en matière de sécurité de l'eau et, par un double renvoi<sup>44</sup>, chargent la future Commission du Nil de trouver la solution. On devine l'enjeu énorme de cette disposition étant donné qu'il conviendra d'assurer la conformité des accords sur les sous-bassins (par exemple, entre l'Égypte et le Soudan) avec le dispositif de l'Accord-cadre sur le Nil (art. 31 (2)).

— Le bassin du Danube, où deux États plus développés, soit l'Allemagne et l'Autriche, s'opposent à d'autres qui le sont moins, mérite ici un bref commentaire. Ce bassin fait l'objet de la Convention concernant la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube qui compte actuellement 15 Parties<sup>45</sup>. Le volet de l'assistance mutuelle<sup>46</sup>

42. Accord-cadre sur le Nil, préc., note 16, art. 14.

43. *Id.*, art. 2 f) (l'italique est de nous). Art. 14:

Tenant dûment compte des dispositions des articles 4 et 5, les États du Bassin du Fleuve Nil reconnaissent l'importance capitale de la sécurité de l'eau pour chacun d'entre eux. Les États reconnaissent également que la gestion et l'aménagement coopératifs des eaux du système du Fleuve Nil faciliteront l'obtention de la sécurité de l'eau ainsi que d'autres avantages. Les États du Bassin du Fleuve Nil conviennent, dans un esprit de coopération,

(a) d'œuvrer ensemble afin que tous les états obtiennent et maintiennent la sécurité de l'eau par tous les États;

(b) l'article 14 (b) reste non résolu et est transféré en annexe pour être résolu par la Commission du Bassin du Nil dans les six mois de son établissement.

44. L'article 14 b) renvoie à une annexe qui fait référence elle-même à la solution de la future commission. Il s'agit d'une technique sinon originale, au moins curieuse.

45. Sont ici visés: l'Allemagne, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie, la Moldavie, le Monténégro, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Serbie et l'Ukraine ainsi que l'UE.

46. *Infra*, section 1.2.1.



pour pouvoir respecter les obligations (notamment l'utilisation équitable, art. 2 (1)) est particulièrement développé, que ce soit dans les relations interétatiques (art. 17), ou par l'intermédiaire de la Commission (art. 18). Un instrument conventionnel concernant un sous-bassin, à savoir l'Accord-cadre relatif au bassin du fleuve Save (accord d'application (art. 13, al. 2) par rapport à la Convention sur le Danube<sup>47</sup>), s'inscrit dans une logique de RCMD. En effet, il se réfère au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est qui comprend parmi ses objectifs la reconstruction économique, le développement et la coopération dans la région (préambule, dernier alinéa<sup>48</sup>). Par ailleurs, pour le financement de la commission créée dans ce contexte, d'autres sources que celles des parties sont mobilisées (art. 17<sup>49</sup>).

À côté de ces trois situations particulièrement représentatives pour notre propos, on peut songer à une application du PRCMD également dans le cas d'autres eaux partagées<sup>50</sup> : les eaux situées au Moyen-Orient

- 
47. Les États Parties sont la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Slovénie et la Yougoslavie (l'actuelle Serbie) ; *Accord-cadre relatif au bassin de la Save*, 3 décembre 2002, (2006) 2366 R.T.N.U. 479.
  48. L'article 7 consacre le principe de l'utilisation équitable : *Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est*, 10 juin 1999, [En ligne], [www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp] (3 mars 2014).
  49. Ces deux traités constituent des accords d'application de la Convention d'Helsinki, préc., note 6, qui met en œuvre un cadre institutionnel et des programmes d'assistance technique de manière plus générale (voir *infra*, section 2.2.2.1 *in fine*).
  50. D'une manière plus marginale, on peut citer le *Treaty Between His Majesty's Government of Nepal and the Government of India Concerning the Integrated Development of the Mahakali Barrage Including Sarada Barrage, Tanakpur Barrage and Pancheshwar Project*, 12 février 1996, art. 5 (1), [En ligne], [www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Mahakali\_Treaty-1996.pdf] (3 mars 2014) (ci-après «Treaty of the Mahakali Barrage») qui met fin à un conflit ancien de répartition de l'eau, où le gouvernement du Népal bénéficie d'une clause générale favorisant ses besoins en eau au détriment du gouvernement de l'Inde. Dans le cas des eaux du Gange (Inde, Bangladesh), des formules variables, tenant compte du débit effectif pendant une période et à un point donnés du fleuve, prennent en considération certaines utilisations exceptionnelles qui sont raisonnablement nécessaires : *Bangladesh-India: Agreement on Sharing of the Ganges' Waters*, 5 novembre 1977, art. I-III, [En ligne], [ocid.nacse.org/tfddd/tfddddocs/394ENG.pdf] (3 mars 2014) ; *Treaty Between the Government of the Republic of India and the Government of the People's Republic of Bangladesh on Sharing of the Ganga/Ganges Waters at Farakka*, 12 décembre 1996, art. I et II (3), [En ligne], [www.waterbeyondborders.net/files/treaties/Indo\_bangladesh\_ganga\_1996.pdf] (3 mars 2014) (ci-après «Treaty on the Ganga») : dans le cas d'une baisse importante du débit en dessous d'une quantité déterminée, les deux gouvernements entrent immédiatement en consultations pour effectuer des ajustements sur une base d'urgence, en conformité avec les principes de l'équité, de la loyauté (*fair play*) et de l'absence de dommages pour chaque partie.



(opposant Israël et ses voisins arabes<sup>51</sup>), les eaux partagées entre la Russie et ses voisines, ex-républiques soviétiques en Asie<sup>52</sup>, les eaux partagées entre ces dernières et la Chine<sup>53</sup>, le Mékong (Chine/autres États riverains<sup>54</sup>),

51. En raison des conflits dans la région au cours des dernières années, il n'existe pas d'instruments conventionnels récents. D'une manière générale, il est difficile dans cette région de déterminer le principe selon lequel s'effectue le partage de l'eau. C'est probablement l'hégémonie politique. Voir : l'*Accord entre le Gouvernement de la République syrienne et le Royaume hachémite de Jordanie relatif à l'utilisation des eaux du Yarmouk*, 4 juin 1953, (1954) 184 R.T.N.U. 15, art. 8 c) (ci-après « Accord relatif au Yarmouk ») : 75 p. 100 pour la Syrie, 25 p. 100 pour la Jordanie ; *Lettre datée du 9 janvier 1995, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents des États-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie, d'Israël et de la Jordanie auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Doc. N.U. A/50/73 et S/1995/83 (27 janvier 1995), art. 6 et annexe II ; *Accord intérimaire sur la Cisjordanie et la Bande de Gaza*, 28 septembre 1995, annexe III, appendice 1 (ci-après « Accord de Cisjordanie ») ; *Declaration on Principles for Cooperation on Water-Related Matters and New and Additional Water Resources*, 13 février 1996, [En ligne], [www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/declaration%20on%20principles%20for%20cooperation%20on%20water.aspx] (3 mars 2014) (ci-après « Déclaration d'Oslo »).
52. Par exemple : *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Kazakhstan on joint management of transboundary waterbodies*, 7 septembre 2010 ; *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Azerbaijan on rational management and protection of water resources of transboundary river Samur*, 3 septembre 2010. Comp. aussi : *Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Russian Federation on Reasonable Utilization and Protection of Transboundary Waters*, 29 janvier 2008.
53. Par exemple : *Agreement between the Government of the Republic of Kazakhstan and the People's Republic of China on water quality protection of transboundary waters*, 22 février 2011, [En ligne], [faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec\_id=110874&database=faolex&search\_type=link&table=result&lang=fra&format\_name=FRALL] (5 mars 2014).
54. Quatre États sont visés : le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Viêt Nam. Cependant que la Chine reste à l'extérieur du système conventionnel, des organismes financiers extérieurs au bassin interviennent (*infra*, section 2.2.2). Voir : *Statute of the Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin*, 17 septembre 1957 ; *Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin*, 31 janvier 1975, [En ligne], [ocid.nacse.org/tfdd/tfdddcs/374ENG.pdf] (5 mars 2014) ; *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, 5 avril 1995, [En ligne], [nsl.mrcmekong.org/agreement\_95/agreement\_95.htm] (5 mars 2014). Tout en consacrant l'égalité souveraine des États riverains (art. 4), ce dernier traité applique le principe de l'utilisation équitable (art. 5, voir aussi le préambule, al. 2).

les eaux en Afrique australe (Afrique du Sud/autres États<sup>55</sup>) et l'Amazone (Brésil/autres États riverains<sup>56</sup>).

### 1.1.2 Le PRCMD et l'interdiction de causer un dommage

L'interdiction de causer un dommage, deuxième principe fondamental du droit international de l'eau et de l'environnement<sup>57</sup>, est subordonnée au principe de l'utilisation équitable. Dans la balance établie en vertu de ce dernier, c'est un facteur plus ou moins important. L'interdiction de causer un dommage, codifiée notamment à l'article 7 de la Convention de New York, se présente comme une obligation de diligence. L'aspect intéressant ici est qu'elle peut ainsi être appréciée par rapport au degré de développement des États en cause. En effet, dans les États développés, les capacités socio-économiques et technologiques permettent de recourir à des procédés moins polluants. S'il semble être exclu d'invoquer à ce titre un droit de polluer ou de gaspiller l'eau en raison de difficultés économiques ou technologiques<sup>58</sup>, le PRCMD peut conditionner l'obligation générale de prévention comme il ressort, d'une manière timide, des travaux préparatoires de la Convention de New York.

Déjà, le Projet CDI de 1994 précise que l'obligation de prévenir et d'atténuer les conditions dommageables visées à l'article 27 (principe corollaire

- 
55. Par exemple : *Protocole révisé sur les cours d'eau partagés dans la Communauté pour le développement de l'Afrique australe*, 7 août 2000 ; *Tripartite Interim Agreement between the Republic of Mozambique and the Republic of South Africa and the Kingdom of Swaziland for Co-Operation on the Protection and Sustainable Utilisation of the Water Resources of the Incomati and Maputo Watercourses*, 29 août 2002 ; *Agreement on the Establishment of the Limpopo. Watercourse Commission*, 27 novembre 2003.
  56. Dans le *Traité en vue de la coopération amazonienne*, 3 juillet 1978, (1980) 1202 R.T.N.U. 51, une attention spéciale est accordée, à l'intérieur du bassin hydrographique, à l'évaluation de projets soumis par des pays moins développés qui demandent une action et un effort communs (art. XII, al. 2).
  57. Sur la portée générale de ce principe (et d'autres), voir J. SOHNLE, préc., note 14, p. 271 et suiv.
  58. En 1978, l'Institut de droit international (IDI) a estimé à l'unanimité (dans ses travaux sur la pollution des fleuves et des lacs et le droit international) que les pays en voie de développement n'avaient pas de droit de polluer pour assurer leur développement. En revanche, il était acquis que les pays industrialisés devaient apporter une aide financière et technique aux pays en voie de développement afin que ces derniers puissent respecter la protection de l'environnement (Jean SALMON, « Rapports pour l'Institut de droit international sur la pollution des fleuves et des lacs et le droit international », dans INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Annuaire*, vol. 58, t. 1 « Session d'Athènes 1979. Travaux préparatoires », Bâle, Karger, 1979, p. 227). Voir aussi la *Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin*, préc., note 54, art. VI (11).

de l'interdiction de causer un dommage) tient compte des moyens qu'ont les États pour connaître les conditions en question et pour prendre les mesures nécessaires (art. 27, comm. n° 2 *in fine*). Lors des négociations à New York en 1997, certaines délégations gouvernementales ont revendiqué l'idée que le dispositif de l'article 27 doit être compatible avec le niveau de développement économique des États visés. Toutefois, un amendement en ce sens n'a pas été retenu, étant donné que l'article formulerait dans des termes suffisamment souples une obligation de moyen permettant aux États en voie de développement de se conformer à l'obligation<sup>59</sup>.

