

Aspects juridiques et institutionnels de la gestion intégrée des crues



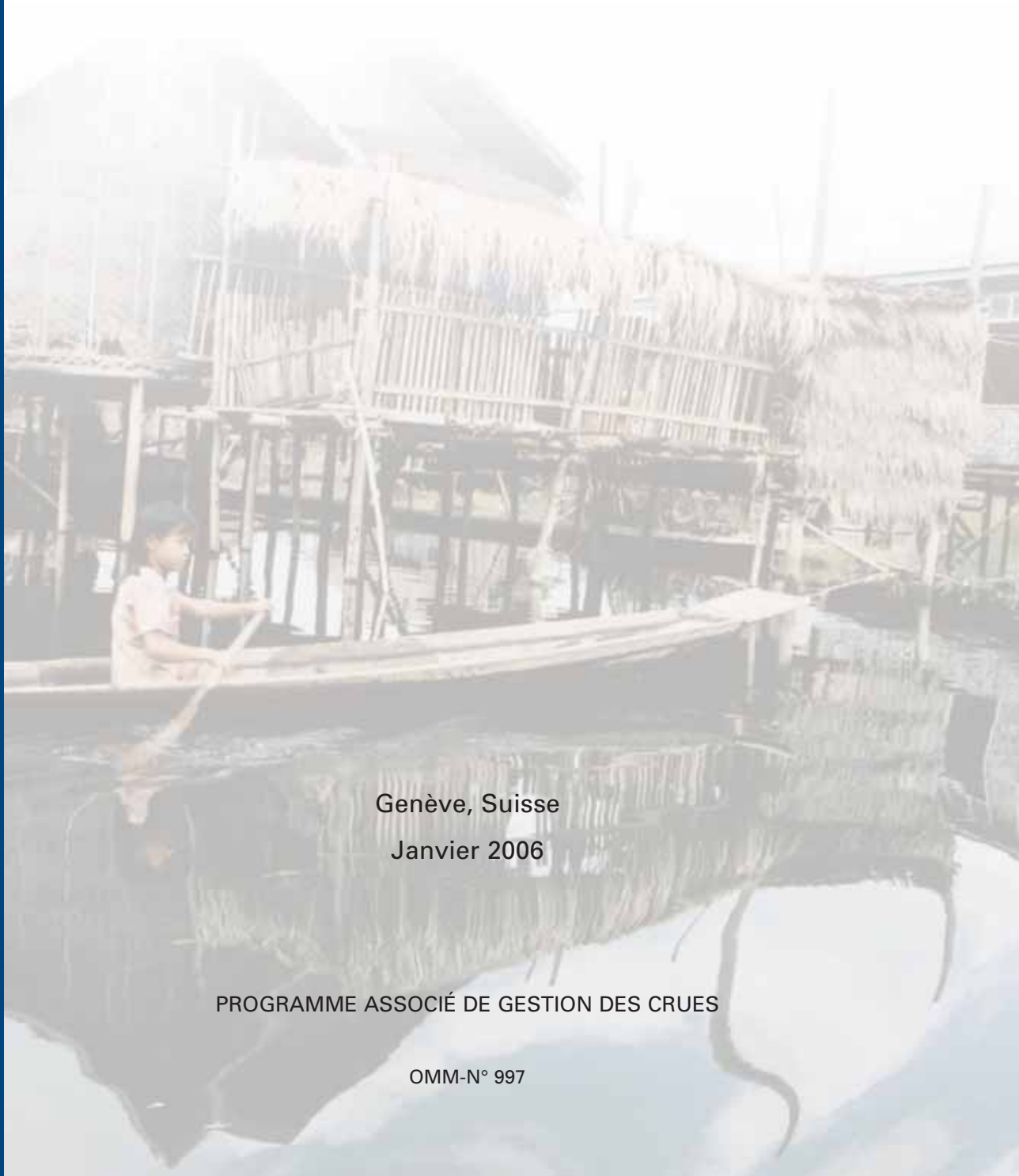
APFM



Organisation
météorologique
mondiale
Temps • Climat • Eau

POLITIQUE DE GESTION DES CRUES

Aspects juridiques et institutionnels de la gestion intégrée des crues



Genève, Suisse
Janvier 2006

PROGRAMME ASSOCIÉ DE GESTION DES CRUES

OMM-N° 997



Le Programme associé de gestion des crues (APFM) est une initiative conjointe de l'Organisation météorologique mondiale et du Partenariat mondial pour l'eau. Il a été conçu pour promouvoir cette nouvelle façon de conduire la gestion des crues connue désormais sous le nom de «gestion intégrée des crues». Il est financé par les Gouvernements japonais et néerlandais.



L'Organisation météorologique mondiale (OMM) est l'institution spécialisée des Nations Unies qui fait autorité pour ce qui est des questions relatives au temps, au climat et à l'eau dans le système onusien. Elle coordonne les activités des Services météorologiques et hydrologiques de 187 pays et territoires.



Le Partenariat mondial pour l'eau (GWP) est un réseau international ouvert à toutes les organisations qui s'occupent de la gestion des ressources en eau. Il a été créé en 1996 pour favoriser la gestion intégrée des ressources.



Relevant de l'Université de Dundee, l'International Water Law Research Institute (IWLRI) cherche à promouvoir l'acquisition et la mise en commun de connaissances et de compétences pour tout ce qui touche à la législation et aux politiques internationales, nationales et transnationales relatives à l'eau par des recherches de pointe, des programmes d'études de haut niveau et des services consultatifs.

Photos:

Armée de l'air suisse

Photoshare: Eric Thompson, Paul Jeffrey/Action commune des Églises, Harimawan Latif

Service météorologique australien

Munich Re

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Cet ouvrage fait partie de la collection «Politiques de gestion des crues» publiée dans le cadre du Programme associé OMM-GWP de gestion des crues. Cette collection est consacrée aux divers aspects de la politique de gestion des crues, notamment les aspects économiques, environnementaux, juridiques, institutionnels et sociaux. Chaque ouvrage est fondé sur un texte établi par un groupe d'experts chargé d'orienter et de conseiller la rédaction; le texte fait ensuite l'objet d'un vaste processus d'examen et de consultation mené dans le cadre de conférences et de correspondances directes avec les meilleurs spécialistes de la gestion des ressources naturelles et des politiques de développement. Les ouvrages existent en anglais, en espagnol et en français.

Document technique APFM N° 2, Collection «Politiques de gestion des crues»

© Organisation météorologique mondiale, 2006

ISBN: 92-63-20997-9

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation météorologique mondiale aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

PRÉFACE

Les crues et le droit — deux domaines très différents qui, à première vue, n'ont pas grand-chose en commun. Toutefois, comme le montre la présente étude, il n'est pas possible de gérer efficacement les crues sans comprendre les lois qui s'appliquent en la matière, qu'il s'agisse de la réglementation locale (à l'échelon national) ou des traités internationaux (à l'échelon international au niveau de l'État souverain). Comment la communauté internationale peut-elle aujourd'hui affronter avec plus d'efficacité les problèmes alarmants et complexes que ne cessent de poser dans le monde entier les inondations et auxquels se heurtent tant les pays en développement que les pays développés?

La gestion intégrée des crues (GIC) est devenue un concept qui s'inscrit dans le cadre plus large de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), mais qui n'en garde pas moins une spécificité et une pratique à part. La gestion intégrée des crues vise à utiliser de façon rationnelle les plaines inondables tout en réduisant les pertes en vies humaines dues aux inondations. Il s'agit là d'un changement radical dans la façon dont la société perçoit les crues. On passe d'une approche fondée sur la «nécessité de maîtriser», où les crues sont considérées comme des menaces qui s'inscrivent dans un cycle naturel échappant à tout contrôle, à une approche fondée sur la «nécessité de gérer», où les crues sont vues comme faisant partie d'un phénomène naturel plus large, ayant certains aspects bénéfiques comme les plaines inondables et les ressources qui y sont liées du point de vue des écosystèmes.

Lors de la mise en pratique de la GIC, on s'est aperçu à l'évidence, tant en théorie qu'en pratique, qu'il faut disposer de toute une série d'apports interdisciplinaires et multisectoriels en provenance de nombreux domaines spécialisés. Un mécanisme efficace de coordination est par conséquent indispensable — un instrument ou un outil qui permettrait de définir, de rassembler et d'utiliser les apports de tous les acteurs et des parties prenantes concernées. L'idée que le « droit » peut offrir un cadre qui permettra de mener cette mission à bien est au cœur de cette étude. Un cadre juridique efficace définit et protège les intérêts de toutes les parties prenantes et permet de créer des mécanismes transparents et prévisibles (règles juridiques et institutions) pour gérer les crues. La réponse institutionnelle des gouvernements, à l'échelon national et international, pourra être clairement identifiée et les pouvoirs publics seront encouragés à agir dans le cadre d'un mandat s'appuyant sur le droit. Le nouveau concept évoqué ci-dessus qui admet que les crues peuvent avoir des effets bénéfiques dans certains cas, notamment pour des écosystèmes qui sont tributaires des plaines inondables, peut s'insérer dans un cadre juridique, permettant ainsi de préciser et de concilier des intérêts potentiellement rivaux.

L'équipe de recherche interdisciplinaire qui a rédigé cette étude s'est heurtée à de nombreux problèmes — comment associer de manière cohérente dans une seule et même étude les crues et le droit? Les problèmes rencontrés se sont néanmoins révélés instructifs car ils ont permis d'innover. C'est en effet la première fois que l'on examine le rôle du droit (dans le domaine de l'eau) dans le contexte de la gestion intégrée des crues; il en résulte une étude panoramique des interactions nécessaires dans ce domaine, afin de recenser les bonnes pratiques qui pourraient être analysées plus avant. Cette publication est destinée avant tout à ceux qui travaillent en première ligne, c'est-à-dire ceux qui sont chargés de mettre au point la gestion intégrée des crues — décideurs, gestionnaires de crues et juristes. Tous ces acteurs sont encouragés à faire preuve d'esprit novateur et à explorer activement toutes les disciplines en s'aventurant hors de leur territoire.

Nous espérons que cette étude contribuera à aider les pouvoirs publics et les parties prenantes à utiliser des problèmes anciens et récurrents pour trouver des solutions nouvelles. La gestion intégrée des crues, dont le droit fera partie intégrante, fournit un concept pragmatique qui permettra de mettre au point une approche plus efficace et complète de ce phénomène. Dans le cadre de cette nouvelle activité, le Programme associé de gestion des crues, une initiative conjointe de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et du Partenariat mondial pour l'eau (GWP), œuvre avec l'International Water Law Research Institute (IWLRRI) de l'Université de Dundee en faveur de l'adoption de la gestion intégrée des crues et d'une étude plus poussée de ce concept. Il importe que ce message soit entendu par toutes les parties prenantes et, plus particulièrement, par les responsables politiques et les législateurs. Cette publication, véritable point de départ d'une campagne de promotion, fournit des exemples concrets des interfaces entre le droit de l'eau, la politique générale et la science dans le domaine de la GIC. Si nous voulons relever les véritables défis que nous réserve l'avenir, il faut trouver de nouvelles façons de travailler ensemble. Explorons ensemble de nouvelles voies de collaboration et de coopération, entre les différents secteurs et disciplines, et efforçons-nous de traduire dans les faits la gestion intégrée des crues, le droit en faisant partie intégrante, et les besoins de toutes les parties prenantes étant pris en compte. C'est une obligation à laquelle on ne peut se soustraire et qui nous concerne tous.



Patricia K. Wouters
Directeur
International Water Law
Research Institute

Université de Dundee



Avinash C. Tyagi
Directeur
Département de l'hydrologie et
des ressources en eau

Organisation météorologique mondiale

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	iii
RÉSUMÉ.....	vii
REMERCIEMENTS.....	ix
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	x
INTRODUCTION	1
Les crues et la politique de développement.....	1
La gestion intégrée des crues.....	1
Guide du lecteur.....	3
PARTIE A. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL NATIONAL DE LA GESTION INTÉGRÉE DES CRUES	5
1. ASSURER L'INTÉGRATION ET LA COORDINATION	8
1.1 Intégration des processus de planification	9
1.2 Réglementation de l'utilisation des terres	11
2. CRÉATION ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS	16
2.1 Planification préalable.....	16
2.2 Interventions d'urgence	17
3. PERMETTRE LA PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES.....	21
4. DROITS, POUVOIRS ET OBLIGATIONS.....	25
PARTIE B. DISPOSITIONS SPÉCIALES RELATIVES AUX COURS D'EAU INTERNATIONAUX	29
5. DROIT RELATIF AUX COURS D'EAU INTERNATIONAUX ET À LA GESTION DES CRUES	32
5.1 Champ d'application.....	33
5.2 Règles de fond.....	34
5.3 Échange de données et d'informations	40
5.4 Mécanismes institutionnels	41
5.5 Participation du public	42
5.6 Mécanismes de règlement des différends	43
6. EXEMPLES DE PRATIQUE CONVENTIONNELLE RELATIVE À LA GESTION DES CRUES.....	44
6.1 Pratique conventionnelle multilatérale	44
6.2 Pratique conventionnelle régionale	45
6.3 Exemples de traités propres à un bassin.....	46
6.4 Autres traités.....	47
7. CONTRIBUTIONS DE L'ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL À LA GESTION DES CRUES ..	49
PARTIE C. ANALYSE DU RÉGIME JURIDIQUE D'UN PAYS RELATIF À LA GESTION DES CRUES.....	51
8. MÉTHODE SIMPLIFIÉE D'ÉVALUATION DU CADRE JURIDIQUE NATIONAL	52
8.1. Détermination du contexte	53
8.2 Collecte de données: inventaire des instruments juridiques concernant la gestion des crues.....	55
8.3 Analyse des lacunes du cadre juridique en matière de gestion des crues.....	57
8.4 Possibilités, limitations et contraintes.....	58

NOTES	73
BIBLIOGRAPHIE	83
ANNEXE. TYPES D'INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	89
TABLEAUX	
Tableau 1. Instruments juridiques internationaux concernant la gestion des crues	60
Tableau 2. Législation au niveau national et infranational concernant la gestion des crues	63
Tableau 3. Domaines susceptibles d'intéresser la gestion intégrée des crues	64
Tableau 4. Liste des questions clefs pour identifier les lacunes des instruments internationaux existants	69
Tableau 5. Liste des questions clefs pour identifier les lacunes du cadre juridique national	71
FIGURES	
Figure 1. Rôle du droit	2
Figure 2. Intégration des divers groupes d'intérêt et parties prenantes dans la gestion des crues	9
Figure 3. Structure et fonctions d'un comité de gestion communautaire des crues.....	23
Figure 4. Exemple illustrant la règle de l'utilisation équitable et raisonnable.....	37
Figure 5. Aperçu du processus menant aux réformes juridiques	52
ENCADRÉS	
Encadré 1. Le principe de précaution	7
Encadré 2. Allemagne: loi sur la prévention des crues	14
Encadré 3. Instances se consacrant à l'élaboration du droit des cours d'eaux internationaux.....	31
Encadré 4. Convention de l'ONU sur les cours d'eau, 1997	32
Encadré 5. Instruments juridiques internationaux relatifs à la gestion des crues	33
Encadré 6. Utilisation équitable et raisonnable.....	35
Encadré 7. La Convention d'Aarhus	42
Encadré 8. Les étapes de la méthode simplifiée d'évaluation du cadre juridique	53

RÉSUMÉ

Les plaines inondables sont exposées depuis toujours à des crues régulières qui assurent d'importantes ressources en eau et la fertilité des terres agricoles, éléments essentiels pour créer des moyens d'existence. Les crues contribuent pour beaucoup à reconstituer les terres humides et à recharger les nappes souterraines, et sont des facteurs importants d'entretien de l'agriculture et de la pêche. Elles favorisent l'établissement de populations dans les plaines inondables et les activités économiques qui s'y rapportent. Cela étant, les inondations peuvent bouleverser la vie et les moyens de subsistance de ceux qui s'installent dans les plaines inondables, avec parfois des résultats désastreux.

