

Charlotte Tagus



Certificat d'Etudes Juridiques Internationales

Année universitaire 2013-2014

Rapport de recherche

***La Convention sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau
internationaux à des fins autres que la navigation : Interprétations et
Perceptions.***

PLAN

- Récapitulatif de l'état du processus de ratification et d'adhésion de la Convention¹

Introduction

§1. La CNY² : état des lieux d'un instrument juridique global.

§2. Le processus d'entrée en vigueur de la CNY

§3. La question de la position amont- aval des Etats, fondement de l'approche explicative récurrente du processus d'entrée en vigueur de la CNY.

Mot clef(s): (processus de) coordination.

§4. La théorie d'interprétation juridique dominante : une approche réductrice du processus d'entrée en vigueur de la CNY.

Mot clef(s): (processus d') interprétation.

Partie I : Mise en cause de l'interprétation doctrinale dominante du processus d'entrée en vigueur de la CNY

Idée générale : L'interprétation récurrente qui en est donné ne permet pas de comprendre le processus d'entrée en vigueur de la CNY.

I. Une Convention incohérente et contradictoire seulement en apparence

A. L'interprétation dominante ou d'un déterminisme doctrinal peu souhaitable

B. Pour une approche interprétative téléologique empreinte de pragmatisme

II. Une Convention essentiellement généraliste et évolutive

A. De la réglementation d'une ressource naturelle vitale : le droit à l'eau comme droit fondamental

B. Du développement progressif du droit international de l'eau : un objectif adossé au mandat de la CDI

Partie II : Prise en compte des perceptions étatiques différenciées du processus d'entrée en vigueur de la CNY.

Idée générale : Les perceptions sont au fondement de l'approche interprétative du processus d'entrée en vigueur de la CNY.

I. De la Perception de la ressource en eau par les Etats riverains.

A. Perception et souveraineté : l'écueil de la perception transnationale de la ressource

B. Perception et processus : des perceptions non figées dans le marbre

II. De la Perception de la CNY par les Etats riverains

A. Perceptions erronées et (ré)interprétations stratégiques de la CNY

B. Des circonstances internes particulières comme facteur influent de la perception de la CNY.

Bilan : La CNY a-t-elle ce qu'il faut pour entrer en vigueur ?

Conclusion

Bibliographie
Annexes

¹ Voir ci-dessous le récapitulatif de l'état des ratifications de la *Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations*

² Convention de New York.

12 . Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation

New York, 21 mai 1997

Non encore en vigueur en: voir l'article 36 qui se lit comme suit : "1. La présente Convention entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant la date du dépôt du trente-cinquième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. 2. Pour chacun des États ou chacune des organisations d'intégration économique régionale qui ratifieront, accepteront ou approuveront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant le dépôt par cet État ou cette organisation d'intégration économique régionale de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. 3. Aux fins des paragraphes 1 et 2, un instrument déposé par une organisation d'intégration économique régionale ne sera pas considéré comme s'ajoutant à ceux déposés par les États."

État : Signataires : 16. Parties : 34. ¹

Texte : Doc. A/51/869. C.N.353.2008.TREATIES-1 du 6 mai 2008 (Proposition de corrections du texte original de la Convention (version arabe) et des exemplaires certifiés conformes) et C.N.675.2008.TREATIES-2 du 24 septembre 2008 (corrections).

Note : A sa 51^e session, l'Assemblée générale, par sa résolution A/RES/51/229 en date du 21 mai 1997, a adopté ladite Convention. Conformément à son article 34, la Convention était ouverte à la signature au Siège de l'Organisation à New York, le 21 mai 1997, et restera ouverte à la signature de tous les États et des organisations d'intégration économique régionale jusqu'au 21 mai 2000, conformément à son article 34.

Participant	Signature	Approbation(AA),Acceptation(A), Adhésion(a), Ratification
Afrique du Sud	13 août 1997	26 oct 1998
Allemagne	13 août 1998	15 janv 2007
Bénin		5 juil 2012 a
Burkina Faso		22 mars 2011 a
Côte d'Ivoire	25 sept 1998	25 févr 2014
Danemark		30 avr 2012 a
Espagne		24 sept 2009 a
Finlande	31 oct 1997	23 janv 1998 A
France		24 févr 2011 a
Grèce		2 déc 2010 a
Guinée-Bissau		19 mai 2010 a
Hongrie	20 juil 1999	26 janv 2000 AA
Iraq		9 juil 2001 a

³ Source : Nations Unies, Collection des traités, consulté le 07/04/2014. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=fr

Irlande		20 déc 2013 a
Italie		30 nov 2012 a
Jordanie	17 avr 1998	22 juin 1999
Liban		25 mai 1999 a
Libye		14 juin 2005 a
Luxembourg	14 oct 1997	8 juin 2012
Maroc		13 avr 2011 a
Monténégro		24 sept 2013 a
Namibie	19 mai 2000	29 août 2001
Niger		20 févr 2013 a
Nigéria		27 sept 2010
Norvège	30 sept 1998	30 sept 1998
Ouzbékistan		4 sept 2007 a
Paraguay	25 août 1998	
Pays-Bas	9 mars 2000	9 janv 2001 A
Portugal	11 nov 1997	22 juin 2005
Qatar		28 févr 2002 a
République arabe syrienne	11 août 1997	2 avr 1998
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord		13 déc 2013 a
Suède		15 juin 2000 a
Tchad		26 sept 2012 a
Tunisie	19 mai 2000	22 avr 2009
Venezuela (République bolivarienne du)	22 sept 1997	
Yémen	17 mai 2000	

Déclarations et Réserves

(En l'absence d'indication précédant le texte, la date de réception est celle de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion.)

Danemark

Exclusion territoriale

“Jusqu'à décision ultérieure, la Convention ne s'appliquera pas aux Îles Féroé et au Groenland.”

Hongrie

Déclaration:

Le Gouvernement de la République de Hongrie se déclare tenu par l'un ou l'autre des deux moyens de règlement des différends (Cour internationale de justice, arbitrage), sous réserve de son droit de convenir de l'organe juridictionnel compétent, selon le cas.

Monténégro

Déclaration

Le Monténégro déclare qu'en ce qui concerne tout différend non résolu conformément au paragraphe 2 de l'article 33 de ladite convention, il reconnaît comme obligatoire ipso facto et sans accord spécial concernant l'une quelconque des Parties acceptant la même obligation:

1. La soumission du différend à la Cour internationale de Justice; et/ou
2. L'arbitrage par un tribunal arbitral dont la compétence est établie et qui exerce ses pouvoirs, sauf accord contraire entre les Parties au différend, conformément à la procédure énoncée à l'annexe de la Convention.

Pays-Bas

Le 17 février 2010

Déclaration

Le Royaume des Pays-Bas déclare, conformément au paragraphe 10 de l'article 33 de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, qu'il reconnaît les deux moyens de règlement visés dans ledit paragraphe comme obligatoires à l'égard de toute Partie acceptant la même obligation.

République arabe syrienne

Réserves

L'approbation de la présente Convention par la République arabe syrienne et sa ratification par le Gouvernement syrien ne signifient nullement que la Syrie reconnaît Israël ou qu'elle entretiendra des rapports quelconques avec Israël dans le cadre des dispositions de la Convention.

Israël

15 juillet 1998

Eu égard à la réserve faite par la République arabe syrienne lors de la ratification :
De l'avis du Gouvernement de l'État d'Israël, une telle réserve, dont la nature est explicitement politique, est incompatible avec l'objet et le but de la Convention et ne peut en aucune manière modifier les obligations qui incombent à la République arabe syrienne en vertu du droit international général et de certaines conventions particulières. Quant au fond de la question, le Gouvernement de l'État d'Israël adoptera envers la République arabe syrienne une attitude de complète réciprocité.

Notes :

1. Aux fins de l'entrée en vigueur [de la Convention/du Protocole] , tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion déposé par une organisation d'intégration économique régionale ne doit être considéré en plus de ceux déposés par les Etats membres de cette organisation.

Introduction

« Au fur et à mesure que les questions de partage de l'eau devenaient plus délicates à résoudre, et que peu à peu s'imposait l'idée que seuls des mécanismes multilatéraux, à l'échelle d'un bassin versant permettraient une gestion efficace de la ressource, a émergé l'idée de fonder un cadre juridique global pour tenter de définir des principes de négociations cohérents »⁴.

§1. La CNY : état des lieux d'un instrument juridique global.

La problématique de la gestion des eaux internationales constitue une préoccupation globale croissante. Face à la raréfaction de la disponibilité de la ressource dans le monde⁵, la question se complexifie. La Commission du droit international (CDI) s'est employée dès 1966 à élaborer un texte qui sera finalement adopté en 1997. Il s'agit de la *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation*, dite Convention de New York⁶ (CNY). Elle reflète la prise de conscience de la nécessité d'élaborer un cadre juridique global, et non plus seulement bilatéral, en vue de promouvoir cette gestion par le biais de la coopération internationale. La Convention permettrait ainsi de prendre en considération l'ensemble des situations relatives au partage des eaux internationales, que les Etats se trouvent en amont ou en aval d'un cours d'eau. Pourtant, elle n'est toujours pas en vigueur. Elle nécessite 35 ratifications, approbations, acceptations ou adhésions non atteint à ce jour puisqu'en on compte actuellement 34⁷. Pourquoi présente-elle tant de difficultés à entrer en vigueur? Pour tenter d'y répondre, il convient de s'intéresser aux interprétations et aux perceptions relatives à la CNY et à son processus de ratification et d'adhésion.

" Elle contient quelque chose pour tout le monde. Peu importe que vous fassiez partie de l'école de l'utilisation équitable ou de celle de ne pas causer de dommages, vous pouvez crier victoire au moins partiellement »⁸.

⁴ LASSERRE Frédéric, « Comment définir une approche globale et équitable », *L'eau, enjeu mondial. Géopolitique du partage de l'eau*, Paris, Le Serpent à plumes, 2003, p.131.

⁵ Voir l'Annexe IX, L'eau dans le monde, Carte n°1. Disponibilité de la ressource.

⁶ *Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, New York, adoptée le 21 mai 1997 [non encore en vigueur].

⁷ Voir ci-dessus le tableau récapitulatif de l'état des ratifications de la Convention de New York de 1997.

⁸ "(...) there is something in it for everyone. No matter whether you are from the equitable utilization or the no-harm school, you can claim at least partial victory", dans MC CAFFREY (S.), "The UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls", in *Conflict Prevention and Resolution in Water Systems*, New York, Edward Elgar Publishing, 2002, p.187.

Puisque, comme le suggère Stephen Mc Caffrey, chaque Etat en ratifiant la CNY « peut crier victoire au moins partiellement » et que cette Convention fournit un cadre global dans lequel tous les Etats pourraient *a priori* trouver leur compte, les Etats en amont comme ceux en aval, on pourrait s'attendre à ce qu'ils la ratifient, d'autant qu'il est affirmé dans la Convention que chacun d'entre eux demeure souverain quant aux ressources présentes sur son territoire⁹. *A priori* donc, ne pas la ratifier serait sous-optimal, et ce pour plusieurs raisons. Pour des Etats ne parvenant pas à s'entendre sur la gestion des eaux internationales, et ce malgré des accords bilatéraux et régionaux existants, l'utilité d'un cadre juridique global servant de guide à la résolution des conflits de l'eau pourrait s'avérer utile, en réduisant les risques éventuels d'instabilité dans la zone concernée. En témoigne le titre évocateur de l'étude « Transformer la potentialité d'un conflit en coopération potentielle : le rôle du droit international »¹⁰. Cette optique de « préserva[tion] de la stabilité politique dans des situations potentiellement conflictuelles »¹¹ est d'ailleurs aisément identifiable dans l'esprit de la CNY. La réduction de l'incertitude est également un élément communément avancé en faveur d'un approfondissement de la coopération de l'eau. Cet élément est présent dans les travaux d'A. Guzman qui l'applique au droit international. Selon lui, « l'intérêt des Etats est à la certitude et à la prédictabilité dans le temps, et ces derniers cherchent donc à conclure des accords qui leur permettent de s'assurer du comportement des autres (...) »¹². Par ailleurs, une coopération guidée par un cadre juridique global rappelant la nécessité d'un partage équitable et raisonnable est nécessaire car il existe des risques de conflits potentiels ou avérés qui se font jour à l'ombre de la volonté souverainiste de sécurisation de la ressource par les Etats. Ainsi, comme le souligne M. Tignino, il serait de l'intérêt des Etats de parvenir à un tel partage, de sorte qu'il est constitutif du but des traités relatifs à l'utilisation des cours d'eau internationaux: « l'objectif principal de ces instruments est de satisfaire les intérêts des Etats riverains en assurant le partage. La

⁹ Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles fait partie intégrante du Droit international de l'environnement. Le Principe 2 de la *Déclaration de Rio* de 1992 rappelle que « les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement ». Cette déclaration est elle-même mentionnée dans le Préambule de la CNY « Rappelant les principes et recommandations adoptés par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue en 1992, dans la Déclaration de Rio et (...) ». L'article 2 (b) de la CNY évoque les « Etats souverains », et les articles 14 (b) et 3 § 4 le « consentement » des Etats.

¹⁰ VINOGRADOV (S.), WOUTERS (P.), JONES (P.), "The 1997 UN International Watercourses Convention", in *Transforming potential conflict into cooperation potential: the role of international water law*, UNESCO, Technical documents in hydrology, PCCP publication, 2003, 116p.

¹¹ Rapport, « Tout ce que vous devez savoir sur la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux », WWF, janvier 2009, p.10, consulté le 12/03/2014.
<http://www.gcint.org/sites/default/files/publication/document/UN-Watercourses-Brochure-Fr.pdf>

¹² "States have an interest in certainty and predictability over time and may, therefore, want an agreement that will offer some assurance about how others will behave (...)", in T. GUZMAN (A.), *How international works. A rational choice theory*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 27.

protection de l'environnement devenue de plus en plus présente dans ces instruments, met en relief le fait que les Etats partagent un intérêt commun »¹³. La protection de l'environnement constitue un intérêt commun.

Pourtant, les débats entre Etats au sein du Groupe de travail chargé de discuter des projets d'articles préparés par la CDI avaient donné lieu à des négociations particulièrement complexes, que L. Clafisch n'hésite pas à qualifier de « cauchemar »¹⁴ compte-tenu des intérêts étatiques divergents sur la question. Pourtant, les États, conscients de la nécessité de parvenir à l'adoption d'un instrument juridique global et se « fix[ant] pour objectif de tout faire pour éviter un échec des travaux, car une telle issue aurait hypothéqué non seulement l'évolution du droit des cours d'eau internationaux, mais l'avenir de la codification et du développement progressif du droit des gens en général »¹⁵, sont parvenus à dépasser l'écueil de négociations houleuses. En effet, les discussions ont finalement abouti, suite à des amendements apportés par le Groupe de travail au Projet d'articles de la CDI, puis à la formulation de la Résolution 51/229, à l'adoption du texte par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGONU) le 21 mai 1997 à raison de 104 Etats en faveur : « en dépit d'importants désaccords qui pendant un certain temps, ont menacé les négociations, une majorité des représentants des Etats se sont finalement mis d'accord sur le texte lors de la 60^{ème} Commission (...) »¹⁶. Alors pourquoi certains Etats n'ont pas signé, voire ont voté contre, cette Convention à la suite des négociations? Pourquoi tant de temps et de difficultés pour atteindre un nombre de ratifications suffisant? Considérant la lenteur du processus d'entrée en vigueur de la CNY, nous pouvons formuler notre question de recherche comme suit: **Comment expliquer les difficultés d'entrer en vigueur de la CNY?**

§2. Le processus d'entrée en vigueur de la CNY

Etant donné que 103 Etats — et même 106 en réalité¹⁷ — ont voté en faveur de son adoption, on peut s'étonner de ne pas voir parmi ces derniers davantage d'engagements relatifs au processus de ratification et d'adhésion de la CNY. Pourquoi cette Convention n'a-t-

¹³ TIGNINO (M.), *L'eau et la guerre. Eléments pour un régime juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 489p.

¹⁴ CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », *Annuaire français de droit international*, volume 43, n°1, 1997, p. 768.

¹⁵ Ibid., p. 780.

¹⁶ «Notwithstanding the serious disagreements that for some time threatened the negotiations, the text was finally agreed on by the majority of state representatives in the Sixth Committee», dans VINOGRADOV (S.), WOUTERS (P.), JONES (P.), *opp. cit.*, p.16.

¹⁷ « Le vote officiel a noté 103 votes favorables et 27 abstentions. Par la suite, la Belgique, Fidji et le Nigeria ont notifié de leur intention de voter en faveur de l'adoption de la convention. Pour cette raison, cette liste les inclut parmi les pays ayant voté pour l'approbation. », Rapport de WWF, *opp. cit.*, p.24.

elle obtenu que 16 signatures? De prime abord, cela ne semble pas refléter ce que les Etats ont voulu en majorité manifester en permettant l'adoption du texte. L'étape de la signature précédant la phase de la ratification, authentifie le texte de la Convention qui a été adoptée. La signature révèle le consentement des Etats à consacrer le contenu du texte convenu au terme du processus de négociation. Passée l'étape de la signature, cela signifie que le texte ne pourra désormais être modifié que par le consentement de l'ensemble des parties. Il se peut que ce soit cet aspect définitif qui ait rendu les Etats hésitants. C'est donc que, malgré son adoption, il existerait des insatisfactions quant aux dispositions de la Convention en l'état après les négociations. Une majorité d'Etats se sont mis d'accord en principe sur la nécessité d'adopter un instrument global mais dont finalement un grand nombre ne serait pas satisfait par les dispositions arrêtées, soit le contenu de la CNY elle-même. L'idée d'une Convention globale convient aux Etats, mais l'entente sur la manière et les moyens définis pour y parvenir est manifestement plus complexe. Une perspective mise en relief par A. Guzman lorsqu'il affirme que « tous les Etats s'accordent sur le fait qu'une coopération est nécessaire, mais ils sont en désaccord sur la façon dont cette coopération aura lieu »¹⁸.

Avant même de considérer le faible nombre de signatures, les abstentions et les votes contre l'adoption de la CNY constituent déjà des **signes à interpréter**, invitant à penser que quelque chose d'essentiel a bloqué lors du processus de négociation. On relève 27 abstentions¹⁹, 31 Etats absents lors des négociations et 3 votes contre l'adoption du texte. Un vote négatif est la manifestation d'une prise de position de rejet à l'égard de l'adoption du texte de la CNY²⁰. On s'éloigne ici de la perspective globale esquissée jusqu'alors. Or « si rien n'est fait pour améliorer la gouvernance juridique des eaux transfrontières, il est probable que les Etats ne parviendront pas à coopérer et à gérer de manière intégrée les cours d'eau internationaux »²¹. Si donc certains Etats ne sont pas disposés à favoriser l'entrée en vigueur de la CNY, c'est peut-être que leur attitude ne témoigne pas de la **perception d'une telle nécessité**. Il se pourrait que certains Etats ne voient pas dans l'amélioration du droit international de l'eau une nécessité. Ou peut-être que certains Etats ont une perception bien particulière de la coopération, tranchant avec la détermination qui en est faite dans la CNY qui insiste sur l'idée d'une « obligation générale de coopérer »²². Peut-être que certains Etats recherchent autre

¹⁸« All states agree that some cooperation is needed, but they disagree on how that cooperation will take place », dans T. GUZMAN (A.), *opp.cit.*, p.155.

¹⁹ Le Rapport de WWF fait état de 26 abstentions, *opp. cit.*, p.24.

²⁰ « Le 21 mai 1997, après de longues discussions sur le projet d'articles de la CDI, amendé par le Groupe de travail, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention par la Résolution 51/229 » [notre traduction], dans SALMAN (M.A. S.), « The United Nations Watercourses Convention Ten Years Later: Why Has its Entry into Force Proven Difficult? », *Water International*, vol. 32, issue 1, 2007, p. 4.

²¹ Rapport de WWF, *opp.cit.*, p.9.

²² Article 8, CNY, *opp.cit.*

chose qu'à résoudre, à travers l'élaboration d'un instrument juridique global, le problème découlant du processus de coordination riverains d'amont vs. riverains d'aval relatif à la coopération de l'eau, et qu'ils manifestent ainsi d'autres perceptions et d'autres interprétations de la CNY et de la coopération de l'eau que celle d'une gestion multilatérale, intégrée de la ressource.

Nous entendons par **processus de ratification et d'adhésion** le cheminement menant progressivement vers l'entrée en vigueur potentielle d'un instrument juridique contraignant, considérant un ensemble de démarches à réaliser en vue de parvenir à ce résultat. Pour répondre au pourquoi, on s'intéressera donc fondamentalement au comment, notamment sur la façon dont les négociations se sont déroulées — quelles perceptions de la coopération de l'eau ces débats interétatiques au sein du Groupe de travail ont-ils reflété? Un autre aspect fondamental à considérer est la coordination amont-aval des Etats. Les deux processus, coordination et ratification, sont liés et dépendent de la perception que les Etats ont de la coopération de l'eau. Guzman rappelle que « dans la plupart des situations, les Etats ne font pas appel à des accords formels pour résoudre leur problème de coordination »²³. Manifestement, en adoptant la CNY avec une majorité considérable²⁴, les Etats ont fait le choix de recourir à un instrument formel²⁵ pour régler les problèmes de coordination découlant de l'utilisation des cours d'eau internationaux. Il existe un lien entre la conception de la coopération de l'eau façonnée par cette coordination, « la coopération exigeant que [les Etats] coordonnent leurs actions »²⁶, et l'engagement de l'Etat, soit son choix de s'inscrire dans le cadre coopératif contraignant que représenterait pour lui la CNY s'il décidait de la ratifier. « Pour appréhender le comportement des Etats, il est nécessaire de modéliser les préférences des Etats »²⁷ ; il s'agit donc de voir comment le comportement des Etats quant à la gestion des eaux internationales, notamment à travers l'état de leurs relations diplomatiques, est révélateur de leur choix de ratifier ou pas la CNY. Le processus de ratification et d'adhésion agit comme un révélateur des préférences des Etats concernant la Convention. Aussi, sous cet angle préférentiel, une question de recherche plus spécifique se dégage :

Quelles préférences étatiques le processus d'entrée en vigueur relatif à la Convention de New York traduit-il?

²³ « In most situations, states do not use formal agreements to resolve coordination problems », dans T. GUZMAN (A.), *opp.cit.*, p.27.

²⁴ *Supra*, note 17.

²⁵ Une source juridique formelle est contraignante.

²⁶ «The[re] are games in which all players have an incentive to cooperate, but cooperation requires that they coordinate their action », dans T. GUZMAN (A.), *opp. cit.*, p.26.

²⁷ « To evaluate state conduct, it is necessary to model the preferences of states », dans T. GUZMAN (A.), *Ibid.*, p.155.

Ceci nous pousse à considérer le contenu²⁸ et la forme de la CNY. Les causes qui permettent de comprendre la réalité du processus d'entrée en vigueur de la CNY sont-elles spécifiquement relatives à la rédaction du texte de la CNY ou sont-elles davantage expliquées par d'autres causes, rendues compréhensibles par des éléments qui ne sont pas déterminables à la seule lecture de la CNY? Puisque l'« Etat est libre de ratifier ou non le traité »²⁹, d'une certaine façon, « un Etat trouvera toujours une raison valable à ses yeux pour refuser de s'engager. »³⁰. En cela, le processus de ratification et d'adhésion de la Convention échapperait à ses rédacteurs³¹, une part d'imprévisibilité de la réception du texte par les Etats opérant, si bien qu'au-delà de la seule considération de la rédaction de ce texte, il existerait des préférences étatiques singulières et stratégiques à même d'expliquer les hésitations ou le refus de certains de s'engager en ratifiant la CNY. L'objectif de notre étude est donc de chercher à comprendre ces préférences étatiques à l'égard de la CNY à travers l'analyse des **perceptions** des Etats, ainsi que de manière plus générale, l'**interprétation** car la compréhension qui est donnée de la CNY, que ce soit par les Etats eux-mêmes, la CDI et ses rédacteurs, ou encore la doctrine relative à cette Convention et au droit international de l'eau, serait finalement plus que toute autre chose une affaire d'interprétation.

§3. La question de la position amont- aval des Etats, fondement de l'approche explicative récurrente du processus d'entrée en vigueur de la CNY.

Première acception déterministe entrant en ligne de compte, l'appréhension quasi systématique de la compréhension des préférences des Etats relatives à cette Convention à travers leur position en amont ou en aval, comme si l'analyse de ce facteur pouvait permettre d'expliquer automatiquement l'ensemble de ces préférences. Il suffirait de connaître la position géographique d'un Etat sur un cours d'eau pour comprendre sa position (point de vue) sur le processus de ratification et d'adhésion de la CNY. Concernant la question de l'eau, le problème de coordination se rapporte à la relation amont-aval des Etats. Un Etat en amont d'un fleuve se trouve à sa source, à l'inverse d'un Etat en aval. L'amont représente la « partie d'un cours d'eau qui est du côté de la source, par rapport à un point considéré »³², tandis que

²⁸ « there is something in it for everyone », MC CAFFREY (S.), "The UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls", *opp.cit.*, note 8.

²⁹ COT (J-P.), « La bonne foi et la conclusion des traités », 1968, p.150, consulté le 04 juillet 2013.

<http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201968/RBDI%201968%20-%201/Etudes/RBDI%201968.1%20-%20pp.%20140%20%C3%A0%20159%20-%20Jean-Pierre%20Cot.pdf>

³⁰ Ibid.

³¹ En l'occurrence, dans le cas de la CNY, la CDI chargée de rédiger le projet d'articles soumis au Groupe de travail, à savoir les Etats.

³² Le Petit Larousse illustré, 2013.

l'aval est la « partie d'un cours d'eau comprise entre un point quelconque et l'embouchure ou le confluent »³³. Puisqu'ils sont plusieurs à partager une même ressource dans un même espace donné, les Etats devront se coordonner pour parvenir à un tel partage. Aussi, « les Etats peuvent utiliser le droit international pour jouer un rôle dans les jeux de coordination »³⁴. Pour beaucoup d'auteurs, ce problème de coordination impliquerait la cristallisation d'oppositions préférentielles étatiques. Il est plus confortable de raisonner ainsi, autour d'un référent bien constitué mais la réalité nous montre que ces préférences communément identifiées ne sont pas systématiques. Selon A. Taithe « il n'est pas question de nier que le partage de l'eau douce peut générer des discordes. La relation amont-aval cristallise d'ailleurs l'essentiel des tensions inter-étatiques ». Nous entrons en désaccord avec la deuxième partie de l'affirmation selon laquelle c'est la relation amont-aval qui explique l'essentiel des tensions sur l'eau. Au cours de notre étude, nous tenterons de nuancer le recours au référent amont-aval pour expliquer les préférences des Etats sur l'eau car il n'est pas nécessairement l'ingrédient le plus important à la compréhension de la coopération ou de la non-coopération hydropolitique.

§4. La théorie d'interprétation juridique dominante : une approche réductrice du processus d'entrée en vigueur de la CNY.

Il existe un lien entre le déterminisme s'opérant autour de la position amont-aval des Etats et celui s'organisant autour d'une focalisation sur deux dispositions clefs de la CNY. Il s'agit de l'article 5 consacré au principe d' « utilisation et de participation raisonnables et équitables » et de l'article 7 réservé au principe d' « obligation de ne pas causer de dommages significatifs ». Les Etats en amont prendraient en compte l'article 5 pour faire valoir leurs intérêts relativement à la question de la coopération de l'eau étant donné que cet article les favoriserait, tandis qu'en ce qui concerne les Etats en aval, c'est l'article 7 qui leur serait plus avantageux. On serait alors susceptible de comprendre les préférences des Etats relativement à la CNY et à la coopération de l'eau grâce à la simple considération de la position géographique des Etats et de l'article qui « correspond » à cette position. D'après J. Sohnle, à propos des articles 5 et 7, c'est « leur relation [qui] a déterminé la position prise par de nombreuses délégations à l'égard de l'ensemble de la future Convention

³³ Ibid.

³⁴ T. GUZMAN (A.), *How international law works. A rational choice theory*, opp.cit, p.126.

(...) »³⁵. Selon nous, cette considération est largement insuffisante, voire inopérante pour comprendre les préférences des Etats relatives à la CNY.

Cette focalisation sur l'opposition traditionnellement déterminée entre les dispositions 5 et 7 de la CNY amène à penser que cette-dernière est contradictoire et créatrice d'incertitudes, certaines interrogations et titres évocateurs attestant de cette tendance³⁶. La CNY est couramment jugée incohérente, puisque rédigée en termes flous, présentant un texte « trop ambigu »³⁷ avec entre autres les règles coutumières 5 et 7 « s'avèr[ant] souvent contradictoires dans beaucoup de tentatives de gestion intégrée de la ressource en eau »³⁸. A ce titre, J. Sohnle la nomme la « géante contrariante »³⁹. Considérant la dimension contradictoire⁴⁰ de la CNY, F. Lasserre estime que "(...) alors que la Convention insiste fortement sur la nécessité de coopérer pour régler d'éventuels litiges, elle souligne la relativité de ses principes (...) et introduit aussi une contradiction implicite qui complique tout recours au droit comme instrument de règlement de ces litiges: il est bien évident que tout Etat qui demande un nouvel usage qu'il estime équitable se verra opposer l'argument, par les autre »⁴¹. Pourtant, il n'y a rien d'évident dans l'interprétation que font les Etats des dispositions de la CNY, ni dans le fait que c'est parce que « trop de doctrines opposées sont déjà constituées, et trop d'incertitudes existent quant à la définition exacte de la notion d'usage équitable (...) »⁴² que la Convention ne serait pas en vigueur. D'autres auteurs soulignent la dimension contradictoire présumée de la CNY, étant entendu que « les Etats en amont privilégient le principe de l'utilisation équitable, puisque cela leur donne une plus grande latitude pour une exploitation additionnelle de leurs cours d'eau, notamment dans le cas où les pays en aval ont déjà intensivement procédé à l'exploitation du cours d'eau international. Les Etats en aval préfèrent protéger leurs utilisations existantes, par l'obligation de ne pas causer de

³⁵ SOHNLE (J.), « Comment mettre au monde une géante contrariante », *Géopolitique*, Histoires d'eau, n°107, 2009, p. 86.

³⁶ « Une Convention contradictoire? », dans « *La Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* », in LASSERRE (F.), DESCROIX (L.), *Eaux et territoires, Tension, coopération et géopolitique de l'eau*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p.131.

³⁷ LASSERRE, (F.), *L'eau, enjeu mondial. Géopolitique du partage de l'eau*, opp.cit, p.137.

³⁸ GOUBA (A.), HALLER (N.), LEMASSON (K.), MENGER (L.) (éd.), *Eau et paix au Moyen- Orient. La mer à boire : une solution durable?*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.53.

³⁹ « Sa mise au monde se présente comme un acte pénible étant donné qu'elle va héritée de prédispositions contrariantes », dans SOHNLE (J.), « Comment mettre au monde une géante contrariante », opp.cit, p. 81-89.

⁴⁰ « Deus principes contradictoires », dans LASSERRE (F.), BOUTET (A.), « Le droit international réglera-t-il les litiges du partage de l'eau ? Le bassin du Nil et quelques autres cas (Note) », *Études internationales*, vol. 33, n° 3, 2002, p. 512.

⁴¹ LASSERRE (F.), DESCROIX (L.), *Eaux et territoires, Tension, coopération et géopolitique de l'eau*, opp.cit, p.131.

⁴² Ibid, p.133.

dommages⁴³. Ainsi, les préférences des Etats sont majoritairement déterminées sous le signe de cette contradiction entre deux dispositions. Nous verrons en quoi la relation amont-aval est au contraire à concevoir sous l'angle de l'interdépendance, et les articles 5 et 7 sous celui de la complémentarité.