Rappelons aussi le commentaire final, intervenu après le vote du Groupe de travail sur le projet de convention, de la délégation de l'Inde, représentative des pays en développement. Expliquant son abstention par la rupture de l'équilibre initialement élaboré entre les articles 7 (interdiction de causer un dommage) et 5 (utilisation équitable) au sein de la CDI, le gouvernement de l'Inde indique qu'il n'est pas défavorable à l'attention accordée aux considérations écologiques dans l'exploitation des ressources en eau. Toutefois, comme pour toute autre question d'environnement, ces considérations ne devraient pas être isolées du développement et du transfert de ressources techniques et de savoir, surtout en faveur des pays en développement<sup>60</sup>.

Étant donné ces circonstances, étayées par une évolution plus récente, se cristallisant notamment dans le projet de la CDI de 2008<sup>61</sup>, il ne fait

59. Voir les propos de la délégation colombienne, appuyée par celle du Liban : *Summary Records of the 22nd meeting*, Doc. N.U. A/C.6/51/SR.22 (16 octobre 1996), par. 85 et 86. Comparer aussi les positions des délégations vénézuélienne et vietnamienne (par. 88 et 90). L'ensemble de ces rapports sur la *Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses* (A/C.6/51/SR.12 à A/C.6/51/SR.62) sont accessibles en ligne : [legal.un.org/avl/pdf/ha/clnuiw/summary-records.pdf?OpenElement] (5 mars 2014). Notons, par ailleurs, le Projet CDI de 1994, préc., note 11, qui ne mentionne les moyens financiers et technologiques des États que très rarement, par exemple dans le commentaire relatif à l'article 23 qui concerne la protection et la préservation du milieu marin (comm. n° 3). De même, la Convention de New York, préc., note 10, en particulier son article 21 (prévention, réduction et maîtrise de la pollution), ne mentionne pas au paragraphe 2 les capacités des États et ne permet donc pas en principe d'invoquer des difficultés économiques ou technologiques.

À remarquer dans ce contexte que l'Accord-cadre sur le Nil, préc., note 16, prévoit à son article 11, pour prévenir et réduire les situations dommageables, de mutualiser les coûts (*cost-sharing*).

60. *Summary Record of the Second Part of the 62nd Meeting*, Doc. N.U. A/C.6/51/SR.62/Add.1 (4 avril 1997), par. 5 et 6.

61. *Infra*, section 1.2.2.

plus de doute que l'interdiction de causer un dommage et ses corollaires<sup>62</sup> permettent bien d'être interprétés dans le sens d'une prise en considération du PRCMD.

## **1.2 Les dispositions dont l'esprit est équivalent au PRCMD dans les instruments relatifs aux eaux douces internationales**

Dans la prise en considération du PRCMD, le Projet d'articles de la CDI sur le droit des aquifères transfrontières (2008) marque un changement de paradigme qui, potentiellement, touchera l'ensemble du droit des cours d'eau internationaux (1.2.2). On peut estimer que certaines dispositions contenues dans les instruments antérieurs à ce texte annoncent déjà cette évolution (1.2.1).

### **1.2.1 Les germes du PRCMD contenus dans les instruments antérieurs au Projet d'articles de la CDI sur le droit des aquifères transfrontières (2008)**

Certains instruments conventionnels généraux (notamment les instruments-cadres et les instruments de codification<sup>63</sup>) comportent les germes d'une future émergence du PRCMD qui s'articulent principalement autour de l'obligation de coopération<sup>64</sup>. L'observateur actuel, privilégié par sa faculté de vision rétrospective, n'a pas de difficulté à déceler une telle évolution. Précisons cependant préalablement que l'instrument principal de codification, la Convention de New York, signée en 1997, est extrêmement timide à propos de l'idée des RCMD en ne se référant de manière expresse qu'une seule fois aux pays en développement, dans un bref alinéa dans le préambule (al. 7<sup>65</sup>), malgré la présence de discussions en vue d'une plus large prise en considération du degré de développement des États dans le Projet CDI de 1994 (déjà dans le projet adopté en première lecture en 1991) et dans la Convention de New York. L'obligation de coopération fait intervenir les aspects suivants qui, tous, permettent potentiellement de prendre en considération le PRCMD.

---

62. Convention de New York, préc., note 10, art. 20 et suiv.

63. Convention d'Helsinki, préc., note 6; Protocole sur l'eau et la santé, préc., note 16; *Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels*, 17 mars 1992, (2000) 2105 R.T.N.U. 457 (ci-après «Convention sur les accidents industriels»); Convention de New York, préc., note 10 et Projet CDI de 1994, préc., note 11.

64. Voir aussi S. LAVALLÉE et K. BARTENSTEIN, préc., note 3, à la page 390.

65. Sont ici visées les Parties «[c]onscientes de la situation et des besoins particuliers des pays en développement»: Convention de New York, préc., note 10, préambule, al. 7.

### 1.2.1.1 La coopération dans les cas d'urgence

C'est notamment à propos de la coopération dans les cas d'urgence que la problématique du degré de développement est abordée lors des négociations en amont de la Convention de New York (art. 28). Il a été estimé que la définition de l'urgence était trop large, susceptible de poser un problème aux pays en développement<sup>66</sup>, en particulier à propos des plans d'urgence à élaborer (art. 28, al. 4<sup>67</sup>). D'après le Projet CDI de 1994, il convient de tenir compte de la situation surtout financière de certains États (art. 28, comm. n° 6). Toutefois, l'article 28 de la Convention de New York ne mentionne finalement pas expressément les États en développement. La même solution apparaît dans d'autres instruments<sup>68</sup>. Seul l'échange des données dans les situations d'urgence semble justifier un traitement différencié<sup>69</sup>.

### 1.2.1.2 L'échange des données dans les situations normales

Une graduation de l'obligation d'échange des données en situation normale se trouve également, de manière sous-jacente, dans certains instruments conventionnels<sup>70</sup>. En effet, les données disponibles sur un cours d'eau peuvent dépendre du degré de développement d'un État riverain. Ainsi, la mise en œuvre de l'échange de données en matière de recherche<sup>71</sup>, sur la réglementation juridique nationale, sur les mesures de gestion de l'eau

66. Voir la position de la délégation turque : *Summary Record of the 23rd Meeting*, Doc. N.U. A/C.6/51/SR.23 (17 octobre 1996), par. 1.

67. La délégation du Botswana avait un doute sur le caractère obligatoire de l'élaboration de tels plans compte tenu de l'emploi de l'expression «en cas de nécessité», doute auquel la délégation hongroise répond que, dans ce cas, il devient obligatoire d'élaborer des plans d'urgence (*Summary Record of the 23rd Meeting*, préc., note 66, par. 3 et 4). La délégation tchèque avait critiqué le fait que la disposition ne prévoit pas le partage équitable des coûts.

68. Convention d'Helsinki, préc., note 6, art. 15 (voir aussi l'art. 14); Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 2 (3) et art. 16. On trouve une nuance dans la Convention sur les accidents industriels, préc., note 63, art. 12 (1).

69. Voir une interprétation possible dans la Convention sur les accidents industriels, préc., note 63, art. 3 (2).

70. Convention d'Helsinki, préc., note 6, art. 6 et 9 h), en combinaison avec l'article 14 (4); Convention sur les accidents industriels, préc., note 63, art. 15; Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 12; *Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique*, 30 novembre 1999, (2005) 2319 R.T.N.U. 142, art. 12 e) et 13 (1) a) (ci-après «Protocole Eau et santé 1999»).

71. Convention d'Helsinki, préc., note 6, art. 5, 9 (1) et 12; Convention sur les accidents industriels, préc., note 63, art. 14; Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 15.

et des expériences sur le terrain<sup>72</sup> et, plus particulièrement, sur les meilleures technologies disponibles<sup>73</sup> peut favoriser l'application du PRCMD.

### 1.2.1.3 L'obligation générale de coopération

Précisons préalablement que l'obligation d'assistance ne sera pas traitée dans les conventions sur l'eau de manière autonome puisqu'elle se rattache tantôt à la coopération en cas d'urgence<sup>74</sup>, tantôt à l'obligation générale de coopération<sup>75</sup>, notamment sous forme de coopération technique<sup>76</sup>. L'obligation générale de coopération est abordée d'une manière spécifique par la Convention de New York (art. 8). En fait, cette obligation chapeaute conceptuellement toutes les obligations concrètes exposées précédemment. L'obligation générale de coopération peut facilement être interprétée selon une logique de RCMD. Elle sera à l'origine de la future consécration expresse du PRCMD dans le droit des eaux continentales<sup>77</sup>. Revenons toutefois en arrière puisque, dans la Convention de 1997, l'obligation générale de coopération répond encore à une logique limitée, donc égalitaire et réservée aux seuls États du cours d'eau<sup>78</sup>. Le Projet CDI 1994 est lui aussi plutôt réservé dans ce domaine où l'on ne trouve dans les commentaires de l'article 8 que des indices vagues et isolés favorables à une prise en considération du PRCMD, notamment par renvoi à des instruments environnementaux généraux. Dans les instruments particuliers, le PRCMD est également difficile à dégager<sup>79</sup>,

72. Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 4 (2) et art. 12 (2).

73. Convention d'Helsinki, préc., note 6, art. 9 i) et 13 (4); Convention sur les accidents industriels, préc., note 63, art. 16; Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 12 (4).

74. Convention d'Helsinki, préc., note 6, art. 15; Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 17.

75. Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 12 (4).

76. Convention sur les accidents industriels, préc., note 63, art. 16 (1) d); Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 2 (2), 4 et 5.

77. *Infra*, section 1.2.2.

78. Voir de même la Convention d'Helsinki, préc., note 6, art. 2 (6).

79. Une coopération financière et technique se trouve fréquemment entre États riverains, mais sans prise en considération de degrés de développement différents: voir, par exemple l'*Accord relatif à la construction en commun du complexe hydrotechnique de Sînca-Costesti, sur le Prout, ainsi qu'aux conditions d'exploitation dudit complexe*, 16 décembre 1971, (1973) 890 R.T.N.U. 3, protocole art. 5 (2). Les prêts de quantités d'eau entre États riverains relèvent de la même logique: voir l'*Accord relatif à la pleine utilisation des eaux du Nil*, préc., note 35, art. 4 (coopération technique entre les deux États) et annexe I. Voir aussi les discussions à ce propos lors de l'élaboration de la Résolution d'Athènes: INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Annuaire*, vol. 58, t. 1 «Session d'Athènes 1979. Travaux préparatoires», Bâle, Karger, 1979, p. 357. En matière de prévention de la pollution, les frais sont partagés lorsque la pollution

même s'il arrive que certaines charges de gestion du cours d'eau soient assurées par une seule partie<sup>80</sup>.