Compte tenu des avantages que présentent les crues régulières, de l'importance des plaines inondables et des besoins accrus de développement auxquelles celles-ci sont confrontées, mais considérant aussi qu'il faut réduire au minimum les bouleversements que causent les crues si l'on veut que les communautés des bassins fluviaux parviennent à un développement durable, le Partenariat mondial pour l'eau (GWP) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), sous les auspices du Programme associé de gestion des crues (APFM), ont mis au point l'initiative de Gestion intégrée des crues (GIC). Cette notion intègre la mise en valeur des ressources terrestres et hydriques en ce qui concerne la gestion des crues dans le cadre de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Dans la perspective de la gestion d'un bassin fluvial, son but est d'utiliser efficacement les plaines inondables, de préserver la richesse des écosystèmes fluviaux et de mettre en œuvre des systèmes de gestion de l'utilisation des terres et de gestion des crues qui permettent de limiter les effets préjudiciables des crues.

Une approche intégrée de la gestion des crues suppose la coopération entre plusieurs disciplines, plusieurs organismes publics et divers secteurs de la société. La mise en œuvre d'une approche fondée sur la GIC ne se fera qu'au prix d'une synergie entre les actions des différentes parties prenantes. Le droit, comme outil d'évolution harmonieuse, peut jouer un rôle crucial dans la mise en place effective des méthodes de GIC aux niveaux local, régional, national et international. Cette approche suppose toute une série d'acteurs qui interviennent à divers titres pour assurer la coordination et la coopération par-delà les champs disciplinaires et institutionnels. À l'échelon administratif, que ce soit au niveau national, régional ou local, la prise de décision doit être concertée de façon à prendre en compte le moindre effet sur la gestion des crues et sur la lutte contre les inondations. Cette prise en compte systématique de la gestion des crues demande sans doute la participation de plusieurs organismes publics, notamment ceux qui sont chargés de l'utilisation des terres et de l'aménagement de l'espace (aussi bien les usagers que les planificateurs), du drainage, de la réglementation de la construction, de la préservation de l'environnement et de l'évaluation d'impact, de la participation des parties prenantes, des services d'alerte et de prévision météorologiques et hydrologiques, ainsi que de la défense civile. La concertation est nécessaire entre les ministères compétents, les services et les organismes au niveau de la prise de décisions, mais il faut également tenir compte de l'intégration verticale, à savoir les plans nationaux, les politiques et les programmes, et des organes représentatifs locaux. Les points de vue des individus seront essentiels pour cette intégration afin d'assurer la participation des parties prenantes et de refléter les préoccupations et l'expérience acquise sur le terrain. La participation de domaines d'activité apparentés, notamment des compagnies d'assurance, des prêteurs et des promoteurs, ainsi que des organismes agricoles et d'intérêt local, sera également déterminante dans ce processus; cela exigera aussi une action concertée afin de créer des mécanismes pouvant être appliqués pour assurer la participation effective et veiller à ce que tous les renseignements pertinentes soient dans le domaine public. L'établissement et la diffusion de cartes d'exposition aux risques de crues est un élément essentiel à cet égard. Il faut faire preuve d'imagination si l'on veut que les politiques de gestion des crues aient l'effet souhaité; il peut aussi être nécessaire de mettre en place, par le biais de la loi, des incitations ou des mesures d'incitation économique indirectes.

Les organes compétents doivent être au fait de leurs fonctions et du rôle qu'ils jouent dans la gestion des crues; quant aux particuliers, ils doivent être amenés à prendre conscience de leurs responsabilités, de leurs droits et de leurs pouvoirs en matière de gestion des crues, que ce soit au stade de la planification, pendant les catastrophes, ou lors de la procédure d'évaluation qui fait suite à une catastrophe. Des normes de performance, ainsi qu'une définition précise des obligations, des droits et des pouvoirs des divers organes impliqués, adaptées à leurs attributions, doivent être fixées par la loi. De la même manière, il convient d'établir des procédures et des critères détaillés s'agissant du suivi de l'application, assortis des mécanismes d'exécution au cas où l'application laisserait à désirer. La transparence doit en toute circonstance présider au processus de prise de décisions, assorti d'un droit de regard indépendant pour renforcer la responsabilité. Compte tenu des intérêts divergents des diverses parties prenantes impliquées dans la mise en valeur et l'utilisation d'un bassin fluvial et de ses ressources terrestres et hydriques, le droit doit également fournir les mécanismes permettant de régler les différends aux niveaux national et international. La législation interne doit prendre en compte les obligations internationales dans le cas de cours d'eau transfrontières, et l'on doit veiller à ce que la communication entre les États riverains touchés par les crues soit aussi efficace et concrète que possible. Il peut être nécessaire pour ce faire d'harmoniser les techniques, de traiter les questions de propriété intellectuelle et de fixer des incitations claires et de prendre les mesures en conséquence.

À l'échelle d'un bassin international, les principes de la gestion intégrée des crues devront s'inscrire dans le cadre plus large de l'utilisation et de la protection des cours d'eau internationaux. Le principe de l'utilisation raisonnable et équitable doit être mis en œuvre de façon à réconcilier les intérêts conflictuels et à équilibrer toutes les conditions et facteurs pertinents. Des règles de procédure pour l'échange de données et d'informations devront être mises en œuvre, assorties de mécanismes qui favorisent la participation des citoyens. Des commissions mixtes peuvent également jouer un rôle de premier plan dans la coordination des actions en faveur de la gestion intégrée des crues au niveau des cours d'eau internationaux. S'agissant de réduire au minimum les effets préjudiciables des crues, les Règles de New-York de l'Association de droit international (ADI) et la pratique correspondante des États fournissent des principes généraux pour l'adoption de mesures appropriées. Il est néanmoins préférable que ces mesures s'inscrivent dans un accord conclu à l'échelle du bassin et visant à trouver un compromis entre les aspects positifs et négatifs des crues.

En cas de catastrophes graves, il ressort de la pratique conventionnelle que nombre de pays n'ont pas encore mis au point les accords susceptibles d'optimiser les mesures d'intervention prises par les États épargnés par le phénomène. Quoiqu'il en soit et malgré l'absence de traités directement liés à la gestion des crues et à la lutte contre les inondations, des principes généraux ont été mis au point par l'ADI s'agissant d'atténuer et de réduire les effets préjudiciables des crues. Des directives relatives aux meilleures pratiques ont également été établies par la Commission économique pour l'Europe de l'ONU.

Il ressort de ces deux séries de principes et de l'expérience vécue par chaque pays qu'il n'existe pas de solution unique et qu'il n'est pas réaliste de vouloir tirer le meilleur parti des crues en appliquant une approche «passe-partout». Cela étant, la présente publication suggère que si des réformes doivent être engagées à l'échelle du pays et du bassin, il peut être possible d'adopter une approche universelle afin d'identifier les lacunes des stratégies de gestion des crues.

La méthode simplifiée d'évaluation du cadre juridique national qui est préconisée a pour vocation de repérer les lacunes de la stratégie adoptée par un pays en matière de crues. Elle permet aux responsables politiques d'identifier tous les instruments juridiques en vigueur dans leur pays, de l'échelon local jusqu'au niveau international; elle permet ensuite de confronter ce cadre législatif aux principes de la gestion intégrée des crues, et de combler les lacunes. Cette méthode est destinée aux pays désireux de régler les questions de gestion des crues le plus efficacement possible, indépendamment de leurs ressources, de leur climat et de leur système juridique. C'est une source précieuse d'informations susceptibles de former le socle d'une réforme en matière de gestion des crues.

REMERCIEMENTS

Fruit d'une initiative conjointe avec l'International Water Law Research Institute (IWLRI) de l'Université de Dundee (Écosse), la présente publication a été élaborée dans le cadre du Programme associé de gestion des crues (APFM) de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et du Partenariat mondial pour l'eau (GWP). Elle a été rédigée en collaboration avec un vaste groupe d'experts juridiques et de spécialistes de l'hydrologie. Nombre de personnes ont donc contribué à sa mise au point. Nous tenons en particulier à remercier:

- Andrew Allan et Alistair Rieu-Clarke de l'IWLRI responsable de l'économie générale de l'ouvrage et qui ont travaillé sur les différentes versions;
- Avinash C. Tyagi de l'OMM, rédacteur et responsable de la version définitive, et Joachim Saalmüller, du Service d'appui technique de l'APFM, qui a coordonné les différentes contributions techniques formant l'ossature de la publication.

De précieux renseignements ont permis de cerner les questions à traiter et des observations extrêmement utiles concernant les différentes versions ont été formulées par plusieurs spécialistes de renom, notamment Slavko Bogdanovic (Finconsult Yugolex, Serbie), Iwona Rummel-Bulska (OMM) et Kenji Sanbongi (Université Meikai, Japon).

Ont également enrichi cet ouvrage les contributions et observations recueillies lors d'une séance de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles qui s'est tenue à Kobe (Japon), en 2005, ainsi que les remarques d'Otto Malek, du Ministère fédéral allemand pour l'environnement, et du Secrétariat de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU qui est en charge de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de 1992 (Convention d'Helsinki).

La version préliminaire et notamment la méthode simplifiée d'évaluation du cadre juridique national figurant au chapitre 8 ont été revues par:

- Slavko Bogdanovic, Finconsult Yugolex, Serbie;
- Marilyn C. O'Leary, Université de New Mexico, États-Unis d'Amérique;
- Miroslav Tomin, Novi Sad Public Water Company, Serbie;
- Cecilia Tortajada, Third World Centre for Water Management, Espagne;
- Videh Upadhyay, Avocat près la Cour suprême, Inde.

Cette publication s'appuie pour l'essentiel sur des études de cas réalisées dans plusieurs pays concernant le cadre juridique et institutionnel de gestion des crues. Ces études, publiées séparément mais uniquement en anglais, ont été rédigées par Slavko Bogdanovic pour la Serbie, Armin Petrascheck pour la Suisse, Kamta Prasad pour l'Inde, et Kenji Sanbongi pour le Japon. Les enseignements tirés de ces études, largement utilisés ici, constituent le fondement des résultats analytiques et serviront de référence aux lecteurs souhaitant prolonger tel ou tel champ de réflexion.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADI	Association de droit international
APFM	Programme associé de gestion des crues
CDI	Commission du droit international
CEE, CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe de l'ONU
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GIC	Gestion intégrée des crues
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GWP	Partenariat mondial pour l'eau
IDI	Institut de droit international
IWLRI	International Water Law Research Institute
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SMHN	Services météorologiques et hydrologiques nationaux
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Les crues et la politique de développement

Les crues font partie du cycle naturel et ont des effets bénéfiques indéniables. Les plaines inondables donnent des terres fertiles capables de supporter des cultures à haut rendement. Grâce à cette richesse en ressources naturelles, les plaines d'inondation ont depuis toujours attiré les hommes. Les crues peuvent aussi présenter des avantages pour les écosystèmes car elles entretiennent les frayères, facilitent la migration des poissons et évacuent les débris, les sédiments et le sel^{*}. Pour autant, l'augmentation de la population, l'urbanisation, les pratiques agricoles et la déforestation font que les sociétés sont devenues de plus en plus vulnérables aux conséquences néfastes que peuvent provoquer les crues². De 1992 à 2001, les inondations auraient frappé 1,2 milliard de personnes et 96 500 en auraient péri³. Les conséquences sont nombreuses: pertes en vies humaines et en biens matériels, migrations massives de personnes et d'animaux, dégradation de l'environnement liée à la diffusion des polluants par le biais des crues, ainsi que pénuries de vivres, d'énergie, d'eau et d'autres biens essentiels⁴. En outre, on s'attend à ce que les risques de crues augmentent dans certaines régions du monde en raison des modifications annoncées dans la variabilité du climat, résultant notamment des changements observés en termes de fréquence, d'intensité et de durée des fortes précipitations⁵.

On sait fort bien au plus haut niveau qu'il est nécessaire de prévenir et d'atténuer les effets négatifs des crues: nombre de déclarations ministérielles témoignent de l'importance de cette question. Par exemple, la Déclaration ministérielle de La Haye de mars 2000 sur la sécurité de l'eau au XXI^e siècle stipulait que la lutte contre les inondations, la sécheresse, la pollution et autres risques liés à l'eau figurait au nombre des principaux défis à relever pour assurer la sécurité de l'eau⁶. Divers «programmes d'action» mondiaux ont également recommandé des mesures permettant de prévenir et d'atténuer les risques de crues. En 1992, l'Action 21 recommandait que les États mettent en œuvre des stratégies de gestion des crues et de la sécheresse afin d'améliorer au niveau national la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)⁷.

