

N° 419

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation 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,

Par M. André VANTOMME,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1293, 1477 et T.A. 257

Sénat : 352 (2008-2009) et 420

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LE CARACTÈRE TRANSFRONTALIER DE LA GESTION DE L'EAU DOUCE FAIT L'OBJET D'UNE PRISE EN COMPTE JURIDIQUE CROISSANTE	6
A. DANS LE CADRE DE L'ONU	6
B. DANS LE CADRE DE LA CEE-NU	7
II. LA CONVENTION D'HELSINKI DE 1992 VISE À PRÉVENIR LA POLLUTION DES COURS D'EAU TRANSFRONTALIERS ET DES LACS INTERNATIONAUX	9
A. LE CONTENU DE LA CONVENTION	9
B. LA PORTÉE DES DEUX AMENDEMENTS INTRODUIITS PAR LE PRÉSENT ACCORD À CETTE CONVENTION	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
PROJET DE LOI	15
ANNEXE I – ETUDE D'IMPACT	16
ANNEXE II – ÉTATS PARTIES À LA CONVENTION D'HELSINKI	17

Mesdames, Messieurs,

Le cinquième forum mondial de l'eau, réuni à Istanbul au mois de mars 2009, a été l'occasion pour la France d'annoncer son intention de soumettre rapidement à la ratification parlementaire la convention de l'ONU sur les cours d'eau transfrontaliers, conclue en 1997.

Il faut rappeler que l'organisation internationale a proclamé la période 2005-2015 comme décennie d'action en faveur du droit à l'eau.

Dans cette perspective, le Parlement français est saisi d'un projet d'accord d'une ampleur limitée, visant à **étendre la convention de 1992, conclue à Helsinki sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-NU), sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux, aux États membres de l'ONU, mais n'appartenant à la zone géographique de la CEE-NU.**

Cette extension potentielle pourrait ainsi bénéficier aux États du Caucase et d'Asie centrale, dont l'importance hydrologique est considérable.

I. LE CARACTÈRE TRANSFRONTALIER DE LA GESTION DE L'EAU DOUCE FAIT L'OBJET D'UNE PRISE EN COMPTE JURIDIQUE CROISSANTE

A. DANS LE CADRE DE L'ONU

La réflexion menée au sein de l'ONU à l'occasion de la décennie « 2005-2015 : l'eau source de vie » rappelle les éléments majeurs nécessitant une gestion interétatique des eaux douces.

Lorsque la qualité de l'eau se détériore ou que la quantité disponible doit répondre à une demande qui augmente avec le temps, la compétition entre les usagers s'intensifie. Ce phénomène est particulièrement déstabilisant dans les bassins fluviaux qui traversent des frontières politiques, mais l'expérience montre que dans nombre de situations, les besoins en eau, au lieu de provoquer des conflits ouverts, peuvent engendrer une coopération.

C'est pourquoi l'organisation internationale en rappelle la nécessité : 263 bassins internationaux traversent les frontières politiques de deux pays ou plus. Ces bassins, où vivent environ 40 % de la population mondiale, couvrent près de la moitié de la surface terrestre de la planète, et constituent près de 60 % de l'eau douce du globe. Une partie du territoire de 145 pays se trouve à l'intérieur de bassins internationaux, et 21 pays sont entièrement à l'intérieur de bassins internationaux.

L'épuisement et la dégradation des réserves d'eau douce dues à une croissance démographique rapide et à un développement mal géré sont déjà à l'origine de tensions graves entre les usagers d'eau, agriculteurs, consommateurs industriels et urbains, dans un grand nombre de pays. L'eau, lorsqu'elle traverse des frontières nationales, revêt une importance stratégique encore plus complexe.

Mais rien n'incite à conserver ou à protéger les réserves d'eau pour les usagers se trouvant au-delà des frontières nationales. Dans beaucoup d'endroits, une rivière ou un lac sont un élément clé de l'identité nationale et la maîtrise et le contrôle des cours d'eau sont considérés vitaux pour les intérêts nationaux.