Partie I : Mise en cause de l'interprétation doctrinale dominante du processus d'entrée en vigueur de la CNY

Afin d'appréhender le comportement Etats relativement au processus d'entrée en vigueur de la CNY, il est tout d'abord nécessaire de spécifier l'interprétation⁴⁴. Interprétation vient du latin *interpretatio*, « expliquer, éclaircir ». De manière générale, l'interprétation « englobe l'ensemble des opérations nécessaires pour rendre les règles de droit susceptibles d'application dans le concret »⁴⁵. Pour qu'elle soit susceptible d'être utilisée pour la résolution de cas concrets en hydropolitique, l'interprétation de la CNY doit remplir des fonctions d'utilité en permettant l'application de ses dispositions. Or si, comme il l'est très souvent avancé la concernant, la CNY est incohérente, contradictoire et ambiguë de façon inhérente, alors cette application risque d'être irréalisable. Et il serait alors justifié de voir dans cette perspective une des raisons majeures pour lesquelles les Etats auraient hésité ou refusé de prendre part au processus de ratification et d'adhésion de la CNY. Outre la définition générale de l'interprétation ci-dessus, il est intéressant de disposer de définitions plus spécifiques. Celle de G. Cornu nous indique que l'interprétation est cette « opération qui consiste à discerner le véritable sens d'un texte obscur ; désigne aussi bien les éclaircissements donnés par l'auteur même de l'acte (loi interprétative, jugement interprétatif), que le travail d'un interprète étranger à l'acte (interprétation doctrinale, interprétation judiciaire d'une convention, (...)). »⁴⁶. Et de préciser cette définition, l'interprétation

⁴³ DAUDY (M.), *Le partage des eaux entre la Syrie, l'Irak et la Turquie, Négociation, sécurité et asymétrie des pouvoirs*, Paris, CNRS éditions, 2005, p.107.

⁴⁴ Pour plus de détails, voir les Annexes II, III et IV.

⁴⁵ PESCATORE (P.), *Introduction à la science du droit*, Luxembourg, Office des imprimés de l'Etat, 1960, p.326.

⁴⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 9^{ème} édition, 2011.

« désigne par ext. la méthode qui inspire la recherche (l'interprétation littérale⁴⁷ s'attache à la lettre du texte ; (...) téléologique, elle se règle sur la finalité de la norme) »⁴⁸. Nous comprenons qu'interpréter, c'est rendre compréhensible, éclairer les zones d'ombre d'un texte. La seconde définition spécifique que nous retenons est la suivante : « au sens le plus étroit, interpréter signifie préciser le sens d'une expression linguistique dans l'hypothèse où celle-ci suscite un doute dans l'abstrait ou dans une situation concrète de communication. (...) au sens le plus large, l'interprétation juridique vise l'ensemble des opérations mentales nécessaires à la solution des cas d'espèce à l'aide des données juridiques faisant autorité »⁴⁹. L'interprétation peut servir à résoudre un cas concret. Chaque situation puisqu'elle est unique, peut-être sujette à interprétation, d'où la grande difficulté de réaliser un texte juridique global. Il ne saurait exister de sens clair du texte : il existe seulement un texte que l'on est contraint d'interpréter. Une fois interprété, ce texte devient une norme⁵⁰. Quand un interprète « déclare que la norme juridique en question est claire ou ambiguë, il a déjà interprété la [norme] »⁵¹. Dans le cas de notre étude, relativement à l'interprétation Etats du Projet d'articles de 1994⁵² de la CDI, là où un Etat A interprètera un article d'une certaine façon, en accord avec ses préférences sur la coopération de l'eau, l'Etat B exprimera une autre lecture, ses intérêts étant potentiellement différents de ceux de l'Etat A. Le point de vue de l'acteur est donc essentiel. La position doctrinale selon laquelle le texte de la CNY est fondamentalement contradictoire et ambigu, et créateur d'**incertitudes** en conséquence, est-elle réellement effective ? Sur quelles interprétations est-elle fondée ? Quels points de vue ces interprétations révèlent-elles et par quels Etats en particulier sont-ils exprimés ?

I. Une Convention incohérente et contradictoire seulement en apparence

La position doctrinale dominante considère que la CNY est incohérente. En témoigne l'observation suivante : « l'Inde, pays à la fois en amont et en aval, s'est abstenue lors du vote, de même que le Pakistan. L'abstention du Pakistan, pays en aval, paraît surprenante »⁵³. Si l'on part du principe que la relation amont-aval des Etats n'implique rien de foncièrement déterministe, cela n'a en réalité rien de surprenant. On

⁴⁷ Pour une appréhension plus ample de ce qui différencie les interprétations opposées que sont les interprétations de type littérale et téléologique, voir l'Annexe III.

⁴⁸ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, opp.cit.

⁴⁹ OST (F.) VAN DE KERCHOVE (M.), « Interprétation », *Archives de philosophie du droit*, tome 35, 1990.

⁵⁰ Voir les Annexes II et IV, le « Principe moderne » de Driedger synthétisant les 4 méthodes juridiques d'interprétation.

⁵¹ BEAULAC (S.), *L'interprétation de la Charte: reconsidération de l'approche téléologique et réévaluation du rôle du droit international*, 27 S.C.L.R (2d), 2005, p.42.

⁵² *Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et commentaires relatifs* [1994], CID, reproduit dans l'Annuaire de la Commission du droit international, volume II (2), 1994.

⁵³ LAMBALLE (A.), *L'eau en Asie du Sud: confrontation ou coopération?*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.16.

est naturellement surpris lorsqu'on l'on est attaché à un référent et qu'il s'avère tout à coup inopérant pour expliquer un phénomène, en l'occurrence la formation des préférences étatiques relatives au processus d'entrée en vigueur de la CNY. Nous supposons que la CNY n'est pas contradictoire en soi mais qu'il s'agit plutôt d'une interprétation particulière qui amène à la qualifier comme tel, et que cela constitue une réduction interprétative de type littérale favorisant une telle qualification du texte. Les raisons des difficultés du processus d'entrée en vigueur sont donc à chercher ailleurs, notamment à travers la considération du caractère généraliste de la CNY. La CNY n'est pas contradictoire, elle est interprétée comme étant contradictoire (A), ce qui invite à élargir la perspective à d'autres interprétations plus à même d'expliquer le processus de ratification et d'adhésion de la CNY (B).

A. L'interprétation dominante ou d'un déterminisme doctrinal peu souhaitable

Si beaucoup d'auteurs considèrent que cette Convention est contradictoire, c'est surtout parce qu'une attention particulière est portée aux deux principes perçus comme « opposés » et relatifs aux articles 5 et 7. L'interprétation qui est communément faite entre l'existence de ces deux dispositions d'une part et la position amont-aval des États d'autre part, nous semble insatisfaisante car elle induit la systématisation d'un lien entre cette position géographique des États et l'interprétation de la CNY, à savoir une interprétation de type littérale qui empêche de lire ces deux dispositions non seulement l'une à la lumière de l'autre mais également à la lumière des autres dispositions de la CNY, à l'inverse d'une interprétation systématique⁵⁴. Or ceci réduit considérablement la portée de la compréhension des préférences étatiques à l'égard de la Convention et donc de son processus d'entrée en vigueur. Pourtant, cette détermination de l'opposition entre les articles 5 et 7 est devenue si systématique que certains auteurs n'hésitent pas à parler d'**écoles opposées et irréconciliables**⁵⁵, celle de l'utilisation équitable et celle des dommages, et considèrent que c'est ce qui expliquerait que la CNY ne soit pas en vigueur. Selon nous, ce n'est pas tant la considération dominante selon laquelle la Convention serait incohérente et contradictoire en soi (contenu, forme) et la simple prise en considération de la position amont-aval des États qui permettrait de comprendre que le processus d'entrée en vigueur de la CNY soit relativement long, mais bien la façon dont les États perçoivent respectivement la question de

⁵⁴ Voir l'Annexe III spécifiant les méthodologies juridiques d'interprétation.

⁵⁵ MC CAFFREY (S.), "The UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls" in *Conflict Prevention and Resolution in Water Systems*, *opp. cit.*, p.187.

la coopération. Or il existe plusieurs appréhensions possibles de la coopération. Notamment du fait de leur situation hydrographique propre, tous les Etats n'auront pas nécessairement la même perception de la coopération et ce, qu'ils se trouvent en amont ou en aval.

En réalité, ce qui existe avant tout, c'est un ensemble de dispositions formant une unité cohérente et non une juxtaposition de dispositions dont on pourrait aisément isoler le sens et l'interprétation. En considérant essentiellement le facteur amont-aval et avec lui, les dispositions 5 et 7 « correspondantes », on fait abstraction de cette unité du texte de la CNY. Une interprétation littérale correspond à une approche fondée sur la lettre d'un texte, c'est-à-dire à la « teneur littérale d'un acte » et au « contenu d'un écrit »⁵⁶, ce qui s'oppose à une interprétation moins rigide fondée sur l'esprit, soit sur l' « idée qui anime une règle et qui a vocation à guider son interprétation »⁵⁷, selon une « inspiration fondamentalement voisine de l'intention du législateur, mais plus objective et non nécessairement figée (l'esprit d'une institution peut évoluer) (...) »⁵⁸. Une interprétation fondée sur l'esprit d'un texte permet donc une plus grande adaptation au contexte, sans pour autant négliger le contenu du texte⁵⁹, et peut favoriser un rapprochement avec une perspective interprétative téléologique⁶⁰. La focalisation sur la lettre des articles 5 et 7, à défaut de les considérer dans leur **relation**, ainsi qu'à la lumière des autres dispositions de la CNY (lecture systématique⁶¹) induit un déterminisme doctrinal école amont vs. école aval qui ne fait le « lien » entre les deux articles que sous le signe de l'opposition. Or, différent ne veut pas nécessairement dire opposé. Affirmer cette opposition automatique entre les dispositions 5 et 7 correspond déjà à une interprétation. Il n'y a rien en soi qui oppose foncièrement ces deux articles de la CNY. Au contraire, les deux articles présentent entre autres, une dimension écologique commune. Elle est peut-être plus évidente dans le cas de l'article 7 puisqu'il fait état d'une interdiction déjà bien établie en droit international de l'environnement, soit la prohibition des pollutions transfrontières (dommage écologique), mais l'article 5 §1 mentionne la nécessité de garantir les « avantages optimaux et durables » de la ressource et « les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau »⁶². De plus, l'article 6 §1(a) prend en compte les « facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres

⁵⁶ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, opp.cit.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Pour plus de précision, voir l'Annexe III.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Article 5§1, CNY, opp.cit.

facteurs de caractère naturel »⁶³. En observant les articles 5 et 7, sans camper automatiquement sur le référent déterministe amont-aval consacré à travers les deux écoles doctrinales, il est possible de prendre toute la mesure des liens existants entre les deux dispositions.

L'interprétation potentielle de la Convention en est élargie, sans pour autant perdre de vue l'essence du texte. En cela, une **interprétation systématique** nous semble essentielle pour une meilleure compréhension du contenu de la CNY. L'article 7 § 2 dispose : « lorsqu'un dommage significatif est néanmoins causé à un autre Etat du cours d'eau, les Etats dont l'utilisation a causé ce dommage prennent, en l'absence d'accord concernant cette utilisation, toutes les mesures appropriées, en prenant en compte comme il se doit les dispositions des articles 5 et 6 et en consultation avec l'Etat affecté, pour éliminer ou atténuer ce dommage et, le cas échéant, discuter de la question de l'indemnisation »⁶⁴. Il est bien fait état, dans le cas où un dommage serait causé, de la nécessité de considérer les articles 5 et 6, c'est-à-dire ceux relatifs à l'utilisation équitable. L'article 7 est donc bien à lire à la lumière de l'article 5 : leur opposition est ici inopérante. Aussi, ancrer leur relation sous le signe de cette opposition nous semble à la fois inadéquat et peu souhaitable. Pis, une telle opposition remet en cause la possibilité d'une actualisation des objectifs de la Convention, à savoir fournir un cadre juridique pour le partage et la gestion durable, pacifique et coopérative des cours d'eau internationaux. Si donc d'autres interprétations sont possibles que celle marquée du signe de l'opposition, il se peut que les principaux intéressés, c'est-à-dire les Etats, interprètent différemment la CNY eux-mêmes. Pourquoi se focaliseraient-ils tous essentiellement sur cette opposition pour faire leur choix relativement au processus de ratification et d'adhésion ? Pourquoi ce choix serait-il nécessairement déterminé par cette interprétation de type antinomique ? Il n'y a là rien d'évident, les préférences des Etats étant autrement plus complexes à comprendre, ce que notre analyse tendra à démontrer tout au long de notre étude.

Une interprétation systématique des dispositions 5 et 7, cette fois non plus seulement entre elles deux mais **avec les autres dispositions** de la CNY, nous permet d'échapper d'autant mieux à une réduction de la compréhension des préférences étatiques relatives au processus d'entrée en vigueur. Selon F. Lasserre, « c'est principalement l'interprétation de la notion d'usage équitable de l'article 5 qui empêche de recourir au texte

⁶³ Article 6§1 (a), CNY, opp.cit.

⁶⁴ CNY, opp.cit.

de la Convention comme fondement de la coopération »⁶⁵. La conception de la coopération par les Etats est elle-même si diversifiée et complexe — et nous le verrons en particulier dans la Partie II — qu'estimer qu'une seule notion, qui plus est déjà mobilisée par la jurisprudence⁶⁶, consacrerait l'impossibilité de recourir au texte de la CNY pour poser les bases d'un cadre juridique à la coopération de l'eau, nous semble tout à fait excessif. Ce n'est pas la notion en tant que telle qui pose problème mais plutôt le manque de perspectives la rendant compréhensible et pertinente au regard du reste de la CNY. Cette notion ne saurait expliquer à elle seule le fait que la Convention présente des difficultés à entrer en vigueur, à commencer par le fait que l'interpréter de façon isolée ne nous est que peu utile dans l'appréhension de son contenu. Isoler les notions agit davantage comme une abstraction que comme un motif opérant à l'heure de les rendre applicables à des cas concrets. A tort, « on pense communément que seuls les riverains en amont peuvent causer des dommages aux riverains en aval en affectant la quantité et la qualité du flux des eaux qui parvient à ces derniers. On ne réalise généralement pas que les riverains en aval peuvent également causer du tort aux riverains en amont en gênant leurs utilisations futures de l'eau à travers un usage prioritaire et la réclamation de droits de disposer de cette eau »⁶⁷. Si donc cette interdépendance dans la provocation d'un dommage est effective, alors l'interprétation figée des dispositions 5 et 7 présumées opposées, les Etats en aval étant censément favorisés par l'article 7 tandis que ceux en amont sont supposés brandir l'article 5 pour faire valoir leurs intérêts sur l'eau, n'est pas adaptée à la compréhension du contenu de la CNY. A l'inverse, un auteur comme M.A. Salman évoque la nécessité de relier le principe de l'utilisation équitable et l'obligation de ne pas causer de dommages à la notion d' « obstacle/ entrave potentielle à de utilisations futures »⁶⁸. En effet, il estime que cette dernière constitue « un important, quoique généralement non compris, principe du droit international de l'eau qui établit un lien clair entre le principe d'utilisation équitable et raisonnable, et l'obligation de ne pas causer de dommage. Néanmoins, il convient de noter qu'il existe une prise de conscience certes graduelle mais croissante par certains pays du lien entre les deux principes, ce qui constitue un premier pas vers la compréhension du principe d'« obstacle potentielle à des utilisations

⁶⁵ LASSERRE (F.), *L'eau, enjeu mondial. Géopolitique du partage de l'eau*, opp.cit, p.137.

⁶⁶ La notion d'usage équitable a déjà été utilisée par la Cour internationale de justice dans l'*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros, Hongrie c. Slovaquie*, [25 septembre 1997], CIJ.

⁶⁷ "It is commonly believed that only upstream riparians can harm downstream riparians by affecting the quantity or quality of water flow to them. It is not generally realized that downstream riparians can also harm upstream riparians by foreclosing their future uses of water through the prior use of, and the claiming of rights to such water", dans SALMAN (M.A. S.), "Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses", *Water international*, vol. 35, n°4, 2010, p.350.

⁶⁸ Ibid.

futures »⁶⁹. L'auteur prend l'exemple de l'Ethiopie qui depuis sa protestation relative à l'accord du Nil de 1959 passé entre l'Egypte et le Soudan, a régulièrement manifesté son opposition aux projets de ces deux pays sur le fleuve. L'Ethiopie, Etat d'amont, estime que les projets entrepris par ses voisins riverains pourraient compromettre à l'avenir son utilisation des eaux du Nil. La progressive compréhension de la notion des utilisations futures, ainsi que celle de sa relation avec le principe de l'utilisation équitable aboutissent à la prise en compte de ce lien juridique⁷⁰ ; en témoigne la *Charte de l'eau du fleuve Sénégal* en son article 4. Ainsi, le Groupe de travail, en dépit des divergences qui l'animaient, aurait pris conscience de cette réalité dans la mesure où il « a traité comme un tout les problèmes inhérents aux articles 5 et 7 du projet de la CDI⁷¹ ».

Par la mise en relation des trois grands principes de la CNY, soit l' « utilisation et la participation équitables et raisonnables », l' « obligation de ne pas causer de dommages significatifs » et « l'obligation de coopérer », les facteurs d'opposition, de contradiction et d'incertitude caractérisant communément la CNY sont soudainement émoussés. L'obligation générale de coopérer à l'article 8 §1 dispose que « les Etats du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel et de la bonne foi en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international »⁷², et l'article 5 rappelle les « exigences d'une protection adéquate du cours d'eau »⁷³. En accord ici avec une *Présomption de l'effet utile*⁷⁴, le fait que le terme « protection » revienne à plusieurs reprises dans ces articles n'est pas anodin et signifie qu'une préoccupation écologique est transversale à l'ensemble de la CNY — même si des articles y sont consacrés plus spécifiquement dans la 4^{ème} partie de la Convention, intitulée « protection, préservation et gestion ». D'autre part, la liste des critères d'une utilisation équitable à l'article 6 §2 nous éclaire dans sa relation avec l'article 8: « dans l'application de l'article 5 ou du paragraphe 1 du présent article, les Etats du cours d'eau intéressés engagent, si besoin est, des consultations dans un esprit de coopération »⁷⁵. En effet, sans esprit de coopération, il ne saurait y avoir de partage effectif de l'eau. Pour déterminer ce qui est raisonnable et équitable, la liste « de

⁶⁹ « This is an important, albeit not widely understood, principle of international water law which establishes a clear linkage between the principle of equitable and reasonable utilization, and the obligation not to cause harm. It should be noted, nonetheless, that there is a gradual but growing realization by some countries of the linkage between the two principles, which is a first step in understanding the concept of “potential foreclosure of future uses”⁶⁹, Ibid.

⁷⁰ “(...) an understanding of this concept has been recently in some recent treaties”, Ibid.

⁷¹ CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », *opp.cit.*, p.775.

⁷² CNY, *opp.cit.*

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Voir l'Annexe IV.

⁷⁵ Article 6§2, CNY, *opp.cit.*

tous les facteurs importants doit être considérée ensemble et une conclusion aboutie sur la base de l'ensemble »⁷⁶. Une interprétation figée de type littérale serait donc peu souhaitable. La mise en relation des dispositions est essentielle à une meilleure compréhension de l'esprit de la CNY, sans quoi l'on aboutirait à un non-sens d'une Convention pour laquelle on trouverait alors de réelles justifications à la stigmatisation de son incohérence fondamentale. L'article 5 §2⁷⁷ synthétise la concordance des exigences de l'utilisation raisonnable et de protection puisqu'exposer l'eau aux pollutions risque de causer une diminution de l'accès à l'eau. Or, sans coopération, il n'y a pas de protection possible de la ressource, puisque précisément, l'eau est une ressource transnationale dont les pollutions peuvent traverser les frontières (article 7). Pour que sa protection soit globale et effective, il faut donc passer par la coopération.

B. Pour une approche interprétative téléologique empreinte de pragmatisme

Puisqu'il est souvent considéré que la CNY est rédigée en termes flous et ambigus, cela faciliterait une **diversité interprétative** qui, on peut le penser de prime abord, concourrait à l'affaiblissement de la compréhension de l'instrument juridique. Les termes dans lesquels un texte juridique est formulé importent. Une vision que les rapports réalisés par l'UNESCO sur la question du partage des eaux internationales consacre : « des termes clairs, précis et non ambigus favorise la mise en application et concourt à éviter les disputes sur l'interprétation de l'accord. (...) Très souvent, des controverses juridiques ou une simple mauvaise compréhension touchant le domaine des eaux transnationales provient d'interprétations différentes de la détermination de la portée des dispositions du traité (...) »⁷⁸. Cependant, la potentialité de multiples interprétations ne signifie pas que la CNY est contradictoire et incohérente en soi mais simplement généraliste, comme beaucoup de normes formelles globales. A l'inverse d'un carcan interprétatif doctrinal, différentes interprétations sont possibles et avec elles, une marge de compréhension différente du processus d'entrée en vigueur de la CNY. L'article 5 §1 de la CNY dispose : « les Etats du

⁷⁶ "Similarly, the Article clarifies that in determining what is reasonable and equitable use, all relevant factors are to be considered together and a conclusion reached on the basis of the whole.", dans SALMAN (M.A. S.), "The United Nations Watercourses Convention Ten Years Later: Why Has its Entry into Force Proven Difficult?", *opp.cit.*, p.5.

⁷⁷ Article 5 §2 : « les Etats du cours d'eau participent à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. Cette participation comporte à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau et le devoir de coopérer à sa protection et à sa mise en valeur, comme prévu dans les présents articles », CNY, *opp.cit.*

⁷⁸ "Clear, precise, and unambiguous terms facilitate implementation and help to avoid disputes over interpretation of the agreement. (...) Quite often legal controversies or simple misunderstanding involving transboundary waters result from different interpretations of the treaty provisions determining scope (...)" dans VINOGRADOV (S.), WOUTERS (P.), JONES (P.), "The 1997 UN International Watercourses Convention", *Transforming potential conflict into cooperation potential: the role of international water law*, *opp.cit.*, p. 45-46.

cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. En particulier, un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les Etats du cours d'eau en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux et durables, (...) compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau ». L'exigence de protection du cours d'eau revêt une connotation écologique qui est logique : une utilisation non respectueuse de l'environnement aquatique serait-elle encore à l'image d'une utilisation raisonnable de la ressource? Sans doute que non. Or le principe de l'utilisation raisonnable correspond à l'objectif de la CNY. Il convient donc d'avoir une interprétation téléologique⁷⁹ qui participe à rendre visible cet objectif.

Nous avons vu que des éléments reliant les différentes dispositions de la CNY lui confèrent une certaine cohérence. Plutôt que la relation d'opposition, ce serait une relation de subordination voire d'absorption de ces dispositions qui permettrait de mieux rendre compte des préférences étatiques, selon une approche pragmatique⁸⁰. J. Sohnle a mis en évidence le fait que la « règle spécifique » de l'interdiction de causer des dommages (article 7), notamment formulée dans les Déclarations de Stockholm (1972) et de Rio (1992), a été « affaiblie » et ce au profit d'une « règle générale » qui lui serait supérieure (article 5)⁸¹. La référence aux articles 5 et 6 dans l'article 7 lui-même a pour effet d'aboutir au résultat suivant : « l'interdiction de causer un dommage significatif est (...) subordonnée au principe de l'utilisation équitable et raisonnable »⁸². Une perspective déjà perceptible lors des travaux préparatoires : « si l'on a évité de supprimer purement et simplement l'article 7, il ressort largement des travaux préparatoires intergouvernementaux tenus à New York en 1996 et 1997 que les considérations de l'article 7 sont subordonnés à l'article 5 »⁸³. La **règle générale** représente une **règle prioritaire** dans la mesure où elle est le reflet direct du but même de la CNY qui est d'« utiliser, de mettre en valeur, de conserver, de gérer et de protéger les cours d'eau internationaux, ainsi que d'en promouvoir l'utilisation optimale et durable au bénéfice des générations futures »⁸⁴. Le souci d'une utilisation raisonnable et équitable va de pair avec l'objectif d'utilisation optimale et durable, c'est-à-dire non excessif et conforme au bon sens que ce soit en termes de quantité (droit d'accès à l'eau et exigence sociale, satisfaction des besoins humains essentiels sans compromettre ceux des autres pays) ou d'un point de vue qualitatif (exigence sanitaire et écologique, préservation de l'eau des pollutions). Ceci

⁷⁹ Voir les Annexes II et III., Interprétation et méthodologie téléologique.

⁸⁰ Pour une meilleure compréhension de l'approche pragmatique, voir les Annexes II et IV.

⁸¹ SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, opp.cit, p.272.

⁸² CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », p. 779.

⁸³ SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, opp. cit, p.302.

⁸⁴ Voir le Préambule de la CNY.

concourt à la réalisation de l'objectif de développement durable fusionnant les dimensions sociale, économique et environnementale et prenant en considération l'avenir des populations. Comme le précise J. Sohnle, optimal ne signifie pas conforme à l'idée de profit mais ce qui est favorable au partage de l'eau. L'idée d'utilisation équitable et raisonnable dépasse donc largement, bien qu'elle la prenne fondamentalement en compte, la seule préoccupation écologique reflétée par la règle spécifique des dommages. Le rapprochement possible entre les deux notions du point de vue écologique nous rappelle qu'en fin de compte la règle spécifique représenterait en un sens, une application du principe d'utilisation équitable. Aussi, conformément à une interprétation téléologique consacrant la priorité de la poursuite de l'objet fondamental de la CNY, « la règle interdisant un dommage est absorbée par la règle de l'utilisation équitable »⁸⁵ et « devient un simple facteur qui précise la portée du principe plus général »⁸⁶, renvoyant notamment à l'article 6§1(a) mentionnant les critères d'une utilisation équitable. Des modifications allant dans le sens d'une absorption de la règle spécifique par la règle générale ont été effectuées lors des travaux préparatoires. Le Groupe de travail a substitué l'expression « compte tenu des dispositions des articles 5 et 6 » par « en prenant en compte comme il se doit les dispositions des articles 5 et 6 ». Une perspective englobant le dommage dans les aspects qui permettent de déterminer une utilisation équitable avait été proposée par le rapporteur spécial S.M. Schwebel à la CDI. Cette **perspective englobante** constitue une piste attestant du caractère généraliste de la CNY que nous analysons ultérieurement. Le but de la Convention est de permettre un partage effectif mais aussi de protéger l'accès à l'eau. Finalement, « la règle de l'utilisation équitable et raisonnable est un amalgame entre but et méthode »⁸⁷. Une méthodologie à la fois systématique et téléologique participe ainsi de la volonté de favoriser la réalisation de l'objectif de la Convention et l'application de l'ensemble de ses dispositions. L'article 5 serait donc tout à fait essentiel à la compréhension du texte de la CNY et « de même que dans les Règles d'Helsinki, le principe d'utilisation équitable et raisonnable est le principe fondamental et directeur de la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau »⁸⁸. Tous les auteurs et praticiens ne sont pas d'avis que c'est l'absorption qui prime, certains évoquant plutôt l'égalité entre les deux règles. Il s'agirait donc bien avant tout d'une question d'interprétation.

⁸⁵ SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, opp. cit, p.300.

⁸⁶ Ibid, p.302.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ « Accordingly, a careful reading of Articles 5, 6 and 7 of the Convention should lead to the conclusion that the obligation not to cause harm has indeed been subordinated to the principle of equitable and reasonable utilization. Hence, it can be concluded that, similar to the Helsinki Rules, the principle of equitable and reasonable utilization is the fundamental and guiding principle of the UN Watercourses Convention », dans SALMAN (M.A. S.), "The United Nations Watercourses Convention Ten Years Later: Why Has its Entry into Force Proven Difficult?", opp.cit, p.6.

Un autre aspect essentiel d'une approche téléologique, pour une meilleure compréhension du but de la CNY, repose sur la considération de l'article 8 §1, soit l'**obligation générale de coopérer**. Sur le fondement de cet article, « les Etats du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel et de la bonne foi en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international. »⁸⁹. Le rattachement avec l'objectif de la CNY, à savoir parvenir à une « utilisation optimale et durable » de la ressource et à son partage, est ici perceptible car il est fait mention de l'« utilisation optimale » et de la « protection » des cours d'eau. Il faut rappeler qu'il existe « (...) de nombreux accords distincts mais la plupart des ressources en eau transfrontalières demeurent insuffisamment protégées d'un point de vue juridique, (...) parce que les accords existants ne sont pas adaptés, ou encore parce que les États riverains concernés ne sont pas tous parties aux accords en question. Sans cette protection, il sera difficile voire impossible aux États de faire face de manière coopérative aux menaces actuelles et futures posées par la pression de l'homme et les changements environnementaux »⁹⁰. Aussi, la CNY « est donc plus pertinente que jamais. Sa ratification massive et sa mise en œuvre sont indispensables pour que les États puissent mettre en valeur et protéger de manière appropriée ces précieuses ressources en eau – aujourd'hui et à l'avenir »⁹¹. Les Etats perçoivent l'importance qui est donnée à la coopération, ce qui n'est pas étonnant puisque ce principe participe à la réalisation de l'objet de la CNY: pour pouvoir partager (l'eau), encore faut-il daigner coopérer. Cette prise de conscience croissante par les Etats de la nécessité d'une telle protection a sans doute joué en faveur d'une intensification récente du processus de ratification (relance en 2010, jusqu'à la ratification de la Côte d'Ivoire en 2014) car il n'en manque à ce jour plus qu'une seule pour que la CNY entre en vigueur. Elle est donc sans doute vouée à entrer en vigueur, ce qui représenterait un tour de force remarquable pour un instrument juridique communément jugé « incohérent » et « contradictoire ».

Une **perspective pragmatique**⁹² participe à la compréhension et à l'interprétation de la CNY. Elle met l'accent sur les conséquences de l'interprétation⁹³. Les facteurs listés à l'article 6 constituent des pistes favorisant la concrétisation de la notion d'utilisation équitable

⁸⁹ Article 8 §1, CNY, opp.cit.

⁹⁰ Rapport, « Tout ce que vous devez savoir sur la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux », WWF, opp.cit., p.1.

⁹¹ Ibid.

⁹² Pour une compréhension approfondie de la perspective juridique pragmatique, voir l'étude de ESKRIDGE (W.), FRICKEY (P.), « Statutory Interpretation as Practical Reasoning », *Stanford Law Review*, vol. 42, n° 321, 1990, p. 321-383.

⁹³ Voir l'Approche d'interprétation juridique « Pragmatique » dans l'Annexe IV.

et raisonnable. Comme le précise très justement J. Sohnle, « l'établissement de listes des différents critères pertinents pour l'application de la règle de l'utilisation équitable n'est pas nouveau » et cette liste « n'est pas très cohérente dans la mesure où les différents facteurs appartiennent à des sphères de catégories différentes »⁹⁴. En effet, l'article 6 mentionne des éléments aussi diversifiés que les besoins économiques et sociaux, la population, les facteurs géographiques et écologiques, ou encore la conservation. Pour autant, comme c'est souvent le cas dans la doctrine, il ne faudrait pas conclure trop hâtivement à l'incohérence de la CNY. La notion d'utilisation équitable présente un certain potentiel d'application effectif. Il ne s'agit pas « d'un principe qui n'est que pure notion théorique » mais qui est plutôt « issu d'une pratique hétérogène »⁹⁵. Cela se comprend notamment par la diversité des utilisations de l'eau et des impacts liés à ces dernières, au caractère multidimensionnel de la ressource, l'eau étant impliquée dans de multiples usages (domestique, agricole, industriel, etc). Ainsi, faire abstraction d'un des éléments cités et extraits de la liste, tels que les besoins économiques et sociaux ou encore l'effort de conservation de cette ressource vitale, pourrait sembler précisément déraisonnable et accuser d'un sérieux manque de lucidité sur les enjeux d'application et de gestion que représentent aujourd'hui les usages de l'eau dans leur ensemble. Par ailleurs, l'adjectif significatif a initialement été pensé à partir de la notion de pollution⁹⁶. Elle était déjà **interprétée de façon très large** dans le Projet d'articles de 1994⁹⁷. Il suffit d'une « modification quelconque de la qualité des eaux » pour qu'un dommage significatif soit potentiellement décrété. La prise en considération des conséquences d'une dégradation de la qualité de la ressource est ici très forte. L'approche pragmatique menée par la CDI tranche avec une Déclaration d'accord dans laquelle le Groupe de travail s'exprime: « le mot 'significatif' n'est pas employé dans le présent article ni dans aucune disposition de la présente Convention dans le sens de 'considérable' ». A trop chercher à adopter une approche littérale du texte — que peut bien signifier exactement le terme significatif ? Est-il synonyme de considérable ? — on en vient à une considération quasi absurde de sa lettre, ce qui aurait été évité si le Groupe de travail avait eu une interprétation davantage fondée sur l'esprit et l'objet du texte. Le **terme significatif** utilisé dans la CNY rappelle simplement un mot traditionnellement mentionné dans ce qui a trait aux pollutions transfrontières. L. Clafisch affirme que sur

⁹⁴ SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, opp. cit, p.312.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid, p.293.