La gestion intégrée des crues

Les mesures traditionnelles de protection ne suffisent plus. On sait aujourd'hui qu'il faut adopter une gestion préventive des risques liés aux inondations. Ce changement d'orientation est à l'origine de la notion de gestion intégrée des crues (GIC), qui vise à intégrer la mise en valeur des ressources terrestres et hydriques dans un bassin fluvial dans le cadre de la GIRE, et à gérer les crues conformément aux principes de gestion des risques afin d'exploiter au maximum les avantages que procurent les plaines inondables en réduisant autant que possible les pertes en vies humaines dues aux inondations⁸. La gestion intégrée des crues comporte cinq éléments principaux, à savoir:

- Gérer le cycle de l'eau dans son ensemble, dès lors qu'il se rapporte à la terre;
- Intégrer la gestion des ressources terrestres et hydriques;

^{*} Les notes sont regroupées à la fin du texte, à partir de la page 73.

- Adopter le meilleur assemblage possible de stratégies;
- Veiller à la participation des différents acteurs;
- Introduire le concept d'intégration dans les modes de gestion des aléas.

Ces processus doivent être mis en pratique de façon à créer une communauté capable de se défendre grâce à un ensemble optimal de mesures à court et à long terme comportant des interventions structurelles et non structurelles, toutes les parties prenantes et la communauté dans son ensemble participant activement.

Interdisciplinaire par nature, la gestion des crues suppose une interaction continue entre plusieurs disciplines, plusieurs départements ministériels et différents secteurs de la société. Un changement dans la perspective sectorielle que l'on a du développement est nécessaire pour parvenir à la meilleure synergie possible entre les activités des différentes parties prenantes afin d'obtenir la conduite la plus efficace possible de la gestion intégrée des crues. Pour atteindre son but, la GIC doit s'inscrire dans un cadre juridique solide et s'appuyer sur des dispositifs institutionnels. La figure 1 montre les attributions d'un cadre juridique dans la mise en œuvre des politiques de gestion des crues; elle indique également que la demande de la GIC suppose la participation des différents acteurs pour assurer la coordination et la coopération par-delà les limites institutionnelles.

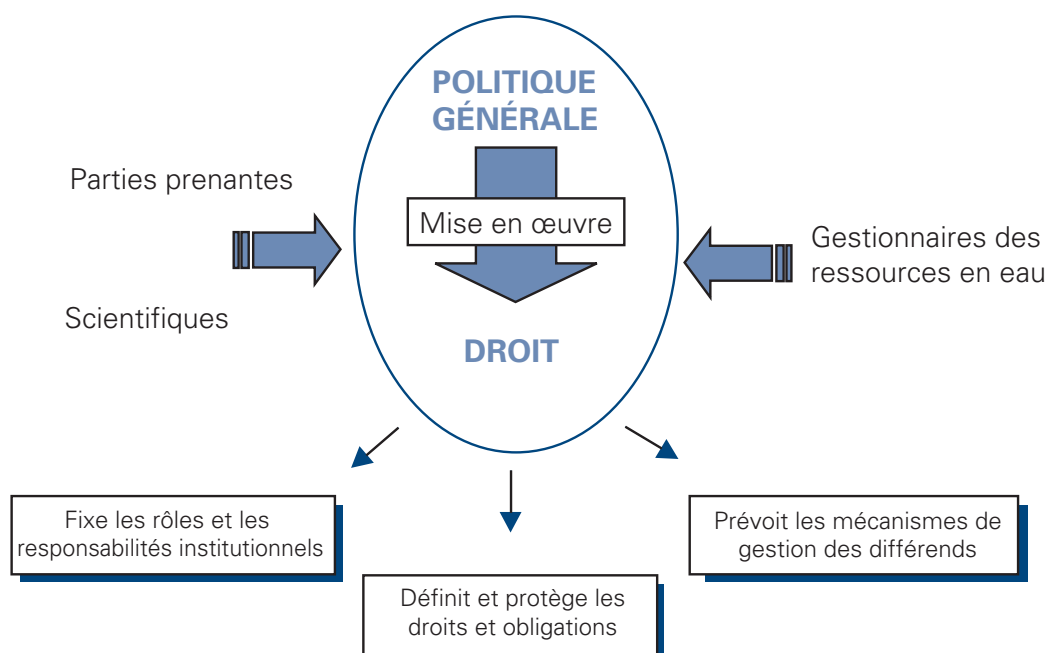


Figure 1. Rôle du droit.

Le but de cette publication est de faire comprendre aux responsables politiques que la gestion intégrée des crues a besoin d'un cadre juridique approprié, donnant par là même aux experts juridiques des indications sur la façon d'intégrer les principes de la gestion intégrée des crues dans la pratique juridique. Elle vise en outre à sensibiliser tant les spécialistes des crues que les groupes de parties prenantes — notamment ceux qui contribuent, collectivement ou

individuellement, à renforcer l'engagement public dans la société civile, comme les ONG et les médias — et à leur permettre d'engager le dialogue avec les responsables politiques concernant les prescriptions juridiques pertinentes et la meilleure façon d'établir un cadre juridique équilibré qui favorisera la mise en œuvre de la GIC.

Guide du lecteur

La présente publication se divise en trois parties. La partie A traite des conditions juridiques et institutionnelles à l'échelon national qui, pour l'essentiel, comprennent l'intégration et la coordination, la création et la gestion de l'information et la participation des intervenants; elle traite aussi de l'importance de délimiter de façon précise les droits, les pouvoirs et les obligations. La partie B donne des renseignements sur le droit relatif aux cours d'eau internationaux et sur la pratique de certains traités en matière de gestion des crues, et expose les grandes lignes du cadre juridique qu'il faudrait envisager pour faciliter la gestion intégrée des crues au niveau des cours d'eau internationaux. La partie C décrit une démarche, la méthode simplifiée d'évaluation du cadre juridique national, qui permettra aux pays d'une part de vérifier si les cadres juridiques en vigueur sont compatibles avec la notion de gestion intégrée des crues et, d'autre part, de conduire un processus de réforme approprié.

partie A



CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL NATIONAL DE LA GESTION INTÉGRÉE DES CRUES



CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL NATIONAL DE LA GESTION INTÉGRÉE DES CRUES

Le droit relatif à la gestion intégrée des crues doit clairement établir un cadre qui précise les droits et les obligations des institutions et des particuliers tant au moment de la planification que de l'exécution, et ce à tous les stades d'une crue — avant, pendant et après. Cela étant, il doit prévoir un cadre équitable de développement pour les différents secteurs de la société et pour les générations présentes et futures, respecter comme il se doit les principes de la gestion intégrée des crues et, enfin, tenir compte de la nécessité de préserver le système nécessaire à la vie que procurent les ressources naturelles. Ce cadre pourra notamment traiter du partage des ressources, du soutien financier et d'autres mesures pratiques. Outre les questions de développement d'ordre général, un cadre juridique devrait permettre de régler les points suivants:

- Coordination et coopération entre les différentes organisations, institutions, secteurs et usagers;
- Disponibilité et accessibilité des données et renseignements de base pour prendre des décisions en connaissance de cause;
- Création des conditions favorables permettant à toutes les parties prenantes de participer et de prendre des décisions collectives.

Le droit, en tant que facteur de changement harmonieux, est censé jouer un rôle décisif aux niveaux local, régional, national et international; bien qu'il ne soit qu'un des facteurs agissant sur la gestion des crues, il peut contribuer de façon déterminante au succès d'un système adéquat de gestion intégrée des crues. Les éléments à prendre en compte dans les différents processus de planification et de prise de décisions doivent être fixés par la loi, de même que les détails des procédures pertinentes qu'il faut respecter. Le rôle d'un régime juridique en matière de gestion de l'utilisation des terres et de l'eau est crucial pour le succès de la gestion intégrée des crues et peut orienter la démarche de nombre d'autres organismes qui autrement resteraient en dehors de la mise en œuvre des programmes de gestion des crues. Les lois peuvent protéger et consolider les droits de catégories qui autrement auraient peu ou pas d'influence sur la prise de décisions, notamment les segments les plus pauvres de la société et de l'environnement. Faute d'un régime juridique adéquat, aucune responsabilité ou transparence ne peut être mise en œuvre, et les droits, pouvoirs et obligations de tous les intervenants, ainsi que les normes de résultats pertinentes, ne peuvent être fixés de façon claire et catégorique.

Il ne faut pas oublier que plusieurs questions éthiques et de politique générale doivent être posées avant d'aborder la sphère juridique: par exemple, quel prix un État est-il prêt à payer en matière de protection contre les inondations? Protègera-t-il les propriétaires fonciers contre un phénomène susceptible d'arriver une fois par siècle, ou placera-t-il la barre plus bas? Quelle est la part de responsabilité à déléguer aux propriétaires pour assurer leur propre protection? Dans quelle mesure la gestion des inondations doit-elle être régie par des instruments économiques plutôt que par une réglementation stricte? Ces questions et beaucoup d'autres doivent être examinées en détail avant de procéder à une quelconque réforme des lois⁹.

Enfin, il faut souligner que les décisions concernant le niveau de risque d'inondation qu'un État est prêt à accepter seront de nature essentiellement politique, et que toute législation ou planification s'y rapportant en sera l'expression. Il est essentiel que toutes les parties prenantes soient associées à la détermination de ce niveau afin de parvenir à un consensus aussi large que possible¹⁰. Les pouvoirs publics peuvent de surcroît être tenus d'adopter une démarche fondée sur le principe de précaution lorsqu'ils prennent des mesures intéressant l'environnement, cette obligation résultant des accords internationaux ou plus directement du droit interne.

L'application du principe de précaution peut influencer sur la politique menée par les États en matière de gestion des crues. L'encadré 1 présente la notion de principe de précaution¹¹. Ce principe peut également intervenir au niveau de la planification dans les pays qui ne possèdent pas de cartes précises des risques d'inondation, à savoir là où la science est encore floue, encore qu'il puisse s'agir d'un luxe que ne peuvent se permettre nombre de ces pays. La Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE), dans ses Directives sur la prévention durable des inondations, recommande que des mesures de prévention des inondations soient fondées sur le principe de précaution, sans préciser toutefois la façon traduire cela dans les faits¹².

Encadré 1. Le principe de précaution

Le principe de précaution peut être défini en gros comme l'imposition de contrôles préalablement à une compréhension scientifique absolue¹³. Dans le cadre de la protection de l'environnement, le Principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement stipule ce qui suit:

«En cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.»

Il est également possible d'adopter une approche fondée sur le principe de précaution s'agissant de la protection de la vie humaine ou des biens. L'article 3(3) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques¹⁴ stipule que:

«Il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures, étant entendu que les politiques et mesures qu'appellent les changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible.»

1. ASSURER L'INTÉGRATION ET LA COORDINATION

Il est communément admis que la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est le meilleur moyen de garantir de manière durable la gestion des ressources en eau¹⁵. Une approche intégrée du bassin fluvial est considérée comme une condition essentielle pour réduire les risques d'inondation¹⁶. Cette notion est inscrite dans la législation de plusieurs pays, notamment en Afrique du Sud¹⁷ et en Australie¹⁸, ainsi que dans la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne¹⁹.

Si la gestion des crues doit s'inscrire dans le cadre de la GIRE, les décisions concernant les crues doivent tenir compte non seulement de leur incidence sur l'atténuation des risques d'inondation, mais aussi des impacts économiques et environnementaux qui en résultent. De ce fait, les processus de planification et de prise de décisions de certains organismes de développement autonomes, dont les décisions — quelle qu'en soit la nature — ont une incidence sur la réaction hydrologique du bassin fluvial, doivent être coordonnés de façon à garantir que l'objectif commun de développement durable sera atteint. Les décisions prises peuvent aussi avoir une incidence sur l'ampleur des crues et, par conséquent, sur les risques d'inondations; elles sont en outre susceptibles de peser sur la vulnérabilité de la société face à ces risques. Qui plus est, les processus décisionnels relatifs à d'autres activités de développement doivent tenir compte du risque d'inondation car ils sont de nature à perturber la réaction hydrologique des plaines inondables. Deux aspects sont à prendre en compte: d'une part, la planification au niveau gouvernemental doit être intégrée de sorte que la stratégie des pouvoirs publics, employée par différents ministères, soit cohérente et concertée; d'autre part, ce processus doit être appliqué à tous les niveaux de la planification publique, que ce soit à l'échelon local, régional ou national, et faire intervenir tous les organismes publics concernés. Par ailleurs, un mécanisme doit permettre, sous une forme ou une autre, de faire remonter les opinions et les expériences locales dans les processus de planification au niveau national.

On trouvera à la figure 2 un schéma des interactions horizontales et verticales faisant intervenir divers groupes d'intérêt et parties prenantes, ainsi que l'intégration de la gestion des crues dans tous les domaines concernés de la planification gouvernementale; ces interactions peuvent être définies comme suit:

Horizontales:

- Entre les divers ministères et services gouvernementaux (à tous les niveaux);
- Association des parties prenantes et des groupes d'intérêt aux processus décisionnels.

Verticales:

- Cohérence des processus en matière de politique et de planification et application aux différents niveaux de l'administration: en partant du niveau local, les plans doivent être cohérents avec ceux élaborés à l'échelon supérieur.

Les consultations relatives à ces plans et programmes doivent associer toutes les parties prenantes. Celles-ci figurent sur le schéma ci-contre, mais leur participation varie de pays à pays.

1.1 Intégration des processus de planification

La question de savoir de quel ministère relève la gestion des crues dépendra du pays concerné, tout comme celle de savoir qui est chargé de la planification, de l'exploitation et de l'entretien des dispositifs de lutte contre les inondations et des services de prévision et d'alerte, et de qui relèvent les interventions en cas de catastrophes. La liste qui suit indique les principaux services susceptibles de prendre part à des décisions pouvant influencer sur la gestion des crues:

- Environnement
- Conservation de la nature
- Forêts
- Ressources en eau
- Agriculture
- Aménagement de l'espace et planification de l'utilisation des sols
- Intérieur
- Santé
- Défense civile/sécurité
- Transport
- Construction

En fonction de la structure politique et administrative du pays concerné, c'est à l'administration locale ou fédérale que reviendra la responsabilité de la gestion des crues. Si l'orientation générale, les directives et la législation-cadre relèvent pour l'essentiel de l'administration centrale ou fédérale, les dispositifs règlementaires, ainsi que l'application, le fonctionnement et la reconduction du système de gestion des crues peuvent relever de services administratifs au niveau subnational.

