

Réunion informelle de la Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau

15 – 16 septembre 2015, Paris

Rapport

I. Introduction

La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (Convention des Nations Unies sur les cours d'eau ou CNUCE) a été conclue à New York en 1997 et est entrée en vigueur en août 2014, créant un cadre juridiquement contraignant à l'échelon mondial pour la coopération interétatique sur les questions relatives à l'eau. Il existe également d'autres traités portant sur la coopération en matière d'utilisation des cours d'eau, comme le Protocole révisé sur les réseaux hydrographiques partagés de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de la CEE-ONU¹. Cette dernière a été élargie pour admettre des pays extérieurs à la région de la CEE.

La Convention n'a pas de structure institutionnelle propre permettant de maintenir une coopération active, et aucune entente supplémentaire en matière de coopération continue et active n'a été conclue. Ainsi, la question est de savoir si l'on considère que la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau devrait donner lieu à un processus exigeant une coopération continue et active entre les Parties, ou si la Convention répond le mieux à sa finalité en étant une compilation de règles à être respectées par les Parties dans le cadre de leur coopération transfrontalière en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux avec d'autres pays.

Afin de discuter de ces questions, la Finlande, l'Allemagne et les Pays-Bas ont pris l'initiative d'inviter les Parties à la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau à une réunion informelle à Paris: le premier jour (15 septembre 2015) était réservé aux Parties à la CNUCE, tandis que la seconde journée (16 septembre 2015), les Parties ont été rejointes par des pays intéressés mais aussi des parties potentielles et des organisations/institutions internationales ainsi que certaines ONG. La réunion a été aimablement hébergée par l'UNESCO à son siège.

Participation

La réunion informelle des 15 et 16 septembre a rassemblé des délégations des Parties suivantes à la CNUCE²: *le Burkina Faso, le Tchad, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Guinée-Bissau, la Hongrie, l'Irak, l'Irlande, l'Italie, la Côte d'Ivoire, le Liban, le Luxembourg, le Monténégro, la Namibie, les Pays-Bas, le Nigéria, la Palestine, l'Afrique du Sud, la Tunisie et le Vietnam.*

¹ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU)

² La CNUCE a 36 Parties (chiffre de septembre 2015), voir

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en

Ont participé à la réunion du 16 septembre les délégations mentionnées ci-dessus ainsi que les pays, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les institutions universitaires suivants que le sujet intéressait également: *l'Égypte, l'Éthiopie, l'Iran, la Suisse, les États-Unis, la Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale (CESAO), la Commission européenne, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Croix verte internationale, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Convention de Ramsar, la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (Convention sur l'eau de la CEE-ONU), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Institut pour l'éducation relative à l'eau de l'UNESCO (UNESCO-IHE), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Centre international pour la coopération dans le domaine de l'eau, l'organisation Butterfly Effect, le Fonds mondial pour la nature (WWF), l'Université de Dundee, l'Université du Pacifique - Faculté de droit McGeorge.*

II. Résumé de la réunion (15 septembre)³

La réunion a été ouverte par un discours de Jaana Husu-Kallio, Secrétaire Permanente du Ministère de l'Agriculture et de la Sylviculture en Finlande, qui a souligné l'histoire et l'importance de la coopération en matière d'eaux transfrontalières. Les trois pays organisateurs (FIN, DE, NL) ont présenté le programme et l'objectif de la réunion et informé les participants du statut de ratification de la CNUCE. La France a brièvement introduit l'historique et le contenu de la CNUCE. Toute ambiguïté a été levée sur le fait que la CNUCE ne prévoit aucune structure de travail, de secrétariat ou de pays hôte. La Namibie, l'Allemagne et les Pays-Bas ont fait des présentations sur d'autres conventions, accords et organes communs existant en matière de coopération sur les cours d'eau transfrontaliers, tels que le Protocole sur les cours d'eau partagés de la SADC⁴ et la Convention sur l'eau de la CEE-ONU. Les résultats du questionnaire qui avait été envoyé au préalable ont été présentés par la Finlande, ce qui a donné un premier aperçu de la motivation des pays pour ratifier la CNUCE et de leurs idées concernant les prochaines étapes éventuelles.