⁹⁷ *Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et commentaires relatifs* [1994], opp.cit.

ce point, « le Groupe de travail aurait sans doute mieux fait d'observer le silence. Du point de vue de la méthode, la « déclaration » prend des allures de pétition de principe puisque le mot « significatif » y est défini par le mot « significatif », (...) ce qui n'assistera en rien les futurs interprètes de la Convention »⁹⁸. Ces négociations menées par le Groupe de travail au sujet du terme 'significatif' avaient davantage l'effet d'embrouiller la compréhension (conséquence négative de l'interprétation du terme) et donc le potentiel d'application du texte. A l'inverse, la CDI s'est employée à la rédaction d'un texte davantage cohérent et pertinent, si bien que la CNY « peut par exemple clarifier des dispositions ambiguës »⁹⁹. On observe donc une **inversion de perspective** par rapport à la pensée récurrente consacrant la CNY comme une Convention incohérente, contradictoire et ambiguë. Un rapport de WWF souligne qu'il existe « des exemples de cas que la Convention a influencés et de documents, ou de parties prenantes, reconnaissant sa pertinence pour tel ou tel aspect »¹⁰⁰. Nous voyons ici le lien avec une perspective interprétative pragmatique vouée à « se réaliser à la lumière des réalités concrètes et des situations particulières »¹⁰¹ et à permettre une meilleure adaptabilité du texte au cas par cas. En termes d'applicabilité, la pertinence de la CNY serait donc réelle.

La **jurisprudence internationale** nous offre également une illustration saisissante. Elle va dans le sens de la consécration de la **prééminence du principe de l'équité**, voué à se consolider en tant que norme coutumière. En témoigne l'extrait suivant: « Par ailleurs, l'analyse de la jurisprudence internationale offre un éclairage intéressant. On constate, par exemple, un renforcement des principes coutumiers contenus dans la Convention- cadre lors des divers arrêts et avis de la Cour internationale de justice (CIJ). (...) En 1997, l'arrêt attendu sur le différend qui opposait la Hongrie et la Slovaquie, sur la construction de deux barrages sur le Danube ou le *cas du Gabcikivo-Nagymaros*, entérine le droit à une allocation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux (...). L'obligation de ne pas causer de dommage n'y est pas mis en exergue, et les analystes en déduisent la prédominance du principe d'utilisation équitable et raisonnable sur l'obligation de ne pas causer de dommage »¹⁰². Détourner un cours d'eau de manière unilatérale, sans

⁹⁸ CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », *opp.cit.* p. 778.

⁹⁹ World Wide Fund for Nature, « Tout ce que vous devez savoir sur la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux », *opp.cit.* p.14.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Voir l'Annexe IV.

¹⁰² DAOUDY (M.), *Le partage des eaux entre la Syrie, l'Irak et la Turquie, Négociation, sécurité et asymétrie des pouvoirs*, *opp.cit.* p.99.

consultation aucune du voisin riverain, ne témoigne effectivement pas d'une pratique raisonnable. La jurisprudence internationale traduit donc bien l'importance de la prise en considération des conséquences de l'interprétation (approche pragmatique) car si l'on ne donne pas la prééminence au partage équitable, on risque de compromettre la réalisation de l'objectif même de la Convention (approche téléologique), à savoir le partage des eaux internationales. Ainsi, « interprété de manière trop rigide, l'article 7 (pas de dommage significatif) tendrait à préserver le statu quo: tout nouveau partage pourrait nuire, en effet, à certains usages existants. (...) il est plus logique de considérer que les problèmes de répartition des ressources doivent être résolus sur une base dynamique, avec comme fondement la notion d'équité et celle de l'absence de dommages comme simple garde-fou »¹⁰³. Une interprétation rigide correspond à une approche interprétative littérale. Au regard de cette approche plus **flexible** fondée sur la prééminence de l'utilisation équitable, le droit international de l'eau tel que reflété par la CNY présente une marge d'adaptabilité et de manœuvre en pratique. Le **potentiel interprétatif pragmatique et dynamique** de la CNY, actualisé par la jurisprudence se fondant sur l'esprit de celle-ci, tend à démontrer que cette Convention n'est pas contradictoire. Si elle était réellement incohérente, la jurisprudence internationale aurait-elle vraiment pu s'y référer pour mettre en évidence le principe d'utilisation équitable et raisonnable? Cela tend au contraire à démontrer que la Convention est opérante pourvu qu'on la délivre d'un carcan interprétatif doctrinal reflétant difficilement les marges évolutives du droit international de l'eau lui-même. Les **multiples interprétations** de la Convention ne sont pas un obstacle à sa cohérence mais constitue au contraire son propre remède car ce sont ces dernières qui permettent de sortir d'un certain déterminisme interprétatif peu souhaitable à l'adaptation de la CNY à des cas divers. La CNY ne serait donc contradictoire et incohérente qu'en apparence. Considérant la notion d'interprétation telle que définie en introduction partielle, la CNY permettrait résolument une interprétation au sens le plus large, c'est-à-dire « vis[ant] l'ensemble des opérations mentales nécessaires à la solution des cas d'espèce à l'aide des données juridiques faisant autorité »¹⁰⁴. Dans le cas du *Gabcikovo- Nagymaros*, la notion d'utilisation équitable et raisonnable a manifestement fait autorité et a servi de base à la résolution d'un cas d'espèce.

Puisque la CNY ne saurait être incohérente de façon inhérente, cette incohérence étant façonnée et favorisée par des interprétations rigides et doctrinales, il serait difficile de

¹⁰³ LASSERRE (F.), *Les guerres de l'eau*, Paris, Delavilla, 2009, p.81.

¹⁰⁴ Voir la définition au sens large de l'interprétation proposée par OST (F.), VAN DE KERCHOVE (M.), « Interprétation », opp. cit.

rendre compte du fait que le manque de volonté de plusieurs Etats de permettre l'entrée en vigueur de cette Convention soit expliqué par l'incertitude, que créerait précisément cette incohérence présumée du texte. Les Etats se servent du droit international notamment pour mieux favoriser la poursuite de leurs intérêts et faire jouer la coordination en leur faveur. Cependant, comme d'aucuns le pensent, il n'est pas certain que l'intérêt d'une réduction de l'**incertitude**¹⁰⁵ soit le motif le plus caractéristique d'une telle attitude. A l'image des riverains pakistanais et indien, aucun d'eux n'a de certitude quant à ce que pourrait faire l'autre, leur relation étant profondément conflictuelle et fondée sur une méfiance réciproque. Pour autant, aucun ne s'est engagé dans le processus d'entrée en vigueur de la CNY puisqu'ils n'ont ni ratifié, ni adhéré à la CNY à ce jour. En définitive, la CNY ne serait pas contradictoire en soi et créatrice d'incertitudes mais essentiellement généraliste.

II. Une Convention essentiellement généraliste et évolutive

Si la CNY revêt un caractère généraliste essentiel, c'est parce son objet, en l'occurrence l'utilisation des cours d'eau, repose sur la perception de l'eau en tant que droit fondamental (A) et la conception d'un développement progressif du droit international (B).

A. De la réglementation d'une ressource naturelle vitale : le droit à l'eau comme droit fondamental

Relativement au *Protocole sur l'eau et la santé* de 1999, on observe une « approche qui privilégie dans l'ensemble la protection des eaux contre les dommages [et qui] s'explique par l'objectif prioritaire du Protocole, la protection de la santé et du bien-être humain ». En ce qui concerne la CNY, il en est autrement. Ce Protocole est plus spécifique dans son objet (eau et santé) qui correspond au Principe 2 de la Déclaration de Rio, que celui de la CNY (utilisation d'un cours d'eau) reflétant plus généralement les Principes de cette Déclaration et l'Agenda 21¹⁰⁶. Ceci se comprend par le fait que la CNY « ne se limite pas à un problème particulier, mais [qui] poursuit un objectif général »¹⁰⁷, ce qui n'est pas anodin à l'heure de considérer son contenu souvent jugé vague et donc propice à une diversité d'interprétations qui condamnerait par avance toute possibilité d'application du texte. En réalité, ce n'est pas tant que la CNY est rédigée en termes flous mais plutôt en **termes généraux**, qui permettent

¹⁰⁵ « (...) states may use a formal agreement to address a coordination game if there is uncertainty with respect to payoffs », GUZMAN (A.T), *How international law works*, opp.cit, p28.

¹⁰⁶ Le Préambule de la CNY mentionne « les principes et recommandations adoptés par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue en 1992, dans la Déclaration de Rio et Action 21 ».

¹⁰⁷ SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, opp.cit, p.299.

potentiellement une interprétation évolutive¹⁰⁸. Ce type d'interprétation « flexible et progressive (et non pas statique) est associée à une prise de conscience de la difficulté de changement d'une norme et à une prise en compte du contexte dans lequel le texte a vocation à s'appliquer »¹⁰⁹, car « pour qu'un texte difficile à amender puisse perdurer dans le temps, il faut qu'il puisse être adapté (...) [et] doit pouvoir évoluer en même temps que la société évolue »¹¹⁰. Or le texte de la CNY est difficile à amender étant donné qu'il s'agit d'une norme à caractère global, et non pas un simple accord bilatéral dont le consentement des deux parties suffit à permettre l'amendement. Certes, « les interprétations ou tentatives d'explication sont multiples. Elles se situent sur des plans différents. Aucune ne s'impose à elle seule, ni ne convainc entièrement. (...) Certaines se relient à des conceptions générales de la nature humaine, ou encore à des systèmes d'explication de la dynamique des sociétés »¹¹¹. Il est vrai que plus une norme est générale et vague, plus elle est potentiellement sujette à des interprétations diverses. Aussi, il n'est pas surprenant que la Convention puisse donner lieu à plusieurs interprétations possibles. Il est communément affirmé que « la notion d'équité est sujette à interprétation »¹¹² mais compte-tenu de la caractéristique essentiellement généraliste du texte de la CNY, cela n'a rien d'étonnant. En un sens, ce manque de précision normative est compréhensible. Le droit international abordant des questions de droits fondamentaux a souvent un caractère généraliste car il concerne tous les individus et tous les pays. En ce sens, affirmer le caractère vague de la CNY ne serait pas en mesure de nous aider à mieux comprendre le processus d'entrée en vigueur de cette Convention.

Le droit à l'eau, que l'on peut rattacher indirectement au **droit à la vie**, est perçu comme un droit fondamental. Le droit à l'eau est un droit fondamentalement global car il concerne tous les Etats, c'est-à-dire des Etats confrontés à un fort stress hydrique, à des pénuries graves d'eau, comme la Jordanie mais également des Etats bien pourvus en eau comme le Canada. A ce jour, la CNY est la seule norme formelle de droit international véritablement globale en matière de cours d'eau internationaux. « En tant qu'accord global, la Convention cherche à compléter, à faciliter et à faire perdurer la coopération à tous les niveaux dans le domaine de l'eau »¹¹³, et y compris au niveau humain et en termes d'accès à l'eau par les populations. Le manque d'eau potable correspond à la première

¹⁰⁸ Voir l'Annexe IV, Interprétation évolutive.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ SUR (S.), *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 1995, p.420.

¹¹² LASSERRE (F.), *Les guerres de l'eau*, opp.cit, p.241.

¹¹³ World Wide Fund for Nature, « Tout ce que vous devez savoir sur la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux », opp. cit, p.10.

cause de mortalité dans le monde. Le 28 juillet 2010, suite au vote d'une résolution rédigée par la Bolivie, l'Assemblée générale de l'ONU a consacré l'accès à l'eau potable comme un **droit humain fondamental**: « le droit à une eau potable propre et de qualité et à des installations sanitaires est un droit de l'homme, indispensable à la pleine jouissance du droit à la vie »¹¹⁴. Cette conception correspond à une interprétation large et libérale du droit de l'eau car ce type d'interprétation « favorise la prise en considération et l'application des droits fondamentaux du citoyen »¹¹⁵. Il existe une certaine préoccupation relative aux libertés et aux droits de la personne dans la CNY. En effet, l'article 32 de la Convention, intitulé « non-discrimination », dispose qu'« (...) un Etat du cours d'eau ne fait pas de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu où le préjudice a été subi dans l'octroi auxdites personnes, conformément à son droit interne, de l'accès aux procédures juridictionnelles et autres ou bien d'un droit à indemnisation ou autre forme de réparation au titre d'un dommage significatif causé par de telles activités menées sur son territoire »¹¹⁶. Les Etats doivent veiller au respect de ce principe de non-discrimination sur leur territoire. Ceci incite à la considération d'une **Présomption de conformité au droit international** : « les lois doivent s'interpréter comme étant compatibles avec le droit international »¹¹⁷. Il existe une certaine valorisation d'une « présomption favorisant une interprétation qui respecte les droits de la personne »¹¹⁸, autrement-dit une interprétation large et libérale. D'après cette perspective fondée sur le respect des droits humains, « les dommages significatifs causés à la santé et à la sécurité des personnes sont considérés comme intrinsèquement inéquitables et déraisonnables. Le statut prioritaire des utilisations vitales pour l'homme face à toutes les autres utilisations est ainsi renforcé »¹¹⁹. L'eau par son **caractère vital** est rattachée au droit à la vie, droit de l'homme par excellence. A noter qu'il est précisé à l'article 6 que « le poids à accorder à chaque facteur est fonction de l'importance de ce facteur par rapport à celle d'autres facteurs pertinents »¹²⁰. Ainsi, le facteur prenant en compte « la population tributaire du cours d'eau dans chaque Etat du cours d'eau »¹²¹ revêt une importance singulière dans la CNY, au regard du respect des droits humains. Au sein d'une liste de facteurs très divers, il

¹¹⁴ *Le Monde*, « L'accès à l'eau devient un droit de l'homme », paru le 29/07/2010, consulté le 23 mai 2013. http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/07/29/l-acces-a-l-eau-potable-devient-un-droit-de-l-homme_1393627_3244.html

¹¹⁵ Voir l'Annexe IV, Interprétation large et libérale.

¹¹⁶ CNY, opp.cit.

¹¹⁷ BEAULAC (S.), *L'interprétation de la Charte: reconsidération de l'approche téléologique et réévaluation du rôle du droit international*, opp.cit, p.40 et 41.

¹¹⁸ Ibid, p.26.

¹¹⁹ SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, opp.cit, p.304.

¹²⁰ CNY, opp.cit.

¹²¹ Article 6 §1(c), CNY, opp.cit.

est donc possible de faire ressortir des **aspects prioritaires** car fondamentaux et rattachés à la perspective vitale de l'accès à l'eau.

Une Convention portant sur un droit fondamental, en l'occurrence sur le droit de l'eau, tend à laisser à l'interprétation une place importante dans l'appréhension du texte. Pour que l'interprétation soit possible, une part d'imprécision relative au contenu du texte opère. D'après P.A Côté, « selon la marge de manœuvre que le rédacteur veut laisser à l'interprète, sa rédaction se fera plus ou moins précise »¹²². Dans la mesure où la CNY se veut relativement imprécise, du moins concernant les principes généraux et les notions d'équité et de dommage significatif (l'adjectif « significatif » n'est pas explicitement défini), il est possible de relever une telle marge de manoeuvre laissée à l'interprète, démontrant la lucidité de la CDI consciente de la difficulté de modifier un instrument juridique global tel que la CNY. Cette approche évolutive et pragmatique a permis aux juges de la CIJ de dégager les conclusions relatives au cas *Gabcikovo- Nagymaros* en faveur de la prééminence de la notion d'équité qui malgré son manque précision, a favorisé la résolution d'un cas d'espèce. Il semble qu' « un autre élément de contexte, dont la force persuasive dans l'exercice interprétatif a augmenté considérablement (...) est le droit international (...) »¹²³. Le **contexte international** actuel tend vers la perception du droit de l'eau comme droit de l'homme, favorisée par une situation de raréfaction croissante de la ressource et donc avec lui, le risque d'aggravation qu'un tel droit ne soit pas effectif. R. Sullivan a souligné le fait que les mots d'un texte doivent être interprétés au regard du contexte global dans lequel il est voué à s'appliquer¹²⁴.

Toutefois, en ce qui a trait à la perception de l'eau comme un droit de l'homme, certaines conceptions mises en évidence par des Etats mettent l'accent sur le fait que le droit interne s'inspire « des instruments internationaux relatifs aux libertés fondamentales » mais que « loin d'être contraignant, le droit international issu de traités ne peut remplir qu'une fonction persuasive dans l'exercice d'interprétation législative contextuelle (...) »¹²⁵. Ceci constitue une piste à la compréhension de la formation des préférences nationales¹²⁶ relatives au processus de ratification et d'adhésion de la CNY. La CDI, bien consciente de ce type de

¹²² COTE (P-A.) cité par BEAULAC (S.), *L'interprétation de la Charte: reconsidération de l'approche téléologique et réévaluation du rôle du droit international*, 27 S.C.L.R (2d), 2005, p.21.

¹²³ BEAULAC (S.), *L'interprétation de la Charte: reconsidération de l'approche téléologique et réévaluation du rôle du droit international*, *op.cit.*, p.24.

¹²⁴ « Under Driedger's modern principle, the words to be interpreted must be looked at their total context » dans SULLIVAN (R.), *Driedger on the Construction of Statutes*, Toronto, Butterworths, 3ème édition, 1994, p.330.

¹²⁵ *Ibid.*, p.30.

¹²⁶ En témoigne le titre évocateur de l'étude de BEAULAC (S.), « Arrêtons de dire que les tribunaux au Canada sont « liés » par le droit international », 38 R.J.T.359, 2004.

conception possible de la part des Etats à l'heure de considérer leur droit interne¹²⁷ au regard du traité en question, a fait en sorte que le texte de la CNY laisse les Etats libres de déterminer les moyens qu'ils mettront en œuvre en vue de parvenir au respect des principes généraux énoncés dans la Convention. Si certains principes généraux, voués à s'ériger en norme coutumière (utilisation équitable et raisonnable) ou traduisant l'objectif de la Convention (utilisation optimale et durable¹²⁸) s'imposent aux Etats, les autres dispositions de la CNY font rarement état d'une telle obligation et vont plutôt dans le sens d'une **obligation de comportement (diligence) ou de moyen**. Cela signifie que si l'enveloppe est contraignante — il s'agit d'une Convention — les dispositions de la Convention elles, ne le sont pas nécessairement. Les obligations formulées dans la CNY sont pour la plupart rédigées sous forme de « notions souples, susceptibles d'adaptations diverses puisque les Etats restent libres dans l'utilisation des moyens »¹²⁹. Une modification de l'article 7 §1 du Projet d'articles de 1991 est révélatrice de cette tendance à l'utilisation de notions souples. En effet, contrairement à celui de 1991, le Projet d'articles de 1994 fait mention de « toute la diligence voulue »¹³⁰ de la part des Etats dans la prévention des dommages significatifs : d'une obligation de résultat, on passe à une obligation de comportement. On peut percevoir une flexibilité dans l'interprétation de l'article 7 dans la mesure où le paragraphe additionnel de cet article montre la position plus souple de la CDI. En effet, l'obligation de ne pas causer de dommages devient une obligation de prendre « *toutes les mesures appropriées* pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats du cours d'eau ». Dans le texte de la CNY, c'est bien l'obligation de comportement qui a été choisie¹³¹. Il s'agit d'un aspect de la CNY qui n'a rien d'innovant. En effet, « les instruments généraux récents affirment l'applicabilité d'une simple obligation de moyen, de comportement ou de diligence de ne pas causer de dommage au cours d'eau d'un autre Etat. Ainsi la *Convention d'Helsinki* de 1992 (art.2 par.1), le *Projet d'articles de la CDI* de 1994 et la *Convention de New York* de 1997 achèvent-ils une évolution perceptible dans les nombreux textes faisant allusion à la « mesure du possible » et aux « mesures appropriées ». Une obligation plus concrète est rarement formulée »¹³². Certes, les Etats sont contraints de mettre en œuvre certaines mesures mais dans la mesure du possible, par exemple pour prévenir la pollution des eaux transnationales,

¹²⁷ « (...) la Cour Suprême semble suggérer que le droit international est contraignant s'il est mis en œuvre », en ce sens qu'« A proprement parler, le Canada n'est lié par des normes internationales consignées dans un traité que si celui-ci a été incorporé au droit canadien par une loi », BEAULAC (S.), *opp.cit.*, p.37-38.

¹²⁸ FISHER (D.), *The law governance of water resources*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, p.121.

¹²⁹ SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, *opp.cit.*, p.293.

¹³⁰ *Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et commentaires relatifs* [1994], *opp.cit.*

¹³¹ Article 7§1, CNY, *opp.cit.*

¹³² SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, *opp.cit.*, p.292.

et ils sont libres de décider des moyens d'y parvenir, chacun précisément, disposant de ressources et d'un niveau de développement économique différents pour permettre l'application des dispositions de la CNY. L'obligation qui incombe à l'Etat n'est pas remplie que dans le cas où il « n'a pas mis en œuvre dans son comportement les moyens qui s'imposent en fonction des circonstances particulières »¹³³. D'une part, cela montre le lien avec une approche pragmatique soucieuse de la prise en compte des circonstances et des conséquences de l'interprétation, d'autre part le lien avec une approche évolutive présentant une certaine **flexibilité** laissée à l'interprétation des notions du texte qui, trop précisées, en réduiraient l'adaptabilité à des cas particuliers. De ce point de vue, l'aspect généraliste et souple du texte agit au service la réalisation de l'objet de la CNY. Ainsi, « d'autres dispositions consacrées à la prévention et au contrôle d'un dommage recourent également à des notions souples relevant de la logique des obligations de moyen. L'imprécision normative et le moindre degré de contrainte qui en résultent peuvent être renforcées par une concrétisation sur le plan des obligations procédurales »¹³⁴. Encore un autre aspect qui montre que la CNY n'est pas plus révolutionnaire dans son approche que d'autres instruments juridiques globaux, alors pourquoi serait-elle sujette à créer plus d'incertitudes que d'autres par son contenu? A noter que « dans le domaine de la prévention, on a proposé de recourir exceptionnellement à la notion d'obligation de résultat, quel que soit le comportement de l'Etat »¹³⁵. Cependant, « En conformité avec le commentaire de la CDI et la Déclaration d'accord du Groupe de travail (...) »¹³⁶, cette perspective n'a pas été retenue en ce qui a trait à la CNY. L'approche de la CNY est donc souple, ce qui fait que les Etats devraient être d'autant moins hésitants à la ratifier que si elle présentait un caractère fortement contraignant qui limiterait beaucoup ces derniers dans le choix des moyens de parvenir à une utilisation optimale des cours d'eau. L'hydrologue A. Aureli souligne la réticence des Etats à s'engager davantage, en matière environnementale, dans des instruments contraignants¹³⁷. Toutefois, une application plus stricte est visible avec l'article 20 de la CNY puisque l'obligation de prévenir la pollution « doit cependant s'appliquer de manière particulièrement sévère. Les

¹³³ Ibid, p.293.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ « On a déjà trois Résolutions sur la question car les pays membres n'en peuvent plus des Conventions Internationales. Certains pays sont réticents, comme sur la question du changement climatique par exemple. Les Etats ont bien conscience de cette réalité qui s'imposent à eux du fait du caractère contraignant d'instrument portant sur les ressources naturelles. Et même s'ils ne signent pas la Convention sur le changement climatique, on leur demande des explications. La Convention de New York n'est pas suffisamment ratifiée, beaucoup d'Etats freinent le processus d'entrée en vigueur », Entretien avec AURELI Alice, Division des sciences de l'eau, Sciences exactes et naturelles, Responsable de la section - Les systèmes d'eaux souterrains, 25 mars 2014, p.4.
Voir l'Annexe X.

Etats, en prévenant la pollution, doivent observer une diligence particulière pour les polluants dangereux »¹³⁸. L'importance de l'objectif environnemental est donc manifeste.

B. Du développement progressif du droit international de l'eau : un objectif adossé au mandat de la CDI

La représentation récurrente du droit international relatif à l'eau est celle d'un droit « flou et peu homogène »¹³⁹. Telle est très souvent la vision de spécialistes en géopolitique et de non-juristes. Cependant, un juriste pourrait voir dans la Convention non pas tant une contradiction inhérente mais avant tout une norme formelle généraliste cherchant à englober l'ensemble des situations correspondant au partage des cours d'eaux internationaux. En tant que **Convention-cadre** correspondant à un objectif de codification et de développement progressif du droit international de l'eau, la CNY est une convention qui ne s'embarrasse pas de détails. Le Projet Schwebel prévoyait une précision à apporter à l'article 13, afin de prohiber le détournement des eaux d'un cours d'eau par un Etat riverain, cela « (...) mett[ant] en danger la survie de la population civile ou (...) compromett[ant] la viabilité de l'environnement » et ce « en période de paix comme en période de conflit armé »¹⁴⁰. De telles précisions avaient peu de chances d'emporter l'adhésion des Etats, qu'ils se trouvent en amont ou en aval. Dans cette perspective, certains membres de la CDI n'avaient pas caché leur scepticisme « quant à l'opportunité de formuler une disposition très détaillée relative à la protection de l'eau en temps de conflit armé »¹⁴¹. Le risque était que les Etats perçoivent cette protection détaillée comme un amendement à la CNY « ou une adjonction aux deux Protocoles de 1977 »¹⁴², soit au Droit de Genève. Par ailleurs, le principe de l'inviolabilité d'un cours d'eau international n'a pas non plus été retenue car cela risquait par exemple de limiter l'utilisation d'un cours d'eau pour le transport de matériel militaire. En tant que Convention-cadre, la CNY gravite autour d'aspects procéduraux fondamentaux et quelques autres de type conventionnel et met de côté des détails qui seront éventuellement introduits par les Etats dans les accords qu'ils concluent « en tenant compte des caractéristiques spécifiques du cours d'eau en question »¹⁴³. Les membres de la CDI sont eux-mêmes des **juristes de droit international public**, pas des spécialistes des cours d'eau

¹³⁸ SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, opp.cit, p.293.

¹³⁹ LASSERRE (F.), BOUTET (A.), « Le droit international réglera-t-il les litiges du partage de l'eau ? Le bassin du Nil et quelques autres cas (Note) », opp.cit, p. 499.

¹⁴⁰ TIGNINO (M.), *L'eau et la guerre. Eléments pour un régime juridique*, opp.cit, p.389.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ SALMAN (M.A. S.), "Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses", opp.cit, p.4.

internationaux, ce que A. Aureli ne manque pas de souligner: « les spécialistes ont ainsi pris conscience du fait que nous disposions d'instruments insuffisamment complets. Le rapporteur spécial Stephen Mc Caffrey de la Commission du droit international n'avait pas bénéficié de l'aide de l'UNESCO, peut-être parce qu'il n'a pas pu ou n'a pas essayé de l'obtenir. En tous les cas, il n'était pas un spécialiste »¹⁴⁴.

S'il n'existe pas une volonté majoritaire et générale d'innover, la Commission du droit international peut difficilement changer les grandes lignes de formules ou d'aspirations traditionnelles. Il arrive que des Projets d'articles ne soient pas du goût de certains Etats, chacun d'entre eux mettant en avant ses **intérêts particuliers**. Toutefois, la CDI s'emploie à élaborer un texte susceptible de prendre en compte le plus large panel d'intérêts possibles, se rapprochant ainsi d'une volonté majoritaire ; ce qui explique également que le texte de la CNY soit relativement généraliste dans sa formulation. Un aspect du travail de la CDI mis en relief par C. Tomuschat lorsqu'il affirme que « le résultat des travaux de la CDI doit correspondre aux désirs de tous les groupes d'Etats »¹⁴⁵. Aussi, les Projets d'articles de la CDI doivent-ils être en accord avec cette exigence car « trop détaillée », on prend aussi le risque qu'une notion devienne trop partisane et qu'il y ait toujours un Etat pour considérer qu'un autre est davantage favorisé par tel ou tel terme ou détail dans la rédaction du texte. A l'occasion d'un communiqué de presse qui a précédé le vote de l'adoption de la CNY, la Turquie s'exprimait ainsi : « en l'état, le projet de convention va bien au-delà de son caractère de convention-cadre, il n'aurait dû énoncer que des principes généraux et ceci n'a pas de précédent dans le droit coutumier international »¹⁴⁶. Lorsque des Etats justifient leur décision de ne pas voter en faveur de la CNY par le fait qu'il ne s'agirait pas d'une Convention cadre, ils cherchent à trouver satisfaction par rapport à leurs intérêts¹⁴⁷ lors des négociations. En cas d'insatisfaction, ils tendent à associer leur motif de rejet de la CNY au prétexte qu'elle ne mobilise pas que des principes généraux. Malgré les tentatives de chaque Etat de mettre en évidence ses préoccupations et aspirations particulières, la CDI cherche à faire primer un certain principe de **neutralité**, observable dans la version finale du texte. Le seul écart de neutralité visible se trouve peut-être dans le fait que plutôt que d'employer le terme « facteur » ou « circonstance »,

¹⁴⁴ Entretien avec Alice AURELI, *opp.cit.*, p.3.

¹⁴⁵ TOMUSCHAT (C.), « La Commission du droit international », in *La codification du droit international*, Colloque d'Aix-en-Provence, Société française pour le droit international, Paris, A. Pedone, 1999.

¹⁴⁶ Communiqué de presse, « L'Assemblée Générale adopte la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau non navigables à des fins autres que la navigation », AG/641, 21 mai 1997.

¹⁴⁷ WOUTERS (P.), "The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond", 1999, p.24, consulté le 21 juillet 2013.
<http://www.dundee.ac.uk/water/Documents/Publications/GYIL.pdf>

c'est celui d' « intérêt » qui est préféré¹⁴⁸. Afin d'éviter l'échec des travaux relatifs à la CNY, il a été ajouté les termes « compte tenu des intérêts des Etats du cours d'eau » à l'article 5 de la Convention. C'est donc dans le but de favoriser les chances d'entrée en vigueur de la CNY que le mot « intérêts » a été choisi. Néanmoins, cela n'a pas empêché la CDI de permettre l'élaboration d'un instrument qui a vocation à « fourni[r] un cadre juridique exhaustif et cohérent pour l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre d'accords précis et complets sur les cours d'eau – autant d'orientations qui faciliteront la tâche aux institutions bilatérales et multilatérales appuyant les États dans le domaine de la coopération transfrontalière sur l'eau »¹⁴⁹. Les Etats africains par exemple s'en inspirent largement¹⁵⁰. Il y donc une certaine inspiration qui opère quant à l'élaboration des accords étatiques bilatéraux ou régionaux dans le domaine de l'eau.

Ainsi, plutôt que caractérisée par l'incertitude, on dira plus volontiers que la CNY est empreinte d'un caractère généraliste répondant à l'objectif même du régime international de l'eau dans son ensemble et ce, depuis ses débuts. La cohérence émergeant du travail de la CDI est manifeste et à replacer dans cette perspective. Le mandat majeur de la CDI est d'assurer la codification du droit international ainsi que son développement *progressif*, pas de le révolutionner car cela risquerait de rompre avec la perspective de préserver des acquis essentiels et consolidés par le passé, jusqu'au principe de participation équitable et raisonnable tel que nous le connaissons aujourd'hui. Certes, ce principe manque de précision, il est perfectible mais n'est-il pas en accord avec l'objectif du droit international de l'eau, à savoir la gestion et le partage pacifique d'une ressource (esprit de coopération) dont l'accès a été érigé en droit fondamental ? Affirmer ce principe dans une Convention-cadre dite globale est donc fondamental et ce, même si cela implique un certain caractère vague du texte. Un protocole, si la CNY entrait en vigueur, aurait l'avantage de préciser ce principe en lui fournissant définitivement les moyens d'une application accrue. Une Convention n'est pas figée dans le marbre¹⁵¹, il est possible de l'amender. Encore faudrait-il se mettre d'accord sur l'esprit que l'on veut lui assigner et convenir de ses principes majeurs. C'est en cela que nous parlons bien de *processus* de ratification et d'adhésion. Que peuvent bien vouloir les Etats riverains pour la gestion des eaux communes ? La prééminence d'un esprit de coopération de

¹⁴⁸ L. Clafisch, *opp.cit.*

¹⁴⁹ World Wide Fund for Nature, « Tout ce que vous devez savoir sur la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux », *opp.cit.*, p.10.