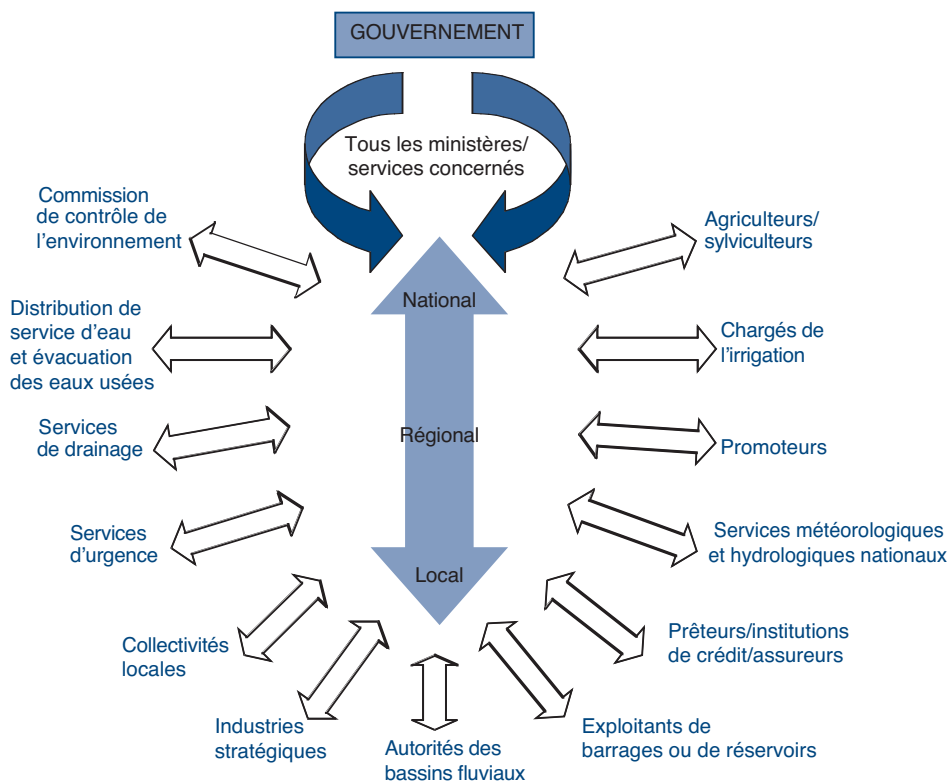


Figure 2. Intégration des divers groupes d'intérêt et parties prenantes dans la gestion des crues.

Dans les situations d'urgence, les mesures à prendre relèvent souvent du ministère de l'intérieur ou de tel ou tel ministère chargé de la défense civile²⁰. Le principe de subsidiarité²¹ est appliqué dans nombre de cas, par exemple dans le cadre d'États fédéraux, pour favoriser la mise en œuvre de mesures aux différents échelons de l'administration, en fonction de la gravité des inondations. Un cadre institutionnel clair et précis est indispensable pour gérer les relations entre les différentes strates de l'administration et réduire au minimum le temps de réaction aux niveaux appropriés. À noter cependant que dans toute situation d'urgence, le succès des opérations dépend également de la façon dont le pouvoir politique s'empare du problème et le règle.

Au Japon, le ministre du territoire, de l'infrastructure et des transports est chargé de l'administration des cours d'eau pour les grands ensembles hydrologiques (cours d'eau de catégorie A), les gouverneurs des préfectures étant responsables du reste (cours d'eau de catégorie B). Cela dit, en cas d'inondation, c'est à la municipalité qu'il incombe au premier chef de prendre les mesures de lutte et d'atténuation. La gestion d'ensemble de toutes les catastrophes naturelles est fondée sur la législation qui clarifie la responsabilité de l'État, des administrations locales et des citoyens. En cas de catastrophe de grande ampleur, c'est à l'État de prendre des mesures d'urgence. Les services du Cabinet se chargent du volet administratif de la gestion des catastrophes et coordonnent les activités des ministères et des organismes au titre de la loi-cadre de 1961 relative aux mesures correctives en cas de catastrophe (*Basic Law for Disaster Countermeasures*). Chaque ministère et organisme chargé de la gestion des catastrophes doit établir et mettre en œuvre un plan de gestion des opérations en cas de catastrophe en fonction du plan de base de gestion des catastrophes. Il revient à l'administration locale de prendre des mesures d'urgence et de formuler le plan local²².

En Suisse, le rôle du gouvernement fédéral consiste, le plus souvent, à fournir un soutien financier, scientifique et technique, les cantons et les communes assumant les fonctions essentielles de gestion des catastrophes²³.

Si l'on veut que la planification des pouvoirs publics concernant divers secteurs soit coordonnée et tienne compte, s'il y a lieu, des risques de crues, les pratiques et les plans stratégiques portant sur tous les domaines de développement devront être évalués afin de savoir s'ils auront ou non une incidence sur la gestion des risques d'inondations. Plusieurs systèmes de coordination sont envisageables à différents niveaux en fonction de la pratique du pays, du secteur hydrique ou de tout autre secteur connexe. Par exemple, un programme d'intégration comparable a été mis en place au sein de l'Union européenne s'agissant de l'impact sur l'environnement²⁴. Bien qu'il soit difficile à ce stade d'en apprécier le succès, un programme de ce type appliqué aux effets sur les risques de crues — s'il pouvait être lancé — contribuerait à réunir tous les domaines impliqués. Beaucoup dépendra du compromis obtenu entre les besoins de développement de la zone concernée et le risque d'inondation que la société est disposée à accepter ou capable de subir. Dans la perspective de la gestion intégrée des crues, le principe serait d'optimiser les avantages nets tirés de l'utilisation des plaines inondables tout en réduisant au minimum les pertes en vies humaines.

En Écosse, le système est le suivant: l'administration concernée réalise une évaluation préliminaire, qui est ensuite étudiée au regard d'une série de critères préétablis afin de savoir si le plan envisagé risque d'avoir des effets sur l'environnement²⁵. Cette évaluation préliminaire

est ensuite transmise aux autorités qui doivent être consultées via un mécanisme central de coordination. Il s'agit notamment de l'ensemble des ministères, de l'organisme responsable du patrimoine naturel et du service de réglementation en matière d'environnement²⁶, lesquels décident alors si une évaluation complète s'impose. Sont inscrits dans la loi tous les renseignements ainsi obtenus, les échéances fixées et le détail des mesures requises en matière de publicité²⁷. Un système de ce genre, appliqué aux conséquences éventuelles des inondations, permettrait d'intégrer la prise de décision à un niveau élevé et aurait un effet positif sur la gestion des crues au niveau opérationnel.

La méthode adoptée en Afrique du Sud est différente: des centres de gestion des catastrophes, établis aux niveaux national, provincial et local, doivent vérifier si les services chargés d'agir en cas de catastrophe ont prévu leur intervention et pris en compte les intérêts de toutes les parties concernées²⁸. En outre, la loi sur la gestion des catastrophes prévoit deux nouveaux organismes: une commission intergouvernementale sur la gestion des catastrophes, où siègent des ministres et des représentants des autorités locales chargées de la gestion des catastrophes²⁹, et un organe consultatif national de gestion des catastrophes, représentant les parties prenantes et les fonctionnaires publics³⁰. Le premier organisme est chargé de conseiller le cabinet et de formuler des recommandations au sujet de la gestion intégrée des catastrophes et, plus particulièrement, du cadre national de gestion des catastrophes³¹; il est conseillé par l'organe consultatif³².

1.2 Réglementation de l'utilisation des terres

Étant donné l'impact considérable de l'utilisation des terres sur le risque d'inondation et la gestion de l'eau en général, il est indispensable que la planification de l'utilisation des sols et l'attribution de l'usage des eaux soient bien coordonnées. L'utilisation des sols dans les zones urbaines et rurales peut avoir une incidence sur les risques de crues dans d'autres parties du bassin fluvial. La sylviculture, et notamment l'abattage inconsidéré, peuvent avoir des effets tangibles sur le risque d'inondation en raison du processus d'érosion et, dans une moindre mesure et à l'échelon local, sur les pointes de crues. De même, certaines pratiques agricoles comme le compactage de la couche arable peuvent être préjudiciables au régime fluvial en aval. La planification et la politique forestière doivent donc être soumises à une évaluation des risques de crues. Cela étant, s'il est possible de réglementer les aspects techniques des pratiques forestières et agricoles, il peut être plus difficile de les faire respecter. Dans certains pays, on utilise une législation contraignante ou des codes de conduite librement consentis pour régir de telles pratiques, par exemple pour encourager les propriétaires fonciers et les usagers à éviter, autant que possible, le compactage des sols, ou leur conseiller de reboiser en suivant le profil du terrain et non perpendiculairement aux cours d'eau. Il ne faut pas oublier que l'utilisation des sols peut, dans une certaine mesure, dépendre de mécanismes économiques, lesquels ne sont pas forcément favorables à une bonne gestion des crues. Certaines utilisations peuvent contribuer à une bonne gestion des crues, comme la présence en amont de rizières³³, et il est possible d'encourager de telles pratiques grâce à un processus de planification et à des mécanismes d'incitation. Le contrôle de l'utilisation des sols intervient généralement au niveau local, en association avec la politique des pouvoirs publics et la législation en vigueur en matière de planification.

Cartographie des risques de crues

Les cartes des risques de crues donnent les renseignements de base sur les risques de crues dans un bassin fluvial et sont le point de départ de toute réglementation et planification de l'utilisation des terres. Ces cartes doivent non seulement définir l'étendue et l'ampleur d'une inondation éventuelle, mais aussi la mesure dans laquelle ces limites peuvent varier en fonction des diverses utilisations des sols et des conditions de drainage. À partir d'informations hydrométéorologiques et physiographiques concernant le bassin fluvial et les capacités de drainage du cours d'eau, les cartes des risques de crues doivent être dressées par les organismes hydrologiques nationaux, indiquant les zones inondables par les eaux de surface. Les renseignements fournis par les autorités de drainage concernant les propriétés et la capacité des infrastructures de drainage disponibles dans telle ou telle zone devront aussi être pris en compte. Les autorités compétentes, une fois désignées, devront mettre ces cartes à la disposition des différents services et organisations, ainsi qu'à toutes les parties prenantes concernées.

Dans un souci d'intégrer la gestion des crues et l'utilisation des sols, les autorités de planification doivent définir et prendre en compte les facteurs qui ont une incidence sur les risques de crues ou les aggravent lorsqu'elles décident de nouveaux travaux d'aménagement, de changements dans l'utilisation des terres et de nouveaux ouvrages de protection contre les inondations. Cette obligation peut être fixée par la loi ou, comme c'est le cas dans certains pays³⁴, dans des documents directifs émanant des pouvoirs publics (selon le processus décrit à la section précédente traitant de l'intégration). Les dispositions législatives ou les documents directifs peuvent préciser les organes qui doivent être consultés en ce qui concerne certains types de travaux envisagés et leur ampleur, ainsi que les personnes en droit de faire valoir leur point de vue. On part du principe que les autorités de planification, quand elles disposent de cartes fiables de risques de crues, règlent les aménagements dans les zones à haut risque. Mais cela peut ne pas être le cas lorsque, par exemple, les pouvoirs publics imposent des plans stratégiques de redressement; des mesures préventives sont alors nécessaires pour protéger les zones concernées, sans toutefois aggraver le risque de crues ailleurs.

Capacités de drainage

La gestion des cours d'eau fondée sur le bassin hydrographique contribue à intégrer les effets de l'utilisation des terres dans la planification du cours d'eau et constitue une bonne base d'évaluation des risques de crues. Entrent également en jeu l'état des cours d'eau, spécialement les conditions de drainage; l'engorgement peut aussi entraîner des inondations dans certaines zones. Les cartes des risques de crues doivent tenir compte de la capacité de drainage et, même si l'on part du principe que les cours d'eau ne sont pas encombrés de débris ou autres obstructions, il est essentiel qu'un organisme soit chargé de leur entretien et qu'il ait les pouvoirs lui permettant de s'acquitter de sa mission. La capacité de drainage faisant partie intégrante des nouveaux aménagements tels que la construction d'un pont, il est indispensable que cet organisme soit consulté à ce sujet.

La question plus vaste du drainage dans le cadre de l'irrigation doit également être traitée avec les organisations chargées de l'irrigation. Si les utilisateurs des terres, en milieu urbain ou rural, peuvent augmenter ou diminuer le débit des eaux de crues, ils peuvent également en subir les

effets. Les besoins et les pratiques des agriculteurs, lorsque des réseaux d'irrigation sont en place, doivent être pris en considération. Les associations d'usagers de l'eau, par exemple, doivent pouvoir se faire entendre: la législation sur la gestion de l'irrigation peut conférer à ces associations un rôle consultatif en matière de planification d'un bassin. Les associations peuvent être tenues statutairement d'établir des procédures d'urgence en cas d'inondation compatibles avec les plans et politiques de gestion des crues.

Dans certains pays, des groupements chargés des crues ont été créés à l'échelon local, avec des niveaux de responsabilité variables. Aux Pays-Bas, des conseils représentatifs de l'eau, financièrement autonomes, sont chargés de la protection contre les inondations au niveau local ainsi que de la gestion plus large de l'eau³⁵. Les groupements locaux auront peut-être un caractère plus ou moins officiel dans certains pays, mais les informations qu'ils fournissent seront très précieuses pour la gestion des crues car ils ont une bien meilleure connaissance des cours d'eau que les administrations centrales.