C'est le Protocole sur l'eau et la santé qui est un modèle dans la consécration de l'obligation de coopération. L'article 12 permet de fusionner l'ensemble des différents aspects concrets déjà étudiés. En effet, il décline en détail et de manière quasi exhaustive toutes les composantes potentielles de la coopération interétatique<sup>81</sup>. Cette dernière comprend ainsi : la définition commune des objectifs environnementaux et de leurs indicateurs, la mise en place de systèmes communs de surveillance, d'alerte et de mesures d'urgence, l'octroi d'une assistance mutuelle, la mise en place de systèmes d'information et de bases de données, la notification mutuelle et l'échange d'information sur les moyens efficaces de diffusion auprès du public des données relatives aux maladies liées à l'eau. Comme ces obligations s'inscrivent dans un contexte régional, suprarégional et mondial (c'est le contexte du Protocole<sup>82</sup>), elles s'adressent à des États différemment développés. Il va de soi que leur mise en œuvre ne peut se

---

transfrontière trouve son origine dans les divers États riverains (*Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures*, 3 décembre 1976, (1984) 1404 R.T.N.U. 59, art. 7 (ci-après «Convention relative à la protection du Rhin»). Un partage des coûts particulièrement élaboré et solidaire intervient en matière de gestion de déchets générés par la navigation rhénane et intérieure dans le contexte de la *Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure*, 9 septembre 1996 : à côté du financement par une rétribution prélevée sur les bateaux, système soumis à un régime uniforme dans tous les États participants (art. 6 (1)), une instance internationale assure la péréquation financière entre les institutions nationales pour la collecte et l'élimination des déchets (art. 10 (2) a) et annexe 2, partie A, chap. IV).

80. Dans le domaine des coûts préliminaires et d'investissement : Accord relatif au Yarmouk, préc., note 51, art. 3, 9 a). Dans le domaine des dépenses de construction, d'entretien, de fonctionnement et d'administration : *Accord relatif au lac Lanoux*, 12 juillet 1958, (1958) 796 R.T.N.U. 217, art. 1 ; *Accord relatif à la régulation du régime du lac Inari au moyen de la centrale hydro-électrique et du barrage de Kaitakoski*, 29 avril 1959, (1959) 346 R.T.N.U. 167, art. 1 et 2. Le remboursement du coût de déplacement de populations et d'activités et des actes de procédure d'expropriation est un objectif national (et non une tâche commune aux parties) : *Accord relatif à l'utilisation des rapides du fleuve Uruguay dans la région du Salto Grande*, 30 décembre 1946, (1947) 671 R.T.N.U. 17, art. 4 al. 2 ; *Convention au sujet de l'aménagement du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Lauterbourg/Neuburgweier*, 4 juillet 1969, (1970) 760 R.T.N.U. 305, art. 4 (7).
81. D'autres aspects sont abordés aux articles 11, 13 et 14, notamment la mise en œuvre de l'obligation de coopération en droit interne.
82. Protocole Eau et santé 1999, préc., note 70, art. 21 : ouverture aux États membres de la CEE(NU), aux États membres du Comité régional de l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, ainsi qu'aux États dotés du statut consultatif auprès de la CEE(NU). La potentielle ouverture du système de la Convention d'Helsinki, préc., note 6, à tous les États de l'ONU (amendement du 28 novembre 2003) vaut également pour ce protocole.



faire que par recours au PRCMD, même si celui-ci n'est pas mentionné de manière expresse.

### 1.2.2 La poussée du PRCMD dans le Projet d'articles de la CDI sur le droit des aquifères transfrontières (2008)

Une véritable césure conceptuelle dans le droit des ressources en eau douce intervient avec l'élaboration du Projet d'articles de la CDI sur le droit des aquifères transfrontières de 2008, entériné le 11 décembre 2008 par la Résolution 63/124 de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU<sup>83</sup>). On peut considérer qu'à partir de ce moment-là l'idée du PRCMD « irrigue » cette spécialité juridique et rejaillira potentiellement sur l'ensemble du droit international des eaux continentales. Les détails de cette évolution méritent d'être exposés.

Déjà dans son préambule, le Projet d'articles de la CDI souligne la nécessité de prendre en considération la situation particulière des pays en développement (al. 9<sup>84</sup>). Le commentaire précise à ce propos que les « huitième, neuvième et dixième alinéas du préambule mettent un accent particulier sur la coopération internationale et, compte tenu des *principes de la responsabilité commune mais différenciée*, prennent en considération la situation particulière des pays en développement<sup>85</sup> ». Pour la première fois, le PRCMD est nommé expressément !

Par la suite, dans le dispositif, le Projet d'articles de la CDI s'intéresse en détail à la coopération technique avec des États en développement, contrairement à la Convention de New York. Le Projet d'articles de la CDI consacre effectivement, dans sa quatrième partie (dispositions diverses), un article entier (art. 16) à la promotion de la coopération technique entre, d'un côté, les États visés à titre principal par un aquifère (mais pas seulement

---

83. *Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 11 décembre 2008*, Doc. N.U. A/RES/63/124 (15 janvier 2009). Ces travaux ont débuté en 2002 quand la CDI a décidé d'inscrire à son programme de travail la question intitulée « Ressources naturelles partagées ». Le rapporteur spécial avait proposé de procéder par étapes en commençant par les eaux souterraines transfrontières. Pour un commentaire du projet, voir : Jochen SOHNLE, « La genèse du droit des aquifères transfrontières, un feuilleton familial complexe (partie 1) », (2012) 9 *Revue juridique de l'environnement* 221 ; Jochen SOHNLE, « La genèse du droit des aquifères transfrontières – un feuilleton familial complexe (partie 2) », (2012) 9 *Revue juridique de l'environnement* 413.

84. Comparer aussi l'alinéa 8 (« *Affirmant l'importance de la coopération internationale et du bon voisinage dans ce domaine* ») et l'alinéa 10 (« *Conscient de la nécessité de promouvoir la coopération internationale* »), du Projet CDI de 2008, préc., note 12.

85. *Id.* (l'italique est de nous).



les États de l'aquifère<sup>86</sup>) et, de l'autre côté, les États en développement. Notons l'emploi de l'expression « coopération technique » qui est plus large que le terme « assistance » et qui comprend tout un éventail d'obligations issu d'autres aspects de l'obligation de coopération. La coopération technique englobe concrètement les domaines de la science, de l'éducation, de la technique et du droit. Ce dernier domaine a été ajouté en seconde lecture<sup>87</sup>.

Pour le rapporteur spécial, une telle coopération technique est vitale étant donné que la science concernant les aquifères est assez développée en Europe. Une liste (inspirée par ailleurs de l'article 12 du Protocole de Londres sur l'eau et la santé de 1999<sup>88</sup>) comportant huit points énumère directement dans l'article (et non en commentaire) les huit éléments à prendre en considération : 1) le renforcement de la capacité des États en développement dans les domaines scientifique, technique et juridique ; 2) l'appui favorisant leur participation aux programmes internationaux pertinents ; 3) la fourniture du matériel et des installations nécessaires ; 4) le renforcement de leur capacité de fabriquer ce matériel ; 5) la prestation

86. On peut distinguer dans le Projet CDI de 2008 trois catégories d'États entre lesquels se nouent potentiellement des relations juridiques : 1) les relations entre seuls États de l'aquifère (art. 2 d) qui constituent la règle ; 2) les relations entre États de l'aquifère et États situés dans les zones de déversement (art. 6 (1) et art. 11) et de réalimentation de l'aquifère (art. 11) ; 3) les relations avec les autres États, soit les États tiers à part entière (art. 15-19).

Quelques membres de la CDI, en désaccord avec le rapporteur spécial, ont souhaité que des dispositions approfondies sur la relation avec les États autres que ceux de l'aquifère soient élaborées, en particulier avec ceux sur le territoire desquels se trouvaient les zones d'alimentation et de déversement : voir *Rapport de la Commission du droit international. Cinquante-septième session. 2 mai-3 juin et 11 juillet-5 août 2005*, Doc. N.U. A/60/10 (2005), par. 60 et 104 (ci-après « Rapport CDI 2005 ») ; *Rapport de la Commission du droit international. Cinquante-huitième session 1<sup>er</sup> mai-9 juin et 3 juillet-11 août 2006*, Doc. N.U. A/61/10, p. 202, commentaire général n° 4. Certains gouvernements souhaitaient étendre encore d'autres dispositions aux États tiers (par exemple, en vertu de l'article 10 sur les écosystèmes : *Commentaires et observations des gouvernements concernant le projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières*, Doc. N.U. A/CN.4/595 (26 mars 2008), par. 157). Le problème est, comme l'a remarqué à juste titre le gouvernement de la République de Corée, que les États parties risquent de n'envisager qu'avec réticence d'assumer des obligations potentiellement importantes au bénéfice d'États non parties qui n'auraient pas eux-mêmes souscrit aux obligations prévues par la Convention de New York (par. 51 ; voir aussi la critique du gouvernement saoudien (par. 53, 58 et 59). Aucun article ni commentaire dans le Projet CDI de 2008 ne mentionne les organisations régionales d'intégration économique, alors que des organisations comme le Mercosur (Accord sur l'aquifère Guarani, préc., note 16) ou l'UE jouent au premier plan en matière de coopération sur les aquifères transfrontières.

87. Projet CDI de 2008, préc., note 12, projet d'article 16, comm. n° 1.

88. *Supra*, section 1.2.1.3.

des services consultatifs et la mise en place des installations permettant de mener des programmes de recherche, de surveillance, d'éducation et autres ; 6) la prestation des services consultatifs et la mise en place des installations pour réduire au minimum les effets préjudiciables des principales activités touchant leur aquifère ou leur système aquifère transfrontière ; 7) la prestation des services consultatifs pour élaborer des études d'impact sur l'environnement ; et 8) le renforcement de l'échange de connaissances techniques et pratiques entre États en développement afin de renforcer la coopération entre eux en matière de gestion de l'aquifère ou du système aquifère transfrontière<sup>89</sup>. La formulation initiale proposée par le rapporteur spécial avait consacré une véritable obligation de fournir de l'assistance ; en raison des critiques exprimées au sein de la CDI, la formulation a été assouplie (les États « promeuvent » seulement la coopération technique<sup>90</sup>).

Si nous avons insisté sur un véritable changement de paradigme, il faut bien souligner que la présence plus explicite du PRCMD dans un instrument-cadre de codification ne signifie pas sa reprise automatique dans des instruments d'application, ni *a fortiori* dans d'autres traités. Ainsi, l'Accord sur l'aquifère Guaraní conclu entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay le 2 août 2010 à San Juan (Argentine), s'inspirant largement du Projet CDI de 2008, n'y fait pas référence, mais il insiste sur l'égalité des États (préambule, al. 4 et art. 2). En revanche, il a été vu que le principe de l'utilisation équitable, contenu également dans l'Accord sur l'aquifère Guaraní (art. 4), est assez souple pour permettre l'intégration de considérations issues du PRCMD. Par ailleurs, à propos de l'échange des données (art. 8), les États Parties ne doivent fournir que les données techniques à leur disposition (art. 9 : « los datos técnicos disponibles ») qui peuvent en effet varier en fonction du degré de développement de chaque État<sup>91</sup>.

Un autre instrument postérieur au Projet CDI de 2008 est l'Accord-cadre sur le Nil déjà analysé<sup>92</sup>. Soulignons ici seulement que dans le contexte inégalitaire qui existe à l'intérieur de ce bassin, le principe de la coopération prend une signification particulière lorsque le texte dispose qu'il doit se concrétiser « entre les États du Bassin du Fleuve Nil sur la base

89. Voir aussi le rapport CDI 2005, préc., note 86, par. 38 et 39.

90. *Id.*, par. 92 ; *Rapport de la Commission du droit international. Cinquante-huitième session 1<sup>er</sup> mai-9 juin et 3 juillet-11 août 2006*, préc., note 86, p. 246 ; Projet CDI de 2008, préc., note 12, art. 16, comm. n° 4.