Les pays situés en aval craignent que de grands barrages ou des canaux de détournement, pour l'approvisionnement en eau, l'irrigation, l'énergie hydraulique ou le contrôle des inondations, réduisent la quantité d'eau qui arrive jusqu'à eux. En raison des efforts de gestion visant à répondre à toutes les demandes, de grands fleuves tels que le Gange et le Colorado n'arrivent plus jusqu'à la mer à certaines périodes de l'année.

Ainsi pratiquement tout le flux du Colorado est capté et utilisé, ce qui a de graves conséquences environnementales sur les sols, et empêche l'arrivée de nutriments jusqu'à la mer, entraînant un déclin des stocks halieutiques.

En dépit de la complexité des problèmes, les litiges ayant trait à l'eau peuvent être réglés par la voie diplomatique. Ainsi, durant ces cinquante dernières années, 150 traités ont été signés. Ces accords rendent les relations internationales relatives à l'eau plus stables et plus prévisibles.

L'histoire des traités internationaux sur l'eau remonte à deux mille cinq cents ans avant notre ère, lorsque les deux cités-États sumériennes de Lagash et d'Umma conclurent un accord qui mettait fin à un différend sur l'eau le long du Tigre, traité dont on dit qu'il est le premier en son genre. Depuis lors, les traités sur l'eau abondent. D'après l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, plus de 3 600 traités sur les ressources internationales en eau ont été conclus depuis l'an 805 de notre ère. La majorité porte sur la navigation et la démarcation des frontières. **Depuis le siècle dernier, les négociations et les traités portent moins sur la navigation que sur l'utilisation, le développement, la protection et la conservation des ressources en eau.**

Des accords juridiques sur le partage de l'eau ont été négociés entre nations hostiles, et sont restés valides alors même que des conflits persistaient sur d'autres questions. Ainsi, le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam, ont pu, avec l'aide de l'ONU, coopérer depuis 1957 dans le cadre de la Commission du Mékong, et ont maintenu des échanges techniques pendant toute la durée de la guerre du Viet Nam. Depuis 1955, Israël et la Jordanie ont tenu, avec la participation des États-Unis, des pourparlers périodiques sur le partage des eaux du Jourdain. La Commission de l'Indus, établie avec l'aide de la Banque mondiale, a toujours fonctionné entre l'Inde et le Pakistan. Un accord cadre pour le bassin du Nil, qui abrite 160 millions de personnes et est commun à 10 pays, a été conclu en février 1999, en vue de lutter contre la pauvreté, et de stimuler le développement économique dans la région en favorisant une utilisation équitable des ressources communes en eau. Financé par la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement, il s'agit d'un arrangement provisoire, en attendant la mise en place d'un accord permanent. Les neuf pays du bassin du Niger ont convenu d'un accord sur le même type de partenariat.

Ces exemples illustrent l'importance de l'appui d'un tiers jouissant d'un bon financement et bénéficiant de la confiance de toutes les parties. Le processus de débat prend souvent du temps : l'accord sur l'Indus a pris dix ans; celui sur le Gange, trente; et celui sur le Jourdain, quarante, car il faut établir la confiance avec les pays impliqués, et un appui financier est essentiel.

B. DANS LE CADRE DE LA CEE-NU

Créée en 1947 par le Conseil économique et social des Nations unies et basée à Genève, la Commission économique pour l'Europe des Nations

unies (CEE-NU) rassemble 56 membres¹ et regroupe 8 comités sectoriels, dont l'un consacré à l'eau et aux milieux aquatiques.

Cette Commission, dont le domaine de compétence comprend tous les États d'Europe, du Caucase, d'Asie centrale membres de l'ONU, ainsi que le Canada, les États-Unis et la Suisse, s'attache à promouvoir une dynamique transfrontière dans la protection de l'environnement.