Mesures incitatives et dissuasives

Lorsqu'une assurance contre les crues est obligatoire, les promoteurs, préalablement à toute demande de permis d'aménagement, consultent les assureurs: en cas de refus ou de primes très élevées en raison du risque de crue, il est peu probable que le projet aille de l'avant. Aux États-Unis, par exemple, pour encourager l'adoption de plans appropriés de gestion des crues, les administrations locales ont la possibilité de participer au Programme national d'assurance contre les crues, bénéficiant ainsi de l'aide fédérale en cas de catastrophes³⁶. Elles ne pourront y prétendre que si elles ont de programmes de protection des plaines inondables; plusieurs mesures financières incitent les participants à dépasser les normes requises. Il existe un autre système: interdire aux organismes de prêts certifiés d'accorder des hypothèques pour financer des projets dans certaines zones³⁷. Reste à voir si ce système sera modifié après les effets dévastateurs de l'ouragan *Katrina*³⁸. Cela étant, il est rare qu'il soit obligatoire de s'assurer contre les crues. Dans les pays où l'assurance est facultative, d'autres problèmes se posent³⁹: en effet, ne souscrivent une assurance que ceux qui savent qu'ils sont exposés au risque de crue et qui ont déjà été inondés; les primes sont donc élevées, ce qui décourage d'autant plus de s'assurer. Malheureusement, dans les pays en développement, la plupart des habitants n'ont pas les moyens de prendre une assurance et ils devront supporter les coûts liés à une inondation car ils ne peuvent compter sur aucune aide gouvernementale⁴⁰.

Il peut y avoir des cas où l'organe dont relève l'attribution de l'eau dans un pays donné peut réexaminer les autorisations durant les périodes de crues et suspendre provisoirement certaines utilisations susceptibles de nuire à la gestion des crues, bien que cela concerne plus les rejets d'eau de réservoirs ou d'eau usée que les licences de prélèvement d'eau. Les effets de la pollution pouvant être plus néfastes pendant une inondation, une réglementation peut se justifier.

Effets sur l'environnement

Les préoccupations liées à l'environnement sont un autre facteur important de la gestion des crues. Les ouvrages structurels ont en général un impact sur l'écologie d'un cours d'eau et sur les terrains adjacents. Les plans de gestion des crues doivent coïncider avec la nécessité de protéger telle ou telle zone au titre de la protection du patrimoine naturel, par exemple dans les zones spéciales de protection, les parcs nationaux ou les zones humides régies par la Convention de Ramsar de 1971.

Il y a un autre facteur dont il faut tenir compte dans le cadre de l'aménagement du territoire et des règlements de la construction: lorsque les eaux de crue risquent d'entrer en contact avec des polluants d'origine terrestre. Les sources de pollution des plaines inondables actives telles que les sites industriels, les usines de traitement des eaux usées, les parcs de stationnement et les réservoirs de stockage du fioul domestique devraient, le cas échéant, être protégées contre les inondations. En évitant, autant que possible, la construction de nouveaux sites de ce genre, on supprimerait les problèmes liés à la diffusion de substances dangereuses. L'apport

Encadré 2. Allemagne: loi sur la prévention des crues

En Allemagne, la Loi visant à améliorer la protection contre les inondations est entrée en vigueur le 10 mai 2005 (Journal officiel fédéral N° 1 du 9 mai 2005). Cette loi modifie plusieurs lois fédérales (Loi sur l'eau, Code de la construction, Loi sur l'aménagement du territoire, Loi sur les voies navigables, Loi sur le Service météorologique allemand). Elle édicte des règles plus strictes, plus précises et communes à l'ensemble du territoire allemand en matière de prévention des crues. Sont à noter, entre autres, les dispositions suivantes:

- Il est du devoir de chacun, dans la mesure du possible, de prévenir les dégâts causés par les crues.
- Les 16 États fédéraux allemands (Länder) doivent définir les cours d'eau ou les portions de cours d'eau où des crues ont provoqué des dégâts ou pourraient en provoquer. La législation fixe un délai de cinq ans pour recenser les plaines inondables s'y rapportant (risque élevé de dégâts) ou de sept ans. Principe de base pour entrer dans cette catégorie: une catastrophe susceptible de se produire une fois par siècle.
- Dans le cadre des plaines inondables répertoriées: la législation des Länder doit par exemple préciser comment traiter les substances dangereuses (en particulier le fioul domestique) et comment empêcher ou atténuer l'érosion des sols et le rejet de polluants. La Loi réglemente et interdit les nouveaux sites d'aménagement par le biais de plans d'occupation des sols. Seules neuf conditions autorisent une exemption: pas d'autres solutions pour un établissement humain, pas de risque pour la vie, aucune atteinte grave à la santé, pas de dommages aux biens, par exemple. Si le Code de la construction autorise l'édification de bâtiments, par exemple dans le cas où un plan d'occupation des sols existe déjà, un nouveau permis est demandé pour éviter de nuire à la protection contre les inondations.
- Le public et les municipalités seront tenus informés grâce à la désignation de zones exposées au risque de crue (notamment les zones situées derrière des digues ou autres ouvrages de protection).
- Des plans de défense contre les inondations doivent être établis dans un délai de quatre ans, s'il n'en existe pas déjà. Ces plans viseront divers aspects: contrôle de l'écoulement des eaux, technique de régularisation, mesures pour protéger ou restaurer les zones de rétention, relocalisation des digues, etc.
- La Loi régit la coopération dans les districts des bassins fluviaux afin d'assurer la cohérence de la prévention des crues.
- Les plaines inondables répertoriées et les zones exposées au risque de crue doivent être recensées dans les plans d'occupation des sols et l'aménagement du territoire.

(Voir le site du Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire, <http://www.bmu.de/english>, et suivre les liens «*Waste, Soil, Water*» et «*Water Management*».)

de substances toxiques causé par la diffusion de polluants, notamment l'épandage de pesticides ou de lisiers dans les cultures, doit également être pris en compte. On peut recourir à la loi (voir encadré 2), aux outils économiques et aux directives sur les bonnes pratiques⁴¹ pour lutter contre la pollution diffuse, ces deux derniers moyens étant souvent jugés plus rentables.

Commissions de bassin

Lorsque les limites politiques et administratives ne coïncident pas avec les limites d'un bassin et que la réglementation de l'utilisation des terres relève de l'administration locale, la création de commissions de bassin est une bonne façon de coordonner et d'harmoniser les activités de développement et de faire participer les différentes parties prenantes. Des arrangements spéciaux devraient être établis afin d'assurer la coordination des autorités locales, notamment dans les bassins hydrographiques transfrontières, dans le cadre de tout accord international applicable au cours d'eau.

S'il est souhaitable, du point de vue de la gestion intégrée des crues, que les limites politiques coïncident avec les limites du bassin, cela n'est pas toujours le cas. Quoi qu'il en soit, toute initiative visant à améliorer la gestion des crues doit toujours se fonder sur des unités hydrologiques données. Même dans les États qui reconnaissent les autorités de bassin, l'intégration horizontale et verticale des compétences des institutions officielles et non officielles est indispensable, tant au niveau des sous-unités du bassin qu'au-delà. Il faut, en fait, aussi bien du point de vue technique que stratégique, utiliser au maximum l'espace juridique existant et travailler avec les autorités compétentes afin d'user de leur poids et de leur zone d'influence pour gérer les conflits, planifier, éduquer et sensibiliser, ainsi que pour échanger les données de recherche.

2. CRÉATION ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS

Lorsque les limites géographiques des bassins ne coïncident pas avec les limites administratives, il est indispensable de disposer de processus fiables de notification et d'échange d'informations. Les stratégies de gestion des crues doivent se fonder sur des données scientifiques recueillies par divers organismes. Il faut en outre analyser ces stratégies à la lumière de ce que nous ont appris les dernières crues. Des mécanismes doivent permettre la remontée des données de planification et des évaluations des résultats constatés dans le processus de planification stratégique⁴². Divers types de renseignements résultant de la procédure de suivi sont nécessaires aux plans d'urgence ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures d'intervention.

2.1 Planification préalable

Sensibiliser les propriétaires fonciers et les parties prenantes aux risques d'inondations est absolument indispensable. Si les parties prenantes n'ont pas conscience de la menace qui pèse sur elles, elles auront moins tendance à participer au processus de planification. Les cartes des risques de crues, les plans, les programmes et les stratégies constituent les informations de base qui doivent être mises à la disposition de toutes les parties prenantes si l'on veut s'assurer de leur concours de manière préventive. Ces éléments, de même que les délais qui s'y rapportent et les données de base devant être soumises à l'examen des citoyens, doivent être disponibles et accessibles au public sans qu'il soit nécessaire de faire valoir un intérêt particulier.

Pour être utiles, les informations doivent être aisément accessibles à ceux en droit d'y accéder et doivent être à la disposition d'une portion aussi large que possible de la population. Les éléments qui suivent doivent être pris en compte pour mettre les informations à la disposition du grand public.

Lieu: il doit être possible de consulter les documents dans des lieux accessibles aux citoyens à qui ils sont destinés. Ils doivent être disponibles localement et dans un lieu qui est accessible à tout le monde, par exemple dans une bibliothèque publique ou dans le bureau d'une instance représentative locale. S'il faut parcourir des kilomètres pour consulter ou obtenir des documents, il y a peu de chance que les gens se déplacent.

Forme: les supports doivent être les plus accessibles au public; on fournira par exemple des copies papier et des documents sous forme électronique (sur Internet ou sur CD).

Horaire: il doit être possible de consulter les documents à des horaires raisonnables; un délai suffisant doit être prévu pour les réponses éventuelles.

Coût: l'accès aux documents doit être gratuit, mais il doit néanmoins être possible de demander une taxe administrative modérée en cas de fourniture de copie papier ou de copie électronique.

Facilité de compréhension: des résumés non techniques doivent être disponibles ainsi que des documents dans la langue locale, du moins sous forme de résumé, en plus de la langue nationale, s'il y a lieu.

Réaction du public: le public doit savoir qu'il a le droit de réagir aux documents d'information et aux consultations qui sont organisées. Des annonces et des avis passés au préalable dans les divers médias l'informent de cette possibilité.

2.2 Interventions d'urgence

L'efficacité des services chargés d'annoncer les crues et les situations d'urgence tient aux mêmes éléments, le but étant de toucher le plus grand nombre possible de gens dans la zone qui risque d'être inondée. Le succès des annonces de crues dépend de la publicité qui en est faite et de leur fiabilité, ainsi que de l'aptitude de la population exposée à recevoir une annonce et à y donner suite de manière adaptée, ainsi que de l'efficacité des mesures prises.

L'organisme ou les organismes responsables des annonces de crues doivent avoir des attributions clairement définies et être dotés de ressources et de techniques à la mesure des tâches qu'ils doivent remplir. Les procédures par paliers devront également être fixées de façon claire compte tenu de l'ampleur de l'événement⁴³. De plus, la loi doit prévoir une sanction lorsqu'une alerte n'est pas donnée ou qu'elle est donnée trop tard⁴⁴. Autre domaine relevant de la sphère juridique: les processus de décisions et de communication s'agissant de l'évacuation des zones exposées à un danger imminent de crue. Les procédures en place doivent s'appuyer sur une législation qui précise l'organisme compétent ou l'échelon administratif auquel revient la décision et qui dote ces autorités des moyens légaux de faire appliquer un ordre d'évacuation et d'assurer le maintien de l'ordre public dans les zones évacuées. La loi doit préciser, par exemple, à qui revient la responsabilité de déclarer un «état d'urgence» dans la zone touchée. Reste à savoir, en cas d'évacuation, si les autorités seront tenues de garantir la sécurité des biens que les personnes évacuées laissent derrière elles.

Les États ont en général recours à plusieurs moyens de communication, à savoir la télévision, la radio, l'Internet et le téléphone, pour alerter en cas de dangers imminents. C'est aux organismes chargés des alertes et des prévisions qu'il revient de choisir le moyen de communication⁴⁵ étant donné qu'il sera plus facile de bénéficier des avancées techniques en la matière si une certaine marge de manœuvre est préservée⁴⁶. Ces organismes peuvent être légalement tenus, au titre de leurs attributions, de porter à la connaissance du public les informations relatives au risque d'inondation ou les annonces de crues⁴⁷. Les annonces doivent être faites dans une langue que la population locale comprend et doivent tenir compte du taux d'alphabétisation et des moyens de communication disponibles dans la zone touchée.

Recourir à un moyen de communication pour diffuser des annonces de crues et des bulletins d'alerte suppose que la responsabilité des diffuseurs est engagée. Le problème ne se pose pas dans un pays où l'État détient un monopole, mais il en va différemment lorsqu'il s'agit de radios privées. La législation qui régit les stations commerciales peut prévoir une obligation de

diffuser des bulletins d'alerte ou les bulletins émanant des services publics. Cette obligation peut aussi figurer dans l'autorisation de diffusion, pour autant qu'un système d'autorisation existe. Au Japon, par exemple, la Loi relative au Service météorologique⁴⁸ stipule que la Nippon Broadcasting Corporation (NHK), qui est «l'entreprise publique habilitée» est tenue de diffuser des prévisions et des annonces. La loi prévoit également que l'Agence météorologique japonaise peut demander la coopération des médias pour porter des informations à la connaissance du public.

Notification et communication

Outre le problème des annonces que doivent faire les services d'urgence, se pose la question de savoir *quels* organismes doivent être informés, *quels* renseignements doivent leur être transmis et à *quel* moment. La pratique des États varie en fonction des autorités chargées de la coordination des mesures d'intervention en cas d'inondation.

La pratique d'un pays dépendra de son degré de décentralisation, et donc du nombre plus ou moins grand de strates administratives — en France, par exemple, des organismes de prévision des crues existent au niveau régional. La transmission et les dates de l'information seront fonction des attributions de tel ou tel organisme, qui sont fixées par la loi, mais les détails pratiques relèvent d'accords ou de protocoles d'accords passés entre ces organismes conformément à leurs statuts ou leurs procédures internes. L'efficacité de ces procédures et accords face à des situations d'urgence doit être testée lors d'exercices réguliers, dont la fréquence sera fixée par voie réglementaire ou législative. Des procédures de notification détaillées seront particulièrement importantes lorsqu'il sera indispensable que l'information et la notification dépassent les frontières nationales.