91. Accord sur l'aquifère Guaraní, préc., note 16, préambule, al. 4 et art. 2, 4, 8 et 9.

92. *Supra*, section 1.1.1.

de l'égalité souveraine [...] afin de réaliser le développement économique et social des États du Bassin du Fleuve Nil<sup>93</sup>».

Si l'évolution de la consécration progressive du PRCMD est remarquable à l'intérieur de la communauté d'intérêts d'un bassin hydrographique partagé, sa présence est moins étonnante lorsque nous portons notre regard au-delà de ce bassin.

## 2 Le regard porté au-delà du bassin hydrographique

En dépassant les bassins hydrographiques/aquifères partagés, notre regard ouvre une perspective mondiale à l'égard de la protection des eaux douces internationales. La présence du PRCMD peut d'abord être découverte dans des régimes juridiques qui concernent des formes spéciales d'eaux douces, échappant aux domaines traditionnels du droit international de l'eau (2.1). Le PRCMD peut ensuite être pris en considération dans les relations entre les États riverains et les États tiers par rapport à un bassin (2.2).

### 2.1 La présence du PRCMD à la suite de la prise en considération de formes spéciales d'eaux douces

Les formes d'eau hors champ d'application du droit des cours d'eau internationaux et des aquifères transfrontières<sup>94</sup> sont certains glaciers continentaux (2.1.1), les glaces des mers (2.1.2), les glaces de la zone Antarctique (2.1.3) et les eaux atmosphériques (2.1.4). À propos de chaque forme, il convient d'abord de trouver un corpus conventionnel applicable pour vérifier ensuite s'il consacre le PRCMD.

#### 2.1.1 Les glaciers continentaux et le droit international de la montagne

D'une manière générale, les eaux gelées reliées à un cours d'eau international entrent dans le champ d'application de l'instrument conventionnel qui les régit. C'est le cas de certains glaciers, des eaux captées en provenance de glaciers<sup>95</sup> ou encore des glaces en dérive sur les fleuves internationaux.

93. Accord-cadre sur le Nil, préc., note 16, art. 3 (1) et (9). À noter que l'article 3 (9) se réfère au principe de la communauté d'intérêts.

94. J. SOHNLE, préc., note 14, p. 463 et 464; Jochen SOHNLE, «Les spécificités de la protection internationale de l'environnement en matière de ressources en eau. Que faire pour qu'un poisson soit heureux comme un poisson dans l'eau (douce)?», dans *L'eau en droit international*, Paris, A. Pedone, 2011, p. 305.

95. Dans le contexte des pays alpins, voir, par exemple, la *Convention au sujet de l'aménagement hydroélectrique d'Emosson*, 23 août 1963, (1964) 1248 R.T.N.U. 347, art. 1.

Cette solution est également confirmée par le Projet CDI de 1994, d'après lequel les glaciers font partie de la définition du concept de cours d'eau international (art. 2, comm. n° 4). De même, d'après un autre concept, celui de bassin hydrographique<sup>96</sup>, les ressources aquatiques provenant de la fonte des neiges et des glaces deviennent internationales lorsqu'elles se déversent dans un bassin hydrographique partagé entre deux ou plusieurs États<sup>97</sup>. Pour ces glaces, s'appliquent donc les aspects étudiés plus haut.

Pour les glaciers non reliés à un cours d'eau ou à un bassin, ce sont les instruments protecteurs de la montagne qui sont particulièrement pertinents, à savoir notamment le système de la Convention alpine<sup>98</sup> et celui de la Convention-cadre sur les Carpates<sup>99</sup>.

Dans la Convention alpine, le Protocole Protection de la nature et entretien des paysages mentionne expressément les glaciers en tant qu'habitat de la faune et de la flore (préambule, par. 8<sup>100</sup>). L'article 5 (participation des collectivités territoriales) exige, dans le contexte de l'application

---

96. D'une manière simplifiée, le concept de bassin hydrographique englobe tout le territoire (notamment le sol) ainsi que les eaux qui s'y trouvent dans la zone de ruissellement à partir des lignes de partage des eaux, alors que le concept de cours d'eau ne comprend que l'élément liquide (les eaux) dans cette zone, à l'exclusion de la terre solide.

97. Voir le *Protocole additionnel concernant les ressources d'eau partagées entre la République argentine et la République du Chili*, 2 août 1991, art. 4 : la notion de ressource hydrique partagée est définie comme l'eau qui, s'écoulant d'une forme naturelle, croise la frontière terrestre argentino-chilienne ou coïncide complètement ou partiellement avec cette dernière.

98. *Convention sur la protection des Alpes*, 6 avril 1993, (1995) 1917 R.T.N.U. 135 (ci-après «Convention alpine»).

99. *Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates*, [En ligne], [[www.carpathianconvention.org/tl\\_files/carpathiancon/Downloads/04%20Publications%20-%20Press%20-%20Gallery/Documents%20and%20Publications/4.1.1%20CarpathianConvention.pdf](http://www.carpathianconvention.org/tl_files/carpathiancon/Downloads/04%20Publications%20-%20Press%20-%20Gallery/Documents%20and%20Publications/4.1.1%20CarpathianConvention.pdf)] (3 mars 2014) (ci-après «Convention-cadre sur les Carpates»).

100. *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages*, [En ligne], [[www.alpconv.org/fr/convention/protocols/Documents/nature\\_fr.pdf](http://www.alpconv.org/fr/convention/protocols/Documents/nature_fr.pdf)] (3 mars 2014) (ci-après «Protocole Protection de la nature et entretien des paysages»); Les trois protocoles : *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de l'agriculture de montagne*, préambule, al. 7, [En ligne], [[www.alpconv.org/fr/convention/protocols/Documents/agriculture\\_fr.pdf](http://www.alpconv.org/fr/convention/protocols/Documents/agriculture_fr.pdf)] (3 mars 2014) (ci-après «Protocole Agriculture de montagne»); *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des forêts de montagne*, préambule, al. 4, [En ligne], [[www.alpconv.org/fr/convention/protocols/Documents/forets\\_fr.pdf](http://www.alpconv.org/fr/convention/protocols/Documents/forets_fr.pdf)] (3 mars 2014) (ci-après «Protocole Forêts de montagne»); *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection des sols*, art. 10 (1), [En ligne], [[www.alpconv.org/fr/convention/protocols/Documents/sols\\_fr.pdf](http://www.alpconv.org/fr/convention/protocols/Documents/sols_fr.pdf)] (3 mars 2014) (ci-après «Protocole Protection des sols») mentionnent la protection contre les «avalanches», ce qui inclut la neige en tant que forme d'eau.

du principe de subsidiarité (al. 1) de la part des États Parties, la promotion d'une «*solidarité dans la responsabilité*, notamment pour exploiter et développer les synergies dans l'application des politiques de protection de la nature et d'entretien des paysages ainsi que dans la mise en œuvre des mesures qui en découlent<sup>101</sup>». La formulation ressemble à celle du PRCMD, sans lui correspondre littéralement. Par ailleurs, la Convention alpine, convention-cadre par rapport aux protocoles, prend en considération «*la grande hétérogénéité [...] de l'état de développement de l'économie*» parmi les États situés dans l'espace alpin et précise que les «Parties contractantes, dans le respect des principes de précaution, du pollueur-payeur et de coopération, assurent une politique globale de préservation et de protection des Alpes en prenant en considération *de façon équitable* les intérêts de tous les États alpins<sup>102</sup>». Le caractère équitable s'interprète donc également de manière favorable par rapport au PRCMD en présence d'États alpins<sup>103</sup> différemment développés.

La Convention-cadre sur les Carpates ne touche pas expressément les glaciers, mais elle introduit le concept de bassin hydrographique par lequel toutes les masses d'eau douce peuvent être prises en considération. Soulignons que ce bassin ne doit pas présenter un caractère transfrontalier, vu la nature territoriale<sup>104</sup> de cette convention (s'inspirant en cela de la Convention alpine). À la lumière du droit des cours d'eau internationaux, la gestion de l'eau, mais également la gestion de l'espace de manière générale, doit se faire en tenant compte des conditions précisément socioéconomiques dans

101. Protocole Protection de la nature et entretien des paysages, préc., note 100, art. 5 al. 1 (l'italique est de nous). Voir *mutatis mutandis* la même formulation dans les protocoles suivants : *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable*, art. 7 (1), [En ligne], [www.alpconv.org/fr/convention/protocoles/Documents/amenagement\_fr.pdf] (3 mars 2014) (ci-après «Protocole Aménagement du territoire et développement durable»); Protocole Forêts de montagne, préc., note 100, art. 3 (1); Protocole Protection des sols, préc., note 100, art. 4 (1). De même : *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de l'énergie*, art. 4 (1), [En ligne], [www.alpconv.org/fr/convention/protocoles/Documents/energie\_fr.pdf] (3 mars 2014) (ci-après «Protocole Énergie»); *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme*, art. 4 (1), [En ligne], [www.alpconv.org/fr/convention/protocoles/Documents/tourisme\_fr.pdf] (3 mars 2014) (ci-après «Protocole Tourisme»); *Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des transports*, art. 5 (2), [En ligne], [www.alpconv.org/fr/convention/protocoles/Documents/transports\_fr.pdf] (3 mars 2014) (ci-après «Protocole Transports»).

102. Convention alpine, préc., note 98, préambule, al. 4 et art. 2.

103. Ce sont l'Allemagne, l'Autriche, la France, le Liechtenstein, Monaco, l'Italie, la Slovénie et la Suisse.

104. Sont visées non seulement les eaux transfrontières ou internationales, mais également les eaux purement nationales.

les Carpates et de manière durable (art. 4-6). Le Protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et des paysages<sup>105</sup> s'applique également à la gestion de l'eau et des bassins hydrographiques (art. 5, al. 1), donc des glaces. Il y est souligné que la responsabilité partagée pour développer et améliorer les synergies entre les Parties<sup>106</sup> doit être encouragée (art. 6, al. 1 et art. 17, al. 2). Le Protocole sur la gestion durable des forêts<sup>107</sup> mentionne également les ressources en eau (préambule, al. 3; art. 1, al. 2 j)—«water cycle regulation»; art. 3, al. 1) et plus particulièrement le rôle des forêts pour prévenir les avalanches (art. 12). Notons la référence faite non seulement à la Déclaration de Rio mais également à la *Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique*<sup>108</sup> et au Protocole de Kyoto<sup>109</sup> (préambule, al. 5) et plus généralement à la problématique du changement climatique (art. 1, al. 2 i); art. 14); ce qui permet de recourir au PRCMD pour interpréter ce texte.

### 2.1.2 Les glaces des océans, notamment dans la région de l'Arctique

L'application du PRCMD se conçoit doublement : sous l'angle de la protection des glaces des océans (contre la pollution et contre le changement climatique), notamment en Arctique (calotte glaciaire et icebergs<sup>110</sup>), ou sous l'angle de l'utilisation de ces glaces (par exemple, par un remorquage d'icebergs<sup>111</sup>).

Au titre de la protection, toutes les eaux des océans doivent être protégées en vertu de la partie XII de la *Convention-cadre des Nations Unies sur*

105. *Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians*, [En ligne], [www.carpathianconvention.org/tl\_files/carpathiancon/Downloads/01%20The%20Convention/1.1.2.1%20BiodiversityProtocolFinalsigned.pdf] (6 mars 2014).

106. Les Parties sont la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie et l'Ukraine.

107. *Protocol on Sustainable Forest Management to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians*, [En ligne], [www.carpathianconvention.org/tl\_files/carpathiancon/Downloads/01%20The%20Convention/1.1.2.2%20ProtocolonSustainableForestManagementsigned27may2011.pdf] (6 mars 2014).

108. *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, (1994) 1771 R.T.N.U. 107.