Elle participe ainsi au processus de coopération à l'échelle paneuropéenne dit « un Environnement pour l'Europe » ; elle assure le secrétariat conjoint avec le Conseil de l'Europe de la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère, et élabore des conventions et des protocoles relatifs à la protection de l'environnement. Elle réalise également des études de performances environnementales, et mène des travaux dans le domaine de la surveillance et l'évaluation de l'environnement ; elle est particulièrement active dans le renforcement de capacités pour les pays de la zone EOCAC (Europe orientale, Caucase, Asie centrale) et ESE (Europe du Sud-Est).

Les textes les plus récemment élaborés par cette Commission sont les suivants :

- **Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance** dite « Convention LRTAP » et ses protocoles dont le plus récent est le Protocole de Göteborg (1999). Celui-ci fixe des plafonds d'émissions et vise à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique ;

- **Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière** (1991) et son protocole relatif à l'évaluation environnementale stratégique (2003) ;

- **Convention d'Helsinki relative à la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux (1992)**, et ses deux protocoles : de Londres relatif à l'eau et la santé (1999) et de Kiev relatif à la responsabilité civile (2003) ;

- **Convention d'Helsinki relative aux effets transfrontières des accidents industriels (1992) ;**

- **Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998)** et son Protocole PRTR (registres des rejets et transferts de polluants) (2003).

¹ Voir composition à l'annexe II

II. LA CONVENTION D'HELSINKI DE 1992 VISE À PRÉVENIR LA POLLUTION DES COURS D'EAU TRANSFRONTALIERS ET DES LACS INTERNATIONAUX

A. LE CONTENU DE LA CONVENTION

Elle fixe le cadre de la coopération entre les pays membres de la Commission Économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-NU) en matière de prévention et de maîtrise de la pollution des cours d'eau transfrontières, en assurant une utilisation rationnelle des ressources en eau dans la perspective du développement durable.

La convention établit une série de définitions :

- les "**eaux transfrontières**" désignent toutes les eaux superficielles et souterraines qui marquent les frontières entre deux États ou plus, les traversent ou sont situées sur ces frontières (la limite des eaux transfrontières qui se jettent dans la mer sans former d'estuaire est une ligne droite tracée à travers leur embouchure entre les points limites de la laisse de basse mer sur les rives) ;

- "**l'impact transfrontière**" désigne tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux transfrontières causée par une activité humaine dont l'origine physique se situe entièrement ou en partie dans une zone relevant de la juridiction d'un État partie produit sur l'environnement d'une zone relevant d'un autre État partie (cet effet peut prendre plusieurs formes : atteinte à la santé ou sécurité de l'homme, à la flore, à la faune, à l'air, au climat ...) ;

- les "**parties riveraines**" sont les États parties limitrophes des mêmes eaux transfrontières ;

- les "**substances dangereuses**" désignent toutes les substances toxiques, cancérigènes, mutagènes, tératogènes ou biocumulatives, surtout lorsqu'elles sont persistantes.

Les États parties à la convention s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées afin de prévenir, maîtriser ou réduire tout impact transfrontière.

Ils sont tenus à :

- veiller à ce que la gestion des eaux transfrontières soit effectuée de manière rationnelle et respectueuse de l'environnement ;

- faire un usage raisonnable et équitable des eaux transfrontières ;

- assurer la conservation ou la remise en état des écosystèmes.

Toute action qui a pour objectif de lutter contre la pollution de l'eau doit s'attaquer à la source de la pollution. Les mesures prises ne doivent pas

provoquer de transfert de pollution, directement ou indirectement, vers d'autres milieux.

Les principes régissant les actions des États parties sont les suivants :

- **le principe de précaution:** les mesures destinées à éviter le rejet de substances dangereuses ne doivent pas être différées, malgré l'absence d'un lien démontré de causalité entre les substances et l'impact transfrontière ;

- **le principe de "pollueur-payeur"**, qui met à la charge du pollueur les coûts des mesures de prévention ou de lutte contre la pollution ;

- **la gestion des ressources en eau** doit répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre ceux des générations futures.