Collecte de données

La nature des données météorologiques et hydrologiques qui sont collectées à l'échelon du pays ou du bassin fluvial, et les outils utilisés à cette fin, exigent, autant que possible, une certaine cohérence. Il sera ainsi d'autant plus facile d'intégrer les données internationales dans les systèmes de modélisation à l'échelle du pays ou du bassin et d'en tirer le meilleur parti possible. Là où existent des services météorologiques et hydrologiques nationaux (SMHN), le problème se posera uniquement pour un cours d'eau transfrontière. Tout accord passé entre les États riverains du bassin devra par conséquent traiter du transfert d'informations — il se peut qu'il soit plus efficace que les services météorologiques nationaux en amont communiquent les données directement aux organes hydrologiques des autres États riverains du bassin. L'État situé en aval ne sera pas ainsi tributaire de l'État situé en amont s'agissant d'informations susceptibles de concerner un risque de crue en aval — l'État en aval demeurant maître de l'interprétation des données brutes. Toutefois le flux des données ne doit pas se faire seulement dans le sens de l'amont vers l'aval: une inondation en aval, par exemple un lac situé après un barrage dans un État en aval, peut avoir des répercussions sur l'État en amont, ce dernier devant s'en remettre aux données (tant météorologiques qu'hydrologiques) fournies en aval. On peut alors envisager, à l'échelle du bassin, de créer des services chargés de rassembler des données ou confier cette tâche à des organismes déjà en place⁴⁹.

Des problèmes peuvent se poser dans les pays dotés d'organes de surveillance hydrologique distincts pour chaque région ou État constituant, notamment lorsque des cours d'eau traversent les frontières de plusieurs pays de ces régions. C'est à l'administration centrale qu'il reviendra normalement de veiller à ce que les méthodes de collecte de données soient constantes d'une région à l'autre, quitte à faire appel à la loi, le cas échéant.

Le risque de crue est normalement calculé en multipliant la probabilité statistique de cette inondation par les conséquences de cette crue⁵⁰. Il n'aura de valeur que si les données sont tenues à jour pour prendre en compte l'évolution du régime des crues, la valeur des biens susceptibles d'être touchés et le nombre possible de victimes. Et ce d'autant plus si l'on songe aux effets attendus des changements climatiques et du développement de l'urbanisation⁵¹. Cette obligation de tenir à jour les informations devrait figurer dans les règlements des organismes respectifs ou être fixée par voie réglementaire.

Il faut en outre, après chaque crue, procéder à une nouvelle évaluation. Si des enseignements sont à tirer des catastrophes, les organes de planification doivent être informés des conditions précises qui ont entraîné telle ou telle inondation, notamment les conditions hydrologiques et météorologiques en vigueur à ce moment-là. Les renseignements recueillis après une crue, dont tous les détails peuvent être prévus par la loi, doivent aussi inclure la performance des ouvrages de défense contre les inondations ainsi que les statistiques concernant les pertes subies en conséquence. Il reviendra alors aux responsables politiques de procéder, s'il y a lieu, aux réformes nécessaires. Pour pouvoir mieux comparer les données relatives aux dégâts provoqués par les inondations, des normes doivent être fixées et les autorités compétentes doivent être chargées de procéder à cette évaluation.

Protection des bases de données

La collecte de données et le regroupement des bases de données par les Services météorologiques nationaux risquent de susciter un véritable débat. Dans le cadre de l'Union européenne, la Directive 96/9 sur la protection juridique des bases de données⁵² confère au propriétaire d'une base de données, même si elle n'est pas « originale »⁵³, des droits d'auteur sur cette base de données. Plusieurs pays cherchent à protéger de telles bases de données en raison de la source de revenus que cela représente. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), quant à elle, s'est également intéressée à cette question ces derniers temps⁵⁴. Aux États-Unis, en revanche, le droit d'auteur ne s'applique pas à de telles bases de données et les informations qu'elles renferment sont librement transférables. En admettant que les bases de données d'un service météorologique national soient protégées par le droit d'auteur, aucune information ne pourra être transmise sans l'autorisation du service. D'aucuns ont fait valoir que cela pourrait avoir de sérieuses incidences sur la disponibilité de données dans le tiers-monde. En effet, nombre de pays en développement utilisant des informations provenant de sources hors de leurs frontières, ils devront payer pour y avoir accès: or cela risque de mettre en veilleuse les activités de protection contre les inondations, avec les conséquences que cela suppose pour la sécurité de la population. Même dans les pays qui génèrent leurs propres données, l'accès à ces données par les divers organismes souhaitant y recourir dans le cadre des activités nationales de gestion

des crues pourrait être soumis à l'octroi d'une autorisation. Cette question qui n'a toujours pas été tranchée ne doit pas être oubliée.

Le problème de la protection des bases de données est aussi étroitement liée à la question fondamentale de la privatisation de services tels que la gestion et la collection de données, y compris l'entretien des réseaux de mesure. Il est donc essentiel d'établir avec précision les forces et les faiblesses des réseaux publics ou privés et, en tout état de cause, de veiller à ce que l'accès du public aux données sur l'environnement demeure possible.

3. PERMETTRE LA PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES

La participation des différents acteurs est un élément constitutif de la notion de gestion intégrée des crues. Si la gestion intégrée des crues a pour vocation d'optimiser les avantages que procurent les plaines inondables tout en réduisant autant que possible les pertes en vies humaines et les dégâts causés aux biens, il est indispensable que toutes les parties prenantes s'impliquent dans les processus décisionnels s'y rapportant. La participation des différents groupes d'intérêt sera fonction du degré d'intervention et du niveau — local ou national —, mais sans la participation effective de ces groupes, la gestion intégrée des crues n'a aucune chance de réussir⁵⁵.

La nécessité de cette participation étant reconnue, plusieurs questions se posent:

- Qui sont les parties prenantes?
- À quelles décisions doivent-elles être associées?
- Quelles informations doivent être fournies, et comment, si l'on veut que la participation soit effective?
- Quelle place doit-on accorder aux points de vue des parties prenantes?
- Quels sont les droits, devoirs et obligations que doivent détenir les parties prenantes et les décideurs?

Il faut savoir que les parties prenantes dont il est question ne sont pas seulement les propriétaires et les locataires de la terre, ou les habitants de la zone qui est exposée au risque de crue; elles comprennent aussi d'autres organes qui seront concernés par la façon dont seront prises les décisions touchant la gestion des crues. Si l'on veut que cette dernière soit viable, elle doit répondre aux besoins économiques, environnementaux et sociaux du bassin fluvial: toutes les parties prenantes concernées par ces besoins doivent donc intervenir dans la façon dont la gestion des crues est organisée et mise en œuvre.

La participation des parties prenantes et l'évaluation des risques de crues devraient être des processus intrinsèquement liés. Cela concerne tant l'identification des personnes qui seraient les plus touchées par des crues d'une ampleur donnée en dressant les cartes de risques de crues que la participation des différents acteurs quand on compare les résultats des évaluations avec l'expérience vécue lors de crues précédentes. Le rôle des particuliers pour réduire au minimum les dégâts provoqués par les inondations est essentiel au succès de la gestion des crues. C'est au propriétaire foncier qu'incombe en dernier ressort la protection de son bien privé, et c'est à lui qu'il appartient de prendre les mesures de précaution qui s'imposent pour réduire autant que possible les dommages liés aux crues, dans le cadre du système de protection mis en place à l'échelon local ou national. C'est d'autant plus important si l'on sait que même un bien protégé par des ouvrages structurels peut subir des dégâts en cas de crue particulièrement violente⁵⁶. Les ouvrages de défense contre les inondations ne peuvent rien contre une crue d'une ampleur exceptionnelle; le succès des mesures de gestion dépendra alors en grande partie de la façon dont on gère les risques résiduels et de la réaction des victimes⁵⁷. L'excès d'optimisme dont font preuve quelquefois ceux qui se trouvent dans des zones «protégées» par des ouvrages structurels peut influencer sur l'efficacité des mesures de précaution qui sont prises⁵⁸; il est donc essentiel

qu'ils ne perdent jamais de vue les dangers qui pèsent sur eux. Il se peut aussi que l'on soit moins enclin à prendre des mesures préventives lorsqu'on est assuré: l'assurance joue en dépit du fait qu'aucune mesure de précaution n'a été prise⁵⁹.

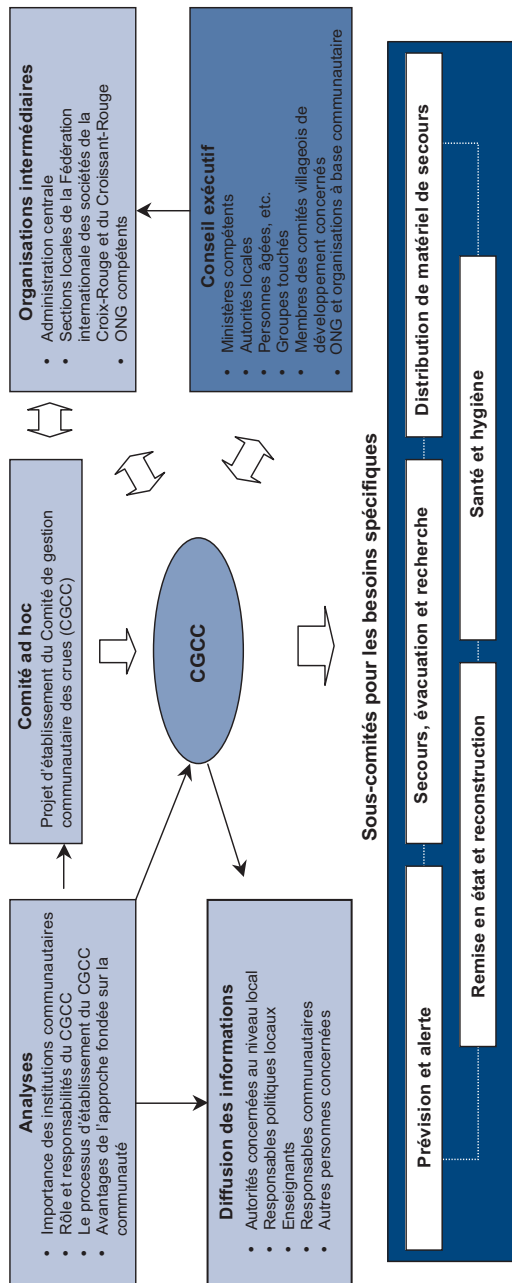
Planification préalable

Il est possible d'assurer une participation effective des parties prenantes à la planification des mesures en prévision des crues, de façon formelle ou informelle, et à différents niveaux. Dans l'approche formelle les droits, obligations et pouvoirs des citoyens, qu'il s'agisse de particuliers ou de groupes de particuliers, sont fixés par la loi. Sont également établies les procédures que doit suivre l'autorité chargée de faire intervenir d'autres parties. Les règles relatives aux droits généraux d'accès à l'information et à la participation de la population peuvent faire l'objet d'une loi spéciale, tandis que les aspects de la procédure concernant telle ou telle question peuvent relever d'autres dispositions⁶⁰. Cela laisse aux tribunaux la faculté d'apprécier si le droit d'accès général s'applique ou non à une situation donnée. Dans la manière informelle d'encouragement à la participation, la prise en compte des points de vue d'autres parties peut faire l'objet d'orientations générales. Pour qu'une obligation de consulter une organisation ou un groupe donné ne reste pas lettre morte, les autorités de décision devraient être tenues, de façon expresse, de prendre en considération ou d'examiner les points de vue des personnes consultées et d'expliquer par écrit pourquoi les questions soulevées ont été écartées ou retenues. À ce document seront joints tous les éléments se rapportant aux réactions des personnes consultées, ce qui permettra au public d'apprécier la faveur dont jouissent certaines idées. Des délais appropriés devront aussi être fixés s'agissant de la remise des réponses et de la prise de décisions.

La question de savoir quels acteurs et quelles parties intéressées doivent participer à la planification de la gestion des crues, et quels secteurs d'activité doivent inclure ces questions dans leur fonctionnement quotidien ou leurs plans, a été étudiée au chapitre premier.

Il est essentiel, lorsqu'on conçoit des mécanismes de participation en matière de gestion des crues, que les secteurs de la société les plus touchés par les inondations puissent faire entendre leur voix. Il s'agit depuis toujours des populations les plus démunies comprenant des personnes âgées, des femmes et des enfants, qui sont obligées de s'installer sur les terres inondables. Cette participation est essentielle à la capacité d'adaptation des communautés. Ce qui s'est passé dans les régions exposées aux inondations en Asie du Sud montre que les comités de gestion communautaire des crues, dotés de responsabilités, de compétences et de structures institutionnelles clairement définies, s'agissant des mesures à prendre avant, pendant et après une crue, peuvent être un moyen utile de faire participer les personnes les plus touchées⁶¹. La figure 3 présente, sous forme de schéma, un modèle de comité de gestion communautaire des crues qui pourrait éventuellement être officialisé.

Il a été constaté que les mesures propres à renforcer la capacité d'adaptation, à l'échelle de la famille ou de la communauté, contribuent de manière effective à réduire les pertes liées aux inondations. Le rôle que jouent les pouvoirs publics pour sensibiliser ces communautés est donc crucial.



Fonctions remplies par le Comité de gestion communautaire des crues

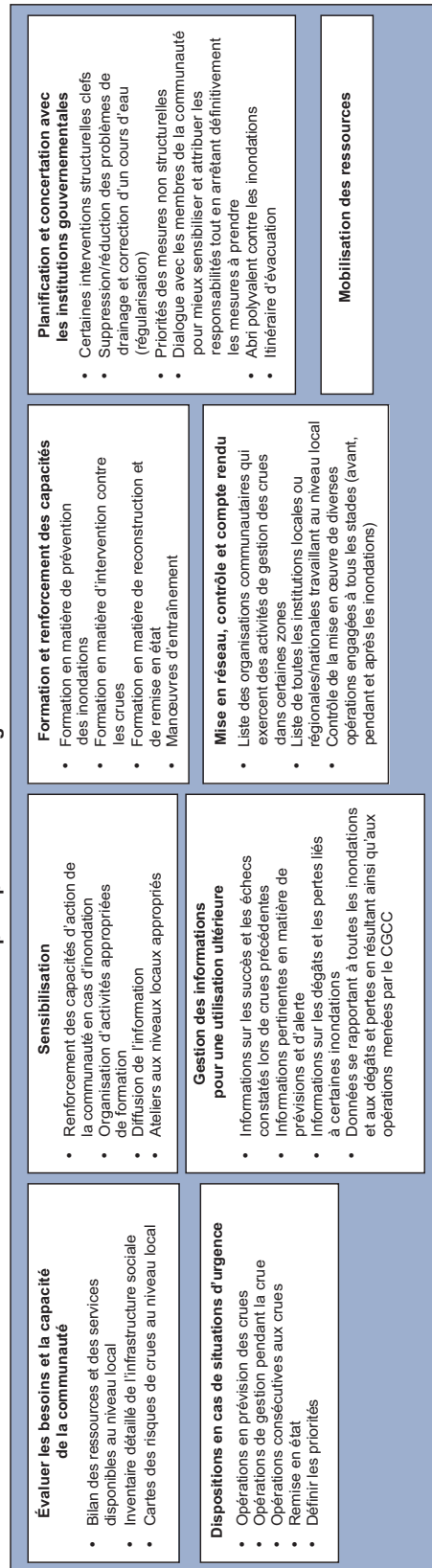


Figure 3. Structure et fonctions d'un comité de gestion communautaire des crues.