¹⁵⁰ C'est par exemple le cas de l'accord de 1999 entre le Niger et le Nigéria relatif au partage équitable dans le cadre du développement, de la conservation et de la mise en valeur de leurs ressources en eau communes.

¹⁵¹ La possibilité d'amender la CNY a été évoquée dans le Rapport de la CDI, *Annuaire de la Commission du droit international, Documents de la quarante-deuxième session, vol. 2, 1^{ère} partie, A/CN.4/SER.A/1990/Add.1 (Part 1), 1990.*

l'eau ou celui de la préservation de leur souveraineté sur l'eau? Si la CNY était réellement incohérente, contradictoire et ambiguë de façon inhérente, alors pourquoi son processus de ratification et d'adhésion aurait-il été relancé? Comment alors expliquer avec de tels arguments, qu'il est aujourd'hui sur le point d'aboutir? Depuis son adoption, le texte de la CNY n'a pas été modifié de sorte que si incohérence et contradiction intrinsèques il y avait initialement, on peut penser qu'il y aurait difficilement eu par la suite des changements et des relances dans son processus de ratification et d'adhésion. La CNY n'est pas devenue moins ambiguë ou plus cohérente entre-temps. Son texte ne change pas, tandis que les perceptions étatiques en présence sont, elles, susceptibles de changer.

Si donc la CNY n'est pas incohérente et contradictoire, alors pourquoi le processus d'entrée en vigueur de la CNY est-il aussi long (rappelons que la phase d'adoption du texte, elle, avait d'emblée emporté l'adhésion de beaucoup d'Etats)? Si les raisons sont ailleurs que dans la seule appréhension du texte de la Convention et de la position amont-aval des Etats riverains, alors il convient de s'intéresser aux intérêts et aux perceptions des principaux acteurs concernés par cette entrée en vigueur : les Etats.



Partie II : Prise en compte des perceptions étatiques différenciées du processus d'entrée en vigueur de la CNY.

« Il est dans l'intérêt mutuel [des Etats] d'établir des accords qui façonnent leur comportement et leur permettent de faire converger leurs attentes, en résolvant ainsi les dilemmes liés à l'indépendance de la prise de décision »¹⁵²

Ce n'est pas réellement la position amont-aval des Etats qui pose problème à l'entrée en vigueur de la CNY mais plutôt la difficulté des Etats à accepter l'idée de l'amenuisement de leur **souveraineté** sur la ressource en eau, qu'ils se trouvent en amont ou en aval. Puisque l'eau est une ressource **transnationale**, chaque Etat devrait en principe prêter attention à ce que l'exploitation de l'eau se trouvant sur son territoire ne soit pas nuisible aux autres Etats riverains. Sont-ils capables de percevoir l'eau comme une ressource transnationale? Plus

¹⁵² "It is in their interests mutually to establish arrangements to shape their subsequent behavior and allow expectations to converge, thus solving the dilemmas of independent decision making", in STEIN (A.), "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", *International Organization*, vol. 36, n°2, 1982, p. 301.

qu'un simple problème de coordination, il s'agirait en fait d'un **problème de collaboration** au sens fort (coopération). Celle-ci nécessite que les Etats dépassent la seule appréhension souveraine de la ressource puisqu'elle implique qu'ils discutent, échangent régulièrement points de vue et informations. La CNY va plus loin que la prise en compte de l'eau à travers la question de la coordination amont-aval : elle présente une conception de l'eau établie sur le fondement de la coopération, obligation générale consacrée à l'article 8 qui, plus qu'une règle procédurale, est une exigence participant à la réalisation de l'objet de la CNY, soit l'utilisation équitable de la ressource (motif du partage).

I. De la Perception de la ressource en eau par les Etats riverains.

La diversité des intérêts et des préférences en présence sur la façon de mener la coopération de l'eau est particulièrement forte et dépasse la seule question amont-aval : les Etats ont tendance à percevoir l'eau essentiellement à travers le prisme de la souveraineté territoriale (A) mais cela n'a rien d'irréversible car les perceptions étatiques peuvent évoluer (B).

A. Perception et souveraineté : l'écueil de la perception transnationale de la ressource.

En hydropolitique, « la représentation fondamentale des gouvernements demeure que l'eau est une ressource du territoire »¹⁵³. Aussi, lors des négociations, l'article 8 §1 de la CNY qui dispose que les Etats doivent coopérer « sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel et de la bonne foi (...) », a fait l'objet de vives controverses. Une proposition assez « radicale »¹⁵⁴ allant à l'encontre de cette exigence de bonne foi a été communiquée par la Syrie. Elle consistait à « préciser, dans un paragraphe additionnel, que l'obligation de coopérer devait se réaliser au moyen d'accords, entre les pays concernés, sur la part équitable et raisonnable des utilisations revenant à chacun »¹⁵⁵. Cela traduit la difficulté de faire le saut de la coordination à la coopération puisqu'il s'agissait, par cette proposition, d'éteindre la portée de l'obligation de coopérer et de se consulter entre Etats riverains. Considérant ses rapports tendus avec l'hydropuissance turque et plus encore avec Israël, la Syrie a tenté de négocier la question de la coopération obligatoire, sans succès.

Plus les préférences d'un Etat relèveront d'une perception de l'utilisation de l'eau sous l'angle de la **souveraineté territorial absolue**, moins il sera enclin à s'engager dans le

¹⁵³ LASSERRE (F.), *Les guerres de l'eau*, opp.cit, p.226.

¹⁵⁴ CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », opp.cit., p.781.

¹⁵⁵ Ibid.

processus de ratification et d'adhésion de la CNY. Dans International river systems¹⁵⁶, J.M. Trolldlalen établit une **classification doctrinale** qui distingue ¹⁵⁷:

- (a) La Souveraineté territoriale absolue
- (b) L'Intégrité territoriale absolue
- (c) La Souveraineté limitée
- (d) La Communauté d'intérêts
- (e) La Doctrine de l'Utilisation équitable

Les **hydrohégémonies** ont une perception de la ressource en eau qui se rapproche de la conception de la souveraineté territoriale absolue. Le cas de la puissance chinoise est particulièrement significatif de cette perception de la ressource qui implique qu'« indépendamment des impacts que cela peut avoir sur les Etats riverains et au-delà de son propre territoire, un Etat percevant la source en eau selon cette conception utiliserait tous les moyens qu'il jugera utiles à la réalisation de son intérêt national »¹⁵⁸. Il s'agit d'un intérêt national défini en termes de puissance. En effet, peu d'Etats révèlent une telle perception de la ressource par leur comportement car la souveraineté territoriale absolue signifie que les Etats ne prennent pas en considération le rappel par le droit international du principe de l'interdiction d'utiliser leur territoire de telle façon qu'elle nuit aux autres Etats. Ce principe consacré dans la CNY à travers l'article 7 relatif aux dommages significatifs est communément utilisé en **Droit international de l'environnement**. Il apparaît comme une norme coutumière s'imposant par conséquent à tous les Etats. A l'opposé de ce principe, l'attitude de la Chine manifeste la conception suivante de sa souveraineté sur l'eau: « le général Lamballe a rappelé l'opposition de principe de la Chine à des contraintes qui limiteraient sa souveraineté sur ses ressources en eau, comme le montre le refus de la Chine d'adopter la convention de 1997 des Nations Unies¹⁵⁹ ». L'opposition de « principe » atteste que la souveraineté territoriale absolue représente bien la **perception** que se fait la Chine de l'hydropolitique. L'on voit ici que l'interprétation littérale et doctrinale (école amont vs. école aval) est très limitée pour expliquer les interprétations que les dirigeants des Etats peuvent avoir de la coopération de l'eau et de la Convention dont le but même est le partage et l'utilisation optimale de la ressource. L'interprétation téléologique de la CNY va à l'encontre des intérêts de la Chine puisque la Convention va dans le sens d'une souveraineté étatique

¹⁵⁶ TROLLDLALEN (J.M.), *International Environmental Conflict Resolution: The Role of the United Nations*, (2005), in *Conflict prevention and resolution in water systems*, New York, Elgar reference collection, 2002.

¹⁵⁷ Voir l'Annexe VI.

¹⁵⁸ Définition largement inspirée des travaux de J.M Trolldlalen.

Voir l'Annexe VI.

¹⁵⁹ TAITHE (A.), « Inde et Chine : quelles situations hydropolitiques chez ces deux puissances ? », *opp.cit.*, p.27.

(*principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, notamment présent dans les Déclaration de Stockholm de 1972 et de Rio de 1992¹⁶⁰) limitée¹⁶¹, la coopération étant érigée en principe général. Le bilan que tire A. Lamballe du comportement de la Chine nous semble pertinent : « la Chine agit selon ses propres intérêts (...) sans aucune concertation avec ses voisins en aval. (...) Il y a peu de législation internationale sur les cours d'eau, mais il y a quand même une convention majeure (...). Il s'agit de la convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. (...) Si celle-ci n'est pas entrée en vigueur, faute de ratification suffisantes, il n'en demeure pas moins qu'elle est une référence morale et politique à l'échelle universelle »¹⁶². L'attitude de la Chine est à l'image d'une perception de la ressource à l'opposé de la catégorie de la « Communauté d'intérêts » dans la classification de Trollldalen¹⁶³. La Chine agit unilatéralement sans concerter ses voisins riverains. En somme, la perception prépondérante de cet Etat est que « l'eau est bien la chose de la Chine »¹⁶⁴.

C'est ce type de perception de la ressource qui prime aussi chez les autres hydrohégémonies. La Turquie perçoit que ses **marges de manoeuvres unilatérales** et sa position privilégiée dans les rapports de force de la région seraient réduites dans le cas où elle s'engagerait dans le processus de ratification et d'adhésion de la CNY. Un tel engagement serait associé à de nouvelles obligations trop importantes. De plus, les autres Etats riverains pourraient alors tirer parti des dispositions de la CNY, comme celle concernant le devoir de notification ou de consultation¹⁶⁵. La procédure de notification développée dans la troisième partie de la Convention dispose à l'article 15 que tout Etat qui a reçu une notification doit « communiquer aussitôt que possible ses conclusions à l'Etat auteur de la notification (...). Si l'Etat auquel la notification a été adressée conclut que la mise en œuvre des mesures projetées serait incompatible avec les dispositions des articles 5 ou 7, il accompagne cette conclusion d'un exposé documenté en expliquant les raisons »¹⁶⁶. L'Etat est contraint de justifier cette incompatibilité à l'Etat auteur de la notification. En cas d'une telle déclaration d'incompatibilité, l'article 17 prévoit que « l'Etat auteur de la notification et l'Etat auteur de la communication engagent des consultations et, au besoin, des négociations en vue de résoudre la situation d'une manière équitable »¹⁶⁷. Ces dispositions procédurales peuvent

¹⁶⁰ Le Préambule de la CNY rappelle explicitement la prise en considération de la *Déclaration de Rio* de 1992.

¹⁶¹ Voir l'Annexe VI, (c).

¹⁶² LAMBALLE (A.), « Problématique de l'eau en Asie centrale, en Asie du Sud et du Sud- Est », in *Eau et conflictualités*, opp.cit, p.21.

¹⁶³ Voir l'Annexe VI.

¹⁶⁴ TAITHE (A.), « Inde et Chine : quelles situations hydropolitiques chez ces deux puissances ? », opp.cit., p.23.

¹⁶⁵ Articles 13, 14, 15, 16, 17 et 18 de la CNY.

¹⁶⁶ CNY, opp.cit.

¹⁶⁷ CNY, opp.cit.

réduire la marge de manœuvre d'un Etat qui envisage de nouvelles mesures ou projets relatifs à un cours d'eau international. Ce n'est pas un hasard si la Turquie a voté contre la CNY. A première vue, le discours des experts et autorités turques compétentes expliquant la position de leur Etat relativement au texte, pourrait amener sur la voie du motif de l'incertitude. Ainsi, « pour expliquer la position officielle de son pays, l'experte turque Kibaroglu invoque la "prudence" par rapport au texte de la CDI de 1994 »¹⁶⁸. Cependant, l'experte turque avait ajouté un élément qui semble davantage refléter les préférences de la Turquie en tant qu'hydrohégémonie, à savoir « la crainte que la "position officielle [de la Turquie] ne soit restreinte lors de futures négociations pour l'allocation et la gestion du bassin de l'Euphrate-Tigre »¹⁶⁹. L'élément qui motive cette crainte est la restriction potentielle de la marge de manœuvre turque sur l'allocation et la gestion de la ressource dans ce bassin. Or cette restriction n'est pas anodine pour un Etat comme la Turquie dont les projets d'aménagements hydrauliques révèlent une hydropolitique souvent ambitieuse, à l'image du fameux GAP¹⁷⁰ avec ses dizaines de barrages qui avaient été au programme. Ce qui vaut aux barrages turcs d'être assimilés à de potentiels « fauteurs de guerre » : « Puisque le thème des « guerres de l'eau » est d'actualité, la campagne mondiale contre les barrages (...) ne se fait pas faute de dénoncer comme « fauteurs de guerre » les barrages qui viennent d'être construits par la Turquie et ceux qu'elle va continuer de construire dans l'avenir »¹⁷¹. Ceci repose sur « un contentieux géopolitique plus ancien qui oppose la Turquie à ses voisins arabes » de sorte que « bien plus que l'insuffisance des ressources hydrauliques, ce sont ces tensions très antérieures aux barrages construits par la Turquie qui sont, somme toute, la cause des rivalités quant à la répartition entre ces Etats du débit des fleuves »¹⁷². L'antériorité de cette conflictualité interétatique dans la coopération de l'eau et l'hydropolitique turque révélatrice d'une perception éminemment souverainiste de la ressource, ne permettent pas de penser que c'est l'incertitude qui explique que des Etats comme la Syrie et l'Irak ont décidé d'être parties à la CNY. Au contraire, ces pays s'attendent à ce genre de comportement souverainiste de la part de l'émergent turc. Puisque la Turquie « estime que [le] fleuve [de l'Euphrate] n'est pas international et qu'elle peut donc utiliser ses eaux comme bon lui semble »¹⁷³, dans cette perspective, son vote négatif à l'égard de la CNY n'est pas surprenant. En ce qui concerne l'Egypte, le discours des responsables égyptiens abonde également dans le sens d'une vision

¹⁶⁸ DAOUDY (M.), *Le partage des eaux entre la Syrie, l'Irak et la Turquie, Négociation, sécurité et asymétrie des pouvoirs*, opp.cit, p.157.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ « Guneýdogu Anadolu Projesi », Projet d'Anatolie du Sud-Est.

¹⁷¹ LACOSTE (Y.), *L'eau dans le monde*, Baumes- les-Dames, Petite encyclopédie Larousse, 2010, p.89-90.

¹⁷² Ibid, p.91 et 92.

¹⁷³ LACOSTE (Y.), opp.cit.

fondamentalement souverainiste de la ressource. On dit souvent du Nil qu'il « est l'Égypte et que l'Égypte est le Nil »¹⁷⁴. On observe le même type d'appropriation¹⁷⁵ du cours d'eau que la Chine. La souveraineté de l'Etat se confond avec celle exercée sur son cours d'eau, autrement-dit sur son territoire. Israël n'échappe pas non plus à une identification dans la catégorie de la souveraineté territoriale absolue. De même que la Turquie possède le GAP, « instrument de puissance régionale »¹⁷⁶, Israël a utilisé le *National Water Carrier* qui a précédé le plan Hayes. C'est sans doute aussi en raison de cette hydropolitique israélienne ambitieuse que des pays comme l'Iraq, la Syrie et la Jordanie ont ratifié (Syrie, Jordanie) ou adhéré (Iraq) à la Convention en vue de mieux pouvoir faire valoir leur droit d'utilisation de la ressource¹⁷⁷ face aux hydrohégémonies. Il s'agit d'affronter une perception de l'eau (souveraineté absolue) rendue caduque par le droit international. Les Palestiniens s'appuient sur cet aspect pour tenter de mettre en relief leur droit d'utiliser les ressources qui se trouve sur leur territoire: « les Palestiniens estiment que l'eau à l'instar de la terre, est une propriété inaliénable ne pouvant être confisquée ou exploitée en échange d'une compensation : du territoire sur lequel elle se trouve, elle est donc la propriété de l'autorité qui s'exerce sur ce territoire »¹⁷⁸. Le lien à la terre est rappelé de façon récurrente en hydropolitique: l'eau est inséparable du territoire et à ce titre de la souveraineté de l'Etat, ou à défaut comme dans le cas palestinien, de l'Autorité palestinienne. Aussi, « dans cette logique, les Israéliens, en tant qu'occupants violent les règles du droit international en exploitant illégalement des ressources souveraines »¹⁷⁹ et heurtent l'article 8 de la CNY qui dispose que les Etats doivent respecter les notions d'intégrité territoriale et d'égalité souveraine. Sans autorisation, la construction de puits ou la réalisation de forages par les palestiniens est impossible. Les puits palestiniens font environ 70 mètres, tandis que ceux des Israéliens en mesurent 350. La consommation d'eau des Israéliens par habitant est quatre fois supérieure à celles des Palestiniens. Des aspects qui expliquent qu'Israël se soit abstenu lors du vote. Comment cet Etat pourrait-il avoir intérêt à devenir partie à une Convention qui discrédite sa propre politique de l'eau? En outre, la réserve de la Syrie à la CNY stipule que « l'approbation de la présente Convention par la République arabe syrienne et sa ratification par le Gouvernement syrien ne signifient nullement que la Syrie reconnaît Israël ou qu'elle entretient des rapports quelconques avec

¹⁷⁴ WOLLEBAEK TOSET (H.P.), GLEDITSCH (N.P.), HEGRE (H.), "Shared rivers and interstate conflict", opp.cit. *Political Geography*, vol. 19, n° 97, 2000, p.971-996

¹⁷⁶ GALLAND (F.), *L'eau. Géopolitique, enjeux, stratégies*, opp.cit., p.52.

¹⁷⁷ Voir les catégories « Intégrité territoriale » et « Utilisation équitable » de l'Annexe VI où les cas syrien et iraquien sont évoqués dans la classification de J.M. Trollidalen et dans notre version amendée.

¹⁷⁸ GOUBA (A.), HALLER (N.), LEMASSON (K.), MENGER (L.), *Eau et paix au Moyen- Orient. La mer à boire : une solution durable?*, opp.cit., p.55.

¹⁷⁹ Ibid.

Israël dans le cadre des dispositions de la Convention »¹⁸⁰. Remarquons la nature politique de la réserve Syrienne en comparaison avec les autres réserves étatiques, davantage portées sur des aspects plus techniques et pragmatiques de la coopération de l'eau. Tel est le cas de la réserve hongroise : « Le Gouvernement de la République de Hongrie se déclare tenu par l'un ou l'autre des deux moyens de règlement des différends (Cour internationale de justice, arbitrage), sous réserve de son droit de convenir de l'organe juridictionnel compétent, selon le cas »¹⁸¹. La Syrie considère que le fait de ratifier la CNY ne l'engage en aucune manière à devoir coopérer et parvenir à une utilisation équitable et raisonnable de l'eau avec Israël. La Syrie se sert du droit international pour imposer ses vues. Etre partie à un instrument juridique global qui fait état de principes entrant en contradiction avec l'attitude de l'Etat hébreux peut constituer un moyen de pression notable de la part de l'Etat arabe sur un voisin hydrohégémonique qui remet en cause la souveraineté syrienne sur les ressources en eau du Golan. Le poids des expériences passées et diplomatiques est ici perceptible.

L'attitude de la Chine au cours des négociations qui ont permis d'entériner le travail de la CDI dont le projet de loi a finalement été peu modifié, révèle sa position d'objecteur persistant car « en émettant des protestations permanentes, un Etat peut en effet chercher à écarter, en ce qui le concerne, l'application de règles coutumières »¹⁸². Somme toute, « ce fut sans doute [également] le but poursuivi tout au long du processus de codification par la Turquie »¹⁸³. En opposition à l'idée de souveraineté territoriale absolue et en accord avec celle de « Communauté d'intérêts », « il semblerait, malgré quelques voix dissidentes, que les devoirs de notification, de réponse et même de négociation sont désormais de droit international coutumier »¹⁸⁴. Consciente que sa perception est dissonante par rapport à une telle perspective, la Turquie a manifesté « au cours des pourparlers au sein du Groupe de travail, l'opposition la plus décidée au système proposé par la CDI »¹⁸⁵. Conformément aux perceptions turques de la coopération de l'eau, « il ne fallait prévoir (...) ni une véritable obligation de négociation, ni de délai pendant lequel la mise en œuvre des mesures projetées serait suspendue »¹⁸⁶. Quel rapport ici avec la considération de la position amont-aval des Etats ? Aucun. On notera d'ailleurs qu'un Etat en aval tel que la Roumanie avait rejoint

¹⁸⁰ Voir le récapitulatif de l'état des ratifications de la CNY, p.3-5 du présent rapport de recherche.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² SOHNLE (J.), « Comment mettre au monde une géante contrariante », *opp.cit.*, p.84.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », *opp.cit.*, p.784

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

la Turquie sur cette perception de la coopération en « tentant de limiter à une simple obligation de consultation les devoirs de l'Etat »¹⁸⁷, rompant ainsi avec l'idée de collaboration véritable. États en amont et États en aval peuvent donc avoir un point de vue convergent sur la coopération de l'eau et la CNY, et ce ne sont manifestement pas que les seules hydrohégémonies qui tentent de minimiser la portée de la coopération. Un Etat comme le Tadjikistan tend à manifester une attitude qui va dans le sens de la souveraineté territoriale absolue et voudrait facturer l'Ouzbékistan pour l'utilisation de l'eau du Syr-Daria et de l'Amou-Daria¹⁸⁸. Cependant, concernant les hydrohégémonies, la perception d'une souveraineté territoriale absolue sur l'eau semble systématique.

Outre cette classification doctrinale classique, un autre aspect fondamental permet de comprendre la perception que les Etats ont de la ressource en eau. Il s'agit de l'**argument historique** de l'usage de l'eau. Pour imposer leurs préférences en matière de coopération de l'eau, certains Etats ont recours au **motif de l'antériorité**. Les « Palestiniens comme Israéliens invoqu[e]nt un droit d'antériorité et d'appropriation qu'ils ne reconnaissent pas à l'autre partie »¹⁸⁹. Or il se trouve qu'il n'est aucunement fait mention d'un principe d'antériorité dans le texte de la CNY. Une telle perception de la ressource en eau est aujourd'hui rendu obsolète par le droit international. Aussi, il est probable que les Etats qui le mobilisent régulièrement n'aient pas trouvé leur compte dans le contenu de la CNY. Des conflits d'usage de la ressource existent au sein d'un cours d'eau partagé. Des Etats ont commencé à exploiter la ressource avant d'autres dans une même zone, un élément souvent mis en évidence par certains d'entre eux pour justifier d'une conception du partage de la ressource du type « premier arrivé, premier servi ». Cette perception de la ressource peut être caractérisée par la notion de « Première appropriation »¹⁹⁰. F. Lasserre et A. Brun notent que « ce principe est aussi invoqué implicitement par des États comme la Syrie, l'Irak et l'Égypte, au nom d'une très ancienne mise en valeur des eaux de la Mésopotamie et du Nil »¹⁹¹. L'argument historique peut donc remonter à très loin dans le temps. Suite à des travaux de mise en valeur des nappes souterraines, H. Shuval considère qu'Israël pourrait se prévaloir d'un motif d'antériorité dans l'usage des eaux du Bassin du Jourdain. Il n'en reste pas moins

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ LASSERRE (F.), *Les guerres de l'eau*, opp.cit. p.228.

¹⁸⁹ GOUBA (A.), HALLER (N.), LEMASSON (K.), MENGER (L.), *Eau et paix au Moyen- Orient. La mer à boire : une solution durable?*, opp.cit., p.55.

¹⁹⁰ LASSERRE (F.), BRUN (A.), « La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits ? », *Lex Electronica*, vol. 12, n°2, automne-hiver 2007 [En ligne], p.9.

http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf

¹⁹¹ Ibid.

que ce motif « est très contesté[e] sur la scène internationale et n'est pas repris[e] dans les textes formellement négociés sous l'égide des Nations Unies »¹⁹², y compris la CNY. Il conviendrait de parler en termes de perceptions plutôt que de doctrines. L'exemple des Etats du Nil le démontre car « force est d'admettre qu'une entente négociée entre les dix pays du bassin versant (...) n'est pas pour demain. (...) le simple échange de données hydrauliques et météorologiques, prélude obligé à l'évaluation crédible de la ressource pour une répartition équitable des volumes dans le temps, pose encore des difficultés entre Égypte et Éthiopie, tant les suspicions demeurent ancrées dans les représentations et les discours »¹⁹³. Ces discours participent à la formation des perceptions étatiques sur la ressource en eau. Or, ces difficultés à négocier au niveau bilatéral et régional n'ont pas manqué de refaire surface au cours du processus de négociation du Groupe de travail sur le Projet d'articles de la CNY. A noter qu'elles ne sont pas le fait des seules hydrohégémonies. Dans le cas du Bassin de l'Euphrate par exemple, la Syrie et l'Irak n'ont pas toujours « démontré une attitude plus ouverte » que la Turquie « car aucune coordination n'a jamais été envisagée par aucun des pays riverains (...). La méfiance mutuelle et le souci d'indépendance nationale ont longtemps prévalu et dominant encore les relations tendues entre les trois États dès que la question de l'eau est abordée »¹⁹⁴. L'eau n'est qu'un facteur parmi d'autres dans les relations conflictuelles et diplomatiques des États – elle contribue à révéler l'état de ces relations – mais constitue un facteur particulièrement éclairant sur la façon dont ils perçoivent la coopération.

Cependant, il ne faudrait pas avoir une appréhension déterministe du phénomène en concluant à l'impossibilité de nouvelles évolutions dans le processus de ratification et d'adhésion de la CNY. L'**abstention** montre que si un Etat n'est pas disposé à s'engager, il serait tout de même potentiellement disposé à négocier. L'Ouzbékistan par exemple s'est abstenu lors du vote et n'a pas signé la CNY mais est aujourd'hui partie à la Convention. Toutefois, relativement à ce que nous avons développé jusqu'à présent, certains Etats sont bien moins susceptibles que d'autres de devenir partie à la CNY. En particulier la Turquie et la Chine et pas seulement parce qu'ils ont voté contre son adoption : c'est surtout que ces deux Etats ont tendance à agir comme des *objecteurs persistants* dans le domaine de l'eau.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid, p.17.

¹⁹⁴ Ibid, p.16.

B. Perception et processus : des perceptions non figées dans le marbre

Contrairement à ce que pourrait laisser entendre son caractère communément doctrinal¹⁹⁵ (classification), l'appréhension des préférences étatiques relatives à la ressource en eau ne permet pas toujours d'identifier clairement ou une fois pour toutes un Etat dans l'une ou l'autre des catégories. C'est aussi pour cette raison que nous préférons parler en termes de « processus ». Un retour sur les débuts de la doctrine de la souveraineté territoriale absolue nous éclaire en la matière. En 1985, lorsque les Américains ont entrepris la dérivation du cours du Colorado, le Mexique s'y est opposé. Les Américains ont donc élaboré la *Doctrine Harmon*¹⁹⁶. La conception du juge Harmon est que « le principe fondateur du droit international est la souveraineté absolue de chaque Etat, par opposition à tous les autres, sur son territoire »¹⁹⁷ et les limites de la juridiction de l'Etat « sont celles qu'il s'impose à lui-même »¹⁹⁸. On est ici très loin de l'esprit insufflé au texte de la CNY puisque « l'Etat est donc libre d'employer l'eau qui s'écoule sur son territoire et [l'eau] n'est donc pas du tout perçue dans sa dimension mobile »¹⁹⁹, soit sa dimension **transnationale**. Cependant, les Etats-Unis ont par la suite changé de perception, moyennant l'adoption d'« une attitude diamétralement opposée à la doctrine Harmon »²⁰⁰ face au Canada sur la question de l'utilisation de l'eau du fleuve Columbia. Le Canada s'était opposé au projet américain de construire le barrage Libby. Par conséquent, les Etats-Unis ont eu recours à la notion de la « Première appropriation » que nous avons précédemment mentionnée. Or, c'était cette doctrine qu'avait mobilisé le Mexique lors du différend avec les Etats-Unis sur le Colorado. Un autre cas a montré la versatilité des perceptions étatiques, celui du Lac Lanoux en 1958, entre la France et l'Espagne. La France voulait détourner les eaux du Lac dans le but d'exploiter son potentiel hydroélectrique. L'Espagne s'était positionnée en s'appuyant sur la doctrine de l'Intégrité territoriale²⁰¹, alors que par la suite, cet Etat a eu une attitude contraire à ce principe et a procédé à une dérivation des eaux de l'Ebre.

L'attitude de certains Etats semble révéler une réelle prise de conscience en ce sens qu'ils réalisent que les perceptions de la ressource que nous avons décrites ne permettent pas de prendre la mesure des réalités de l'hydropolitique aujourd'hui, ce que

¹⁹⁵Rappelons le titre évocateur de la classification de J.M Trolldalen : "Conflict management doctrines on international rivers ».

¹⁹⁶ Equivalent de la doctrine de la souveraineté territoriale absolue.

Voir l'Annexe VI.

¹⁹⁷ MUTOY (M.), *L'Evolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/ Zaïre*, Presses Universitaires de France, 1995, p.19.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ LASSERRE (F.), *Les guerres de l'eau*, opp.cit., p.227.

²⁰⁰ « Des positions mouvantes au gré des intérêts », Ibid, p.229.

²⁰¹ Pour plus de précisions, voir l'Annexe VI.

la CDI s'était employée à actualiser par son processus de codification sur les cours d'eau internationaux. En témoigne l'accord relatif au *Partage équitable dans le cadre du développement, de la conservation et de la mise en valeur de leurs ressources en eaux communes* conclu entre le Nigéria et le Niger, auquel s'ajoute le *Protocole sur le Partage équitable dans le développement, la conservation et l'utilisation de leurs ressources en eau communes* du 18 juillet 1990. Ces accords prennent en compte des sous-bassins qui font partie du Bassin du Lac Tchad, à savoir le Tagwai-El Fadama, Maggia-Lamido, Gada-Goulbi et Komadugu Yobe²⁰². Le principe de l'utilisation équitable est mis en exergue²⁰³ et se trouve au fondement de ces textes juridiques bilatéraux. Ils placent ainsi ces Etats sur la voie d'une perception de la ressource davantage en accord avec la catégorie de la « Communauté d'intérêts » qui n'aurait elle-même aucun sens sans son articulation avec le principe de l'utilisation équitable. Ce n'est sans doute pas une coïncidence si ces deux pays sont parties à la CNY. La perception de la ressource en eau qui reflète la catégorie de la « Communauté d'intérêts » présente un lien étroit avec la notion de gouvernance car « utilisée à l'échelle d'un bassin international, la gouvernance décrit les négociations de bonne foi entre Etats d'un même bassin. Dans ce cas également, ce concept témoigne du dépassement de l'Etat par l'imposition de règles de droit international, comme le partage équitable et raisonnable des ressources en eau »²⁰⁴. La souveraineté de l'Etat s'en trouverait donc émoussée. L'évolution des perceptions de la ressource permet ainsi un changement de comportement des Etats. L'Egypte semble progressivement se faire à l'idée d'un renoncement au motif de l'antériorité et donc à favoriser, à tout le moins partiellement, le respect du droit à l'eau du voisin éthiopien sur le Nil. Néanmoins, cette évolution reste timide et limitée et il se pourrait qu'elle ait davantage à voir avec la résignation que la volonté réelle de changer un *statu quo* particulièrement favorable à l'Egypte.