109. *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, (2005) 2303 R.T.N.U. 162.

110. Est aussi visé l'hémisphère Sud non protégé par le système du traité de l'Antarctique.

111. Fabienne QUILLERÉ-MAJZOUB, «Glaces polaires et icebergs : *quid juris gentium* ?», (2006) 52 *A.F.D.I.* 432, 440.

le droit de la mer<sup>112</sup>, y compris donc les eaux sous forme de glace (transformée *ipso facto* en eau douce). L'article 234 (partie XII, section 8 de cette convention) s'intéresse aux zones recouvertes par les glaces et autorise les États côtiers à formuler des dispositions juridiques, « non discriminatoires », pour protéger précisément ces zones contre la pollution.

Pour l'utilisation, on songe au remorquage d'icebergs polaires vers des régions arides, remorquage qui peut se faire à partir de zones côtières étatiques ou à partir de la haute mer. Faudrait-il accorder dans ce contexte à certains États en développement des droits particuliers pour le remorquage d'icebergs, voire financer pour eux ce genre d'opération ?

La règle qui régit l'utilisation des ressources naturelles partagées, à savoir le principe de l'utilisation équitable, pose des problèmes pour les ressources en eau se trouvant dans les espaces qui ne relèvent d'aucune souveraineté étatique. Si l'on considère que ces ressources sont des *res nullius*, le partage équitable devrait se faire entre tous les États. L'idée que la première appropriation serait automatiquement équitable est discutable. La même conclusion s'impose si l'on considère, *de lege ferenda*, que ces ressources sont des *res communis*, bien que cette dernière proposition suggère, plutôt qu'un partage égal, une idée sociale, l'équité résultant de l'application du principe de la répartition en fonction des besoins<sup>113</sup>.

D'une manière générale, l'idée du PRCMD est bien présente dans la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, non seulement pour l'ensemble du droit de la mer, dans le préambule (al. 5<sup>114</sup>) et dans la partie XIV (consacrée de manière générale au développement et au transfert des techniques marines : art. 266 et suiv.), mais aussi à propos de la protection et de la préservation du milieu marin (chap. XII), où la section 3 aborde l'assistance technique (art. 202 et 203), applicable *mutatis mutandis* aux eaux gelées<sup>115</sup>.

112. *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, (1994) 1833 R.T.N.U. 3, art. 234.

113. Cette idée est présente de manière sous-jacente dans A.-C. Kiss, préc., note 17.

114. « Considérant que la réalisation de ces objectifs contribuera à la mise en place d'un ordre économique international juste et équitable dans lequel il serait tenu compte des intérêts et besoins de l'humanité tout entière et, en particulier, des intérêts et besoins spécifiques des pays en développement, qu'ils soient côtiers ou sans littoral » : *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, préc., note 112, préambule, al. 5.

115. Voir le PRCMD dans d'autres domaines : la pêche (art. 61, al. 3) ; l'exploitation des ressources biologiques dans la zone économique exclusive (ZEE) (art. 62, 69 et 70) ; l'exploitation du plateau continental (art. 82) ; la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer (art. 119) ; la Zone (art. 140 et suiv.).



### 2.1.3 Les glaces de la zone de l'Antarctique

Les glaces de l'hémisphère Sud entrent essentiellement dans le champ d'application du système du *Traité de l'Antarctique*<sup>116</sup> qui répond fondamentalement à une logique inégalitaire, en privilégiant un « directoire » d'États « possessionnés » (soit les États Parties au Traité de 1959) qui présentent dans l'ensemble un degré plutôt élevé de développement<sup>117</sup>. Si l'on considère que les ressources en eau de l'Antarctique sont patrimoine commun de l'humanité, tous les États du globe sont responsables, mais les États possessionnés ont des responsabilités renforcées<sup>118</sup>. Il a été évoqué dans ce contexte que la notion de patrimoine de l'humanité a un contenu positif et comporte une gestion internationale, au minimum une série d'obligations conçues dans l'intérêt général, prenant en considération plus particulièrement une volonté redistributrice au profit des pays en développement<sup>119</sup>.

À propos de l'exploitation de la glace, il convient de rappeler l'alinéa 6 de l'acte final de la 11<sup>e</sup> Réunion consultative spéciale du traité sur l'Antarctique (tenue à Madrid le 4 octobre 1991) où l'on a adopté le Protocole relatif à la protection de l'environnement en Antarctique<sup>120</sup> : « La Réunion a noté que l'exploitation de la glace n'était pas considérée comme une activité relative aux ressources minérales de l'Antarctique ; en conséquence, il a été convenu que, si à l'avenir l'exploitation de la glace devenait possible, il était entendu que les dispositions du Protocole, autres que l'article 7<sup>121</sup>, s'appliqueraient<sup>122</sup>. » Les dispositions protectrices du Protocole s'appliquent donc aux glaces en tenant compte de la « responsabilité particulière » incombant aux États possessionnés<sup>123</sup>.

116. *Traité sur l'Antarctique*, 1<sup>er</sup> décembre 1959, (1961) 402 R.T.N.U. 71.

117. Les États possessionnés sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, la Belgique, la Chili, les États-Unis d'Amérique, la France, le Japon, le Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Russie (pour l'URSS).

118. Comparer A.-C. KISS, préc., note 17, 141 et F. QUILLERÉ-MAJZOUB, préc., note 111, 449-452.

119. Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2006, p. 456 et 457. Voir A.-C. KISS, préc., note 17, 239.

120. *Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement*, 4 octobre 1991 (ci-après « Protocole relatif à la protection de l'environnement en Antarctique »).

121. L'article 7 interdit l'exploitation des ressources minérales.

122. *Acte final de la onzième réunion consultative spéciale du traité sur l'Antarctique*, [En ligne], [www.ats.aq/documents/keydocs/vol\_1/vol1\_3\_AT\_Final\_Act\_Eleventh\_SATCM\_f.pdf] (16 mars 2014).

123. Protocole relatif à la protection de l'environnement en Antarctique, préc., note 120, préambule, al. 3 : « Gardant à l'esprit le statut juridique et politique spécial de l'Antarctique et la responsabilité incombant aux Parties consultatives au Traité sur l'Antarctique de



#### 2.1.4 Les eaux atmosphériques

Milieu contenant de l'eau, l'atmosphère influe sur les ressources en eau continentales et *vice versa*<sup>124</sup>. Les eaux atmosphériques bénéficient d'une protection, notamment dans le contexte des instruments de lutte contre la pollution de l'air (aspect qualitatif) et de lutte contre le changement climatique (aspects quantitatifs à l'échelle mondiale<sup>125</sup>). Fait ici défaut un dispositif juridique spécifique pour gérer le partage des nuages (et de leurs précipitations) à partir du moment où il est technologiquement possible de provoquer la pluie (aspect quantitatif localisé<sup>126</sup>).

C'est d'abord le droit des cours d'eau internationaux qui peut reconnaître le fait qu'un préjudice à l'eau peut se produire à travers l'air (voire le climat<sup>127</sup>). La Convention d'Helsinki définit l'impact transfrontière (une modification de l'état des eaux transfrontières) par rapport à l'environnement d'une zone relevant de la compétence d'une autre Partie où se produit le préjudice. Celui-ci peut prendre la forme d'une atteinte à l'air ou au climat (art. 1 (2)<sup>128</sup>). Sans qu'il s'étende expressément aux zones ne relevant d'aucune compétence étatique, il s'agit d'un élargissement considérable à des territoires étatiques virtuellement situés loin de la frontière, d'où provient la pollution.

Sur le plan qualitatif, l'Agenda 21 considère déjà l'atmosphère d'une manière globale en tant qu'agent conducteur de pollutions aquatiques ayant des effets à longue distance<sup>129</sup>. Il convient de s'intéresser plus

---

veiller à ce que toutes les activités menées en Antarctique soient conformes aux objectifs et aux principes de ce Traité.»

124. Bien que ces eaux ne se trouvent pas (encore) incorporées au sol, elles présentent un lien plus ou moins important avec celui-ci ainsi qu'avec les eaux continentales (notamment en raison des phénomènes de l'évaporation et des précipitations).

125. *Infra*, section 2.2.1.1.

126. Dans ce contexte, le principe de l'utilisation équitable des ressources naturelles partagées peut être appliqué. Voir: Déclaration d'Oslo, préc., note 51, par. III (1.1); *Report of the United Nations Water Conference*, Doc. N.U. E/CONF.70/29 (25 mars 1977), recommandations 1 et 4 c) (ci-après «Plan d'action de Mar del Plata»). Voir aussi Fabienne QUILLERÉ-MAJZOUB, «À qui appartient les nuages? Essai de définition d'un statut des nuages en droit international public», (2004) 50 *A.F.D.I.* 653.

127. Voir le *Projet de convention écologique sur le Danube, proposé en février 1994 par le Gouvernement hongrois*, art. 2 (2) c).

128. On s'est inspiré sans aucun doute dans ce contexte de la jurisprudence arbitrale intervenue dans l'*Affaire de la fonderie de Trail (États-Unis c. Canada)*, 16 avril 1938 et 11 mars 1941, où une pollution atmosphérique touche, entre autres choses, des masses d'eau.

129. Dans le chapitre 18 consacré aux ressources en eau, l'Agenda 21 encourage la mise au point d'instruments légaux nationaux et internationaux de protection de la qualité des eaux qui doivent avoir également pour objet le contrôle du transport atmosphérique

particulièrement au système établi par la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*<sup>130</sup>. Dans la Convention-cadre elle-même, il est difficile de trouver des traces du PRCMD. En revanche, le Protocole (révisé) relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre souligne au préambule (al. 9) que la politique de limitation des émissions de soufre sur le plan régional «entraînera une charge économique relativement lourde pour les *pays en transition vers l'économie de marché*<sup>131</sup>». Une gradation des Parties en fonction du degré de développement est ainsi constatée et elle a des conséquences sur les plafonds d'émission fixés à l'annexe II (par renvoi de l'article 2 du Protocole<sup>132</sup>) qui varient par pays. Dans une démarche similaire, le Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique admet la nécessité d'une approche régionale prenant en considération «les effets et le coût des mesures antipollution [qui] varient selon les pays<sup>133</sup>». Ainsi, l'article 3 (1) dispose que «[c]haque Partie ayant un plafond d'émission dans l'un quelconque des tableaux de l'annexe II réduit ses émissions annuelles, et maintient cette réduction à cette limite, conformément au calendrier spécifié dans cette annexe. Au minimum, chaque Partie maîtrise ses émissions annuelles de composés polluants conformément aux obligations énoncées

---

de polluants à longue distance. Le plan d'action relatif à la protection de l'atmosphère prescrit la compréhension de ses processus globaux, régionaux et locaux, ce qui inclut les processus hydrologiques. Il s'agit de promouvoir des pratiques réductrices de pollution atmosphérique à la lumière des impacts importants, en particulier sur les forêts et les écosystèmes d'eau douce : *United Nations Conference on Environment and Development Agenda 21*, 3-14 juin 1992, par. 18.40 (h) ii), 9.7, 9.19, 9.20, 9.25 et suiv., [En ligne], [sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf] (4 mars 2014) (ci-après «Agenda 21»). Voir aussi : *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, dans *Resolution adopted by the General Assembly*, Doc. N.U. A/RES/S-19/2 (19 septembre 1997), par. 9 et 56 (ci-après «Programme Agenda 21»); Plan d'action de Mar del Plata, préc., note 126, recommandation 39 w).