Interventions d'urgence en cas d'inondations

Outre le fait de participer aux décisions relatives à la planification de certaines activités ou programmes susceptibles d'avoir une incidence sur le risque de crue, notamment des mesures en prévision d'une inondation, la participation des communautés qui sont les plus proches de l'événement et les premières à réagir est cruciale en attendant que l'aide extérieure arrive. Il peut être demandé à des bénévoles de fournir des équipements ou du matériel et de prendre part aux interventions menées pendant les crues, que ce soit à titre individuel ou en concertation avec d'autres services d'urgence. Les obligations qui y sont associées seront prévues par la loi, même si cette obligation pourra résulter de la qualité de propriétaire ou de locataire des biens dans les zones définies au préalable, notamment celles qui sont situées dans une plaine inondable. Au Japon, l'organisme de lutte contre les inondations a été créé par les habitants de la communauté locale pour lutter contre les crues et en atténuer les effets. En outre, il peut être indispensable d'associer à ces efforts les associations représentatives au niveau local, par exemple les associations d'utilisateurs d'eau, les comités de gestion communautaire des crues ou les groupes forestiers. Les associations d'utilisateurs d'eau, créées à l'échelle des bassins, connaissent beaucoup mieux les cours d'eau locaux que l'administration centrale. Par ailleurs, les comités de gestion communautaire des crues renforcent l'aptitude des personnes exposées à prendre des initiatives personnelles. Les droits et les obligations des personnes impliquées dans des activités de lutte contre les inondations seront examinés plus avant dans le chapitre 4 ci-après.

Il est de tradition, dans certains pays, que des organisations de bénévoles interviennent à l'échelon local en cas d'urgence. L'Institution fédérale allemande pour l'assistance technique (THW), dont les fonctions sont définies par la loi fédérale et où l'administration centrale joue le rôle d'intermédiaire, nous donne un exemple de gestion décentralisée des catastrophes. Ses principaux domaines d'activité sont les secours, le sauvetage et la remise en état d'infrastructures. Bien qu'il s'agisse d'une institution fédérale bénéficiant du soutien financier de l'État, notamment pour l'équipement technique, plus de 600 sections locales fonctionnent grâce à un réseau d'environ 40 000 bénévoles actifs⁶².

4. DROITS, POUVOIRS ET OBLIGATIONS

Pour que l'approche participative et intégrée devienne une réalité, les institutions et les particuliers concernés doivent disposer non seulement des droits leur permettant de faire appliquer un système de ce type, mais aussi des pouvoirs à cet effet. Ils doivent par ailleurs assumer les obligations qui leur incombent et être tenus de justifier leur action ou leur inaction. Il est essentiel que les droits soient assortis des pouvoirs et procédures d'exécution s'y rapportant, faute de quoi ils n'auront aucune valeur et resteront lettre morte. Les responsabilités et les devoirs qui incombent aux institutions et aux particuliers doivent être spécifiés, ainsi que le détail de leurs attributions en vue d'une définition précise de la mission qu'ils doivent remplir. Des normes et des procédures claires contribuent à une plus grande transparence et une meilleure prévisibilité.

Dans la perspective de la gestion intégrée des crues, il peut être utile d'examiner la nature des responsabilités juridiques et des obligations de l'État avant, pendant et après une inondation. Il est également important de comprendre sur quel fondement repose le cadre juridique qui régit ces trois situations.

La législation s'inscrit dans le cadre de la constitution d'un pays. Les droits constitutionnels n'ont pas le même statut que les droits issus du cadre général défini par la législation. C'est une question importante, notamment dans des pays comme l'Afrique du Sud et l'Inde où il est d'usage que les tribunaux interprètent la constitution de façon «militante». Par exemple, en Inde, un juge d'une Haute Cour a affirmé que le droit à «réparation» en cas d'inondation devait être considéré comme un droit de l'homme et faire partie intégrante du droit fondamental à un toit et à une source de revenu, droit que garantit la constitution. Si le régime des droits se fonde sur ces droits constitutionnels fondamentaux, on ne peut exclure que soient adoptées des mesures réglementaires pour donner effet au droit à réparation.

Il faut faire la distinction entre les droits des institutions et des organisations et les droits des particuliers. Étant donné que certains gouvernements, notamment ceux qui sont favorables à la décentralisation, entendent attribuer des pouvoirs aux associations et groupes de villageois, les droits des groupes deviennent importants. Une approche participative et intégrée de la gestion des crues fait aussi apparaître la nécessité croissante de créer des conditions qui permettront à un groupe de devenir titulaire de droits afin qu'une entité telle qu'une association d'usagers légalement constituée, ou une unité locale autonome, puisse exercer de tels droits à son profit. De plus, un régime plus abouti en matière de droits de groupes pourrait être indispensable pour résoudre les conflits qui surgissent avant, pendant et après les inondations. Ces aspects ne doivent pas être oubliés, s'agissant notamment des initiatives prises, parfois à la hâte, par les pouvoirs publics en matière d'approche participative de la gestion des crues.

Outre ceux qui ont déjà été mentionnés, un certain nombre d'autres droits sont nécessaires si l'on veut que la gestion intégrée des crues réussisse. Les organismes chargés d'entretenir les ouvrages de défense contre les inondations doivent avoir un droit d'accès aux ouvrages dont ils sont responsables, et être en mesure de construire les infrastructures requises. Comme ces ouvrages se trouvent la plupart du temps sur une propriété privée, faute d'un droit d'accès leur

permettant de les contrôler et de les entretenir, ces organismes seront dans l'impossibilité de remplir leur mission⁶³. En général, le propriétaire foncier est en droit de demander réparation pour tout dommage causé par la construction de ces ouvrages. En cas d'expropriation justifiée par la construction d'un ouvrage de défense ou d'une retenue des eaux de crue, les autorités compétentes doivent disposer du droit d'expropriation à cet effet. La méthode de calcul du montant que peuvent réclamer les victimes d'expropriation doit être fixée par la loi. Il est possible de recourir, en cas d'urgence, à une procédure d'expropriation accélérée⁶⁴, mais il est alors indispensable de préciser de façon très claire les conditions ouvrant droit à cette procédure ainsi que la durée maximale pendant laquelle le terrain peut être réquisitionné, les droits à construire de l'autorité d'expropriation⁶⁵, et les droits à indemnisation pour le propriétaire lésé. Il est particulièrement important, dans ces conditions, que l'exercice de la puissance publique soit soumis à l'examen du public et susceptible de recours lorsque les exigences légales et administratives n'ont pas été respectées.

Enfin, s'agissant de la responsabilité des autorités publiques, il doit être possible de se retourner contre l'organisme chargé des alertes de crues lorsqu'une alerte a été donnée à tort ou, plus grave, lorsqu'une alerte n'a pas été donnée. Il s'agit en effet de savoir si les annonces de crue résultent d'une obligation ou simplement d'un pouvoir, et à qui elles sont destinées — au public en général, à tel ou tel organisme ou à tel ou tel particulier⁶⁶. La responsabilité des autorités publiques en matière d'alerte étant liée à l'état des connaissances scientifiques relatives aux crues et à leurs causes, cet élément doit être pris en compte.

Si certains droits doivent exister pour que la gestion intégrée des crues devienne réalité, il est indispensable de comprendre la nature de ces droits et dans quelle mesure les personnes concernées peuvent les exercer. Le très petit nombre d'actions en revendication montre que, dans la pratique, ces droits sont peu invoqués. Dans une étude réalisée en Inde sur les aspects juridiques et institutionnels de la gestion intégrée des crues, l'examen de la jurisprudence de la Haute Cour et de la Cour suprême depuis 1950 montre qu'il n'y a eu pratiquement aucun procès à ce sujet, et ce en dépit des problèmes auxquels donnent lieu, chaque année ou presque, les opérations de secours ou de remise en état consécutives aux inondations. Ce point est important vu que seul l'exercice répété des droits et des obligations permet de les traduire dans les faits — il ne suffit pas qu'ils soient consacrés dans le droit écrit. L'exercice des droits contribue plus que tout autre chose à mieux comprendre et à mieux utiliser des approches fondées sur le droit.

Dans les pays dotés d'un système de droits riverains concernant l'utilisation de l'eau, les propriétaires de terrains contigus aux cours d'eau peuvent se voir imposer des obligations supplémentaires dans le cadre de la lutte contre les inondations et les eaux de crue. Cela aura une incidence sur la façon dont ils gèrent les eaux de crue et sur la réalisation d'ouvrages susceptibles d'influer sur le chenal d'un cours d'eau⁶⁷. Dans l'ensemble, les riverains du cours supérieur ne seront pas responsables des crues en aval, à moins qu'ils ne soient intervenus sur le cours naturel de l'eau⁶⁸. Les propriétaires peuvent, de façon générale, protéger leurs terres contre les inondations, les inconvénients que cela peut entraîner pour les autres riverains étant fonction de l'application des droits de riveraineté⁶⁹. En cas d'inondation, le régime de riveraineté peut autoriser les propriétaires de terres adjacentes aux cours d'eau à prendre des mesures à l'encontre d'autres propriétaires, mais peut aussi réduire leur droit à dédommagement.

S'agissant de l'indemnisation des propriétaires lésés par suite d'une nouvelle utilisation d'un cours d'eau, tout dépendra du régime de propriété de l'eau et des droits en vigueur en matière d'attribution de l'utilisation de l'eau. Dans certains pays, les autorisations d'utilisation de l'eau peuvent faire l'objet de certaines restrictions en cas de nécessité.

S'il est possible de faire appel aux habitants pour lutter contre les inondations, comme nous l'avons indiqué plus haut, on peut également avoir besoin de réquisitionner du matériel à l'appui des opérations consécutives à une crue lorsque des secours doivent être transportés dans les zones touchées. Il est alors crucial que les autorités qui procèdent à la réquisition rendent des comptes⁷⁰.

Il importe de bien faire la différence entre «l'espace du droit» et «l'espace des droits» lorsqu'on évalue le cadre réglementaire de la gestion des crues. Depuis longtemps, la plupart des régimes juridiques développés ont élaboré des lois distinctes, portant sur toute une série de questions allant de la planification de l'utilisation des terres à l'expropriation en cas de sinistres, en passant par l'adaptation des terrains à la construction d'ouvrages hydrauliques, la remise et la suspension du revenu foncier en cas de catastrophes agricoles et les prélèvements sur les plus-values pour rembourser le coût des ouvrages de maîtrise des crues. Dans nombre de juridictions, il n'est pas rare que les dispositions demeurent lettre morte en raison de l'incroyable légèreté avec laquelle sont traités les droits qui en découlent. Cela est dû, une fois de plus, au fait que pendant très longtemps les obligations des autorités publiques face aux droits des individus n'ont pas été suffisamment mises en relief. Même en admettant qu'existent des règles juridiques régissant les aspects de la gestion des crues, la plupart restent souvent du domaine du «possible», laissant toute liberté de manœuvre à l'administration et ne faisant naître aucune obligation contraignante et inéluctable.

partie B



DISPOSITIONS SPÉCIALES RELATIVES AUX COURS D'EAU INTERNATIONAUX



DISPOSITIONS SPÉCIALES RELATIVES AUX COURS D'EAU INTERNATIONAUX

Environ 263 bassins fluviaux internationaux, couvrant près de la moitié de la surface émergée du globe, sont répartis entre 145 pays⁷¹. Étant donné le caractère global de l'eau, les activités que mène un État peuvent avoir une incidence considérable sur les intérêts d'autres États partageant les mêmes cours d'eau internationaux⁷². Les conflits d'intérêt entre États sont en outre exacerbés par la demande et les pressions croissantes dont font l'objet les réserves mondiales en eau douce qui sont limitées⁷³. Le risque de conflit lié à la pression de plus en plus forte qui s'exerce dans le monde sur les ressources en eau est donc évident⁷⁴.

En matière de gestion des crues, il est manifeste que les États doivent coopérer au niveau des cours d'eau internationaux. Les activités économiques d'un État du cours supérieur, comme l'exploitation minière et l'agriculture, peuvent entraîner une déforestation à grande échelle, ce qui peut provoquer des risques de crues en aval. De même, une urbanisation massive en amont peut augmenter le volume de ruissellement de surface; or, dans les zones situées en aval, cela peut élever la pointe des crues et réduire le temps de réaction aux inondations. Les activités en aval peuvent aussi avoir des conséquences pour les usagers du cours supérieur, notamment dans les plaines et les zones côtières, où des infrastructures comme les remblais construits le long des routes et des voies ferrées peuvent faire obstacle à l'écoulement des eaux et accentuer les inondations en amont⁷⁵.

Le droit le plus important en matière de gestion des crues dans un contexte transfrontière est le droit relatif aux cours d'eau internationaux: en fait partie le seul traité à vocation mondiale qui concerne l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation. Il s'agit donc de voir si d'autres textes, tels que les dispositions relatives à la protection de l'environnement et les principes énoncés dans d'autres conventions et protocoles internationaux s'y rapportant, peuvent servir à établir le cadre juridique de la gestion intégrée des crues dans les bassins transfrontières. La Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar) et la Convention sur la diversité biologique, et d'autres du même type (voir encadré 5) en font partie. Outre ces traités et accords, un groupe d'instruments désignés sous le terme de droit non contraignant (*soft law*) doivent être pris en considération même s'ils n'ont pas le caractère de loi au sens strict du terme. Entrent dans cette catégorie les codes de conduite, orientations, principes, recommandations, résolutions et normes.

Une autre base de travail est la pratique conventionnelle qui s'est étoffée au fil des années s'agissant des cours d'eau internationaux. En outre, plusieurs groupes d'experts non gouvernementaux en droit international se sont efforcés de codifier et d'élaborer progressivement le droit international relatif aux ressources en eau, notamment l'Institut de droit international (IDI), l'Association de droit international (ADI) et la Commission du droit international (CDI) (voir encadré 3).