Même en ce qui concerne la Chine, hydrohégémonie par excellence, certains éléments permettent de comprendre qu'elle a ponctuellement manifesté des efforts en termes de coopération, même si cette coopération, étant donné la perception que la Chine en a (du moins en l'état), ne peut qu'être limitée. En réalité, il s'agit d'une coopération technique. A défaut de faire partie de la Commission régionale du Mékong (CRM), la Chine a accepté de faire figure

²⁰² NIASSE (M.), « Prévenir les conflits et promouvoir la coopération dans la gestion des fleuves transfrontaliers en Afrique de l'Ouest », *Vertigo*, vol. 5, n°1, mai 2004, consulté le 22 juin 2013.

<http://vertigo.revues.org/3979?lang=en>

²⁰³ Voir la catégorie « Doctrine de l'utilisation équitable », Annexe VI.

²⁰⁴ TAITHE (A.), *Partager l'eau, les enjeux de demain*, opp.cit, p.114.

de « partenaire de dialogue ». Il existe d'autres instances, bien que la CRM représente la principale, traitant de la question de l'eau dans la région, comme la *Greater Mekong Subregion* (GMS) dont la Chine fait partie. Si la Chine daigne coopérer dans cette instance plutôt que dans la CRM, c'est parce qu'elle correspond davantage à sa perception particulière de la coopération, soit celle qui ne compromettra pas trop le *statu quo*, laissant une marge de manœuvre que l'engagement dans la CRM, plus exigeant, ne permettrait pas²⁰⁵. Il s'agit d'une coopération très souple, davantage fondée sur des **préoccupations économiques et de développement** que sur le partage de l'eau en tant que tel. La Chine participe à l'ASEAN pour les mêmes raisons, car elle a tendance à considérer l'économie comme une priorité, même si cela la pousse à négliger des objectifs environnementaux de long-terme. Ainsi, « malgré son historique de faible coopération régionale, la Chine joue un rôle majeur dans la région du Mékong et a montré un intérêt croissant pour une coopération davantage centrée sur des aspects économiques (...) et a substantiellement accru sa coopération bilatérale avec les autres pays du Mékong »²⁰⁶. Il existe un certain décalage entre réalités perçues et réelles, ce qui expliquerait la tendance au manque de prise en considération des impacts sociaux et écologiques, et ce au détriment des autres Etats riverains. La coopération est limitée et orientée d'une façon particulière mais elle existe et elle peut évoluer au regard des circonstances et des enjeux actuels auxquels la Chine doit faire face. Les administrations semblent en prendre la mesure, appuyée par des ONG locales, même si face à une bureaucratie fortement centralisée, elles manquent de marge de manœuvre en matière de gestion des défis sociaux et environnementaux liés à l'eau. De plus, la Chine devient de plus en plus dépendante du monde extérieur, ce qui est susceptible de donner un poids croissant aux relations qu'elle entretient avec ses voisins étatiques. Ceci pourrait davantage contribuer à la placer dans la perspective d'une **dynamique d'interdépendance** dans le domaine de la coopération de l'eau. La Chine fait facturer l'utilisation de son remarquable potentiel hydroélectrique aux autres Etats riverains, en échange de quoi ces derniers restent relativement tacites concernant les démonstrations impérialistes de l'hydrohégémonie. Certains auteurs vont même jusqu'à penser que le point de vue officiel de la Chine quant à la possibilité d'intégrer la CRM serait en passe d'être favorable à une telle intégration. Cependant, considérant l'ensemble des aspects

²⁰⁵ KAYO (O.), "Interstate negotiation mechanisms for cooperation in the Mekong river basin" — *Water International*, vol. 32, issue 4, 2007, p.524-537.

²⁰⁶ « Despite its history of weak regional cooperation, China is a major player in the Mekong region and has shown increasing interest in the region. China is keenly interested in more economically focused cooperation (...) and it has substantially increased its bilateral cooperation with the other Mekong countries" dans KESNINEN (M.), MEHTONEN (K.), VARIS (O.) in *International water security. Domestic threat and opportunitie*, opp.cit, p.95.

que nous avons abordés en ce qui a trait à l'hydropolitique chinoise, nous pouvons estimer qu'un tel changement est loin d'être fort probable. Dans le domaine de l'eau, les perceptions peuvent avoir la vie dure. Par ailleurs, on pourrait penser que les Etats riverains seraient susceptibles de considérer le refus de la Chine de s'impliquer davantage dans la CRM comme un comportement foncièrement anti-coopératif dans le domaine de la gestion des cours d'eau internationaux. Il n'est pas certain que tous les Etats membres de la CRM seraient favorables au fait que la Chine en devienne membre car elle pourrait avoir un rôle dominant en son sein et ainsi d'autant mieux imposer ses vues et ses intérêts en matière d'hydropolitique.

Ainsi, même s'il existe certaines évolutions dans les perceptions de la ressource en eau, ces dernières ne se fondant pas nécessairement sur les doctrines de la souveraineté territoriale absolue et de la *première appropriation*, la logique voulant qu'au regard de l'évolution du droit international lui-même ces perceptions tendent vers la conception d'une « Communauté d'intérêts », cette dernière est loin de refléter une perception majoritaire de la coopération de l'eau. S'il importe de développer le processus d'intégration, un aspect également présent dans la CNY, cette nécessité n'est manifestement pas perçue par tous les Etats.

II. De la Perception de la CNY par les Etats riverains

“Des interprétations et des perceptions faussées ont sans doute contribué à la lenteur du processus de signature, de ratification et d'adhésion à la Convention²⁰⁷”.

Tous les Etats n'ayant pas la même perception de ce que constitue la coopération de l'eau, ce différentiel perceptif s'est manifesté dans leur interprétation de la Convention. Ainsi, « un certain nombre de perceptions et d'interprétations différentes, parfois inadéquates, des dispositions de la Convention »²⁰⁸ pourrait expliquer la réalité du processus d'entrée en vigueur de la CNY. Selon la perception qu'ils en ont, parfois erronée, les Etats interprètent stratégiquement la CNY en accord avec leurs intérêts respectifs (A), et cette perception de la Convention peut être très influencée par des circonstances internes particulières auxquelles l'Etat doit faire face (B).

²⁰⁷ “(...) interpretations and misconceptions have no doubt contributed to the slow pace of the signing, ratification, and accession to the Convention” dans SALMAN (M.A.S.), “The United Nations Watercourses Convention Ten Years Later: Why Has its Entry into Force Proven Difficult?”, *op.cit.*, p.8.

²⁰⁸ “(...) a number of different, and sometimes inaccurate perceptions and interpretations of the provisions of the Convention.” dans SALMAN (M.A.S.), *Ibid.*

A. Perceptions erronées et (ré)interprétations stratégiques de la CNY

D'une manière générale, considérer que la **prééminence de la règle de l'utilisation équitable** sur celles des dommages favorise nécessairement les Etats en amont constituerait une perception erronée. Les Etats opèrent des (ré)interprétations stratégiques de la CNY selon leur situation particulière dans la coopération de l'eau, et vont chercher à mettre en évidence que cette prééminence favorise un certain type d'Etats — ceux en amont, selon la doctrine. La Turquie, Etat en amont qui, justement parce qu'il perçoit que cette prééminence n'implique pas nécessairement que les Etats en amont soient favorisés par le texte de la CNY — contrairement à ce qui est ordinairement affirmé par la doctrine — a voté contre l'article 5. On observe que « les trois pays qui ont voté contre la Convention (le Burundi, la Chine et la Turquie), et certains de ceux qui se sont abstenus, tels que la Bolivie, l'Ethiopie, le Mali et la Tanzanie, sont en grande partie des pays d'amont. D'autre part, un certain nombre d'Etats en aval, comme l'Egypte, la France, le Pakistan ou le Pérou, se sont aussi abstenus, préoccupés par le fait que la Convention favorise les pays riverains en amont puisqu'elle subordonne à la règle des dommages le concept d'utilisation équitable et raisonnable »²⁰⁹. Des Etats peuvent avoir une perception faussée des articles 5 et 7 non pas tant parce qu'ils sont en amont ou en aval mais parce que ces articles les favorisent ou pas, les discréditent ou pas selon leur propre façon de mener leur hydropolitique. Ainsi, ils interprètent la Convention en conséquence afin de préserver leurs intérêts spécifiques. Lorsqu'Israël a tenté de négocier la précision selon laquelle « eu égard aux principes et aux facteurs énoncés aux articles 5 et 7 »²¹⁰, une considération toute particulière sera donnée « à la satisfaction des besoins humains essentiels », et de faire en sorte qu'elle soit modifiée dans le sens d'une simple considération de « l'approvisionnement en eau potable »²¹¹, on peut penser que cet Etat a essayé d'éviter tout rattachement avec la situation des Palestiniens. Ces derniers revendiquent leur souveraineté sur les eaux qui se trouvent sur leurs territoires en invoquant la résolution 242 des Nations Unies. On comprend mal cet aspect de l'hydropolitique locale par l'évocation de la seule considération de la position d'Israël en amont. Par ailleurs, il est avéré que des Etats en aval comme en amont, se sont abstenus. L'abstention n'est pas nécessairement révélatrice du refus d'un Etat à s'engager, contrairement au vote négatif, puisqu'il serait tout de même

²⁰⁹ “ (...) the three countries that voted against the Convention (Burundi, China and Turkey), and some of those that abstained, such as Bolivia, Ethiopia, Mali and Tanzania, are largely upper riparian states. On the other hand, a number of downstream states, such as Egypt, France, Pakistan and Peru, also abstained, concerned that the Convention favors upstream riparians because it subordinates the no harm rule to the concept of equitable and reasonable utilization”, Ibid, p.8-9.

²¹⁰ CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », *opp.cit.*, p.782.

²¹¹ Ibid.

potentiellement disposé à négocier. La France, l'Ouzbékistan et l'Espagne se sont abstenus lors du vote et ont tout de même adhéré à la Convention. Il n'y a d'ailleurs pas de « point de vue unifié des Etats soit en amont soit en aval »²¹² : la considération amont-aval n'agit pas comme un facteur qui harmonise les préférences étatiques sur la coopération de l'eau. Beaucoup d'autres facteurs bigarrent la configuration de ces préférences. Par ailleurs, une autre perception faussée intéressante à considérer est qu'étant donné qu'il y a à la fois des États en amont et en aval qui ont ratifié la CNY, « la perception par les pays en amont est que la Convention est biaisée en faveur des pays en aval, et vice-versa »²¹³, ce qui « représente sans aucun doute une des raisons majeurs du piétinement du processus »²¹⁴. Cependant, si tel était réellement le cas, c'est-à-dire si les Etats en amont, précisément parce qu'ils sont en amont, percevaient le texte comme rédigé en faveur des Etats en aval, alors on peut penser qu'aucun Etat en amont ne voudrait devenir partie à la CNY ; de la même façon, si tous les Etats en aval percevaient l'effet inverse, alors aucun d'entre eux ne ratifierait ou n'adhérerait à la Convention ! On aboutit à une certaine absurdité relativement à cette simple considération. En définitive, cette « croyance » selon laquelle l'utilisation équitable favorise les Etats en amont²¹⁵ « est incorrecte et [qu'elle] constitue une des perceptions faussées fondamentales concernant le droit de l'eau en général, et la Convention en particulier »²¹⁶. Dans notre Partie I, nous avons au contraire mis en évidence que les articles 5 et 7 sont davantage complémentaires qu'opposés. Plutôt que d'une simple question de perception faussée, il s'agirait ici d'une **dynamique (ré)interprétative** en fonction des intérêts étatiques en présence. Si un Etat a tout intérêt à minimiser la portée de la règle générale de l'utilisation équitable, alors il aura tendance à se positionner du côté des Etats arguant que cette règle serait peu souhaitable car elle réduirait la portée des autres règles par sa prééminence. C'est justement parce que sa perception de la coopération de l'eau est dissonante avec la prééminence de la règle de l'utilisation équitable affirmée dans le texte de la CNY qu'un Etat cherche à réinterpréter lors des négociations cette disposition dans un sens qui lui est plus favorable. Or, cette disposition ne lui est pas nécessairement favorable ou défavorable simplement parce qu'il se trouve en amont ou au contraire en aval.

En revanche, des **perceptions inadéquates** réelles existent relativement à d'autres aspects de la CNY. Une des plus communes est que seuls les Etats d'amont peuvent porter

²¹² SALMAN (M.A. S.), "The United Nations Watercourses Convention Ten Years Later: Why Has its Entry into Force Proven Difficult?", *op.cit.*, p.9.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ "Related to the view that the Convention is biased in favor of downstream riparians is the perception by upper riparians that the notification process under the Convention favors downstream riparians (...)", *Ibid.*, p.9.

²¹⁶ *Ibid.*

préjudice aux Etats d'aval, ce que M.A. Salman qualifie très justement de « croyance commune erronée »²¹⁷. Les Etats en aval peuvent aussi causer des effets nuisibles aux Etats en amont. Par exemple, un Etat en amont peut se voir empêcher ou freiner d'exploiter un cours d'eau international s'il est moins puissant qu'un Etat riverain en aval. C'est ce qui se passe en Syrie qui est en amont du Golan et du haut Jourdain contrôlés par les Israéliens. C'est ce qui se passe dans le cas du Nil dont, faut-il le rappeler, l'Egypte, Etat d'aval, utilise et exploite les eaux à raison de 75% environ par rapport aux autres Etats riverains et a conclu avec le voisin soudanais, moins puissant, des accords « pour s'octroyer l'essentiel du flux »²¹⁸. F. Lasserre souligne l'« agressivité égyptienne » qui n'est pas sans causer préjudice à ses voisins riverains, d'autant que l'Egypte menace de recourir à la force si le *statu quo* et ses droits sur l'eau qu'elle « considère comme des droits acquis »²¹⁹, venaient à changer. La perception inadéquate majeure consiste à affirmer que les Etats perçoivent les travaux de la CDI en fonction de leur position géographique sur un cours d'eau donné. Telle est l'interprétation de J.R. Crook et S. Mc Caffrey des préférences étatiques dans la coopération de l'eau lorsqu'ils affirment que durant les négociations du Projet d'articles de la CDI, « les points de vue des délégations nationales étaient largement façonnés par leurs perceptions des circonstances géographiques de leur pays en tant qu'Etat d'amont (ex : Ethiopie, Portugal) ou Etat d'aval (ex : Egypte, Portugal) ou bien possédant les deux intérêts (ex : Etats-Unis, Canada, Mexique) »²²⁰. Pour ces auteurs, ce serait donc la position géographique des Etats qui expliquerait leurs frustrations à l'issue du processus de négociation et le fait que la CNY tarde à entrer en vigueur. Il s'agit d'une **perception inadéquate du processus d'entrée en vigueur** de la CNY. Enfin, une autre perception inadéquate consiste à affirmer que la CNY ne constitue pas une Convention-cadre. Certains Etats la perçoivent comme étant trop contraignante et trop ambitieuse : sa portée irait trop loin. Pourtant, au regard du caractère essentiellement généraliste de la CNY, il semble que cela ne soit pas le cas. Au contraire, la Convention concède une certaine liberté aux Etats en termes de mise en œuvre des moyens d'application des principes contenus dans le texte²²¹. Les Etats qui ne considèrent pas la CNY comme une Convention-cadre témoignent d'une approche conservatrice du droit international

²¹⁷ « (...) common mistaken belief », Ibid, p.9.

²¹⁸ LASSERRE (F.), *Les guerres de l'eau*, p.124.

²¹⁹ Ibid., p.126.

²²⁰ « national delegations' positions were largely shaped by their perceptions of their country's geographic circumstances as upstream states (e.g., Ethiopia, Turkey), as downstream states (e.g., Egypt, Portugal) or as states having both interests (e.g., the United States, Canada, Mexico) », in CROOK (John. R), Mc CAFFREY (S), «The United Nations Starts Work on A Watercourses Convention », *The American Journal of International Law*, volume 91, N° 2, 1997, p. 375.

²²¹ Voir la Partie I du présent rapport de recherche.

de l'eau. Des aspects particuliers de la CNY qui se différencie du contenu des autres instruments du **Droit international de l'environnement** dissuaderaient certains États de s'engager dans le processus de ratification et d'adhésion, parmi lesquels la prévision de la protection de l'eau en période de conflit armé (article 29²²²).

B. Des circonstances internes particulières comme facteur influent de la perception de la CNY.

§1. La perception d'un impératif environnemental.

« Au regard de la pression croissante sur les ressources en eau dans diverses parties du monde, [il importe] de chercher à accélérer le processus d'intégration »²²³.

Face à un contexte de raréfaction de la ressource (aridité, sécheresse, pollution de l'eau, changement climatique, ...) les Etats ont tendance à réorienter leur politique interne dans le sens d'une meilleure prise en considération de la dimension environnementale de la protection de l'eau. Pour certains Etats, inscrire la ressource en eau dans une perspective plus intégrative a fait l'objet d'une véritable prise de conscience. Les Etats qui en témoignent sont susceptibles de ratifier la CNY. En effet, la **préoccupation environnementale** participe à la consolidation de l'objectif de la CNY. Pourtant, certains obstacles, d'ordre politique, économique ou encore écologique peuvent freiner la progression du processus de ratification et d'adhésion. La **protection de l'environnement** formulée dans la CNY implique que les Etats protègent et préservent les écosystèmes au nom de l'article 20. Le « devoir général »²²⁴ ainsi établi gravite autour de dispositions qui concernent la prévention et la maîtrise de la pollution (article 21), la protection et préservation des milieux marins (article 23) ainsi que la question de l'introduction d'espèces dans le cours d'eau (article 22). L'article 21 §2 est fort intéressant relativement à son potentiel d'interprétation. Il dispose que « les Etats du cours d'eau (...) préviennent, réduisent et maîtrisent la pollution d'un cours d'eau international qui risque de causer un dommage significatif à d'autres Etats du cours d'eau ou à leur environnement, y compris un dommage à la santé ou à la sécurité de l'homme, ou bien à toute

²²² Article 29, Cours d'eau internationaux et installations en période de conflit armé : « Les cours d'eau internationaux et les installations, aménagements et autres ouvrages connexes bénéficient de la protection accordée par les principes et règles du droit international applicables aux conflits armés internationaux et non internationaux et ne sont pas utilisés en violation de ces principes et règles », CNY, opp.cit.

²²³ « In view of the growing pressure on water resources in various parts of the world, [it is important] to seek to hasten the process of integration », Comité de la Croix Rouge (CICR), "Water and War. Symposium on water in armed conflict", Genève, 1995, p.67.

²²⁴ CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », opp.cit., p.786.

utilisation positive des eaux ou bien aux ressources biologiques du cours d'eau. (...) »²²⁵. La deuxième partie de la disposition, puisqu'elle aborde la question la sécurité humaine et mentionne le terme « environnement », nous indique que ce n'est pas seulement l'interdiction de causer un dommage à un cours d'eau en tant que tel qui est prise en compte mais également, de façon plus globale, son environnement. La CNY révèle donc une acception relativement large de la protection du cours d'eau. Aussi, des Etats en proie à de graves problèmes de pollution pouvant notamment affecter la santé, comme la Chine par exemple, seront peu susceptibles de s'engager dans le processus d'entrée en vigueur de la CNY, à moins qu'il n'ait préalablement remédié au problème de pollution. Pour l'illustrer, nous développerons le cas chinois mais en premier lieu, nous aborderons un exemple qui a mené l'Etat à changer de perception par rapport à la Convention. Il s'agit de la France qui initialement avait adopté une position relativement négative vis-à-vis du processus d'entrée en vigueur de la Convention, avant de finalement y adhérer.

La France s'était abstenue lors du vote pour l'adoption de la CNY et ne l'avait pas signée. Pourtant, elle est aujourd'hui partie suite à son adhésion le 24 février 2011. La France avait tout d'abord campé sur une position qui ne la laissait pas envisager la ratification, ni même la signature de la Convention. Ce positionnement concernait un aspect du texte qui a été particulièrement sujet à polémique et à débat : la considération d'**accords futurs et existants**. C'est ainsi qu'un groupe d'Etats, à la fois d'amont et d'aval, « estimaient que la Convention négociée au sein du Groupe de travail ne devait en rien modifier le statu quo juridique de cours d'eau particuliers »²²⁶. Deux Etats ont clairement exprimé leur refus de voir une règle portant sur les accords futurs et existants s'imposer au terme du processus de négociation : la France et la Suisse. En effet, leurs délégations ont cherché à convaincre d'ajouter une règle selon laquelle ces « accords doivent être *interprétés* conformément aux règles générales applicables en la matière afin d'étouffer toute velléité de procéder à leur interprétation suivant les règles de la nouvelle Convention »²²⁷. C'est ainsi que « la position franco-suisse, en particulier, reflétait la satisfaction que ces deux pays éprouvent (...) au sujet de leurs réseaux d'accords particuliers »²²⁸. Cela signifie que si la France hésitait à s'engager, c'est parce qu'elle ne voulait pas risquer la modification d'un *statu quo* qui lui est favorable. Nous pouvons donc penser que si la France a fini par adhérer à la Convention, c'est bien qu'il y a eu un ou d'autres facteurs dont la prépondérance a été supérieure en fin de compte à la

²²⁵ CNY, opp.cit.

²²⁶ CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », opp.cit., p.771.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Ibid.

considération de la problématique des accords futurs et existants (pour ce qui est de la Suisse, cela n'est apparemment pas le cas pour l'instant puisque ce pays n'est toujours pas partie à la Convention). Quels peuvent être ces facteurs ?

Considérant certains aspects en particulier, on pourrait penser que ces facteurs sont plutôt d'ordre **international**. Dans le Projet de loi datant du 4 novembre 2009, la France exprime ses motivations : « La convention de 1997 pose pour la première fois les bases d'un cadre international, visant à définir des principes internationaux en matière de protection et de gestion des cours d'eau internationaux (...). C'est le seul instrument juridique des Nations unies de portée mondiale à inciter à la coopération entre les États riverains. Elle s'inscrit dans la cadre des principes et recommandations adoptés par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue en 1992 dans la Déclaration de Rio et des objectifs du millénaire pour le développement reconnaissent la nécessité de répondre aux problèmes concernant l'eau douce de manière collective, en agissant à l'échelle mondiale (...). La convention de 1997 s'inscrit dans ce contexte »²²⁹. Ceci met en évidence la considération du caractère global de l'instrument juridique. Les préférences de la France en matière de coopération de l'eau l'orienterait donc vers la perspective d'un **traitement global et multilatéral** des questions relatives aux cours d'eau internationaux. Elle fait d'ailleurs explicitement référence à la *Déclaration de Rio* de 1992, elle-même mentionnée en Préambule de la CNY, et aux Objectifs du millénaire pour le développement. Dans la mesure où ces derniers « forment un ensemble d'engagements politiques dont le but est de combattre les principaux problèmes auxquels font face les pays en développement »²³⁰, la perspective est élargie au niveau mondial. De plus, l'emploi du terme « contexte » dans le Projet de loi semble s'inscrire dans la perspective d'un processus intégratif car c'est bien l'ensemble des circonstances relatives à l'environnement des cours d'eau internationaux qu'il convient de prendre en compte. La suite du Projet de loi ne fait que souligner davantage cet aspect puisqu'il est affirmé que la CNY « bénéficie aujourd'hui d'un contexte international favorable qui permet d'entrevoir, pour la première fois depuis le vote de l'Assemblée générale des Nations unies en 1997, une relance du processus de ratification ou d'adhésion qui permettrait

²²⁹ *Projet de loi autorisant l'adhésion à la Convention des Nations Unies de 1997 sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, Ministère des affaires étrangères et européennes, 4 novembre 2009, p.3.

²³⁰ Conseil mondial de l'eau, « Objectifs du millénaire pour le développement Evaluer le coût d'atteinte de la cible 10 sur l'eau et l'assainissement », 2003, p.1.
http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents_old/Library/Publications_and_reports/FicheMDG_FR_final.pdf

de rassembler les conditions de son entrée en vigueur»²³¹. Mais de quel « contexte international favorable » la France parle-t-elle exactement ? Celui d'un contexte favorable parce que davantage tourné vers l'idée de « Communauté d'intérêts » dans la coopération de l'eau ? La marge d'interprétation de la formule utilisée est ensuite réduite par une précision consacrant le fait que « le scrutin de 1997 avait été un semi échec en raison non seulement de l'hostilité d'États envers la négociation d'un cadre général sur les eaux transfrontalières (Chine, Turquie, Burundi), mais aussi de l'abstention d'un certain nombre de pays (vingt-sept, dont à l'époque la France), qui craignaient que le texte n'engage excessivement les responsabilités des États d'amont »²³². La France établit les motifs de sa réticence initiale à s'engager dans le processus de ratification et d'adhésion de la CNY en raison d'une Convention qui serait trop exigeante à l'égard des États d'amont. Or nous avons vu en quoi cet élément ne nous permet pas de bien comprendre la volonté des États de s'engager ou non²³³. S'agit-il d'une **mauvaise perception** initiale de la CNY (la Convention favorise les États d'aval) et qu'une **(ré)interprétation** ultérieure de la Convention a corrigé ? A noter que la France s'est engagée dans le processus de ratification et d'adhésion seulement à partir de 2009, soit 12 ans après l'adoption de la CNY. La perspective d'une relecture, d'une réinterprétation de la CNY a donc pu être menée d'un gouvernement à l'autre tout au long de cette période.

Les motivations de la France seraient loin d'être seulement internationales. Ce ne serait pas la focalisation de la France sur la problématique des accords futurs et existants qui l'auraient rendu si réticente à s'engager puisque, précisément, elle a obtenu gain de cause. Un compromis préserve ses aspirations relativement à cette problématique, et a été retenu à l'article 3 §1. En effet, celui-ci dispose que « la présente Convention ne modifie en rien les droits et les obligations résultant pour [les États du cours d'eau] d'accords en vigueur à la date à laquelle ils sont devenus parties à la présente Convention »²³⁴. Ce serait davantage des **raisons internes**, liés à une **préoccupation environnementale** accrue qui expliquerait l'évolution de la perception de la CNY par la France. Tout d'abord, dans le Projet de loi, juste après l'évocation des raisons qui aurait initialement poussé la France à ne pas s'engager, le « Grenelle de l'environnement » est mentionné : « dans le cadre du Grenelle de l'environnement, une demande a été déposée afin que notre pays devienne Partie à la convention. La France estime en effet qu'il n'y a plus lieu

²³¹ *Projet de loi autorisant l'adhésion à la Convention des Nations Unies de 1997 sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, opp.cit., p.3.

²³² Ibid, p.4.

²³³ Voir la Partie I.

²³⁴ Article 3§1, CNY, opp.cit.

aujourd'hui de s'opposer à l'entrée en vigueur de la convention et qu'il est au contraire nécessaire d'encourager son adoption rapide »²³⁵. Sans doute traduit-il une préoccupation gouvernementale plus grande que par le passé, au vu de circonstances internes manifestant un environnement de plus en plus exposé aux pollutions. Dans tous les cas, l'attitude de la France témoigne d'une évolution d'une situation d'abstention, c'est-à-dire d'attente (Etat potentiellement ouvert à la négociation et à la reconsidération de sa position) à un positionnement favorable. Elle en vient même à adopter une attitude de promotion de la coopération de l'eau, étant entendu qu'aujourd'hui la France prône désormais l'« adoption rapide » de la CNY. S'il n'y avait désormais plus de raison pour la France de ne pas s'engager dans le processus de ratification et d'adhésion de la CNY, c'est peut-être que la France a réglé certains **problèmes de pollution internes** majeurs qui lui ont permis de pouvoir envisager davantage un tel engagement. En l'espace de 12 ans, la France eu le temps de prendre la mesure de sa situation et de la considérer relativement à ce qui est établi dans la CNY. L'exemple de la problématique ancienne des mines de potasse²³⁶ est significatif de la considération des circonstances internes du pays. L'exploitation de celles-ci provoque des problèmes liés aux sous-produits de l'extraction. Ainsi, considérant un engagement dans le processus de ratification et d'adhésion de la CNY « la France envisage[ait] (...) d'y adhérer après le règlement définitif de l'affaire des mines de potasse »²³⁷. Par ailleurs, elle présente « une situation particulièrement atypique en Europe »²³⁸. En effet, les prélèvements français en eau sont « supérieurs à nos voisins vivant sous des latitudes comparables, et avec une agriculture réputée plus consommatrice en eau (...) »²³⁹. Cette situation de la France, est en partie due au fait que 50% des eaux prélevées sont utilisées pour le refroidissement des centrales nucléaires. Ceci n'est pas sans risque en termes de pollution de l'eau. En effet, il peut y avoir des fuites radioactives dans les eaux qui « mettent en danger la santé, le droit à l'eau, et la sécurité alimentaire »²⁴⁰. A ceci s'ajoutent des eaux souterraines plus polluées que par le passé (résidus de pesticides, de médicaments, etc). Tout ceci a d'abord pu faire hésiter la France à s'engager dans le processus d'entrée en vigueur de la

²³⁵ *Projet de loi autorisant l'adhésion à la Convention des Nations Unies de 1997 sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, opp.cit., p.3.

²³⁶ CJCE, *Affaire des Mines de Potasse d'Alsace*, arrêt du 30 novembre 1976.

²³⁷ SOHNLE (J.), « Comment mettre au monde une géante contrariante », opp.cit, p.84.

²³⁸ IMBERT (N.), « Eau et énergie. Des équilibres à repositionner, et à préserver », *La Revue de la Terre*, avril/ juin 2013, n°11, p.35.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ MITTERAND (G.), « L'eau, facteur de transition énergétique raisonnée », *La Revue de la Terre*, N°11, avril/juin 2013, p.34.

CNY, avant de finalement considérer que l'intérêt d'en devenir partie était supérieur à l'ensemble des considérations qui avaient d'abord freiné la décision de l'Etat de signer.

§2. La singularité de l'hydropolitique chinoise.

Si l'on se réfère à notre amendement²⁴¹ de la typologie d'A. Dinar et de D. Zilberman, ainsi qu'à l'analyse que nous avons jusqu'ici tirée du comportement de l'hydropuissance chinoise, on est tenté de conclure à un cumul exceptionnel des facteurs qui incitent un Etat à ne pas s'engager dans le processus d'entrée en vigueur de la CNY. A défaut d'être exhaustifs dans le développement de tous les facteurs qui participent à la formation des préférences chinoises concernant la coopération de l'eau, manifestées par le refus catégorique de la Chine de devenir partie à la CNY (vote contre), nous les déterminons comme suit:

(a) Considérations de type néo-réaliste

- Le statut de grande **puissance**.
- Le statut d'**hydrohégémonie impérialiste**.
- L'**asymétrie de capacités** permettant à la Chine d'imposer son point de vue aux autres Etats riverains (la Chine est l'Etat dominant du Bassin du fleuve Mékong et de la région en général).

(b) Facteur historico-diplomatique

- Le poids des **expériences passées** et des rapports conflictuels²⁴² avec les Etats riverains (comportement non-coopératif de la Chine).

(c) Perceptions et interprétations

- La perception d'une **souveraineté territoriale absolue** sur la ressource en eau
- La perception de la CNY comme réduisant la perspective du maintien du *statu quo* sur l'eau (réduction favorisée par le Principe de l'utilisation équitable et raisonnable).

(d) Circonstances et considérations internes particulières

- Une situation **environnementale** préoccupante.
- La pression **démographique** de la plus grande population du monde.
- Une **croissance économique** forte ; développement du pays; pression sur la ressource.
- Les **risques sociaux et humains** associés aux nombreux et immenses projets hydrauliques (à l'opposé du Principe de l'utilisation équitable et raisonnable).
- Une certaine tendance à l'**irrationalité** comportementale (attitude agressive et destruction des écosystèmes, discours parfois bienveillant de la Chine à l'opposé de son attitude) dans la façon de mener son hydropolitique.
- Une préférence chinoise pour une **coopération très limitée et de type technique**.