130. *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance*, 13 novembre 1979, (1983) 1302 R.T.N.U. 217. Voir l'article 2 (lutte contre la pollution atmosphérique), l'article 6 (gestion de la qualité de l'air) et l'article 7 d) (prise en considération des écosystèmes aquatiques (voir aussi l'article 9 h)). Voir également le *Mémoire d'entente en vue de coopérer à l'expérience transappalachienne par traceur*, 23 août 1983, (1996) 2011 R.T.N.U. 117, art. 1 et suiv., qui instaure un cadre de coopération pour établir les aspects météorologiques du phénomène des pluies acides.
131. *Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre*, 14 juin 1994, (1998) 2030 R.T.N.U. 122, préambule, al. 9 (ci-après «Protocole relatif au soufre») (l'italique est de nous).
132. *Id.*, art. 2 : «Dans un premier temps, les Parties doivent, au minimum, réduire et stabiliser leurs émissions annuelles de soufre en respectant le calendrier et les niveaux spécifiés à l'annexe II»,
133. *Protocole Eau et santé 1999*, préc., note 70, préambule, al. 13.

à l'annexe II<sup>134</sup>. » L'annexe II reproduit des tableaux de plafonds d'émission pour les diverses substances, différenciés par pays, en reprenant une méthode bien consacrée dans le Protocole de Kyoto.

Enfin, rappelons que la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, à laquelle l'idée de RCMD n'est pas étrangère<sup>135</sup>, est aussi le premier instrument mondial comportant une disposition de lutte contre la pollution atmosphérique (art. 212<sup>136</sup>).

## **2.2 La présence du PRCMD à la suite de la prise en considération d'États tiers par rapport au bassin hydrographique**

Dans le contexte régional, suprarégional et mondial, les différences de degré de développement jouent sans aucun doute plus fortement que dans le cas limité du bassin hydrographique. Par exemple, les maladies liées à l'eau ainsi que les installations sanitaires posent toujours des problèmes majeurs dans les pays en développement. C'est dans ce contexte que s'applique l'idée des RCMD<sup>137</sup>. En vertu du principe 7 de la Déclaration de Rio, les pays développés se voient imposer des efforts spécifiques pour diminuer les pressions sur l'environnement mondial (2.2.1) ainsi qu'un transfert vers les États en développement de techniques et de ressources financières (2.2.2).

### **2.2.1 L'effort des pays développés pour diminuer les pressions sur l'environnement mondial**

Nous nous intéresserons ci-dessous plus particulièrement à la lutte, s'imposant de manière privilégiée aux pays développés, contre certains phénomènes régionaux, suprarégionaux ou mondiaux qui sont mentionnés dans les traités sur l'eau<sup>138</sup> et qui s'inscrivent dans un contexte de lutte soit contre le changement climatique (2.2.1.1), soit contre la pollution d'origine tellurique (2.2.1.2).

134. *Id.*, art. 3 (1).

135. *Supra*, section 2.1.2.

136. *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, préc., note 112; voir aussi l'article 194, al. 3 a).

137. Voir, par exemple, le programme Agenda 21, préc., note 129, par. 14, 22, 26, 29 et 33. Dans le même contexte est également invoqué le principe du développement durable: Projet CDI de 1994, préc., note 11, art. 20, comm. n° 3; Délégation de la Nouvelle-Zélande (*Summary Record of the 17th Meeting*, Doc. N.U. A/C.6/51/SR.17 (9 octobre 1996), par. 87 et 88). Voir aussi la Convention de New York, préc., note 10, art. 24 (2) a).

138. Voir J. SOHNLE, préc., note 14, p. 321-323.

### 2.2.1.1 Les traités sur l'eau et la lutte contre le changement climatique

Le changement climatique exerce des effets considérables sur des masses d'eau particulières, comme par ailleurs sur le fonctionnement de l'hydrosphère dans son ensemble. Le concept d'hydrosphère<sup>139</sup> pourrait dans ce contexte ouvrir des perspectives intéressantes. Puisqu'il atteint les confins d'une approche en termes de territoire étatique, il est cependant impossible en l'état actuel du droit positif de remplacer simplement le concept de territoire par celui d'hydrosphère.

Sans entrer dans la thématique générale du changement climatique<sup>140</sup>, où la présence du PRCMD ne fait pas de doute, rappelons que les traités sur l'eau n'ignorent pas la problématique<sup>141</sup>. Ainsi, la lutte contre certaines conséquences particulières qui résultent du changement climatique y est

- 
139. Mentionnons le projet de paragraphes introductifs au chapitre 18 de l'Agenda 21, préc., note 129, qui se référerait clairement au concept d'hydrosphère. Il est regrettable que la version définitive soit moins explicite sur ce point. Le projet énumère, en tant qu'éléments aquatiques, les eaux douces, les fleuves, les réservoirs, les lacs, les eaux souterraines ainsi que les masses de glaces polaires et les glaciers. Voir le projet de paragraphes 18.1 à 18.15, en particulier les paragraphes 18.2 (glaciers), 18.7 (îles), 18.3 (mélange des masses de glace) et 18.6 (écosystèmes). Ces paragraphes (Doc. N.U. A/CONF.151/4 (22 avril 1992)) sont remplacés par décision du Comité principal de la Conférence de Rio le 10 juin 1992 (Doc. N.U. A/CONF.151/L.3/Add.18 (11 juin 1992)). Les textes sont reproduits dans Nicholas A. ROBINSON (dir.), *Agenda 21: Earth's Action Plan Annotated*, New York, Oceana Publications, 1993, p. 358-362.
140. Précisons seulement que la Convention-cadre sur les changements climatiques du 9 mai 1992 se donne comme objectif ultime de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique, ce dernier étant défini comme un ensemble englobant l'atmosphère, l'hydrosphère, la biosphère et la géosphère, ainsi que leurs interactions : *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, préc., note 108, art. 2 et 1 (3).
141. Pour une référence générale au changement climatique, voir, par exemple, Protocole Eau et santé 1999, préc., note 70, art. 2, al. 7, Acte n° 318, préc., note 27. Pour une référence aux conditions climatiques : *Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin*, préc., note 54, art. VI (3) ; *Agreement on the Action Plan for the Environmentally Sound Management of the Common Zambezi River System*, 28 mai 1987, annexe I, par. 14 et 28 g, [En ligne], [www.fao.org/docrep/w7414b/w7414b0j.htm] (4 mars 2014) (ci-après « Accord Harare ») ; Projet CDI de 1994, préc., note 11, art. 6, comm. n° 4 ; *Convention relative à l'aménagement général du bassin du fleuve Sénégal*, 26 juillet 1963, art. 5 et 6, [En ligne], [iea.uoregon.edu/pages/view\_treaty.php?t=1963-BamakoSenegalRiverBasin.FR.txt&par=view\_treaty\_html] (4 mars 2014) ; *Protocole sur les systèmes de cours d'eau partagés dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe*, 28 août 1995, art. 2 (5), (7) a) et 5 e) ; Accord de Cisjordanie, préc., note 51, annexe III, appendice 1, art. 40 (3) d) ; Convention de New York, préc., note 10, art. 6 (1) a) ; *Protocole révisé sur les cours d'eau partagés dans la Communauté pour le développement de l'Afrique australe*, préc., note 55, art. 3 (6).

abordée : on trouve dans ces traités la lutte contre la sécheresse et la désertification, d'un côté, et la lutte contre les inondations, de l'autre.

- Le fait que la lutte contre la sécheresse et la désertification est mentionnée en tant que facteur à prendre en considération dans les instruments consacrés à des cours d'eau internationaux<sup>142</sup> (par opposition aux instruments spécialisés<sup>143</sup>) ne prive pas le phénomène de sa portée globale. Le Projet CDI de 1994 mentionne expressément dans son article 27, entre autres facteurs, la prévention et l'atténuation des conditions dommageables résultant de la sécheresse ou de la désertification. La gravité du problème est relevée, et il est expressément souligné que cette problématique globale n'est pas limitée aux cours d'eau internationaux<sup>144</sup>. En revanche, la Convention de New York est à la fois plus précise et plus limitative sur ce point dans la mesure où elle rattache les problèmes de sécheresse et de désertification au

142. *Convention Creating the Niger Basin Authority*, 21 novembre 1980, art. 4 (2) c) iv) et 4 (2) d) iv), [En ligne], [www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/HTML/legal\_review/Annexes/Annexes%20VII/Annexe%20VII-36.pdf] (4 mars 2014) : l'Autorité du bassin du Niger doit entreprendre des activités de prévention et de contrôle pour lutter contre la sécheresse et la désertification. La *Convention d'Albufeira sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable des eaux des bassins hydrographiques lusohispaniques*, signée le 30 novembre 1998, prévoit une action particulière pour prévenir et contrôler les situations de sécheresse et de raréfaction des ressources (art. 10 (1) f) et 19 (1) et (2)). Voir aussi dans d'autres régions : Déclaration d'Oslo, préc., note 51, par. I (4) et III (1.3) ; Accord-cadre sur le Nil, préc., note 16, art. 26 (6). Par ailleurs, dans la répartition des eaux, on peut tenir en compte des saisons de pluie et de sécheresse pour déterminer l'attribution de quantités d'eau : *Treaty of the Mahakali Barrage*, préc., note 50, art. 1 ; *Treaty on the Ganga*, préc., note 50, art. II (1) et annexe ; *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, préc., note 54, art. 6.

143. Ces instruments n'ignorent pas les relations avec le droit des ressources aquatiques. Voir : *Convention portant création du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel*, 12 septembre 1973, (1990) 1576 R.T.N.U. 305, art. 21 (création d'un centre de formation, de recherche et d'application en agrométéorologie et hydrologie opérationnelle) ; *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique*, 14 octobre 1994, (1996) 1954 R.T.N.U. 3, art. 1 c) (définition du terme « sécheresse » par rapport aux déséquilibres hydrologiques à l'article 4 (2) d) : coopération dans les domaines de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources en terres et en eau qui ont un rapport avec la désertification et la sécheresse).

144. *Projet CDI de 1994*, préc., note 11, art. 27, comm. n° 4 ; *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-troisième session*, Doc. N.U. A/46/10 (19 juillet 1991), art. 24, comm. 3, *in fine*, précise à ce propos que les mesures préventives étatiques doivent être fondées sur les renseignements concernant la situation hydrologique et météorologique de la région en question.

contexte des seuls cours d'eau<sup>145</sup>. Il est toutefois fort douteux que les conditions dommageables résultant de la sécheresse ou de la désertification puissent être circonscrites au cadre spatial d'un cours d'eau international ;

- Le problème des inondations dont l'origine et les causes sont dues à des précipitations massives ou à l'augmentation de température faisant fondre la neige ou la glace, ou aux deux à la fois, dépasse facilement les frontières et rend nécessaire une coopération internationale<sup>146</sup>. Ce problème est abordé également dans le contexte de l'article 27 respectivement du Projet CDI de 1994 et de la Convention de New York (inondations, lutte contre les glaces<sup>147</sup>).

En définitive, ces deux thèmes établissent un lien entre les instruments conventionnels relatifs aux eaux douces internationales et ceux qui portent sur le changement climatique. Par « contamination », il est donc inévitable que les seconds introduisent la logique du PRCMD dans les premiers.

### 2.2.1.2 Les traités sur l'eau et la pollution d'origine tellurique

Le problème mondial de la préservation du milieu marin et des eaux côtières de la pollution d'origine tellurique<sup>148</sup> apparaît dans les instruments relatifs aux ressources en eau douce. Ainsi, à l'image d'autres traités sur l'eau<sup>149</sup>, l'article 23 de la Convention de New York impose la protection

145. Convention de New York, préc., note 10, art. 27. C'est à la suite de la proposition du Royaume-Uni que les problèmes de sécheresse ou de désertification traités dans cette convention sont liés au seul cours d'eau international (*Summary Records of the 22nd meeting*, préc., note 59, par. 92).