Dans l'après-midi, les Parties ont été invitées à partager leurs opinions sur la façon de continuer à procéder dans le cadre de la CNUCE au sein de trois groupes de discussion, à l'aide des questions suivantes:

- 1) Souhaiteriez-vous voir la coopération se renforcer dans le domaine des cours d'eau transfrontaliers, et pourquoi? Quel est, selon vous, l'échelon préférentiel dans le cadre des accords internationaux, régionaux et bilatéraux? Veuillez déterminer les objectifs ainsi que les restrictions d'une coopération renforcée.
- 2) Veuillez identifier les différentes options possibles pour organiser la coopération future à long terme entre les États parties à la CNUCE. Discutez chaque option et faites une liste des arguments pour et contre de chaque option. L'une des options a-t-elle votre préférence?
Les différentes options possibles peuvent impliquer de:

³ Les présentations et les déclarations (si disponibles) des deux jours seront publiées sur les sites Internet suivantes (à compléter)

⁴ Communauté de développement de l'Afrique australe

- a) conserver la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau sous forme de compilation de règles devant être respectées par les Parties au sein de leur coopération transfrontalière en matière de cours d'eau internationaux;
 - b) renforcer la coopération informelle entre les partenaires de la CNUCE en l'absence de structures, d'institutions ou de procédures formelles;
 - c) formaliser les structures et les procédures de la CNUCE grâce à la mise en place d'un secrétariat exécutif et autonome et/ou à des réunions entre les Parties, le tout sur la base d'un amendement apporté à la CNUCE;
 - d) mettre en place une coopération future sur des structures existantes (par exemple sur la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de la CEE-ONU);
 - e) autres options?
- 3) Que pourrait-on accomplir à court terme afin d'intensifier la coopération entre les Parties et autres acteurs ? Identifiez des moyens permettant d'approfondir vos réflexions.

Les discussions en groupe ont été intenses, mais il est rapidement devenu évident que le débat de ces importants sujets nécessitait davantage de temps.

Dans le cadre de la question n° 1, il a été déclaré que les accords-cadres aux échelons mondial et régional devraient s'inscrire dans la lignée de la mise en œuvre sur le terrain (gouvernance à plusieurs niveaux). Il a été insisté sur le fait qu'il existe un besoin évident en matière de coopération dans le domaine des cours d'eau transfrontaliers, dans la mesure où cela constitue le seul moyen de traiter efficacement la question des eaux transfrontalières. Les participants ont souligné que la coopération doit être considérée non comme un objectif en soi, mais comme un moyen de faciliter la réalisation des objectifs, tels que la gestion conjointe. Au sujet de l'interaction entre les accords, les Parties ont déclaré que les principes généraux de la CNUCE devaient être retranscrits dans des situations réelles.

Les différentes options énumérées sous la question n° 2 et les arguments pour ou contre de ces options doivent être considérés plus en détail. Ainsi, aucune option n'a obtenu la préférence de toutes les Parties, mais plusieurs Parties ont reconnu le caractère attrayant d'une coopération future reposant sur des structures existantes, mettant ainsi en commun leurs forces et leurs ressources.

Jusqu'à ce qu'une option préférée voit le jour, les Parties ont convenu de rester en contact à la suite de cette réunion (question n° 3). Elles conserveront une liste d'adresses électroniques à jour afin de permettre de poursuivre les échanges de vues ainsi que d'informer sur les événements, publications, etc. présentant un intérêt. Une solution pratique temporaire a été envisagée, consistant à organiser les réunions à la suite d'autres événements mondiaux ou régionaux (Semaine mondiale de l'eau de Stockholm, Semaine internationale de l'eau de Singapour, réunion des Parties à la Convention sur l'eau de la CEE-ONU, Conseil des ministres africains chargés de l'eau (AMCOW), Réseau international des organismes de bassin (RIOB), etc.), pour réduire aussi les ressources financières. Un événement parallèle sur la CNUCE, qui informera également sur la réunion de Paris, aura lieu lors de la 7^e réunion des Parties à la Convention sur l'eau de la CEE-ONU au novembre à Budapest à laquelle toutes les Parties à la CNUCE ont déjà été invitées.

Les discussions ont prouvé que beaucoup d'expérience a déjà été accumulée aux niveaux national, régional et mondial. Bien que la coopération et les accords existants soient principalement fondés

sur les mêmes principes, de la même manière qu'ils sont déterminés par la CNUCE, les besoins et les situations économiques et politiques sont différents dans chaque région. Certaines Parties ont indiqué qu'elles avaient besoin de soutien pour renforcer leurs capacités et mettre en œuvre la CNUCE ainsi que pour développer les accords régionaux. Tous ces aspects doivent être pris en compte dans les prochaines discussions et étapes.

Les Parties ont convenu qu'il était nécessaire de promouvoir la CNUCE à l'échelon mondial dans la mesure où de nombreux pays n'ont toujours pas signé cette convention ou toute autre convention cadre en matière de coopération dans le domaine des eaux transfrontalières. L'importance du processus des objectifs de développement durable (ODD), qui incluent un objectif sur la gouvernance et la coopération transfrontalière, a été rappelée. La mise en œuvre des ODD et les défis croissants tels que les effets du changement climatique ou du développement démographique requièrent des principes et des règles adoptés à l'échelon mondial, ce que fait la CNUCE. Les Parties ont considéré la possibilité de développer une brochure sur la CNUCE afin de disposer de matériel de promotion.