²⁴¹ Voir l'Annexe V, 2.

²⁴² Cet élément est également retenu dans une identification de facteurs expliquant la réticence de la Chine à coopérer, dans PACHOVA (N.I), NAKAYAMA (M.), JANSKY (L.) (éd), *International water security. Domestic threat and opportunities*, New York, United Nations University Press, p.94.

Nous pourrions ajouter à cette liste le facteur « Régime politique »²⁴³ mais nous avons relativisé son importance dans la Typologie amendée. A défaut d'être tout à fait déterminant, son poids nous semble plus relatif dans la compréhension du processus d'entrée en vigueur de la CNY²⁴⁴. Certes, l'existence d'un parti unique et d'une administration très centralisée réduit les marges de manœuvre de l'hydropolitique locale chinoise, mais ce ne sont pas les facteurs clefs de la compréhension des préférences de la Chine relatives à la coopération de l'eau et à la CNY. D'autres Etats présentant des aspects « autoritaristes » ont signé, ratifié ou adhéré à la CNY, comme la Syrie²⁴⁵ (parti Baas) par exemple. Par ailleurs, la perception habituellement véhiculée à l'endroit de l'hydro-diplomatie chinoise est celle d'une sorte d'« objecteur persistant » à la coopération de l'eau. En effet, « la Chine est une superpuissance régionale qui possède un historique de non-coopération » dans la gestion des eaux transnationales et « n'a exprimé qu'un intérêt limité pour la coopération régionale »²⁴⁶. Les relations diplomatiques conflictuelles entre l'Inde et la Chine sur la question du château d'eau que constitue le Tibet, provoque une certaine rivalité entre ces deux émergents. L'exemple du **mécanisme de coopération et de transparence** dans la gestion de l'eau, mis en place entre l'Inde et la Chine en 2007, n'a pas permis de diminuer les tensions avec l'Inde, ainsi qu'avec le Bangladesh face au refus de la Chine d'échanger des données hydrogéologiques. L'asymétrie des capacités étatiques, que S. Sur dénomme « inégalité entre Etats » et qui intègre « au-delà des aspects institutionnels et juridiques, l'ensemble des éléments de la puissance », joue en faveur de l'hydrodiplomatie chinoise.

Il est possible que celle-ci soit amenée à évoluer en même temps que la Chine prend de plus en plus conscience de la **gravité des défis écologiques internes**. La pollution, la démographie exceptionnelle de la Chine qui représente 20 % de la population mondiale, aggrave l'intensité de la raréfaction de la ressource. Ce sont des éléments internes d'une singulière intensité qui entretiennent en grande partie la perception particulière de la coopération de l'eau par la Chine. En effet, les facteurs de **pression démographique** et de pauvreté localisée (près de la moitié de la population chinoise n'a pas un accès régulier à l'eau potable), et ceux de type écologique favorisent la conception si

²⁴³ S. SUR estime que la nature du régime implique le « caractère belligérant des dictatures, régime au pouvoir incontrôlé et tourné vers l'exaltation de la force par opposition aux démocraties libérales fondées sur le contrôle du pouvoir et sur la recherche du compromis ou de l'avantage relatif », SUR (S.), *Relations internationales*, *opp.cit.*, p.424-425.

²⁴⁴ Voir l'Annexe V, 2 (b).

²⁴⁵ J. Sassooun, « Mécanismes autoritaires en Irak et en Syrie: comment les tyrans prennent leurs décisions », *Le Monde diplomatique*, consulté le 13/04/2014.

<http://www.monde-diplomatique.fr/2012/02/SASSOON/47415>

²⁴⁶ “[China] has expressed only limited interest in regional cooperation (...)”, PACHOVA (N. I), in *International water security. Domestic threat and opportunities*, New York, United Nations University Press, *opp.cit.*

souverainiste de la Chine sur l'eau, l'aspect vital de la ressource étant d'autant plus exacerbé. La pollution en Chine est considérable. Les marées rouges provoquent des paralysies agricoles²⁴⁷. En conséquence, « beaucoup de spécialistes régionaux et internationaux maintiennent que les (...) barrages (...) auront des impacts environnementaux et sociaux puisque la qualité et la quantité du débit du fleuve [Mékong] changera considérablement »²⁴⁸. On comprend alors mieux pourquoi la Chine est si réticente à coopérer plus en profondeur, selon une vision plus transnationale de l'eau. La Chine priorise sa situation critique interne avant de prendre en considération l'aspect transnational de la pollution des cours d'eau et ses impacts négatifs sur les autres Etats. La Chine s'illustre dans une sorte de processus autodestructeur et il semblerait que « conçue comme naturellement compétitive et hostile, la souveraineté conduit à d'insurmontables contradictions, qui annoncent sa destruction »²⁴⁹. La construction de barrages est chaque fois synonyme de déplacement de populations puisqu'elle entraîne l'inondation de certaines villes pour permettre l'ouvrage, ce nombre ayant été considérable concernant celui des Trois-Gorges²⁵⁰. Avec près de la moitié des barrages dans le monde, les **risques environnementaux, sociaux et humains** relatifs à la Chine sont colossaux. La **singularité du cas chinois** est donc manifeste car en raison de « la taille immense du pays et les défis domestiques auxquels il fait face dans beaucoup de secteurs, il est pratiquement impossible de comparer la Chine à une autre nation »²⁵¹. Cela implique la mobilisation de moyens considérables en termes de transport, de constructions, d'énergie pour maintenir le développement du pays, si bien que « cela fourni une importante justification à la construction de projets sur les cours d'eau internationaux, même si les impacts sur les autres Etats riverains sont susceptibles d'être en grande partie négatifs »²⁵². L'hydropolitique de la Chine et sa perception de la coopération de l'eau ne peuvent être comprises sans ces considérations internes.

En conclusion, les évolutions de l'attitude de la Chine (en faveur d'une coopération technique) ne signifient pas nécessairement qu'elle sera davantage

²⁴⁷ BAO (L.-J.), MARUYA (K. A), SNYDER (Shane. A), ZENG (E.Y), "China's water pollution by persistent organic pollutants", *Environmental pollution*, n°163, 2012, p.102.

²⁴⁸ « Many regional and international specialists maintain that the consequences of the Chinese dams will be considerable, and will have environmental and social impacts because the quality and quantity of the river flow will change considerably », KESNINEN (M.) in LIBOR (J.), PACHOVA (N.I.), MIKIYASU (N.), *International water security*, opp.cit.

²⁴⁹ SUR (S.), *Relations internationales*, opp.cit., p.423.

²⁵⁰ Voir l'Annexe VIII.

²⁵¹ KIRBY (M.), KRITASUDTHACHEEVA (C.), MAINUDDIN (M.), KEMP-BENEDICT (E.), SWARTZ (C.), DE LA ROSA (E.), "The Mekong: a diverse basin facing the tensions of development", *Water International*, vol. 35, n° 5, 2010, p.583.

²⁵² "(...) this provides strong justification too for the projects on transboundary rivers, even if the impacts on the other riparian countries are likely to be largely negative", Ibid.

susceptible d'adhérer à la CNY, considérant son statut d'hydrohégémonie et une certaine aversion pour la coopération à grande échelle. La perspective d'évolutions internes opérant dans certains pays (exemple du changement de position de la France) permet de penser une relance du processus d'entrée en vigueur de la CNY par certains Etats — tandis que pour d'autres, cette probabilité est beaucoup plus faible (cas des hydrohégémonies).

• **Bilan et perspective : la CNY a-t-elle ce qu'il faut pour entrer en vigueur ?**

Considérant la diversité des situations que nous avons dépeintes d'un Etat à l'autre, on pourrait penser qu'étant donné qu'il s'agit d'un instrument global²⁵³, la CNY ne serait pas un instrument adéquat pour la coopération de l'eau et l'utilisation des cours d'eau internationaux. Ceci donne matière à réflexion: « Etant donné que les caractéristiques de chaque ressource internationale sont spécifiques sous les aspects hydrologique, institutionnel et juridique, une réglementation universelle n'est pas réaliste à moins d'être générale et souple »²⁵⁴. Or il se trouve que précisément, la CNY témoigne d'un tel caractère généraliste et souple²⁵⁵, de sorte que cet instrument serait adapté et attesterait d'un certain réalisme. Certes, cette Convention n'est pas parfaite. On peut par exemple regretter que la situation particulière des Pays en voie de développement (PED) ne soit pas prise en considération. Il est possible qu'un pays tel que le Burundi, qui a voté contre la CNY, et d'autres PED se soient sentis « oubliés » par une Convention qui ne fait pas état d'une **catégorie « PED »**. La situation interne (défis économiques majeurs associés à la perspective du développement) de certains d'entre eux peut rendre plus difficile l'application du texte de la Convention. Prendre des mesures en matière de pollution par exemple, requiert des financements et des ressources qui peuvent leur faire défaut, surtout dans un contexte qui place l'agriculture et l'irrigation au cœur de leur économie (utilisation d'engrais et de pesticides qui polluent les eaux). La *Convention cadre sur le changement climatique* fait la distinction dans ses annexes entre la catégorie des « Pays en transition vers une économie de marché » et les « Pays industrialisés », et affirme le « Principe de responsabilité commune et différencié », bien que ce dernier soit sujet à controverse. Dans cette perspective, nous voulons souligner la remarque très pertinente de J. Assouline et S. Assouline lorsqu'ils

²⁵³ Voir la Partie I.

²⁵⁴ HUSSEIN (I.), ALJAYYOUSI (U.), "La gestion des eaux transfrontalières: législation internationale et préceptes de l'islam », in *La gestion l'eau selon l'islam*, Paris, Les presses de l'Université des Nations Unies, 2001, 220p.

²⁵⁵ Voir la Partie I.

mettent en évidence que « les utilisations archaïques des cours d'eau de certaines civilisations face à des notions de gestion optimale, de conservation ou de protection de l'environnement peuvent constituer un élément limitant du respect de ces facteurs »²⁵⁶. Pourtant, nous pouvons penser que la CNY demeure relativement adaptée pour plusieurs raisons. Premièrement parce que précisément, il s'agit bien d'un instrument « générale et souple ». Deuxièmement parce que la relance du processus de ratification et d'adhésion qui ont amené des Etats comme la France et l'Ouzbékistan a changé de position, tend à montrer que les Etats prennent conscience de la nécessité d'un tel instrument: le problème de l'utilisation de l'eau est bien global, il n'est pas proprement national. En outre parce qu'il est possible de placer la CNY sur une voie intégrative, notamment par ses objectifs environnementaux affichés. La CNY mentionne expressément les termes d' « écosystème » et d' « environnement » dans son corps de texte. Enfin, parce qu'elle mobilise de manière essentielle des principes fondamentaux dans l'utilisation de la ressource (utilisation durable et optimale, utilisation équitable et raisonnable) dont même des États non parties pourront difficilement ignorer l'existence. Définitivement, la CNY a bien ce qu'il faut pour entrer en vigueur.

Ainsi, de façon très schématique, nous pourrions retenir la classification suivante parmi les préférences étatiques :

- Etats au comportement conservateur

- Etats contre la modification du *statu quo* relatifs aux accords futurs et existants (ex : la Suisse).
- Les Hydrohégémonies (ex : Chine).

- Etats progressistes

- Etats consacrant aux objectifs environnementaux une prise en considération majeure, voire prioritaire dans leur hydropolitique (ex : la France).
- Etats en faveur d'un changement du *statu quo*, afin de rééquilibrer une situation d'asymétrie préalable (ex : Syrie).

Au total, les interprétations et les perceptions étatiques relatives à la coopération de l'eau n'ont rien de déterministe car les Etats peuvent changer de catégorie et de comportement comme la France qui est passé du statut d'Etat potentiellement « conservateur » à celui de « progressiste ». Le fait qu'il manque à présent une seule ratification pour l'entrée en vigueur d'une Convention pourtant perçue comme vouée à l'échec par beaucoup, compte-tenu d'un caractère présumé intrinsèquement contradictoire, n'en atteste-t-il pas ? C'est ce qui ressort de

²⁵⁶ ASSOULINE (J.), ASSOULINE (S.), *Géopolitique de l'eau, Nature et ses enjeux*, Levallois- Perret, Studyrama, 2012, p.150.

la conception qu'A. Aureli donne de l'avenir de la Convention puisqu'elle estime que d'ici 2015 tout au plus, la CNY est vouée à entrer enfin en vigueur²⁵⁷.

Conclusion

La position amont-aval des Etats riverains ne nous apprend pas beaucoup sur leurs préférences relatives à la coopération de l'eau et au cadre coopératif de la CNY. Les perceptions (y compris les perceptions inadéquates) représentent le facteur central de leur appréhension car il est transversal à l'ensemble de la compréhension du processus d'entrée en vigueur de la CNY. Ce qui est au fondement de l'approche doctrinale et juridique dominante nous a permis de mettre en évidence que précisément, en matière de coopération de l'eau, il n'y a rien d'évident et que les préférences étatiques ne sauraient être figées une fois pour toutes dans des carcans interprétatifs bien délimités. En accord avec la pensée de R. Jervis lorsqu'il affirme que « des personnes peuvent avoir des interprétations divergentes et [qu'] il n'existe aucune règle générale pour indiquer lesquelles sont correctes »²⁵⁸, nous ne prétendons pas détenir la bonne interprétation car comme nous l'avons souligné, une fois sorti d'une approche purement littérale de la CNY, l'horizon d'interprétations potentielles et diverses s'élargit considérablement. A tout le moins, nous espérons avoir fait ressortir que l'interprétation juridique peut permettre de mieux comprendre les préférences étatiques relatives au processus d'entrée en vigueur de la CNY. Sujette à une certaine subjectivité, l'interprétation serait en fin de compte son propre remède : l'interprétation éclaire l'interprétation, notamment en la faisant sortir d'une appréhension déterministe pour mieux la placer sous un angle contextuel et évolutif. Si la CNY n'entrait pas en vigueur, elle demeurerait « simplement » un cadre de référence mais qui quoiqu'on en dise, apparaît plus que jamais incontournable et souhaitable au regard des évolutions conflictuelles²⁵⁹ de l'utilisation de cette ressource naturelle stratégique et vitale.

²⁵⁷ « La Convention de New York n'est pas suffisamment ratifiée, beaucoup d'Etats freinent le processus d'entrée en vigueur. Il ne manque plus qu'une seule ratification, avant la fin de l'année, cela se fera », Entretien avec AURELI Alice, opp.cit.

Voir l'Annexe X.

²⁵⁸ « (...) people can differ in their interpretations and there is no general rules to indicate who is correct", dans JERVIS (R.), *Hypothesis on Misperception, World Politics*, vol.20, n°3, 1968, p.460.

²⁵⁹ Voir l'Annexe IX, carte n°2, Conflits de l'eau.

Cependant, le fait qu'il ne manque désormais plus qu'une ratification permet de penser que la CNY entrera sans doute bientôt en vigueur.



Bibliographie

I. DROIT

La Convention de New York de 1997

- CAFLISCH (L.), « La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », *Annuaire français de droit international*, vol.43, n°1, 1997, p. 751-798.
- Communiqué de presse, « L'Assemblée Générale adopte la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau non navigables à des fins autres que la navigation », AG/641, 21 mai 1997.
- *Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, New York, 21 mai 1997 [non entrée en vigueur].
- CROOK (J.R), MC CAFFREY (S.), "The United Nations Starts Work on A Watercourses Convention", *The American Journal of International Law*, vol. 91, n° 2, 1997, p. 374-378.
- KEARNEY (Richard. D), "The Twenty-Sixth Session of the International Law Commission", *The American Journal of International Law*, vol.69, n° 3, 1975, p. 591-611.
- MC CAFFREY (S.), "The UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls", in *Conflict Prevention and Resolution in Water Systems*, New York, Edward Elgar, 2002, p. 17-28.
- *Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et commentaires relatifs* [1994], CID, reproduit dans l'Annuaire de la Commission du droit international, volume II (2), 1994.
- *Projet de loi autorisant l'adhésion à la Convention des Nations Unies de 1997 sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* — Ministère des affaires étrangères et européennes, 4 novembre 2009, 20p.
- SALMAN (M.A. S.), "The United Nations Watercourses Convention Ten Years Later: Why Has its Entry into Force Proven Difficult?", *Water International*, vol. 32, n° 1, 2007, p. 1-15.
- SOHNLE (J.), « Comment mettre au monde une géante contrariante », *Géopolitique*, Histoires d'eau, n°107, 2009, p. 81-89.
- VINOGRADOV (S.), WOUTERS (P.), JONES (P.), "The 1997 UN International Watercourses Convention", in *Transforming potential conflict into cooperation potential: the role of international water law*, UNESCO, Technical documents in hydrology, PCCP publication, 2003, 116p.

- WENDT (A.), *Social theory of International politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 429p.
- WOUTERS (P.), "The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond", 1999, consulté le 21 juillet 2013. <http://www.dundee.ac.uk/water/Documents/Publications/GYIL.pdf>

Droit international

- Cour internationale de justice, *Affaire relative au projet Gabčíkovo- Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, compétence de la Cour, arrêt du 25 septembre 1997, C.I.J Recueil 1997.
- Cour de Justice des Communautés Européennes, *Affaire des Mines de Potasse d'Alsace*, arrêt du 30 novembre 1976, 21-76.
- CAPONERA (D.), *Principles of Water Law and Administration*, London, Taylor and Francis, 2003, 199p.
- COT (J-P.), « La bonne foi et la conclusion des traités », 1968, p.141-159, consulté le 04 juillet 2013. <http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201968/RBDI%201968%20-%201/Etudes/RBDI%201968.1%20-%20pp.%20140%20%C3%A0%20159%20-%20Jean-Pierre%20Cot.pdf>
- FISHER (D.), *The law governance of water resources*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, 385p.
- LASSERRE (F.), BOUTET (A.), « Le droit international règlera-t-il les litiges du partage de l'eau? », *Etudes Internationales*, vol. 33, n° 3, 2002, p.497-514.
- SALMAN (M.A. S.), "Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses", *Water international*, vol. 35, n°4, 2010, p.350-364.
- SIRONNEAU (J.), « Le droit international de l'eau existe-t-il? Evolutions et perspectives », Ministère de l'écologie et du développement durable, direction de l'eau, novembre 2002.
- Société française pour le droit international, « La codification du droit international », Colloque d'Aix-en-Provence, Paris, A. Pedone, 1999, 214p.
- SOHNLE (J.), *Le droit international des ressources en eau douce. Solidarité contre souveraineté*, Aix-en-provence, CERIC, 2002, 606p.
- TIGNINO (M.), *L'eau et la guerre. Eléments pour un régime juridique*, Genève, Bruylant, 2011, 490p.

Interprétation

- AMSELEK (T.), *Interprétation et droit*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 245p.
- BEAULAC (S.), *L'interprétation de la Charte: reconsidération de l'approche téléologique et réévaluation du rôle du droit international*, 27 S.C.L.R (2d), 2005.
- CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 9^{ème} édition, 2011.
- COTE (P- A.), BEAULAC (S.), DEVINAT (M.), *Interprétation des lois*, Montréal, Thémis, 2009, 4^{ème} édition, 888p.
- CORTEN (O.), *L'utilisation du "raisonnable" par le juge international: discours juridique, raison et contradictions*, Bruxelles, Bruylant, 1997, 696p.
- ESKRIDGE (W.), FRICKEY (P.), "Statutory Interpretation as Practical Reasoning", *Standford Law Review*, vol. 42, n° 321, 1990, p. 321-383.
- GARDINER (R.K.), *Treaty interpretation*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 407p.

- OST (F.), *Dire le droit, faire justice*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 206p.
- OST (F.), VAN DE KERCHOVE (M.), « Interprétation », *Archives de philosophie du droit*, t. 35, 1990, p. 165-190.
- PESCATORE (P.), *Introduction à la science du droit*, Luxembourg, Office des imprimés de l'Etat, 1960, 523p.
- SULLIVAN (R.), *Driedger on the Construction of Statutes*, Toronto, Butterworths, 3ème édition, 1994, 576p.
- TROPPER (M.), « Interprétation », in *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p.69-84.

II. RELATIONS INTERNATIONALES

Théories des Relations internationales

- BATISTTELLA (D.), *Théories des relations internationales*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2009, 3^{ème} édition, 694p.
- BROWN (C.), « Realism: rational or reasonable? », *International affairs*, vol. 88, n°4, 2012, p. 855-870.
- SENESE (P. D.), *The steps to war, an empirical study*, Princeton, Princeton University Press, 2008, 334p.
- SMOUTS (M-C.), BATTISTELLA (D.), PETTITEVILLE (F.), VENESSON (P.), *Dictionnaire des Relations internationales*, Paris, Dalloz, 2012, 572p.
- SUR (S.), *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 1995, 587p.

Régime international

- KRASNER (S.), “Regimes and the limits of Realism. Regimes as autonomous variables”, 1982, in KRASNER (S.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 355-368.
- KRASNER (S.), “Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening variables”, 1982, in KRASNER (S.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 1-21.
- SMOUTS (M- C.), *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995, 191p.
- STEIN (A.), “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World”, *International Organization*, vol. 36, n°2, International Regimes, 1982, p. 299-324.

Régime politique

- SASSOON (J.), « Mécanismes autoritaires en Irak et en Syrie: comment les tyrans prennent leurs décisions », *Le Monde diplomatique*, consulté le 13/04/2014.
<http://www.monde-diplomatique.fr/2012/02/SASSOON/47415>

Perceptions

- BURKE (S.M), *Pakistan's Foreign Policy: An Historical Analysis*, London, Oxford University Press, 1973, 432p.
- DEEPAK (B. R), "India, China and Tibet: fundamental perceptions from Dharamsala, Beijing and New Delhi", *Asian Ethnicity*, vol. 12, n° 3, 2011, p.301–321.
- JERVIS (R.), "Hypothesis on Misperception", *World Politics*, vol.20, n°3, 1968, p. 454-479.
- JERVIS (R.), *Perception and Misperception in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1976, 464p.
- WENDT (A.), *Social theory of International politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 429p.

III. HYDROPOLITIQUE

Hydropolitique globale

- ASSOULINE (J.), ASSOULINE (S.), *Géopolitique de l'eau, Nature et ses enjeux*, Levallois-Perret, Studyrama, 2012, 223p.
- BRUN (A.), LASSERRE (F.), « La gestion par bassin versant : un outil de résolution de conflits? », *Colloque L'eau, source de conflits* (30 mars 2007), Journées Maximilien-Caron, Université de Montréal, Lex Electronica, vol. 12, n°2, 2007, p.1-19.
http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf
- « Les Défis de la Gouvernance de l'eau », *Géoéconomie*, n°60, Paris, Choiseul, hiver 2011, 150p.
- DESCROIX (Luc), LASSERRE (Frédéric), "Or bleu et grands ensembles économiques: une redéfinition en cours des rapports de force interétatique?", in « L'Or Bleu, nouvel enjeu géopolitique? », *La Revue Internationale et Stratégique*, IRIS, Paris, Dalloz, n°66, 2007, p.93-104.
- DINAR (A.), DINAR (S.), MC CAFFREY (S.), MC KINNEY (D.), *Bridges over water, understanding transboundary water conflict negotiation and cooperation*, New Jersey, Stallion Press, 2007, 453p.
- DINAR (A.), ZILBERMAN (D.), "Natural Resources Manahement and Policy", *Conflict and cooperation on Trans-boundary Water Resources*, Boston, Dordrecht & London: Kluwer academic publishers, 1998, 432p.
- DINAR (A.), ALBIAC (J.), *Policy and strategic behavior in water resource management*, London, Earthscan, 2009, 339p.
- DIONET- GRIVET (S.), *Géopolitique de l'eau*, Paris, Ellipses, 2011, 253p.
- GALLAND (F.), *Eau et conflictualités*, Paris, Choiseul, 2012, 122p.
- GALLAND (F.), *L'eau. Géopolitique, enjeux, stratégies*, Paris, CNRS éditions, 2008, 186p.
- JUST (R.), NETANYAHU (S.) (éd), *Conflict and cooperation on Trans-boundary Water Resources*, Boston, Dordrecht & London, Kluwer academic publishers, 1998, 432p.
- LACOSTE (Y.), *L'eau dans le monde*, Baumes- les-Dames, Petite encyclopédie Larousse, 2010, 127p.
- LASSERRE (F.), *L'eau, enjeu mondial. Géopolitique du partage de l'eau*, Paris, Le Serpent à plumes, 2003, 234p.
- LASSERRE (F.), DESCROIX (L.), *Eaux et territoires, Tension, coopération et géopolitique de l'eau*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, 250p.
- LASSERRE (F.), *Ecologie, irrigation, diplomatie. Comment éviter les guerres de l'eau ?*, Paris, Editions Delavilla, 2009, 371p.
- LASSERRE (F.), BRUN (A.), « La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits ? », *Lex Electronica*, vol. 12, n°2, automne-hiver 2007, p.1-19, consulté le 21 octobre 2012

http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf

- LASSERRE (F.), *Les guerres de l'eau*, Paris, Delavilla, 2009, 257p.
- *Le Monde*, « L'accès à l'eau devient un droit de l'homme », paru le 29/07/2010, consulté le 23 mai 2013.
http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/07/29/l-acces-a-l-eau-potable-devient-un-droit-de-l-homme_1393627_3244.html
- OHLSSON (L.) (éd), *Hydropolitics, conflicts over water as a development constraint*, Londres: University Press LTD, 1995, 309p.
- MITTERAND (G.), « L'eau, facteur de transition énergétique raisonnée », *La Revue de la Terre*, N°11, avril/juin 2013, p.33-34.
- TAITHE (A.), *Partager l'eau, les enjeux de demain*, Paris, Technip, 2006, 166p.
- TROLLDLALEN (J.M.), "International river systems", *International Environmental Conflict Resolution: The Role of the United Nations*, Oslo, Washington DC, World Foundation for Environment and Development, notes, references, 1992, p.61-91.
- WITHELEY (J.M), INGRA (H.), WARREN PERRY (R.), *Water, place, equity*, London, The MIT Press, 2008.
- WOLF (A.T) (éd.), *Conflict prevention and resolution in water systems*, Cheltenham, UK, Elgar, 2002, 815p.
- WOLF (A.T), "Shared Waters: Conflict and Cooperation", *Environmental resources*, vol. 32, 2007, p.241-269.
- WOLLEBAEK TOSET (H. P.), GLEDITSCH (N.P.), HEGRE (H.), "Shared rivers and interstate conflict", *Political Geography*, vol. 19, n° 97, 2000, p.971-996.

Hydropolitique régionale et nationale

- ALASDAIR (C.), SULLIVAN (C.A), "Water and poverty in rural China: developing an instrument to assess the multiple dimensions of water and poverty", *Ecological Economics*, n° 69, 2010, p. 999-1009.
- BERTHELOT (P.), "L'eau au Moyen-Orient: le cas de la Syrie », in *Les Défis de la Gouvernance de l'eau, Géoeconomie*, n°60, Paris, Choiseul, hiver 2011, p.29-38.
- BIBA (S.), "China's Continuous Dam-building on the Mekong River", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 42, n° 4, 2012, p. 603-628
- BLANC (P.), *Proche-Orient. Le pouvoir, la terre et l'eau*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2012, 400p.
- BOBIN (F.) « Chine, Inde et Pakistan se disputent l'eau de l'Himalaya », *Le Monde*, 12.03.2012.
- DE BUSNI (S.), « Barrage sur le Brahmapoutre : la Chine entretient le mystère », *Zegreenweb*, consulté le 04/07/2013.
<http://www.zegreenweb.com/sinformer/energie/barrage-sur-le-brahmapoutre-la-chine-entretient-le-mystere.18878>
- CHAUPRADE (A.), « L'eau, Israël, et la Palestine. Panorama géopolitique de 1948 à nos jours », in *Dossier Proche-Orient, Cahier de Mars*, n°167, 4ème trimestre, 2000.
- « La Chine donne des assurances à l'Inde concernant le barrage sur le Brahmapoutre », *chine-inde info*, consulté le 05/05/2013.
<http://www.chineinde.info/blog/infrastructures/la-chine-donne-des-assurances-a-l-inde-concernant-le-barrage-sur-le-brahmapoutre.html>
- DAOUDY (M.), *Le partage des eaux entre la Syrie, l'Irak et la Turquie, Négociation, sécurité et asymétrie des pouvoirs*, Paris, CNRS éditions, 2005, 259p.

- DUMONT (S.), DE LA MOTTE DE BROONS (F.), « L'eau au Proche- Orient : un enjeu stratégique et instrument de paix », *Revue Défense nationale*, n°2, février 1995.
- GOUBA (A.), HALLER (N.), LEMASSON (K.), MENGER (L.), *Eau et paix au Moyen- Orient. La mer à boire : une solution durable?*, Paris, L'Harmattan, 2007, 125p.
- GUINARD (A.), « L'Inde s'inquiète d'un gigantesque barrage chinois sur le Brahmapoutre », Zegreenweb, consulté le 04/07/2013.
<http://inde.aujourdhuilemonde.com/1%E2%80%99inde-s%E2%80%99inquiete-d%E2%80%99un-gigantesque-barrage-chinois-sur-le-brahmapoutre>
- HARUSHIMANA (T.C.), « Agriculture et élevage au Burundi : défis et solutions », Jeunesse et agriculture au Burundi, consulté le 24 juin 2013.
<http://bujajeunesseagri.wordpress.com/>
- IMBERT (N.), « Eau et énergie. Des équilibres à repositionner, et à préserver », *La Revue de la Terre*, n°11, avril/ juin 2013, p.35-36.
- JACOBS (J.W.), « The Mekong River Commission: Transboundary Water Resources Planning and Regional Security », *Geographical Journal*, vol. 168, n°4, p. 354-364.
- JAFFRELOT (C.) (éd.), *Le Pakistan*, Paris, Fayard, 2000 – 495p.
- JUST (R.), NETANYAHU (S.) (éd), *Conflict and Cooperation on Transboundary water resources. Natural resources management policy*, Boston, Kluwer academic publishers, 1998, 460p.
- KAYO (O.), “Interstate negotiation mechanisms for cooperation in the Mekong river basin”, *Water International*, vol. 32, n°4, 2007, p. 524-537.
- KAYO (O.), Reassessing Water Security in the Mekong: The Chinese Rapprochement with Southeast Asia, *Journal of Natural Resources Policy Research*, vol. 3, n°4, 2011, p.393-412.
- KIRBY (M.), KRITTASUDTHACHEEVA (C.), MAINUDDIN (M.), KEMP-BENEDICT (E.), SWARTZ (C.), DE LA ROSA (E.), “The Mekong: a diverse basin facing the tensions of development”, *Water International*, vol.35, n° 5, 2010, p.573-593.
- LAMBALLE (A.), *L'eau en Asie du Sud: confrontation ou coopération?*, Paris, L'Harmattan, 2009, 271p.
- LAVIE (E.), "Coup de théâtre dans le bassin du Nil", Capvesprol, consulté le 09 septembre 2013.
<http://capvesprol.over-blog.com/article-coup-de-theatre-dans-le-bassin-du-nil-76982922.html>
- MAKKONENK (K.), « Integrated water resources management in China », in *Integrated water resources management in South and Southeast Asia*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p.114-147.
- MENNIKEN (T.), “China’s performance in international resource politics: lessons from the Mekong”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, n°1, 2007, p.97-120.
- NIASSE (M.), « Prévenir les conflits et promouvoir la coopération dans la gestion des fleuves transfrontaliers en Afrique de l’Ouest », *Vertigo*, vol. 5, n°1, mai 2004, consulté le 22 juin 2013.
<http://vertigo.revues.org/3979?lang=en>
- PACHOVA (N.I), NAKAYAMA (M.), JANSKY (L.) (éd), *International water security. Domestic threat and opportunities*, New York, United Nations University Press, 313p.
- PLAUT (M.), “The Nile crisis comes to the boil”, *African Security Review*, vol. 19, n°3, p.114-118.
- SANJUAN (T.), « Le barrage des Trois-Gorges: les eaux, un patrimoine national? », in *L'eau, source de vie, source de conflits*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p.137-142.
- SOKHA (C.), “China transforms Cambodia’s electricity”, *Phnom Penh Post*, n°16, 2007, p.9-22.
- SOYEUX (A.), "Recherches israéliennes sur la ressource en eau", in *Pour le partage de l'eau*, 127/128, Paris, L'Harmattan, 1991, p.77-88.