146. Une liste de traités sur l'eau qui aborde cette problématique se trouve dans J. SOHNLE, préc., note 14, p. 139 et 140, à la note 104. Comparer par exemple, la Convention relative à la protection du Rhin, préc., note 79, art. 3 al. 1 c), f) et 4, et l'Accord-cadre sur le Nil, préc., note 16, art. 26 (6).

147. Voir le paragraphe précédent.

148. D'après l'Agenda 21, préc., note 129, par. 17.18, 17.21, 17.24 et suiv., le besoin d'action est global puisque 70 p. 100 de la pollution marine provient de la terre.

149. Accord Harare, préc., note 141, par. 28 e), 28 j) et 29 k) ; Convention d'Helsinki, préc., note 6, art. 2 (6), 9 (3) et (4), et *Déclaration d'Helsinki*, dans *Rapport de la première réunion tenue à Helsinki, du 2 au 4 juillet 1997, à l'invitation du Gouvernement finlandais*, Doc. N.U. ECE/MP.WAT/2 (12 août 1997) (ci-après « Déclaration d'Helsinki ») ; Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 2 (1) ; *Convention pour la Protection du Rhin*, 12 avril 1999, art. 3 (5), [En ligne], [www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/intrea/depch/rhnprt/conv99.Par.0001.File.tmp/mt\_060929\_conv1999\_f.pdf] (4 mars 2014). Comparer avec l'intégration des eaux côtières dans les conventions relatives à la pêche intérieure : *Convention sur les pêcheries des Grands Lacs*, 10 septembre 1954, (1956) 238 R.T.N.U. 97, art. 1.

et la préservation du milieu marin contre les atteintes d'origine tellurique. À propos de cette disposition, le commentaire de la CDI précise toutefois qu'elle a une nature juridique tout à fait spécifique : elle est indépendante des dispositions relatives aux atteintes aux ressources en eau douce. Le caractère global de cette disposition réside dans la référence au milieu marin dans son ensemble, non seulement à l'eau de la mer, à sa faune et à sa flore, mais également aux fonds des mers et des océans. Pratiquement incontestée lors de l'élaboration de la Convention de New York, la disposition se réfère expressément aux règles et aux normes internationales généralement acceptées, dont, en premier lieu, l'article 207 (par. 2) de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*<sup>150</sup>. C'est le comité de rédaction qui a modifié presque de manière inaperçue l'article 23 du Projet d'articles de la CDI en élargissant l'action protectrice du milieu marin. Celle-ci ne concerne pas seulement les États du cours d'eau, mais également d'autres États. À propos de ces derniers, le comité de rédaction souligne qu'il serait parfois indispensable de s'assurer de leur coopération<sup>151</sup>.

Ainsi, l'interdiction de causer un dommage<sup>152</sup> se trouve étendue au-delà du cours d'eau. Il a été vu que la Convention de New York prend en considération, en situation d'urgence, le dommage ou le risque de dommage causé à des États autres que ceux du cours d'eau (art. 28). Le commentaire de la CDI précise justement que ce sont généralement des États côtiers qui sont touchés, par exemple, par le transport de substances chimiques jusqu'à la mer (art. 28, comm. n° 2<sup>153</sup>).

Donc, sans aborder les instruments précisément consacrés à la pollution d'origine tellurique et à la préservation du milieu marin, l'article 207 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, auquel se réfèrent les travaux préparatoires relatifs à l'article 23 de la Convention de New York, introduit par ricochet la dimension du PRCMD.

---

150. Projet CDI de 1994, préc., note 11, art. 23, comm. n°s 1, 2 et 3 (*in fine*) et note 377; *Summary Records of the 22nd meeting*, préc., note 59, par. 36-43; *Convention de New York*, préc., note 10, art. 23 *in fine*.

151. *Summary Records of the 24th meeting*, Doc. N.U. A/C.6/51/SR.24 (25 octobre 1997), par. 36.

152. *Supra*, section 1.1.2.

153. Si l'on prolonge cette idée, un phénomène de mondialisation se manifeste en droit des cours d'eau internationaux à la suite d'une prise en considération de régions ne relevant d'aucune autorité nationale. Ainsi, le principe 2 de la Déclaration de Rio, préc., note 4, repris par le Protocole sur l'eau et la santé, préc., note 16, art. 5 c), concerne les activités qui portent atteinte non seulement à l'environnement d'autres États, mais également aux zones situées au-delà des limites des compétences nationales. Voir la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, préc., note 112, art. 194, al. 2.



## 2.2.2 Le transfert vers les États en développement de techniques et de ressources financières

Le transfert vers les États en développement de techniques et de ressources financières peut provenir d'États plus développés ou d'organisations internationales (OI). On est alors en présence soit de clauses financières dans les accords sur l'eau, soit d'instruments financiers généraux concernant les ressources en eau<sup>154</sup>. Nous étudierons d'abord l'assistance financière et technologique de manière plus générale pour nous pencher ensuite sur le contexte particulier des transferts d'eau.

### 2.2.2.1 L'assistance financière et technologique générale

Si, en principe, chaque État finance ses propres projets et que les projets communs sont cofinancés sur une base équitable<sup>155</sup>, il arrive que des États plus développés ou des OI fournissent une aide sous des formes diverses : assistance financière (prêts, dons ou financement gracieux, subventions), aides techniques dans le cas de programmes d'assistance ou encore transferts de technologies environnementales<sup>156</sup>.

154. Sur ce dernier aspect, qui n'est pas abordé ici, voir J. SOHNLE, préc., note 14, p. 84-90.

155. À cet effet, la création de fonds spéciaux entre États riverains d'un cours d'eau international peut être prévue. Le Fonds pour le financement de la mise en valeur du bassin du Río de la Plata en est un exemple. D'après l'*Acte d'Asunción*, dans l'*Annuaire de la Commission du droit international 1974*, vol. 2, partie 2, Doc. N.U. A/CN.4/SER.A/1974/Add.1 (Part 2), p. 355, [En ligne], [legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(f)/ILC\_1974\_v2\_p2\_f.pdf] (16 mars 2014) à la Résolution 5, ce fonds est un organisme qui est doté de la personnalité juridique. Les fonds ont en général pour objet de collecter des ressources financières sous forme de contributions concrètes de chaque État visé et de garantir des emprunts. Voir pour des cas de cofinancement : *Agreement between the government of the Republic of South Africa and the government of Portugal in regard to the first phase of development of the water resources of the Cunene river basin*, 21 janvier 1969, art. 4, [En ligne], [www.fao.org/docrep/w7414b/w7414b11.htm#35.%20agreement%20between%20the%20government%20of%20the%20republic%20of%20south%20africa%20and%20the%20gov] (6 mars 2014) ; *Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin*, préc., note 54, art. XXX ; Convention de New York, préc., note 10, art. 25 (2) (à propos des ouvrages de régulation) ; *Traité sur le développement et l'utilisation des ressources en eau du bassin du fleuve Komati*, 13 mars 1992, art. 5 (3) c) et 10. Quant à la collecte et à la garantie des emprunts par des fonds, voir *Accord portant création d'un fonds de développement de la Commission du bassin du Tchad*, 10 octobre 1973, art. 3 ; *Protocole relatif au Fonds de Développement du Bassin du Niger*, 21 novembre 1980, art. 3 (collecte) et art. 2 (garantie) ; Accord Harare, préc., note 141, supplément II (garantie), supplément III (collecte) et annexe II (par. I (8), II (25) et (27)).

156. Voir Alain VANDERVORST, *La conditionnalité écologique dans les organisations financières internationales*, thèse de doctorat, Rouen, Faculté des études supérieures, Université de Rouen, 1999, p. 88 et suiv. Malgré l'existence de désaccords entre



L'assistance financière peut s'inscrire dans un cadre bilatéral inter-étatique<sup>157</sup>, faire intervenir une banque internationale<sup>158</sup> ou se réaliser dans une relation multilatérale<sup>159</sup>. Dans cette dernière hypothèse, il y a le plus souvent une prise en charge par une institution financière (banque internationale ou fonds interétatique<sup>160</sup>). L'aide est en général conditionnée.

- 
- emprunteurs et prêteurs/donateurs, les pays développés ont affirmé, par l'entremise de l'Agenda 21, préc., note 129, leur engagement à contribuer à des programmes spécifiques de financement bilatéraux et multilatéraux au bénéfice des pays en développement : Agenda 21, préc., note 129, par. 2.3, 33.1, 33.13-33.15, 34.2 (en particulier le chapitre 34) et 77. Voir aussi le Plan d'action de Mar del Plata, préc., note 126, recommandations 94-97.
157. Par exemple : *Échange de notes constituant un accord entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et l'Égypte au sujet du barrage à construire à Owen Falls, en Ouganda*, 16 juillet 1952 et 5 janvier 1953, (1955) 207 R.T.N.U. 277 (prise en charge par le Royaume-Uni de dépenses de construction, d'entretien, de fonctionnement et d'administration) ; *Memorandum of Understanding Between the Government of Lebanon represented by the Ministry of Energy and Water and the United States Agency for International Development*, 3 août 2007, [En ligne], [faolex.fao.org/docs/pdf/leb81830.pdf] (16 mars 2014) (donnant suite à deux instruments similaires de 2002 et de 2004) ; *Memorandum of Understanding between Lebanon and United States on cooperation in pollution treatment of Litani River and Qaraoun Lake*, 21 décembre 2005, [En ligne], [www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/TRE/Full/Other/TRE-151107.pdf] (6 mars 2014) ; *Accord entre le Gouvernement de la Macédoine et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération financière*, 15 février 2007, (2011) 2431 R.T.N.U. 233, art. 1 al. 1 ; *Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie relatif à la coopération financière en 2006*, 16 mars 2007, (2007) 2431 R.T.N.U. 335, art. 1 (1) c)-e) ; *Accord de coopération financière entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Royaume du Maroc en 2005*, 27 juin 2007, (2007) 2480 R.T.N.U. 225, art. 1 (2) al. 1) ; *Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République populaire de Zambie relatif à la coopération financière en 2006*, 19 juillet 2007, (2007) 2470 R.T.N.U. 147, art. 1 c) et d) ; *Accord de coopération financière entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République de Guinée*, 20 juillet 2007, (2011) 2470 R.T.N.U. 183, art. 1 a) ; *Economic Cooperation Agreement between Egypt and Hungary*, 20 septembre 2007.
158. *Accord de crédit de développement (Projet de développement et de réforme des secteurs de l'eau et de l'énergie) entre la République du Cap-Vert et l'Association internationale de développement*, 3 juin 1999, (2004) 2178 R.T.N.U. 35 ; *Accord de prêt (projet d'alimentation en eau potable et d'assainissement du Centre de Pedra Badejo) entre la République du Cap-Vert et la Banque Arabe pour le Développement Économique en Afrique*, 20 juillet 2000, [En ligne], [faolex.fao.org/docs/pdf/cvi25810F.pdf] (6 mars 2014).
159. *Convention concernant le financement des travaux d'aménagement du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Lauterbourg/Neuburgweier*, 22 juillet 1969, (1971) 777 R.T.N.U. 215, art. 2 (participation financière au projet franco-allemand sous forme de prêt de la part de la Suisse).
160. Voir la Déclaration d'Helsinki, préc., note 149, par. 13 : « Nous invitons les institutions financières et les mécanismes de financement qui, tels la Banque mondiale, le FEM et les programmes PHARE, Tacis et CREDO, entreprennent des projets d'assistance, à

Certains fonds sont spécialisés dans le domaine de l'aménagement de cours d'eau<sup>161</sup>, d'autres dans le domaine de la conservation du patrimoine culturel<sup>162</sup>.