III. Résumé de la réunion (16 septembre)

La seconde journée a commencé par un discours d'ouverture de Flavia Schlegel, Sous-Directrice générale pour le Secteur des sciences exactes et naturelles de l'UNESCO, puis s'est poursuivie par un récapitulatif de la première journée et des informations préliminaires. La réunion du 16 s'est concentrée sur les vues de pays n'ayant pas signé la CNUCE, d'organisations et d'institutions internationales, d'OGN et d'instituts universitaires partageant tous un intérêt pour le sujet. La présentation de la CNUCE et de son mode d'emploi (Université de Dundee) a été suivie de déclarations de pays non parties au sujet de leur intérêt éventuel à ratifier la CNUCE. L'Éthiopie et la Suisse se sont exprimées sur leurs réflexions. La République islamique d'Iran a fait état de son intérêt pour la CNUCE mais a été très claire sur le fait que certaines questions restent ouvertes sur ses dispositions et qu'elles doivent être débattues. Lors de diverses présentations, la Convention sur l'eau de la CEE-ONU, la Convention de Ramsar, le Programme hydrologique international de l'UNESCO (PHI), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds mondial pour la nature (WWF), la Croix verte internationale et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ont mis en lumière leurs expériences en matière de coopération sur les eaux transfrontalières et ont déclaré leur intérêt pour la CNUCE et son évolution. Ils ont informé sur le soutien qu'ils pourraient éventuellement apporter ainsi que sur les plates-formes et les structures qu'ils pourraient mettre à disposition afin de créer également des synergies.

Dans l'après-midi, les conventions/accords relatifs à la coopération sur les eaux transfrontalières et leur relation à la CNUCE ont été abordés, à savoir le Protocole sur les réseaux hydrographiques partagés de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) (Namibie) et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de la CEE-ONU (Université de l'est de la Finlande). Ces deux accords sont entièrement compatibles avec la CNUCE et la complètent même. Par la suite, plusieurs participants (Burkina Faso, Hongrie, Pays-Bas, Vietnam, Palestine et Côte d'Ivoire) sont intervenus pour débattre au sujet de la relation entre les accords existant sur les bassins de rivière et les cours d'eau et la CNUCE. Ils ont entre autres déclaré que leurs accords étaient compatibles avec les dispositions de la CNUCE mais que les Parties à ces accords n'avaient pas toutes ratifié la CNUCE, ce qui soulève des interrogations sur la manière de traiter la situation en cas de conflits par exemple.

La réunion s'est terminée sur les conclusions suivantes présentées par les trois pays organisateurs:

- Les pays sont riches en connaissance et en expérience sur la coopération dans le domaine des eaux transfrontalières mais doivent mieux les partager. Il faut également prendre en compte qu'il existe d'importantes différences entre les régions en fonction des besoins et des ressources.
- Il existe plusieurs instruments sur la coopération en matière d'eaux transfrontalières à différents niveaux mais qui présentent de nombreuses similitudes.
- Les options possibles concernant la coopération future entre les Parties à la CNUCE requièrent davantage de temps pour être discutées en profondeur. Pour l'instant, aucune option n'est préférée par toutes les Parties. Il faut prendre en compte tous les arguments pour et contre des options.
- Les Parties resteront en contact par le biais d'une liste d'adresses électroniques ainsi qu'en marge de rencontres et d'événements mondiaux ou internationaux, peut-être dans le cadre de réunions organisées à la suite les unes des autres.
- La CNUCE a besoin d'être promue par toutes les Parties et tous les acteurs internationaux compétents dans tous les événements et plates-formes concernés. Dans le monde, de nombreux pays ne sont toujours pas parties à aucune convention cadre en matière de coopération sur les eaux transfrontalières. La prochaine étape devra consister à élaborer une brochure ou un prospectus sur la CNUCE.
- De nombreuses organisations, institutions, ONG et universités offrent leur soutien et mettent à disposition leur expérience afin de mettre en œuvre la CNUCE ainsi que leurs plates-formes et structures, ce qui permet d'échanger et de créer des synergies.
- Les trois pays hôtes rédigeront un rapport dans les semaines à venir. Celui-ci sera disponible sur internet, ainsi que les présentations et les déclarations mais aussi la liste des participants comprenant leurs adresses électroniques.
- Restez sur votre lancée!