IV. AUTRES SOURCES/ RAPPORTS & ANNUAIRES

Rapports

- Comité de la Croix Rouge, “Water and War. Symposium on water in armed conflict”, Genève, 1995, 165p.
- Conseil mondial de l’eau, « Objectifs du millénaire pour le développement Evaluer le coût d’atteinte de la cible 10 sur l’eau et l’assainissement », 2003, 4p.
- United Nations Environmental Program, “Global International Waters Assessment”, UNEP, Project Number GF/1100-99-01, juillet 2006.
- « Vers une Gestion Concertée des Systèmes Aquifères Transfrontaliers », Constat préliminaire, Partie I – Académie de l’Eau, BRGM, OIEau, UNESCO, Août 2011, 101p.
<http://www.afd.fr/webdav/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/03-Doc-pr%C3%A9pa-1-A-Savoir.pdf>
- World Wide Fund for Nature, “Tout ce que vous devez savoir sur la Convention des Nations Unies sur les cours d’eau internationaux », WWF, janvier 2009, 27p.
<http://www.gcint.org/sites/default/files/publication/document/UN-Watercourses-Brochure-Fr.pdf>

Annuaire de la CDI

- Annuaire de la Commission du droit international, Rapport de la trente-huitième session, vol. 2, 1^{ère} partie, A/CN.4/SER.A/1986/Add.1 (Part 1), 1986.
- Annuaire de la Commission du droit international, Documents de la trente-neuvième session, vol. 2, 1^{ère} partie, A/CN.4/SER.A/1987/Add.1 (Part 1), 1987
- Annuaire de la Commission du droit international, Documents de la quarantième session, vol. 2, 1^{ère} partie, A/CN.4/SER.A/1988/Add.1 (Part 1), 1988.
- Annuaire de la Commission du droit international, Documents de la quarante et unième session, vol. 2, 1^{ère} partie, A/CN.4/SER.A/1989/Add.1 (Part 1), 1989.
- Annuaire de la Commission du droit international, Documents de la quarante-deuxième session, vol.2, 1^{ère} partie, A/CN.4/SER.A/1990/Add.1 (Part 1), 1990.
- Annuaire de la Commission du droit international, Rapport de la Commission à l’Assemblée générale sur les travaux de sa quarante-troisième session, vol.2, 2^{ème} partie, A/CN.4/SER.A/1991/Add.1 (Part 2), 1991.
- Annuaire de la Commission du droit international, Rapport de la Commission à l’Assemblée générale sur les travaux de sa quarante-huitième session, vol.2, 2^{ème} partie, A/CN.4/SER.A/1996/Add:1 (Part 2), 1996.

V. BASES DE DONNEES ELECTRONIQUES

- Le site de la CDI
<http://www.un.org/law/ilc/>
- Le site de la CIJ
<http://www.icj-cij.un.org>

•

Table des annexes

ANNEXE I. Approche définitionnelle des processus de codification et du processus d'entrée en vigueur de la CNY

ANNEXE II. Théories de l'interprétation juridiques (1)

ANNEXE III. Théories de l'interprétation juridique (2)

ANNEXE IV. Théories de l'interprétation juridique (3)

ANNEXE V. Limites à la coopération de l'eau : Typologie des Facteurs

ANNEXE VI. Typologie relative aux conceptions étatiques de l'utilisation des cours d'eau internationaux

ANNEXE VII. Le Bassin du fleuve Mékong

ANNEXE VIII. Les appétits de construction hydraulique de la Chine

ANNEXE IX. L'eau dans le monde

ANNEXE X. Entretien avec Alice Aureli

•

Annexes

Annexe I. Approche définitionnelle des processus de codification et du processus d'entrée en vigueur de la CNY.

PROCESSUS DE CODIFICATION
Codification : « Opération réalisée sous forme de traité collectif consistant à énoncer dans un ordre systématique et en termes précis les règles du droit international (en grande partie coutumières) et relatives à une matière déterminée. » ²⁶⁰
↓
PROCESSUS D'ENTREE EN VIGUEUR
<i>SIGNATURE</i>
Signature : « Elle constitue une condition de validité d'un acte juridique (...) en conférant l'authenticité à l'acte (...). » ²⁶¹ → La signature ne constitue pas un engagement définitif de l'Etat en ce sens que celui-ci n'est pas lié par le traité. Néanmoins, le texte du traité revêt alors un certain aspect définitif car un ensemble de dispositions ont été arrêtées au terme du Processus de négociations. Les Etats ne sont pas encore parties à ce stade du processus d'entrée en vigueur d'un texte.
<i>PROCESSUS DE RATIFICATION ET D'ADHESION</i>
Ratification : « Acte par lequel l'organe compétent d'un Etat — généralement le chef de l'Etat ou un organe collégial (par ex. le présidium du Soviet suprême) — confirme la signature apposée sur un traité par un plénipotentiaire et marque ainsi le consentement définitif de l'Etat à être lié par ce traité. —s (dépôt des). Acte par lequel les Etats signataires d'un traité notifient à l'un d'eux, désigné par le traité, ou à un organisme international, la ratification par eux du traité en cause afin d'assurer la publicité de celle-ci à l'égard des autres signataires ou des Etats tiers. » ²⁶²
Acceptation : « Dans le droit des traités, manière par laquelle un Etat exprime son consentement à être lié par un traité, sans signature préalable de l'accord (lorsqu'un Etat signe sous réserve d'acceptation, il se réserve la possibilité de soumettre l'accord à un nouvel examen avant de donner son consentement définitif, sans pour autant recourir à la procédure de ratification. V. <i>approbation</i> . » ²⁶³
Approbation : « Consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité. » ²⁶⁴
Adhésion : « Acte par lequel un Etat devient partie à un accord dont il n'était signataire. » ²⁶⁵

²⁶⁰ Lexique des termes juridiques, 16^{ème} édition, 2007.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris : Presses universitaires de France, 2011, 9^{ème} édition.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ Ibid.

Annexe II. Théories de l'interprétation juridiques (1).

- Synthétisation : dynamiques interprétatives juridiques

METHODES	<i>Littérale</i>	<i>Historique</i>	<i>Systématique</i>	<i>Téléologique</i>
APPROCHES	Fondationnaliste	Contextuelle	Pragmatique	Réaliste
PRESOMPTIONS	Du sens ordinaire des mots		De l'effet utile	



- Différenciation : dynamiques interprétatives opposées

Interprétation téléologique	≠	Interprétation littérale
Interprétation évolutive	≠	Interprétation historique
Interprétation pragmatique	≠	Interprétation fondationnaliste



- Interaction : dynamiques interprétatives réciproques

Interprétation large et libérale ↔ Interprétation téléologique ↔ Interprétation évolutive
<p>Le « Principe Moderne » de Driedger Synthétisation et articulation des 4 Méthodologies de l'Interprétation.</p>

Annexe III. Théories de l'interprétation juridique (2).

	Caractéristiques Méthod. Interprétative	Signification & étymologie	Objectif	Importance du texte	Importance de l'interprétation	Interaction & Opposition
Méthodes attachées à la <u>Lettre</u> du texte	Méthode Littérale (ML)	<ul style="list-style-type: none"> • Du latin <i>litteralis</i>, « formé de lettres » • Qui est en accord avec le sens des mots. • Le texte est le <i>seul</i> élément déterminant de l'interprétation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechercher à appliquer fidèlement le texte conçu par le rédacteur. • Primauté mécanique du respect de la lettre du texte par rapport à quelque « interprétation » ultérieure de ce texte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Très forte. • Application du texte à la lettre. • Attention toute particulière prêtée aux mots choisis. • Postulat de la rédaction parfaite du texte (maîtrise de la langue, bonne expression, mots adéquats, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Insignifiante. • L'importance du texte réside dans son application pure et simple, pas dans son interprétation. • Le pouvoir créatif du juge dans son « interprétation » du texte est donc réduit à néant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Méthode foncièrement opposée à la Méthode Téléologique. • Méthode relativement opposée aux autres méthodes du fait de son attachement radical au texte.
	Méthode Systématique (MS)	<ul style="list-style-type: none"> • Du grec <i>sustēma</i>, « système ». • Qui concerne un système, un ensemble d'éléments coordonnés. • L'unité/ la cohérence du texte et des textes corrélatifs est l'élément déterminant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Considérer la disposition d'un texte dans son ensemble. • Considérer les dispositions d'un texte les unes à la lumière des autres²⁶⁶. • Considérer les autres instruments juridiques corrélatifs au texte en question²⁶⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte. • Considérant l'attachement à la lettre du texte dans son ensemble, la fidélité à ce dernier est essentielle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte. • Etant donné le contexte juridique élargi (autres instruments juridiques pris en considération) et l'articulation des dispositions les unes à la lumière des autres, l'interprétation est mise à profit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Méthode en partie proche de la Méthode Téléologique dans la mesure où en interprétant les dispositions dans leur ensemble, le risque de s'éloigner du but du texte en est réduit.
Méthodes attachées à la l' <u>Esprit</u> du texte	Méthode Historique (MH)	<ul style="list-style-type: none"> • Du grec <i>histôr</i>, « qui sait ». • Qui est relatif à l'histoire, c'est-à-dire aux faits passés. • L'intention de l'auteur du texte au moment de sa rédaction est l'élément déterminant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechercher l'intention de l'auteur au moment de la rédaction du texte. • Primauté automatique de ce respect de l'intention initiale de l'auteur. • Se mettre dans la « tête » de l'auteur du texte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relative. • Considérant l'attachement à l'esprit du texte plutôt qu'à sa lettre, l'importance du texte en est d'autant plus réduite. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relative. • Considérant l'attachement au respect de la volonté de l'auteur du texte au moment de la rédaction de dernier, la marge de manœuvre interprétative en est d'autant plus réduite. 	<ul style="list-style-type: none"> • A la différence de la Méthodologie Littérale, l'interprétation Historique doit être fidèle à (l'intention) de l'auteur du texte, plutôt qu'au texte lui-même.
	Méthode Téléologique (MT)	<ul style="list-style-type: none"> • Du grec <i>telos</i>, « fin, but » & <i>logos</i> « discours » • Qui est fondé sur le motif de la finalité. • L'objet du texte, son but est l'élément le plus déterminant de l'interprétation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualiser l'intention du législateur à mesure que les contextes juridiques et sociaux évoluent. • Eviter les absurdités pouvant découler d'une application du texte à la lettre (pragmatisme). 	<ul style="list-style-type: none"> • Relative. • Le texte est pris en considération, mais son application à la lettre est limitée étant donné que c'est la réalisation du but et de l'esprit du texte qui priment. 	<ul style="list-style-type: none"> • Très forte. • L'interprétation est le processus grâce auquel le but du texte se réalise. • Le pouvoir créatif du juge dans son interprétation est donc pris en considération. 	<ul style="list-style-type: none"> • A la différence de la Méthode Historique, l'intention de l'auteur du texte n'est pas figée. Elle est au contraire conçue selon une perspective évolutive.

²⁶⁶ Règle de l'unité du texte.

²⁶⁷ Règle de l'harmonisation des lois/ normes connexes.

Annexe IV. Théories de l'interprétation juridique (3).

Approches d'interprétation juridique			
Fondationnaliste	Contextuelle ou Logique	Pragmatique	Réaliste
<ul style="list-style-type: none"> La priorité est celle de la recherche de l'intention présumée de l'auteur du texte. L'interprétation repose sur un fondement objectif, un sens prédéterminé du texte juridique (application des principes d'interprétation). Ainsi, il n'existe qu'une seule réponse à chaque cas. Une base solide et textuelle s'impose à l'interprétation. Cette approche est donc associée à la Méthode Littérale d'interprétation. Référence : Cf Dworkin. 	<ul style="list-style-type: none"> L'interprète n'est pas imperméable au contexte ambiant (environnement politique, social, économique, etc). De ce point de vue, cette approche comporte une similitude avec l'approche pragmatique. L'approche contextuelle correspond à la considération des circonstances qui ont entouré la rédaction du texte, plutôt que celle de l'intention de son auteur (méthode historique). Il s'agit donc d'une approche empirique. Référence : Cf Pinard. 	<ul style="list-style-type: none"> La priorité est la recherche d'une solution raisonnable, par la prise en compte des conséquences de l'interprétation. L'interprète a un rôle actif dans l'interprétation du texte. Cette approche se rapproche donc d'une perspective évolutive et constructiviste de la norme (construction des principes d'une norme). L'interprétation doit se faire à la lumière des réalités concrètes et des situations particulières. Plusieurs réponses possibles à chaque cas. (rapprochement avec la MT, l'Approche contextuelle). Référence : Cf Eskridge. 	<ul style="list-style-type: none"> La volonté de l'interprète est au centre du processus d'interprétation. Puisque l'interprétation devient un acte de volonté, le pouvoir discrétionnaire de l'interprète est considérable. L'importance de la lettre du texte est nulle. L'auteur du texte juridique n'a pas son mot à dire sur le résultat de l'interprétation. La norme est valide car elle produite au cours du processus d'interprétation par une autorité compétente (juge). Référence : Cf Tropper.
Présomptions d'interprétation juridique			
Du sens ordinaire des mots	D'interprétation	De l'effet utile	
<ul style="list-style-type: none"> Cette présomption correspond au souci de la clareté de l'expression du texte afin d'en optimiser la compréhension. L'auteur du texte utilise les mots de la langue courante, dans leur sens habituel, une norme étant considérée comme un outil de communication à grande diffusion. Contrairement à la Méthode Systématique qui met également et surtout l'accent sur l'unité du texte, la Méthode Littérale ne prend en compte que sa clareté. 	<ul style="list-style-type: none"> Elle correspond au postulat de la rationalité de l'auteur du texte. Ainsi, si une interprétation aboutit à un résultat déraisonnable, elle sera considérée comme suspecte. On se fie au sens clair du texte. Cette présomption est rattachée à la Méthode Systématique puisque le souci d'unité et de cohérence est censé éviter les contradictions. 	<ul style="list-style-type: none"> Elle correspond au postulat selon lequel l'auteur du texte « n'écrit pas pour rien ». Un texte juridique est interprété de façon à ce que chacun de ses articles produisent un effet, voire chaque mot de chaque article, car si tel ou tel terme a été choisi, c'est pour une raison précise et particulière. Elle n'est pas nécessairement proche des seules méthodes attachées à la lettre dans la mesure où celles attachées à l'esprit ne rejette pas pour autant le contenu du texte. 	
Interprétation large et libérale	Interprétation évolutive		
<ul style="list-style-type: none"> Ce type d'interprétation favorise la prise en considération et l'application des droits fondamentaux du citoyen. Il s'agit de s'assurer d'autant plus d'atteindre le but de la loi, d'où le rapprochement de cette interprétation avec l'interprétation de type Téléologique. Toutefois, ces deux interprétations ne se confondent pas dans la mesure où une interprétation trop large à l'opposé de tout respect du texte initial présenterait le risque d'une non-réalisation de l'objet du texte. Le but du texte représente donc une contrainte pour son interprète. 	<ul style="list-style-type: none"> Pour qu'un texte difficile à amender puisse perdurer dans le temps, il faut qu'il puisse être adapté. Il doit pouvoir évoluer en même temps que la société évolue. Cette interprétation flexible et progressive (et non pas statique) est associée à une prise de conscience de la difficulté de changement d'une norme et à une prise en compte du contexte dans lequel le texte a vocation à s'appliquer. La Méthode téléologique s'en rapproche mais celle-ci ne nous permet pas de faire abstraction du texte : il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux droits ou obligations sans rapport avec l'objet originel de la disposition à interpréter. 		
Le Principe Moderne de Driedger			
<ul style="list-style-type: none"> Regroupement des 4 Méthodes d'interprétation juridique traditionnelles. L'intention de l'auteur du texte n'est pas mise de côté au profit de la considération du contexte : intention et contexte sont tous deux pris en compte. Le texte, le contexte et l'objet (but du texte) sont les trois pierres angulaires de l'interprétation juridique. Avant l'interprétation, on a un texte. Après le processus d'interprétation, le texte devient une norme. 			

Annexe V. Limites à la coopération de l'eau : Typologie des Facteurs.

• 1. Typologie d'Ariel Dinar et David Zilberman²⁶⁸.

FACTEURS	CARACTERISTIQUES
Asymétrie d'information	« Au cours des négociations, une barrière fondamentale résulte d'une asymétrie d'informations parmi les joueurs » ²⁶⁹
Lacunes scientifiques et incertitudes techniques	« Les lacunes scientifiques créent de l'incertitude en ce qui concerne la disponibilité et la qualité de l'eau » ²⁷⁰
Application des règles et limitations	« Les accords ne sont pas susceptibles d'être effectifs s'ils ne peuvent être appliqués. L'application requiert souvent un certain degré de surveillance » ²⁷¹
Souveraineté	« Typiquement, la protection de la souveraineté absolue est dans le meilleur intérêt d'un pays. Un pays n'est donc pas susceptible d'accepter la décision prise par un tiers extérieur à un bassin ou dictée par (...) une commission chaque fois que la décision diminuerait les droits du pays dans le bassin hydrographique » ²⁷² .
Intérêts conflictuels nationaux et internationaux	« En définissant leurs intérêts concernant les ressources trans-frontières en eau, les pays sont affectés par diverses priorités nationales liées à l'eau. Ces priorités nationales sont susceptibles d'être influencées, entre autres, par les procédures administrative et juridique de l'eau, les ressources alternatives, le stade du développement industriel, et la situation géographique » ²⁷³ .
Caractéristiques asymétriques des pays	« Plusieurs pays ont des niveaux différents de densités de population, de revenu national par habitant, de puissance militaire, d'accès aux ressources naturelles, etc. Ces différences affectent la capacité de chaque pays à négocier le partage de l'eau dans un bassin et de formuler des menaces qui soient effectives si les accords ou, alternativement, le statu quo sont brisés » ²⁷⁴ .
Considérations amont-aval	« Bien que la puissance globale d'un pays détermine son impact sur la (...) coalition d'un bassin, sa position géographique peut également être un facteur important » ²⁷⁵ .

²⁶⁸ Tableau réalisé à partir des travaux de DINAR (A.), ZILBERMAN (D.), "Natural Resources Manahement and Policy" in *Conflict and cooperation on Trans-boundary Water Resources*, Boston, Kluwer academic publishers, 1998, p.27.

²⁶⁹ « A fundamental barrier to negociation arises from asyemtric informations among players »

²⁷⁰ « Scientific gaps create uncertainty with respect to the availability or quality of water »

²⁷¹ « Agreements are not likely to be effective if they cannot be enforced. Enforcement often requires some degree of monitoring »

²⁷² « Typically, protection of absolute sovereignty is in a country's best interest. Therefore, a country is not likely to accept a decision made by a third party from outside a basin or dictated by a (...) commission whenever the decision would decrease that country's rights in the river basin »

²⁷³ « In defining interests in trans-boundary water resources, countries are affected by various water-related national priorities. Such national priorities are likely to be influenced by, among other things, administrative and water law procedures, alternative resources (...), stage of industrial development, and geographic location »

²⁷⁴ « Various countries have different levels of population densities, national income per capita, military power, access to natural resources, etc. These differences affect each country's ability to bargain over its share in a basin and to set effective threats to be executed if either agreements or, alternatively, the statu quo are broken »

²⁷⁵ « Although the overall power of a country determines its impact on (...) coalition in a river basin, tis geographical location may be an important factor as well ».

● 2. Typologie amendée : ajout de facteurs.

(a) facteurs déterminants.

FACTEURS	CARACTERISTIQUES
Perceptions	La façon dont un Etat perçoit la ressource en eau et les Etats riverains avec lesquels il partage un cours d'eau international, influent nécessairement sur la façon dont il perçoit la coopération de l'eau elle-même.
Circonstances et considération internes singulières	La situation particulière dans laquelle peut se trouver un Etat influe sur ses préférences relativement à la coopération de l'eau. Un Etat qui se trouve par exemple dans une situation singulièrement critique d'accès à l'eau sera susceptible de considérer la résolution de ce problème comme une priorité dans l'utilisation de l'eau, avant même de considérer la ressource d'un point de vue transnational et externe (partage et gestion commune de la ressource).
Etat et évolution des relations historiques et diplomatiques	L'état des relations historiques et diplomatiques entretenues par le passé avec un Etat riverain (inimitié, guerre ou au contraire amitié, complicité) influence la façon de mener la coopération bilatérale et régionale de l'eau. Des Etats entretenant habituellement une relation conflictuelle seront d'autant plus susceptibles de refuser de développer la coopération de l'eau et de s'engager dans un accord.
Puissance	Plus un Etat est puissant, plus il est aisé pour lui de mener l'hydropolitique qui correspond à sa conception de la coopération de l'eau. C'est particulièrement vrai pour les hydrohégémonies .

(b) facteur moins déterminant.

Régime politique	Considérant que certaines démocraties ou « démocraties relatives » ²⁷⁶ ont tendance à se montrer non ou peu coopératives, nous ne considérons pas ce facteur comme étant fondamentalement déterminant dans la compréhension des obstacles à la coopération de l'eau.
-------------------------	---

● 3. Gradation : facteurs plus ou moins déterminants.

²⁷⁶ BERTHELOT (P.), « L'eau au Moyen-Orient : le cas de la Syrie », in Les Défis de la Gouvernance de l'eau, *Géoéconomie*, n°60, Paris, Choiseul, hiver 2011, p.37.

FACTEURS	IMPORTANCE²⁷⁷
Asymétrie d'information	Relative
Lacunes scientifiques et incertitudes techniques	Relative
Application des règles et limitations	Forte
Souveraineté	Très Forte
Intérêts conflictuels nationaux et internationaux	Très Forte
Caractéristiques asymétriques des pays²⁷⁸	Très Forte
Considérations amont-aval	Relative
Perceptions	Très forte
Circonstances et considérations internes singulières	Très forte
Etat et évolution des relations historiques et diplomatiques	Très forte
Puissance	Très forte
Régime politique	Relative

²⁷⁷ « Important » est ici synonyme de « déterminant », puisque décisif dans la détermination des préférences étatiques concernant la coopération relative aux cours d'eau internationaux et par là, au texte de la CNY.

²⁷⁸ Catégorie corrélative à la notion de Puissance.

Annexe VI. Typologie relative aux conceptions étatiques de l'utilisation des cours d'eau internationaux²⁷⁹

(a) Souveraineté territoriale absolue : la Doctrine Harmon
<ul style="list-style-type: none"> ● Indépendamment des impacts que cela peut avoir sur les Etats riverains et au-delà de son propre territoire, un Etat percevant la source en eau selon cette conception utiliserait tous les moyens qu'il jugera utiles à la réalisation de son intérêt national. L'Etat dispose d'un contrôle total de son territoire. La notion d'interdépendance et de coopération sont (quasi) inexistantes. ● <u>Amendement</u> : l'intérêt national est défini en termes de puissance. Cette conception de l'utilisation de l'eau n'est pas nécessairement manifestée par les seuls Etats en amont : elle dépende de la puissance de l'Etat, pas de sa position sur un cours d'eau international donné.
(b) Intégrité territoriale absolue
<ul style="list-style-type: none"> ● C'est l'opposé de la théorie de la souveraineté territoriale absolue. Cette conception favorise les Etats en aval. Elle consiste au droit pour ces derniers à l'écoulement ininterrompu des eaux en provenance de l'amont. Elle a été invoquée dans le cas de l'Iraq où l'écoulement des eaux avait atteint un seuil critique. La faiblesse de cette doctrine réside dans le fait qu'elle considère les droits sans les devoirs des Etats. ● <u>Amendement</u>: on relève un manichéisme <i>via</i> une opposition doctrinale avec la conception (a). Cette conception ne tient pas compte du fait que, même en se situant en amont, un Etat peut rencontrer des difficultés à faire valoir son droit à l'eau face à un Etat plus puissant ou qui a tendance à exercer un impérialisme sur l'eau par exemple. Tel est le cas de la Syrie face à Israël²⁸⁰.
(c) Souveraineté territoriale limitée ou Intégrité territoriale limitée
<ul style="list-style-type: none"> ● Ces deux conceptions sont complémentaires, voire identiques. Un Etat a le droit d'exploiter les ressources en eau se trouvant sur son territoire mais sans causer de préjudice au territoire et intérêts des autres Etats. Ces conceptions prennent donc en compte à la fois les droits et les devoirs s'imposant aux Etats dans l'utilisation des cours d'eau internationaux.
(d) Communauté d'intérêts
<ul style="list-style-type: none"> ● Il existe une vision collective de l'utilisation des eaux internationales de sorte qu'aucun Etat ne saurait en disposer de sans consultation et coopération avec les autres Etats. Cette conception est associée à une perception de gestion intégrée de la ressource.
(e) Doctrine de l'utilisation équitable
<ul style="list-style-type: none"> ● L'objectif est de parvenir à une distribution de l'eau qui permette à chaque Etat de satisfaire ses besoins. Il existe une prise en compte des dimensions sociale et économique à travers la considération objective de divers facteurs²⁸¹ et d'éléments conflictuels relevant de l'utilisation des eaux internationales. <p><u>Amendement</u>: au terme doctrine, nous préférons utiliser le terme de Principe ou de règle de l'utilisation équitable afin de mieux permettre son articulation avec la règle spécifique de ne pas causer de dommages. En outre, l'expression « bénéfice maximal » donne l'impression de l'idée de profit alors que l'instrument phare mobilisant l'idée d'utilisation équitable, la Convention de New York de 1997, établit le sens de cette dernière d'après l'idée d'utilisation optimale, c'est-à-dire la meilleure, la plus favorable.</p>

²⁷⁹Typologie réalisée à partir des travaux de TROLLDLALEN (J. M.), "International river systems" —*International Environmental Conflict Resolution: The Role of the United Nations*, Oslo, Washington DC, World Foundation for Environment and Development, notes, references, 1992, p.61-91.

²⁸⁰ « Si la Syrie est un pays d'amont, à travers le Golan, ou parce qu'elle libère une partie des eaux de l'Euphrate pour l'Irak, et de celles de l'Oronte pour la Turquie, elle reste fondamentalement un pays d'aval, dans la mesure où Damas ne peut guère bénéficier du haut Jourdain ou du Yarmouk, exploités surtout par Israël ou en tout cas sous son contrôle », dans BERTHELOT (P.), "L'eau au Moyen-Orient: le cas de la Syrie", in Les Défis de la Gouvernance de l'eau, *Géoéconomie*, n°60, Paris, Choiseul, hiver 2011, p.30.

²⁸¹ Ceci correspond à l'article 6 de la *Convention de New York*.

Annexe VII. Le Bassin du fleuve Mékong.

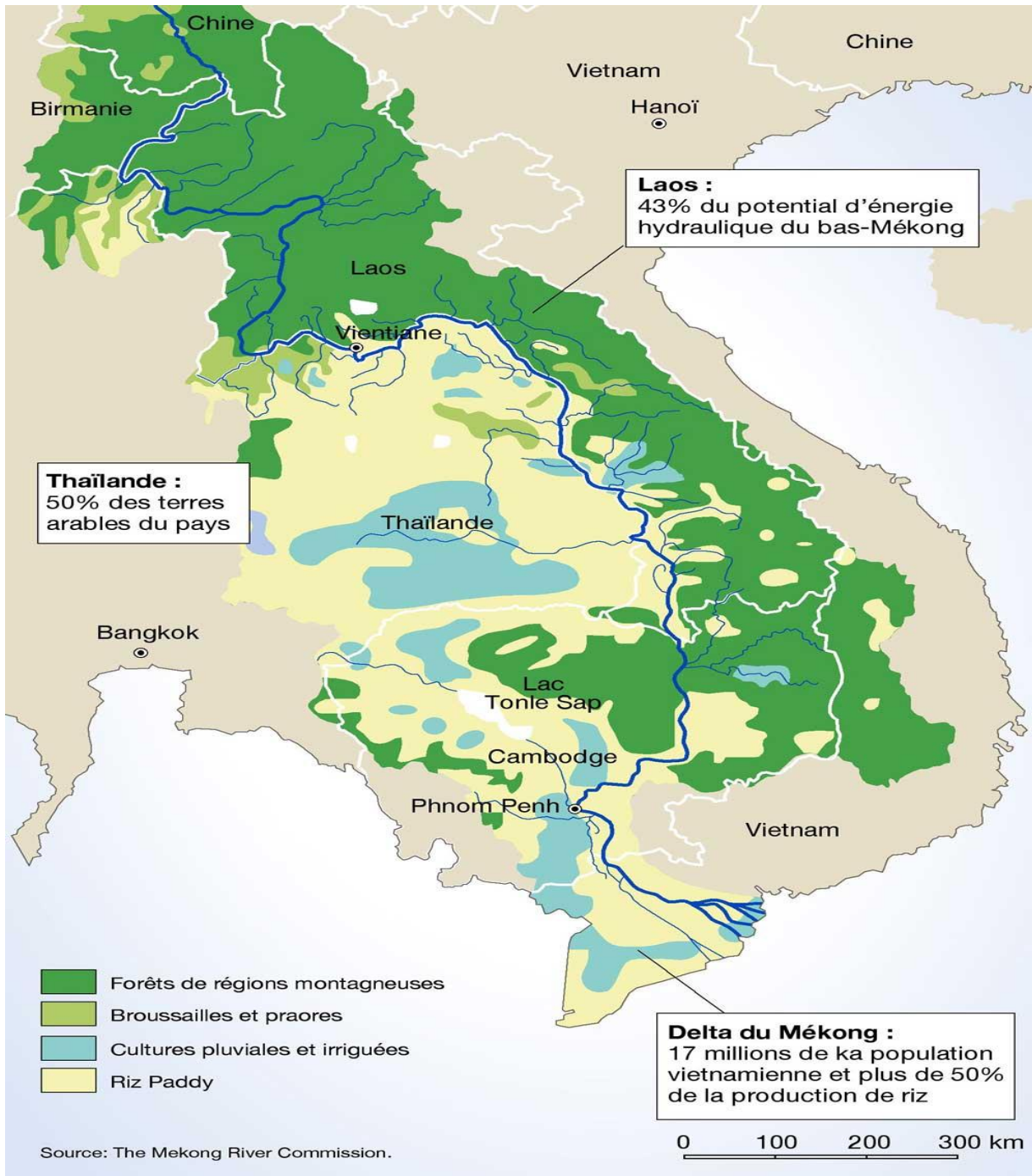
Document 1. Les Etats riverains.