---

accorder un rang de priorité élevé à ces initiatives conjointes des pays lorsqu'ils doivent prendre une décision en matière de financement. » Voir par exemple : *Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin*, préc., note 54, art. XXXV (participation d'institutions financières internationales); *Umbrella Agreement between Egypt and European Partners (EC, EIB, KFW, AFD) on the improvement of services of drinking water and wastewater*, 15 décembre 2008. Comparer aussi le rôle du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans l'Accord Harare, préc., note 141, supplément II. Voir aussi le Plan d'action de Mar del Plata, préc., note 126, résolution IX (adoptée par consensus malgré des controverses, chap. V, par. 117 et 118, et chap. VI, par. 186-197) et recommandation 98. Le Fonds pour l'environnement mondial, mis en place par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le PNUD et alimenté par une multitude d'États, surtout développés, a pour objectif de financer la protection de l'environnement global. Parmi ses quatre domaines d'action se trouve la protection des eaux internationales. On observe aussi un financement privé par des fonds provenant d'investisseurs internationaux ou alimentés par des voies non gouvernementales. On assiste le plus souvent au financement par des consortiums, susceptibles de regrouper plusieurs institutions et fonds spéciaux dans le contexte de financements parallèles. Voir : *Accord sur les arrangements administratifs pour le Plan d'aménagement énergétique et d'irrigation du Prek Thnot (Cambodge)*, 23 septembre 1968, (1968) 649 R.T.N.U. 199, préambule, al. 3 (Australie, Canada, Inde, Italie, Japon, Pakistan, Pays-Bas, Philippines, Allemagne, RF, Royaume-Uni, Cambodge) (ci-après « Accord sur le Prek Thnot »); *Contrat de crédit de développement – Projet de Lahore relatif à l'adduction d'eau, à la construction d'égouts et à l'assèchement*, 12 mai 1967, (1973) 875 R.T.N.U. 117; *Agreement constituting the National Commission for the Development of the Riverbed Rio Pilcomayo*, 9 février 1995. L'exemple le plus connu issu d'un traité sur l'eau était le Fonds de développement du bassin de l'Indus, créé à durée déterminée (*Accord entre les gouvernements du commonwealth d'Australie, du Canada, de la République fédérale d'Allemagne, de la Nouvelle-Zélande, du Pakistan, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et des États-Unis d'Amérique et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement relatif au Fonds de développement du bassin de l'Indus*, 19 septembre 1960, art. XI) et géré par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Il faisait intervenir sept pays ayant contribué aussi sous forme de don ou de prêt (*Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus*, 19 septembre 1960, (1962) 419 R.T.N.U. 125, art. V, al. 3). La sentence arbitrale partielle récente (18 février 2013) rendue dans le contexte de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) concerne des problèmes spécifiques de répartition de l'eau.

161. *Convention sur le Fonds d'aménagement de la Nam Ngum*, 4 mai 1966, (1966) 575 R.T.N.U. 49, art. II (2.03) et (2.01) (Australie, Canada, Danemark, États-Unis, Japon, Laos, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Thaïlande, Banque mondiale); *Accord sur le Prek Thnot*, préc., note 160, art. V (1) et VI.

162. *Accord relatif à l'aide volontaire à fournir pour l'exécution du projet de sauvegarde des temples d'Abou Simbel*, 9 novembre 1963, (1964) 489 R.T.N.U. 209 (fonds créé à l'Unesco et alimenté par plusieurs États); *Accord relatif à l'aide volontaire à fournir pour l'exécution du projet de sauvegarde des temples de Philae*, 9 décembre 1970, (1971)

Les aides techniques, pour leur part, sont accordées dans le contexte de la coopération technique mutuelle entre pays en développement et pays développés. Quant aux transferts de technologies environnementales, ils dépendent étroitement des avancées scientifiques et de l'invention de moyens techniques, par exemple de la possibilité de transformer les eaux salées en eaux douces. Un transfert de technologies sur la base de stipulations préférentielles et de concessions dans le cas d'une coopération étroite en matière de gestion intégrée des ressources en eau est l'une des revendications fondamentales des pays en développement. Les transferts de technologies doivent être renforcés dans la coopération régionale et internationale, ainsi que le financement de programmes intégrés des ressources en eau. Ainsi, en vertu de la Convention d'Helsinki, les parties facilitent dans l'échange de données, le partage de la meilleure technologie à leur disposition<sup>163</sup>. Dans ce contexte on doit également mentionner la coopération internationale pour le renforcement des capacités d'infrastructure (*capacity building*) dans les pays en développement<sup>164</sup>.

#### 2.2.2.2 Un transfert d'eau particulier

Une modalité de mise en application particulière du PRCMD se dégage lorsqu'il est question des transferts d'eau en dehors du bassin hydrographique. La problématique soulève des interrogations. Y a-t-il une obligation de transférer des ressources en eau douce à des pays particulièrement vulnérables (en méconnaissance éventuellement de considérations écologiques) ou de financer de tels transferts? Des pays en développement pourvus de ressources hydriques suffisantes peuvent-ils tirer bénéfice de la vente de ces dernières alors que dans l'état actuel du droit les transferts d'eau interbassin sont gratuits<sup>165</sup>?

En réponse à ces questions, précisons d'abord que l'obligation de transférer pourrait se concevoir dans des cas d'urgence visés par l'article 28 de la Convention de New York que nous avons étudiés plus haut<sup>166</sup>.

---

798 R.T.N.U. 3.

163. Convention d'Helsinki, préc., note 6, art. 13 (4). Voir aussi la Convention de 1994 sur le Danube, préc., note 8, art. 12 (4), et la Déclaration d'Oslo, préc., note 51, par. III (2.4).

164. Agenda 21, préc., note 129, par. 37.2; Déclaration d'Helsinki, préc., note 149, par. 14.

165. Voir Jochen SOHNLE, «La mise en réseau de l'eau au niveau européen et international : incontournable, mais contrôlable», dans Laurence POTVIN-SOLIS (dir.), *Huitièmes Journées d'Études du Pôle Européen Jean Monnet. 27, 28 et 29 novembre 2007. La libéralisation des services d'intérêt économique général en réseau en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 275.

166. *Supra*, section 1.2.1.

Ensuite, les eaux transférées de bassin à bassin par canal ou aqueduc<sup>167</sup> sont traditionnellement fournies gratuitement dans la mesure où le bénéficiaire ne paie pas le coût de la ressource (en eau), mais le seul coût des infrastructures. Dans ce contexte, le Traité de Maseru sur le projet d'eau des montagnes de Lesotho (Lesotho Highlands Water Project), conclu le 24 octobre 1986 entre le Lesotho et l'Afrique du Sud, constitue une exception isolée. C'est, en toute apparence, le seul traité international où une importation de la ressource en eau douce en tant que telle fait l'objet d'un paiement<sup>168</sup>. Ce transfert d'eau déjà opérationnel peut être interprété comme appliquant la logique du PRCMD dans la mesure où l'Afrique du Sud, plus développée que le Lesotho, paie des sommes considérables pour des ressources aquatiques normalement transférées de manière gracieuse. Une véritable vente d'eau constitue donc pour le Lesotho la source de revenus la plus importante dans les échanges avec l'étranger et est comptabilisée dans le budget national à hauteur de 75 p. 100<sup>169</sup>.

---

167. Il faut exclure de cette hypothèse les cas courants où l'eau est devenue une véritable marchandise, notamment dans le contexte de l'eau douce produite par une station de dessalement, de l'exportation d'eau virtuelle qui s'effectue par l'intermédiaire de produits alimentaires (légumes, fruits) composés essentiellement d'eau et souvent cultivés dans des régions avec un déficit d'eau, d'un transvasement, comme à propos de la mise en bouteille de l'eau minérale. Cependant, des quantités plus considérables peuvent être transportées, en particulier par voie maritime, dans des récipients en plastique flexible, flottant sur la mer et susceptibles d'être remorqués (*medusa bags*).

168. *Treaty on the Lesotho Highlands Water Project Between the Government of the Kingdom of Lesotho and the Government of the Republic of South Africa*, 24 octobre 1986, [En ligne], [www.fao.org/docrep/w7414b/w7414b0w.htm] (4 mars 2014). Conçu en 1954, le projet avait été maintenu après l'indépendance du Lesotho (qui se détachait ainsi de la Grande-Bretagne). L'autorisation gouvernementale est définitivement intervenue en 1986. Les travaux ont commencé immédiatement et les premières livraisons d'eau ont eu lieu en janvier 1998. En août 2011, la seconde phase de mise en œuvre a été entamée. La construction du dernier barrage sur cinq doit être réalisée en 2020 : il s'ajoutera à 200 kilomètres de tunnels creusés dans les monts Maluti et à une station hydroélectrique alimentant le Lesotho en énergie. C'est ainsi l'un des projets d'infrastructure les plus importants dans le monde. Dans le contexte de ce transfert, le fleuve Senqu (Orange) est le cours d'eau d'origine. Il prend sa source au Lesotho, constitue ensuite la frontière entre ce pays et la Namibie, avant de se jeter dans l'océan Atlantique. L'eau prélevée provient à 40 p. 100 des eaux du fleuve Senqu et est transférée dans un autre bassin, celui du fleuve Vaal situé en Afrique du Sud. Ce dernier État utilise cette eau essentiellement à des fins industrielles et domestiques.

169. Voir l'information donnée dans INTERNATIONAL RIVERS, «Lesotho Water Project», [En ligne], [www.internationalrivers.org/campaigns/lesotho-water-project] (4 mars 2014). Dans un autre registre, où s'opposent deux États dont l'écart de développement est moins considérable (France et Espagne), on peut citer le projet avorté de transfert interbassin qui envisageait de prélever des eaux provenant du Rhône, près de son embouchure, pour les transporter en Espagne grâce à l'aqueduc Languedoc-Roussillon-Catalogne (aqueduc LRC). La ressource d'eau devait être transférée à titre gracieux, dans

## Conclusion

L'analyse précédente a permis de découvrir l'intrus, à savoir le PRCMD dans les instruments conventionnels relatifs aux eaux douces internationales. Il convient encore de répondre à la question de savoir si l'application du PRCMD est opportune dans le domaine des instruments conventionnels relatifs aux eaux douces internationales. Après l'analyse des principaux textes, une réponse nuancée s'impose. Le PRCMD ne trouve pas sa place dans une situation qui crée une communauté d'intérêts entre États économiquement homogènes à l'intérieur d'un même bassin ou aquifère partagé. En revanche, lorsque des différences notables de développement existent entre États riverains ou lorsque la problématique de la protection des ressources en eau douce dépasse le cadre géographique restreint du bassin pour devenir régionale, suprarégionale ou mondiale, l'application du PRCMD est pleinement justifiée et, pour le moins de manière implicite, consacrée par de nombreux instruments.

---

le sens par ailleurs d'une résolution du Parlement européen adoptée dans ce contexte (*Résolution sur la viabilité technologique de réseaux hydrauliques transeuropéens du jeudi 29 janvier 1998*, J.O.C.E. n° C 56 du 23 février 1998, p. 45, [En ligne], [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997IP0407:FR:HTML] (16 mars 2014), qui encourage l'interconnexion entre bassins hydrographiques adjacents appartenant à des pays différents pour des motifs de solidarité entre utilisateurs (par. 13)). Sur ce projet, voir : J. SOHNLE, préc., note 165 ; J. SOHNLE, préc., note 14, p. 209-212.