Les moyens de réduction de l'impact transfrontière sont d'ordre juridique, administratif, économique, technique, financier. Les États parties ont la possibilité d'adopter des critères de qualité de l'eau ou d'introduire des limites d'émission pour les rejets dans les eaux de surface. Ce type de pollution peut être évité ou réduit grâce à l'utilisation de techniques peu polluantes.

Les États parties adoptent des programmes de surveillance de l'état des eaux transfrontières.

La convention encourage la coopération des États riverains, au moyen d'accords bilatéraux ou multilatéraux, pour la mise en place de politiques, programmes, et stratégies harmonisés de protection des eaux transfrontières. Ceux-ci peuvent ainsi :

- rassembler des informations, rédiger des inventaires sur les sources de pollution qui ont un impact transfrontière ;

- mettre en place des programmes communs de surveillance ;

- adopter des limites d'émission pour les eaux usées ;

- créer des procédures d'alerte ;

- réaliser des études d'impact sur l'environnement ;

- évaluer l'efficacité des programmes de lutte contre ce type de pollution.

Les États riverains s'accordent une assistance mutuelle sur demande, en cas de situation critique.

Ils coopèrent à l'exécution de travaux de recherche et de développement sur des techniques efficaces de prévention, de maîtrise ou de réduction de l'impact transfrontière (méthodes d'évaluation de la toxicité des substances dangereuses, connaissance des effets sur l'environnement des produits polluants, mise au point de technologies ou modes de production respectueux de l'environnement...).

B. LA PORTÉE DES DEUX AMENDEMENTS INTRODUIITS PAR LE PRÉSENT ACCORD À CETTE CONVENTION

Sur une initiative prise par la Suisse, les deux amendements, adoptés en 2003, modifiant les articles 25 (ratification et adhésion) et 26 (entrée en vigueur de la convention) ont été conçus pour permettre aux États membres des Nations unies, mais non membres de la CEE-NU de devenir parties à cette convention.

Cette coopération peut intéresser certains États continentaux asiatiques riverains d'États membres de la CEE-NU, et, en particulier la **Chine**, pays riverain de la Russie pour le bassin de l'Irtych (que la Russie et la Chine partagent avec le Kazakhstan, la Chine contrôlant le cours supérieur de ce fleuve, l'un des plus longs au monde, avec 4 200 kilomètres). Si le Kirghizstan est séparé de la Chine par une ligne de crêtes, le Kazakhstan est, en revanche, tributaire de la Chine pour une grande partie de ses ressources en eau : la plupart des fleuves alimentant les villes et l'agriculture de ce pays prennent en effet leur source dans les montagnes chinoises du Tian Shan. Les initiatives d'aménagement réalisées en Chine le long du cours supérieur du fleuve Ily et de ses affluents, qui alimentent le **lac Balkhach**, ont des impacts hydrologiques et environnementaux directs sur ce lac, **le deuxième lac d'Asie Centrale en superficie après la mer d'Aral**. La question des eaux transfrontières est un élément important pour la stabilité régionale en Asie Centrale, où les tensions entre États d'aval et d'amont restent vives. La Présidence française de l'Union Européenne a ainsi accueilli une conférence ministérielle UE-Asie Centrale, en septembre 2008, à Paris, dont l'eau était l'un des sujets.

Il faut cependant souligner que la plupart des États d'Asie Centrale restent en retrait pour l'application de conventions internationales dans le domaine de l'eau : c'est le cas du Turkménistan, du Tadjikistan, alors que ce pays partage des ressources en eau avec l'Afghanistan en amont et l'Ouzbékistan en aval. Le Kirghizstan, bien qu'ayant adhéré à la convention CEE-NU de 1992, se montre réticent à toute approche internationale, estimant que l'eau est une ressource propre à chaque Etat. Alors que le Turkménistan a organisé en décembre 2008 une conférence sur l'eau à Achgabad, les conclusions finales ont omis toute référence à aucune conférence internationale, contrairement aux projets initiaux. **Les seuls pays d'Asie centrale à soutenir l'application du droit et des conventions internationales**, notamment la convention de la CEE-NU sur les eaux transfrontières, **sont l'Ouzbékistan et le Kazakhstan (pays d'aval)**. Il existe de fortes défiances régionales envers la mise en place de mécanismes de consultation mutuelle et de coopération sur la gestion des eaux transfrontières. Les pays européens doivent donc remplir un rôle pédagogique déterminant pour renforcer la convention de 1992.