Source : forumthailandeinfo.com.

http://www.google.fr/imgres?imgurl=http://www.forumthailandeinfo.com/index.php%3Faction%3Dattach%3Btopic%3D51.0%3Battach%3D974&imgrefurl=http://www.forumthailandeinfo.com/index.php?topic%3D51.0&h=647&w=600&tbnid=AvKGPasrtbObVM:&zoom=1&tbnh=91&tbnw=84&usq=zMw-nqn9XsSOX4_KZq_O7-Yf84Y=&docid=F2jzbBI8CzP8CM&client=firefox-a&sa=X&ei=tPjMU7qLAojV0QW47YHwBQ&ved=0CCIQ9QEwAA&dur=465

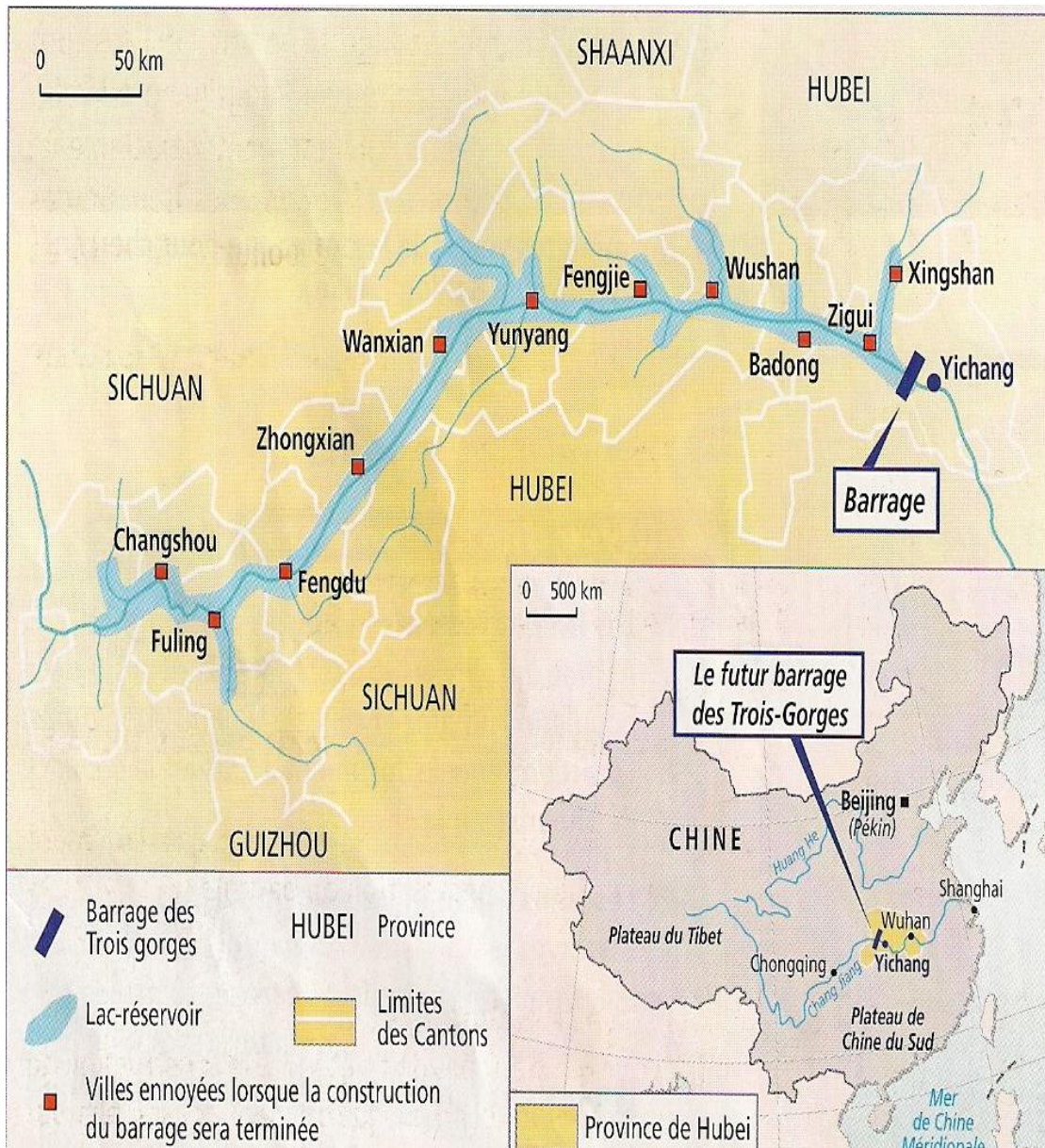
Document 2. Diversité d'usages de la ressource en eau.



Source: REKACEWICZ (P.), « Bassin du Mékong », 2006
<http://blog.mondediplo.net/2008-01-14-Gestion-de-l-eau-entre-conflits-et-cooperation>

Annexe VIII. Les appétits de construction hydraulique de la Chine.

Document 1. Barrages chinois.



Source : ecoreporter

http://www.google.fr/imgres?imgurl=http://lewebpedagogique.com/ecoreporter/files/2009/01/numerisation00011.jpg&imgrefurl=http://lewebpedagogique.com/ecoreporter/le-barrage-des-trois-gorges-en-chine/&h=787&w=945&tbnid=2MXho4TJfAjApM:&zoom=1&tbnh=97&tbnw=116&usq=__quWtSfHfd95hrhd6tQ2tODdzMwc=&docid=gotE0wqy3QYQ7M&client=firefox-a&sa=X&ei=o_rMU_TjIYW10QWT1YHQAw&ved=0CCQ9QEwAA&dur=230

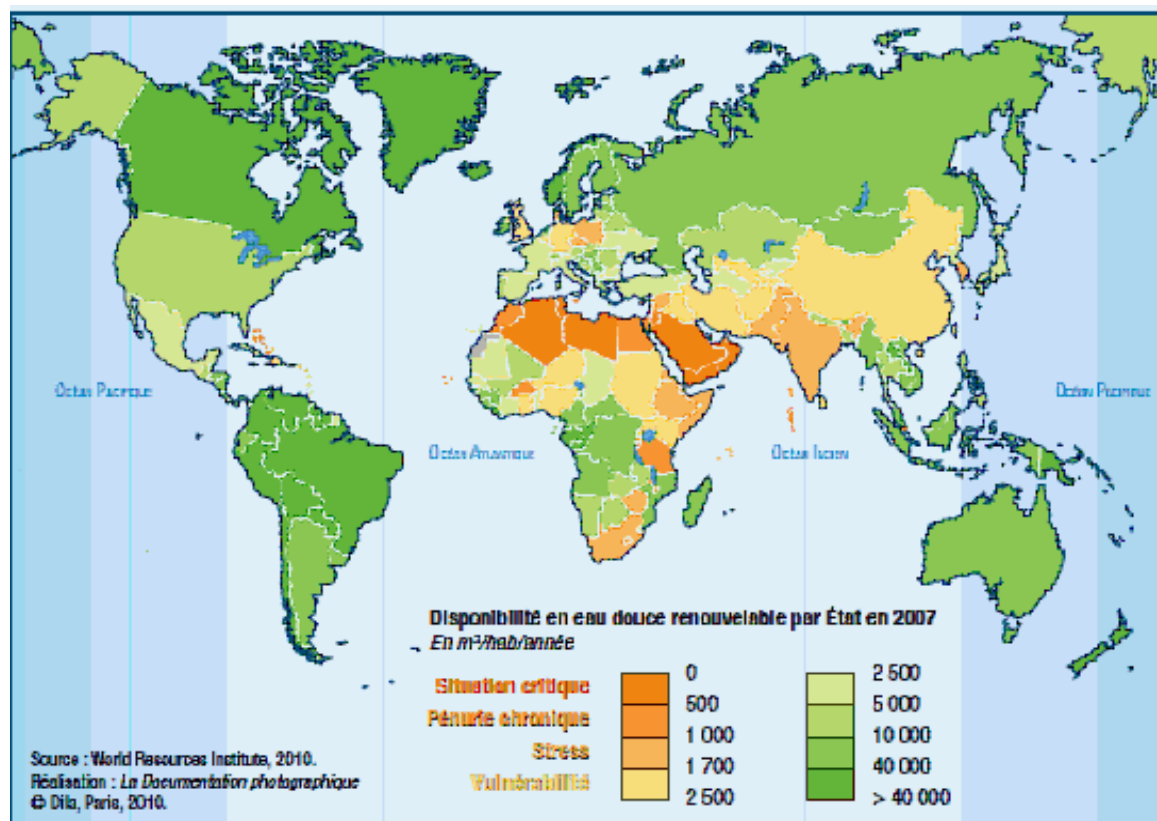
Document 2. Dynamique de la Construction de barrages sur le Mékong.



Source : chroniques-d-asiеBlogspot.com.

Annexe IX. L'eau dans le monde

Carte n°1. Disponibilité de la ressource en eau.



Source : World Resources Institute — *La Documentation photographique*, Paris, 2010.

Carte n°2. Conflits de l'eau.



Source : UNESCO — *Libération*, Paris, 17/03/2006.

Annexe X. Entretien avec Alice Aureli

Division des sciences de l'eau
Sciences exactes et naturelles
Responsable de la section - Les systèmes d'eaux souterrains
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

25/03/2014

Interviewer : TAGUS Charlotte, IHEI
Interviewé : AURELI Alice, UNESCO
Durée de l'entretien : 1h48
Lieu : siège de l'UNESCO, Paris

•

IHEI : Depuis combien de temps travaillez-vous pour l'UNESCO ?

Alice AURELI (A.A): 23 ans.

IHEI : Quels sont votre formation et votre parcours professionnel ?

A.A: J'ai commencé par des études classiques, littéraires avant de commencer un parcours scientifique à l'université, ce qui est compartimenté d'ordinaire dans un CV. En France, on a l'habitude de séparer très tôt les disciplines, dès les séries du bac entre les sections L, S et ES. Ce qui est absurde car cela favorise l'appauvrissement du cerveau humain. Ça ne permet pas de mieux s'armer face aux défis actuels. Je pense que l'interdisciplinarité est importante car elle renforce la capacité de synthèse et de coordination, fondamentale pour la gestion des ressources en eau. Vers 1990, j'ai terminé mes études. J'ai fait un master en gestion des eaux souterraines et par la suite un doctorat dans le même domaine. Je suis docteur en hydrologie. Par rapport à l'UNESCO, l'aspect scientifique de mon parcours est fondamental mais c'est insuffisant pour être compétent en matière de gestion durable des ressources naturelles. D'où l'importance de l'interdisciplinarité. La gestion des ressources naturelles nécessite la participation de divers acteurs, dont celle du grand public qui dans notre société actuelle est de plus en plus demandeur d'une plus grande compréhension de ce qui se fait au niveau décisionnel et gouvernemental. Il existe une certaine prise de conscience à l'UNESCO que le problème de la gestion des ressources en eau n'est pas un problème scientifique mais un problème de gouvernance. Au niveau scientifique, nous avons déjà résolu une partie de la connaissance et d'aspects techniques. Nous avons des outils pour connaître les systèmes hydrologiques. Nous manquons parfois d'outils et de connaissances locaux sur l'eau mais le manque de données n'est pas un problème scientifique mais de gouvernance. La gouvernance de l'eau revêt une dimension diplomatique et politique.

IHEI : Vous évoquez l'aspect diplomatique et politique concernant le domaine de l'eau. Vous arrive-t-il d'en avoir une approche davantage juridique dans votre travail ?

A.A : Oui. Vous connaissez le *Programme Hydrologique International* ?

IHEI : Précisément, j'allais y venir ultérieurement mais faites, que souhaitez-vous m'en dire ?

IHEI : Il est le seul programme intergouvernemental des Nations Unies sur l'eau. Ce sont les pays membres de l'UNESCO qui prennent des décisions relativement à ce programme et qui en définissent les priorités. Des résolutions ont été adoptées dans le domaine de l'eau et elles sont contraignantes pour le secrétariat de l'organisation, en lien avec des aspects prioritaires du Programme et concernant la gouvernance et la gestion des eaux souterraines et de surface. L'aspect institutionnel est donc fondamental pour situer la gestion des ressources naturelles en eau. Il est au cœur des stratégies nationales et de développement socio- économique d'un pays. Les politiques nationales et régionales ne sont pas suffisamment fondées sur la vision de la capacité de gouvernance et la disponibilité de la ressource en eau, ce qui crée des situations de risque économique et social, en particulier pour les pays qui sont pauvres en eau.

IHEI : ***Quelles seraient les caractéristiques majeures de la France en matière de gouvernance de l'eau ?***

A.A : La gestion des bassins fluviaux. Ils sont copiés par plusieurs pays dans le monde et constituent un exemple de gouvernance. Cependant, il existe une confusion commune entre « gestion » et « gouvernance » de l'eau. Cette distinction n'est pas claire pour les décideurs. Un projet de gouvernance des eaux souterraines nécessite la consultation de toutes les régions. Or il y a une confusion au niveau ministériel dans l'appréhension de cette terminologie gestion/ gouvernance. La gestion est conçue dans le sens de « marketing » alors que la gestion de l'eau n'est qu'un sous-système de la gouvernance de l'eau. En réalité, il convient de considérer toute une panoplie d'aspects juridiques et institutionnels qui constituent un pilier majeur du problème. La France a adopté des indicateurs, des modèles et des critères selon des méthodes techniques et scientifiques de suivi (« monitoring ») des bassins fluviaux. Ce modèle de gestion de bassins a été européenisé. La France a donné beaucoup de pouvoir aux agences de bassin en leur donnant une grande autonomie. La gouvernance, c'est aussi assurer l'application du droit et la régulation de l'eau. Le travail d'identification des eaux souterraines procure une capacité fondamentale dans la gestion des ressources en eau. Les eaux souterraines sont moins bien connues, étudiées et gérées dans le cycle hydrologique que les eaux de surface. Ceci peut poser des problèmes graves, notamment des impacts économiques.

IHEI : ***La Convention de 1997 sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation évoque la notion de « cours d'eau » dans un sens englobant et systémique, c'est-à-dire incluant à la fois les eaux de surface et les eaux souterraines (le tout formant donc un système dénommé « cours d'eau »).***

A.A : Les cours d'eau ne comprennent pas les eaux souterraines. En 2002, les pays membres de l'UNESCO se sont demandé ce qu'il en était des aquifères transfrontaliers. On ne savait pas qui partageait quoi, quel impact avait ces aquifères dans la disposition globale des ressources en eau. Qu'est-ce qui représentait au niveau international les aquifères transfrontaliers ? Ce type de manquement ont donné lieu à un développement de bases de données sur les fleuves internationaux et sur les aquifères. On a recensé environ 300 aquifères. Des personnalités comme celle d'Aaron T. Wolf ont favorisé ce genre de développement. Désormais, avec internet, pour ce qui est quantitatif, la tâche en est facilitée, même si cela ne nous dit rien sur la qualité de l'eau. Cela devient visuel : on peut voir l'amont et l'aval d'un cours d'eau. Nous avons les moyens de connaître les fleuves via les

satellites mais pour ce qui est des aquifères, il en est autrement. Les spécialistes ont ainsi pris conscience du fait que nous disposons d'instruments insuffisamment complets. Le rapporteur spécial Stephen Mc Caffrey à la Commission du droit international n'avait pas bénéficié de l'aide de l'UNESCO, peut-être parce qu'il n'a pas pu ou n'a pas essayé de l'obtenir. En tous les cas, il n'était pas un spécialiste. Il considérait qu'il convenait d'identifier les aquifères qui se trouvaient en relation étroite et dynamique avec un fleuve. C'est le cas du Nil par exemple mais c'est à peu près tout ! Et quid alors des aquifères transfrontaliers ? Beaucoup d'aquifères sont profonds et ne sont pas en contact avec un fleuve international, ce qui fait qu'ils échappent à la Convention de New York de 1997. Dans les années 2000, un mouvement a été impulsé par les pays membres de l'UNESCO qui ont voulu favoriser la réalisation de cartes, d'inventaires. Environ 200 aquifères transfrontaliers ont été identifiés dans chaque continent. L'IGRAC²⁸² a été mis en œuvre en 2007. L'ISARM²⁸³ contribue également à améliorer les bases de données sur l'eau. L'Europe n'a pas été très préoccupée par la Convention de New York de 1997 dans un premier temps car elle avait déjà la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux*²⁸⁴, plus avancée que celle de 1997. Un autre mouvement correspond à celui impulsé par l'Assemblée Générale des Nations Unies. La Commission du Droit International s'est vue confier la préparation d'une Convention sur les eaux souterraines. Le rapporteur spécial de la Commission du Droit International Chusei Yamada a participé à cette préparation, et avait également participé à l'élaboration du projet de *Convention sur le droit de la mer* et celle de 1997 sur les cours d'eau internationaux. Le problème c'est que ce rapporteur n'était pas spécialiste et ne comprenait pas ce qu'était un aquifère. En tout, ce sont environ une centaine d'experts de toutes les régions du monde qui ont participé à l'élaboration des projets d'articles, notamment sur des aspects très techniques. Les meilleurs hydrologues ont travaillé sur le projet. Cela nécessite une approche interdisciplinaire car l'identification des thématiques qui concerne la gestion des aquifères est à cheval sur plusieurs aspects, juridique, socio-économique, institutionnel et hydrologique. Qu'il s'agisse d'un lac, d'un fleuve ou d'un aquifère, chaque fois, tous ces différents aspects doivent être pris en considération, d'où cette importance de l'interdisciplinarité dans notre travail à l'UNESCO.

IHEI: Il a fallu presque 30 ans pour que la Convention de New York sur les cours d'eau internationaux soit élaborée et finalement adoptée. Pourquoi selon vous la mise en place d'instruments juridiques globaux sur la gestion de l'eau douce (fleuves et aquifères), et en particulier cette Convention²⁸⁵ rencontrent-ils tant de difficultés à être adoptés ou à entrer en vigueur ?

A.A: On a déjà trois Résolutions sur la question car les pays membres n'en peuvent plus des Conventions Internationales. Certains pays sont réticents, comme sur la question du changement climatique par exemple. Les Etats ont bien conscience de cette réalité qui s'imposent à eux du fait du caractère contraignant d'instrument portant sur les ressources naturelles. Et même s'ils ne signent pas la Convention sur le changement climatique, on leur demande des explications. La Convention de New York n'est pas suffisamment ratifiée, beaucoup d'Etats freinent le processus d'entrée en vigueur. Il ne manque plus qu'une seule ratification, avant la fin de l'année, cela se fera.

²⁸² Centre International d'évaluation des Ressources en Eaux Souterraines. « L'IGRAC a pour but d'inclure les eaux souterraines pleinement à l'évaluation des ressources en eau douce du monde, afin d'encourager et améliorer l'utilisation conjonctive et durable des eaux souterraines et des eaux de surface », site officiel de L'UNESCO, <http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/environment/water/water-centres/>

²⁸³ Internationaly Shared Aquifers Resources Managment

²⁸⁴ Dite Convention d'Helsinki de 1992.

²⁸⁵ Non en vigueur à ce jour à raison de 34 ratifications sur les 35 nécessaires.

En ce qui concerne les aquifères, les pays ne veulent pas d'une nouvelle Convention sur les aquifères. Des Etats comme le Canada et les Etats-Unis ne veulent pas d'un instrument qui les lie en la matière.

IHEI : Est-ce la dimension du conflit ou celle de la coopération de l'eau qui prime dans le monde aujourd'hui ? Pensez-vous que les guerres de l'eau existent et que le Droit international puisse être d'un grand secours pour les prévenir ?

A.A : Des pays comme le Canada et les Etats-Unis ont de l'argent pour remédier aux questions de l'eau. Ce n'est pas le cas des pays d'Amérique latine, de l'Afrique et de l'Asie qui n'ont pas les moyens d'y faire face. Le conflit est plus présent quand il y a une négation de la discussion. Quand il n'y a pas de discussion, c'est là qu'on s'aperçoit qu'il y a un conflit. La situation est différente lorsque les Etats choisissent de se mettre autour d'une table et acceptent qu'il existe quelque chose, un problème à étudier. Quand la discussion n'est pas ouverte, c'est là qu'il existe un risque car les pays ne savent pas ce que font les autres. Un accord se fait entre Etats souverains, principe à la base du Droit international public. Les Nations Unies n'ont aucune force pour aller dans un pays et le contraindre à ouvrir la discussion. La discussion commence souvent via le dialogue scientifique.

IHEI : La science constituerait donc le début à la discussion et à la coopération dans le domaine du partage et de la gestion des eaux internationales, une ouverture privilégiée au débat ?

A.A : Oui, les universitaires ont envie de travailler ensemble. Le blocage ne se fait pas au niveau de la sphère scientifique mais davantage au niveau du ministère des affaires étrangères d'un pays ou celui des ressources en eau car chaque pays a son propre programme. Il est possible que le programme d'un pays ne colle pas en termes socio-économiques avec celui d'un autre pays. A l'avenir, il conviendrait aussi de travailler sur des plans régionaux où chacun trouve son bénéfice. La Convention de 1992 attend encore trois ratifications avant d'entrer en vigueur. Donc il se pourrait bien qu'en 2015, nous ayons deux instruments juridiques globaux sur l'utilisation de cours d'eau internationaux, celle de 1992 et celle de 1997. Nous n'avons pas besoin d'autre convention, du moment qu'elles s'ouvrent aux pays qui veulent en faire partie, nous disposons d'un corpus juridique pour les eaux internationales et pouvant inclure l'hydrologie des eaux transfrontalières. Le seul programme scientifique sur l'eau souterraine qui dispose d'une contribution majeure est celui de l'UNESCO. Il faut harmoniser l'information, les bases de données ou pallier aux carences de celles qui n'existent pas parfois.

IHEI : Vous avez évoqué à plusieurs reprises l'aspect contraignant d'instruments pouvant faire hésiter les Etats à se lier juridiquement dans le domaine de l'utilisation des ressources en eau douce. L'aspect contraignant est-il nécessairement déterminant pour approfondir la coopération de l'eau ? L'entrée en vigueur des deux Conventions de 1992 et de 1997 est-elle cruciale pour l'avenir de cette coopération et la gouvernance de l'eau ? Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies par exemple fonctionne sur le mode de la recommandation et non pas sur celui du caractère contraignant de ces décisions. Pourtant, les Etats respectent ces dernières qui sont pour la plupart prises en considération. Pour faire le parallèle avec les droits de l'homme, étant donné que le droit de l'eau a lui-même été reconnu comme constituant un droit de fondamental par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2010, le principe de la recommandation ne pourrait-il

pas davantage inspirer la coopération de l'eau face à la réticence manifeste des Etats à être liés²⁸⁶ dans ce domaine ?

A.A : Il faut qu'il existe des valeurs qui soient valables pour tous et respectées par tout le monde et ce de façon égalitaire. Le droit international est un des moyens principaux que nous ayons pour que des principes de valeur universelle existent et qu'ils soient respectés. Le rôle du droit international est donc primordial pour faire respecter les instruments juridiques et amener à comprendre qu'il faut qu'ils soient appliqués. Il existe des sanctions possibles pour les acteurs qui ne respectent pas les règles en vigueur. L'aspect contraignant est donc fondamental car il faut que cela soit clair que les règles doivent être respectées par tout le monde. C'est ce que permet la directive-cadre dans le domaine de l'eau au niveau de l'Union Européenne²⁸⁷ par exemple qui dispose d'un cadre communautaire pour la protection et la gestion de l'eau. Cet outil n'est pas parfait mais il permet de développer cette perspective en ce qui concerne les eaux de surface et les eaux souterraines. L'Union Européenne peut donc fournir en la matière un exemple de coordination régionale. Même là où les pays n'ont pas de gouvernance véritable parce qu'il n'existe pas de monitoring, de base de données solide, de contrôle, il y a des réunions qui se font et des informations qui se diffusent ainsi que certaines sanctions. L'UE constitue un exemple à copier dans le reste du monde. Une certaine vision commune de la gestion de la ressource en eau est fondamentale au niveau communautaire. Il faudrait donc proposer ce modèle à d'autres régions du monde, selon la reconnaissance du droit du citoyen de savoir que la gestion de la ressource en eau, notamment du point de vue de sa qualité, est traitée de façon égalitaire d'une zone à l'autre. La garantie d'une qualité de l'eau en Espagne et en France est relativement similaire. La situation de l'eau s'est améliorée dans certains pays communautaires. L'Union finance des études et des ouvrages comme en Grèce, ou encore dans le Sud de l'Italie et en Sicile. En fin de compte, ce qui est au fondement du droit international nous amène à la diplomatie et à la négociation qui peuvent aussi passer par des approches contraignantes pour amorcer un dialogue, celui des techniciens et des experts notamment. Cela débouche sur des situations de création de bénéfices partagés et d'opportunités. Cependant, le droit international manque de capacités pour expliquer aux politiques ces bénéfices et les possibilités socio-économiques de faire ou de ne pas faire certaines choses. L'interdisciplinarité de la gestion des ressources en eau recouvre un aspect socio-économique important. Les politiques n'ont pas toujours connaissance du droit. Or ils doivent en connaître, ils doivent connaître les options les plus opportunes si l'on veut parvenir à une véritable gouvernance de l'eau. Les négociations peuvent ouvrir sur de nouvelles capacités de gestion, ce qui est essentiel à terme pour fournir des informations aux décideurs. Concernant le Programme²⁸⁸ de l'UNESCO, les pays partagent des données : on prévoit sur le long terme.

IHEI : Lors de la Journée Mondiale de l'Eau dont la thématique cette année est « Eau & énergie », Irina Bokova a évoqué le fait que l'eau « est le dénominateur commun de tous les enjeux du Développement durable »²⁸⁹. Quel serait selon vous l'enjeu le plus crucial et le moins avancé à l'heure actuelle concernant l'eau et le développement durable ?

²⁸⁶ Rappel : aucun des instruments juridiques globaux concernant l'utilisation des cours d'eau et des aquifères internationaux n'est en vigueur à ce jour.

²⁸⁷ UE

²⁸⁸ Le Programme Hydrologique International.

²⁸⁹ Message de la Directrice générale de l'UNESCO Irina Bokova à l'occasion de la Journée Mondiale de l'eau, « Eau et énergie », 22 mars 2014.

A.A. : La connaissance des aquifères²⁹⁰. Nous n'avons pas de bases de données suffisantes, voire inexistantes pour certains pays ou régions du monde. L'Afrique n'a pas une bonne connaissance de ses aquifères. On y pompe l'eau sans savoir quelle quantité il reste, et il n'y a pas de lois sur les eaux souterraines. C'est un des énormes problèmes que nous avons actuellement car cela concerne également les générations futures. Or il n'est pas possible de gérer cette question sans connaître la qualité et la quantité des ressources disponibles. La gestion de l'eau est particulièrement mauvaise dans certaines zones, ce qui crée des risques de contamination de la ressource. Sans une bonne connaissance de l'eau disponible, on peut avoir des surprises. Un des défis principaux des Objectifs du Millénaire pour le Développement était l'assainissement et l'accès à l'eau. Il a été plus ou moins atteint. Il a créé une dynamique mais ce qu'il manquait c'était la considération de l'investissement pour pérenniser à la base l'accès à l'eau et l'assainissement. Pour connaître l'accès à l'eau, il faut avoir des investissements dans la gestion des ressources en eau, ainsi que pour savoir quelle gouvernance de l'eau prévoir pour les 20 ou 40 prochaines années. On espère un nouveau débat dans la perspective de l'élaboration de nouveaux Objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici 2015. L'Assemblée générale des Nations unies a commencé à en discuter cette année. Il s'agit de préoccupations majeures pour nous tous, pour le monde de l'eau. On n'aura probablement pas un objectif sur l'eau mais plutôt sur l'énergie, la culture, l'éducation, l'urbanisation mais en fin de compte, tout ceci se base sur l'eau et en particulier sur la question de la disponibilité en eau. La question est de savoir si, s'il y a un objectif sur l'énergie, est-ce qu'il va prendre en considération l'étude sur la ressource en eau ? On en revient encore au problème de l'investissement, par rapport, entre autres, à la question de l'énergie et de la sécurité alimentaire. Il ne s'agit donc pas d'un problème scientifique à la base en la matière mais bien d'un problème financier et d'investissement. De ce point de vue-là, la gouvernance de l'eau n'est pas là. Il faut mettre au point une stratégie nationale pour y parvenir. Il faut coordonner le travail des Ministères entre eux les questions de l'eau : le Ministère de l'agriculture, celui de l'écologie, de l'éducation, etc. Comment partager l'eau, la gérer ? Quelles lois veut-on pour les eaux de surface et les eaux souterraines à l'avenir ? En Afrique, même lorsque les lois existent, elles ne sont pas appliquées car l'on manque de moyens pour qu'elles soient mises en œuvre, sans compter qu'il y a des conflits sociaux, ethniques et de pauvreté qui se superposent à la question de l'eau. La gestion des conflits de l'eau est liée à la question de la gestion de l'eau par les usagers, à la production de maïs, de lait ou encore à la pêche. Ce qui fait que la qualité de l'eau n'est pas la même partout, selon que l'on privilégie le bio ou l'utilisation d'engrais : ça ce sont les vrais conflits de l'eau. Un cours d'eau pose la question de la gestion du territoire, qu'il s'agisse d'un lac, d'un aquifère ou d'un fleuve. Cela fait partie intégrante de l'approche socio-économique des ressources naturelles, et de la thématique de l'urbanisation avec par exemple, l'infiltration de pollution dans les nappes phréatiques. Il faut que l'université intègre cette dimension. J'en reviens toujours à l'importance de l'interdisciplinarité.

IHEI : Puisque vous mentionné à nouveau l'importance de l'interdisciplinarité dans le domaine de l'eau, pourquoi avoir choisi ce domaine plutôt qu'un autre dans votre vie professionnel ? Est-ce un choix qui s'est imposé à vous à un moment donné dans vos études à la fois littéraires et scientifiques à l'université ou vous y avez pensé très tôt ?

A.A. : Mon père était professeur en hydrogéologie. Je l'ai suivi dans des conférences, à des congrès. J'ai donc été très vite projeté dans le domaine. Et j'avais également une amie en 5^{ème} dont le frère était géologue. Il n'y avait pas de femme qui travaillait ce domaine à l'époque. En tant que féministe,

²⁹⁰ Les aquifères représentent environ 96% de l'eau douce disponible.

cela m'a donc encore plus donné envie de m'orienter vers ça. Je voulais voyager, il n'était pas question pour moi de faire un « métier de femme ». Actuellement, il n'y a toujours pas beaucoup de femmes en hydrologie d'ailleurs. Il y en a de plus en plus mais elles ne sont pas nombreuses. Au début des années 90, quand je suis arrivée au secrétariat de l'UNESCO et au Programme Hydrologique International, j'étais la première femme. C'est aussi le contact avec la campagne, avec les puits que j'ai vu quand j'étais jeune qui m'a attiré vers le domaine de l'eau. Tout ceci pour vous dire combien l'interdisciplinarité est importante. On a enlevé l'histoire-géographie en terminale scientifique, ce qui est absurde. On l'a maintenant remis au programme. Je pense qu'il faut arriver à la fac majeur. On ne doit pas chercher à rendre un jeune hyperspécialisé à 17 ans, cela n'a aucun sens. Il faut qu'il puisse jouir de plusieurs stimulations. Concernant la question de l'eau, l'aspect scientifique n'est pas suffisant pour aborder ce type de problème.

IHEI : Et vous vous avez fait le choix de suivre la voie du doctorat ; vous sentiez que vous deviez vous tourner vers la recherche pour parvenir à votre objectif et travailler sur la gouvernance de l'eau ?

A.A : Oui tout à fait. J'ai connu des experts scientifiques très tôt. En France, à l'école des Mines, en bio-chimie, mais également aux Etats-Unis, en Espagne. J'ai baigné très tôt dans le domaine. Je parle espagnol, anglais, français. Tout le monde n'a pas la chance d'apprendre en regardant.

IHEI : C'est donc en vue de travailler dans le domaine que vous vous êtes consolidé un profil avant tout internationaliste ?

A.A : Oui. J'ai commencé à connaître les Nations Unies grâce à mon père qui participait et organisait des Conférences à l'UNESCO, à la Banque Mondiale, à New York, etc. J'ai compris très tôt l'importance des Nations-Unies. C'était un idéal et ça en reste toujours un. C'est l'endroit où les hommes et les femmes doivent pouvoir s'asseoir autour d'une table, négocier et discuter. A l'UNESCO, nous avons monté un projet d'éthique de l'eau dans les années 90. Aujourd'hui cela demeure toujours un programme à l'Académie de l'eau en France. Il faut avoir une connaissance littéraire pour savoir ce qu'est l'éthique et la morale. Un scientifique doit savoir ce que cela veut dire, y compris le droit. Si l'on veut faire de la gouvernance de l'eau, on doit pouvoir connaître cette dimension et intégrer l'ensemble de ces éléments, et non pas s'enfermer dans une perspective purement technique. Pour les décideurs, il faut absolument avoir une capacité d'action et de réflexion complète parce que la question est complexe et que plusieurs aspects doivent pris en compte à la fois. Il existe par exemple des problèmes de corruption dans la gestion de l'eau. En Afrique, ce sont des compagnies privées qui font les forages, et les permis ne sont donnés que si l'on paye pour cela. Il n'y aucun contrôle des gouvernemental sur la gestion de l'eau à ce niveau-là. Or cela peut causer d'énormes dégâts et risques environnementaux. Les lobbies économiques dans le secteur du maïs par exemple ou de la production de lait sont très puissants et les pays ne sont pas toujours assez forts pour assurer une gouvernance des ressources naturelles en eau.

IHEI : Je vous remercie vivement de m'avoir accordé cet entretien fort enrichissant.