S'agissant de la Chine, peuvent être intéressées non seulement les relations sino-kazakhes, mais également les relations entre ces deux pays et le

Kirghizstan. Le bassin transfrontalier Ili-lac Balkhash concerne en effet également le Kirghizstan. Les Kazakhs ont au demeurant élaboré un projet d'accord tripartite (Kazakhstan-Kirghizstan, Chine) pour la bonne gestion du bassin.

Outre la question des relations avec la Chine sur la gestion de l'eau, il faut mentionner l'intérêt potentiel que pourrait constituer une ouverture du périmètre de la convention CEE-NU de 1992, pour les relations avec l'Afghanistan. La question de la gestion des ressources en eau et de leur partage est en effet un sujet sensible dans les relations de ce pays avec ses voisins d'Asie Centrale, notamment entre l'Afghanistan et l'Ouzbékistan. Alors que les autorités afghanes sont plutôt réticentes à coopérer avec leurs riverains sur ce sujet, il a été possible d'inscrire un point sur l'eau au sein de la déclaration finale de la réunion de La Celle Saint-Cloud sur l'Afghanistan, en décembre 2008.

La Turquie et l'Arménie gagneraient également à une gestion concertée de leurs ressources.

Enfin, cette Convention est susceptible d'intéresser les bassins hydrographiques de la Guyane française, puisque ce département français d'Outre-mer partage respectivement les bassins versants de l'Oyapock et du Maroni avec le Brésil et le Surinam, États non membres de la CEE-NU.

CONCLUSION

L'extension de la Convention d'Helsinki aux pays riverains non membres de la CEE-NU est particulièrement opportune pour étendre une nécessaire coopération hors de cette zone géographique, avec de grands pays en développement, pour y promouvoir de bonnes techniques de gestion d'une ressource appelée à se raréfier. C'est pourquoi la France doit ratifier les amendements à la Convention de 1992 permettant leur association à ses principes directeurs.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères et de la défense a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 20 mai 2009. Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Josselin de Rohan, président, a souligné l'importance de ce sujet, qui pourrait susciter, à l'avenir, des conflits, que ce soit en Asie ou au Proche-Orient. La gestion des eaux du Jourdain suscite déjà de vives tensions dans cette dernière région. Le contenu de l'accord est positif, mais sera difficile à appliquer dans les zones politiquement sensibles.

M. André Dulait, approuvant ces craintes, a rappelé les tensions, en Syrie et en Irak, nées des barrages projetés par la Turquie sur le Tigre et l'Euphrate.

Puis la commission a adopté le projet de loi et proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte de la commission)

Article unique

Est autorisée l'approbation 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 (ensemble une annexe), adoptés à Genève le 28 novembre 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir texte annexé au document n° 1293 (AN – XIIIe législature)

ANNEXE I – ETUDE D’IMPACT¹

FICHE D’ÉVALUATION JURIDIQUE

L’introduction de l’amendement ne nécessitera pas de modifications en droit interne.

¹ *Texte transmis par le Gouvernement pour l’information des parlementaires*

ANNEXE II – ÉTATS PARTIES À LA CONVENTION D’HELSINKI

(Source : ministère des affaires étrangères et européennes)

36 pays sont parties à la Convention, en comptant la Communauté européenne :

Pour l’Union européenne : 23 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède.

Hors Union européenne : 12 pays : Azerbaïdjan, Biélorussie, Croatie, Kazakhstan, Kirghizstan, Liechtenstein, Moldavie, Norvège, Russie, Suisse, Ukraine, Ouzbékistan.