Dans cette partie B, nous étudions les règles juridiques à mettre en place s'agissant des relations entre États si l'on veut encourager une approche intégrée de la gestion des crues

à l'échelle des cours d'eau internationaux; elle complète donc l'examen des questions juridiques liées à la gestion intégrée des crues au niveau national. Nous analysons d'abord le droit des cours d'eau internationaux et la mesure dans laquelle il promeut la notion de GIC. Nous examinons ensuite le droit conventionnel concernant la gestion des crues afin de connaître la pratique des États dans ce domaine. Nous présentons enfin les travaux menés à ce sujet par l'Association de droit international, notamment ses règles relatives à la maîtrise des crues.

Encadré 3. Instances se consacrant à l'élaboration du droit des cours d'eau internationaux

L'Association de droit international (ADI)

L'Association de droit international, créée en 1872 à Bruxelles, est la plus importante organisation de juristes internationaux, avec environ 3700 membres dans le monde entier. La Commission sur les rivières a été établie en 1954 à la suite de plusieurs différends portant sur des cours d'eau internationaux, dont l'Indus, le Jourdain, le Nil et le Columbia. Après l'adoption en 1966 des Règles d'Helsinki sur l'utilisation des eaux des fleuves internationaux, un nouveau Comité des ressources en eau a été établi. Ce Comité, qui poursuit ses travaux depuis lors, a mis au point plusieurs règles complétant les Règles d'Helsinki⁷⁶.

La Commission du droit international (CDI)

Créée en 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unies, elle a pour mission de codifier et de favoriser le développement progressif du droit international en élaborant des projets sur des questions de droit international. Elle se compose de 34 membres qui sont élus par l'Assemblée générale pour un mandat de cinq ans, et qui siègent à titre personnel⁷⁷. Sur recommandation de l'Assemblée générale, la CDI a engagé dans les années 70 des études sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Ses travaux ont débouché sur l'adoption, en 1994, du Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, qui forment la base de la Convention de 1997 sur les cours d'eau⁷⁸.

L'Institut de droit international (IDI)

Créé en Belgique en 1873, cet institut a élaboré plusieurs résolutions se rapportant aux cours d'eau internationaux, dont la Résolution de Salzbourg de 1961 sur l'Utilisation des eaux internationales non maritimes⁷⁹.

5. DROIT RELATIF AUX COURS D'EAU INTERNATIONAUX ET À LA GESTION DES CRUES

Ce chapitre, qui n'entend pas faire un inventaire détaillé du droit des cours d'eau internationaux, porte sur les principaux aspects juridiques qui ont directement trait à la gestion des crues au niveau transfrontière. Seront examinés tour à tour l'application du droit, c'est-à-dire la portée des instruments; les règles de fond servant à définir les droits et les obligations d'un État sur un cours d'eau international; les règles de procédure ayant trait aux questions des crues, notamment la mise en commun d'informations et de données; le rôle d'institutions communes; la participation du public; et le règlement des différends. L'accent sera mis sur la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (voir encadré 4), adoptée en 1997 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Bien qu'elle ne soit toujours pas en vigueur, cette Convention constitue une déclaration qui n'est pas juridiquement contraignante, mais qui fait autorité en matière de droit international existant et en formation dans le domaine des cours d'eau internationaux. Les instruments juridiques internationaux se rapportant à la gestion des crues sont décrits à l'encadré 5.

Encadré 4. Convention de l'ONU sur les cours d'eau, 1997

En mai 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, un instrument résultant des travaux de la Commission du droit international (CDI). En 1970, la Commission est chargée par l'Assemblée générale de l'ONU d'étudier le droit des cours d'eau internationaux afin d'en favoriser le développement progressif et sa codification. La Convention de 1997 est un instrument-cadre qui énonce des dispositions de fond et de procédure que toutes les parties doivent appliquer quelle que soit leur situation géographique, ou leur position vis-à-vis des autres États du cours d'eau, ou encore leur niveau de développement.

La Convention s'applique principalement aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. L'expression «cours d'eau» s'entend d'«un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant, du fait de leurs relations physiques, un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun». Des accords partiels sont autorisés, dès lors qu'ils ne causent pas de dommages significatifs à d'autres États du cours d'eau. Dans ce cas-là, l'État lésé peut participer à des consultations et, le cas échéant, à des négociations ayant trait à cet accord.

Dans le cadre de la Convention, la deuxième partie relative aux «Principes généraux» énonce les règles de fond applicables aux cours d'eau internationaux, avec comme principes fondamentaux «l'utilisation équitable et raisonnable» et «l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs». La cinquième partie traite des «Conditions dommageables et cas d'urgence», aux articles 27 («Prévention et atténuation des conditions dommageables») et 28 («Cas d'urgence»). Ces dispositions offrent des orientations pour les États en cas de catastrophes, de maladies d'origine hydrique, d'érosion, de situations d'urgence, etc.

Encadré 5. Instruments juridiques internationaux relatifs à la gestion des crues

Droit des cours d'eau internationaux

- Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki), Nations Unies, 1992
- Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, Nations Unies, 1997

Autres textes de droit international s'y rapportant

- Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar), 1971
- Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 1972
- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992
- Convention sur la diversité biologique, 1992
- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), 1998
- Protocole de Londres sur l'eau et la santé à la Convention d'Helsinki de 1992, 1999
- Charte des Nations Unies, 1945

Recommandations de groupes d'experts non gouvernementaux et autres groupes

- Règles d'Helsinki, Rapport de la cinquante-deuxième Conférence de l'Association de droit international, 1966
- Conférences et résolutions de l'ADI
- Commission du droit international (CDI)

Pratique conventionnelle

Jurisprudence

5.1 Champ d'application

Il importe de savoir si le droit des cours d'eau internationaux prend dûment en compte les relations de cause à effet en matière de crues. L'utilisation des terres en amont peut être préjudiciable à plusieurs égards pour les usagers du cours inférieur. Par exemple, l'urbanisation dans la partie supérieure d'un cours d'eau peut accroître le risque de crue et la violence des inondations en aval à cause du bétonnage de surfaces naturellement poreuses, recouvertes par des routes ou des parkings, par exemple. De même, l'aménagement de zones humides et de plaines inondables, qui font office de bassins de rétention naturels, peut augmenter le risque de crue et la violence des inondations en aval. Qui plus est, les inondations jouent un rôle décisif s'agissant du stockage et de la recharge des nappes souterraines, notamment dans les plaines alluviales inondables⁹⁰. Le problème envisagé ici est donc de savoir si le droit des cours internationaux reconnaît bien l'importance des relations de cause à effet entre la terre et l'eau et entre les eaux de surface et les eaux souterraines.

La Convention de l'ONU de 1997 sur les cours d'eau, tout en reconnaissant les relations de cause à effet entre les eaux de surface et les eaux souterraines, semble, à première vue, limiter le champ géographique au «cours d'eau» proprement dit, à l'exclusion du bassin fluvial dans son

ensemble. Un «cours d'eau» est défini à l'article 2 a) de la Convention comme «un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant, du fait de leurs relations physiques, un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun». Dans ces conditions, l'urbanisation ou la déforestation dans un État du cours supérieur entraînant une augmentation des crues dans un État du cours inférieur entre-t-elle dans le champ d'application de la Convention? On pourrait arguer qu'en rapprochant les articles 5 à 7 et la quatrième partie portant sur la protection, la préservation et la gestion des écosystèmes, la Convention de 1997 sur les cours d'eau s'applique bel et bien aux relations de cause à effet terre-eau⁸¹. Ces dispositions sont examinées en détail ci-dessous, mais on peut d'ores et déjà conclure qu'il aurait été beaucoup plus clair de définir de façon expresse la portée géographique de la Convention de façon à y inclure les relations de cause à effet qui existent entre la terre et l'eau.

Contrairement à la Convention de l'ONU de 1997 sur les cours d'eau, ces relations de cause à effet sont reconnues *de façon expresse* dans les Règles d'Helsinki⁸² de l'ADI, adoptées en 1966. Ces règles adoptent la notion de «bassin de drainage international» qui est définie comme étant une zone géographique s'étendant à deux ou plusieurs États et déterminé par les limites de l'aire d'alimentation du système hydrographique, y compris les eaux superficielles et souterraines, s'écoulant dans une embouchure commune⁸³. Plusieurs accords internationaux adoptent une définition similaire du «bassin de drainage». La Convention de Berne pour la protection du Rhin (1999), par exemple, définit à l'article 2 le champ d'application géographique comme suit:

- a) Le Rhin;
- b) Les eaux souterraines en interaction avec le Rhin;
- c) Les écosystèmes aquatiques et terrestres en interaction avec le Rhin ou dont les interactions avec le Rhin pourraient être rétablies;
- d) Le bassin versant du Rhin, dans la mesure où la pollution qui y est causée par des substances a des effets dommageables sur le Rhin;
- e) Le bassin versant du Rhin lorsqu'il a un rôle important dans la prévention des crues et la protection contre les inondations le long du Rhin⁸⁴.»

5.2 Règles de fond

Les règles de fond définissent les droits et les obligations des États s'agissant de l'utilisation et de la protection de cours d'eau internationaux. Il s'agit de savoir, dans la perspective de la gestion intégrée des crues, si les États qui partagent des cours d'eau internationaux ont des droits concernant les utilisations bénéfiques des eaux de crue et des obligations visant à protéger les autres États du cours d'eau des effets néfastes des inondations. Après avoir examiné, en cas d'inondation, la règle de l'utilisation équitable et raisonnable — celle-ci étant la principale règle de fond du droit international dans ce domaine —, il s'agira de savoir si les États ont l'obligation, et dans quelle mesure, de ne pas causer de dommages significatifs et de protéger les écosystèmes aquatiques⁸⁵.

Principe de l'utilisation équitable et raisonnable

La Convention de l'ONU de 1997 sur les cours d'eau dispose à l'article 5 1) que: «Les États du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs le cours d'eau international de manière

équitable et raisonnable.» L'application de la règle de l'utilisation équitable et raisonnable se pose lorsque la quantité d'eau dans un cours d'eau international et sa qualité ne répondent pas aux besoins de *tous* les États du cours d'eau.

Il se peut qu'un État A, État du cours inférieur, soit tributaire des crues d'un cours d'eau international survenant en amont pour améliorer la fertilité du sol dans ses plaines d'inondation, ce qui profite en fait à ses agriculteurs. Or un conflit peut surgir si l'État B, État du cours supérieur, envisage d'aménager un système de barrages dans les parties supérieures du cours d'eau, ce qui produirait l'énergie électrique dont l'État B a grand besoin, ainsi que des avantages supplémentaires en termes d'irrigation, de loisirs et de maîtrise des crues (partie I de la figure 4). En admettant que les deux utilisations soient jugées *raisonnables*, et contradictoires, laquelle doit prévaloir? Ou, à l'inverse, quelles utilisations seraient considérées équitables, et de ce fait conformes à la principale règle de droit international en la matière?

Déterminer ce qui est équitable dans une telle situation suppose une mise en balance de tous les facteurs et circonstances pertinents (voir encadré 6). Les États doivent prendre en compte des facteurs tels que la variabilité du débit, la disponibilité de l'eau, la qualité de l'eau, les changements climatiques et les effets potentiels sur les écosystèmes aquatiques et connexes⁸⁶. Les besoins socioéconomiques de la population tributaire du cours d'eau seront pris en compte, ainsi que l'importance des cours d'eau internationaux pour assurer des moyens de subsistance durables. Toute utilisation actuelle ou potentielle et ses effets doivent également être considérés. L'objectif de la mise en place de critères équitables est, à terme,

Encadré 6. Utilisation équitable et raisonnable

L'utilisation de manière équitable et raisonnable d'un cours d'eau international au sens de l'article 5 de la Convention de l'ONU de 1997 implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents, notamment:

- a) Les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres facteurs de caractère naturel;
- b) Les besoins économiques et sociaux des États du cours d'eau intéressés;
- c) La population tributaire du cours d'eau dans chaque État du cours d'eau;
- d) Les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau dans un État du cours d'eau sur d'autres États du cours d'eau;
- e) Les utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau;
- f) La conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau ainsi que les coûts des mesures prises à cet effet;
- g) L'existence d'autres options, de valeur comparable, susceptibles de remplacer une utilisation particulière, actuelle ou envisagée.» [Éléments du paragraphe 1 de l'article 6.]

Dans l'application de l'article 5 ou du paragraphe 1 de l'article 6, les États du cours d'eau intéressés engagent, si besoin est, des consultations dans un esprit de coopération.

Le poids à accorder à chaque facteur est fonction de l'importance de ce facteur par rapport à celle d'autres facteurs pertinents. Pour déterminer ce qu'est une utilisation raisonnable et équitable, il faut examiner ensemble tous les facteurs pertinents et tirer une conclusion sur la base de l'ensemble de ces facteurs.

d'assurer que chaque État du cours d'eau retire le maximum d'effets bénéfiques de l'utilisation des eaux avec un minimum d'effet préjudiciable pour les autres⁸⁷. Selon ce scénario, plusieurs solutions peuvent être jugées équitables: par exemple, l'État B peut accepter d'ouvrir ses barrages à certaines périodes de l'année pour répondre aux besoins agricoles de l'État A; l'État A peut par ailleurs consentir à dédommager l'État B pour toute baisse de production d'énergie résultant de la réduction du débit (partie II de la figure 4).

Principe de ne pas causer de dommages significatifs

L'obligation pour les États du cours d'eau de ne pas causer de dommages significatifs est étroitement liée à celle de l'utilisation équitable et raisonnable, mais si cette dernière se fonde sur la conciliation d'intérêts concurrents, le principe de ne pas causer de dommages significatifs est axé avant tout sur la gestion des risques. Conformément au paragraphe 1 de l'article 7 de la Convention de 1997 sur les cours d'eau, les États «prennent toutes les mesures appropriées pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau». Et afin que l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs soit compatible avec le principe de l'utilisation équitable et raisonnable, l'article 7 précise au paragraphe 2:

«2. Lorsqu'un dommage significatif est néanmoins causé à un autre État du cours d'eau, les États 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'État affecté, pour éliminer ou atténuer ce dommage et, le cas échéant, discuter de la question de l'indemnisation.» [non souligné dans l'original].

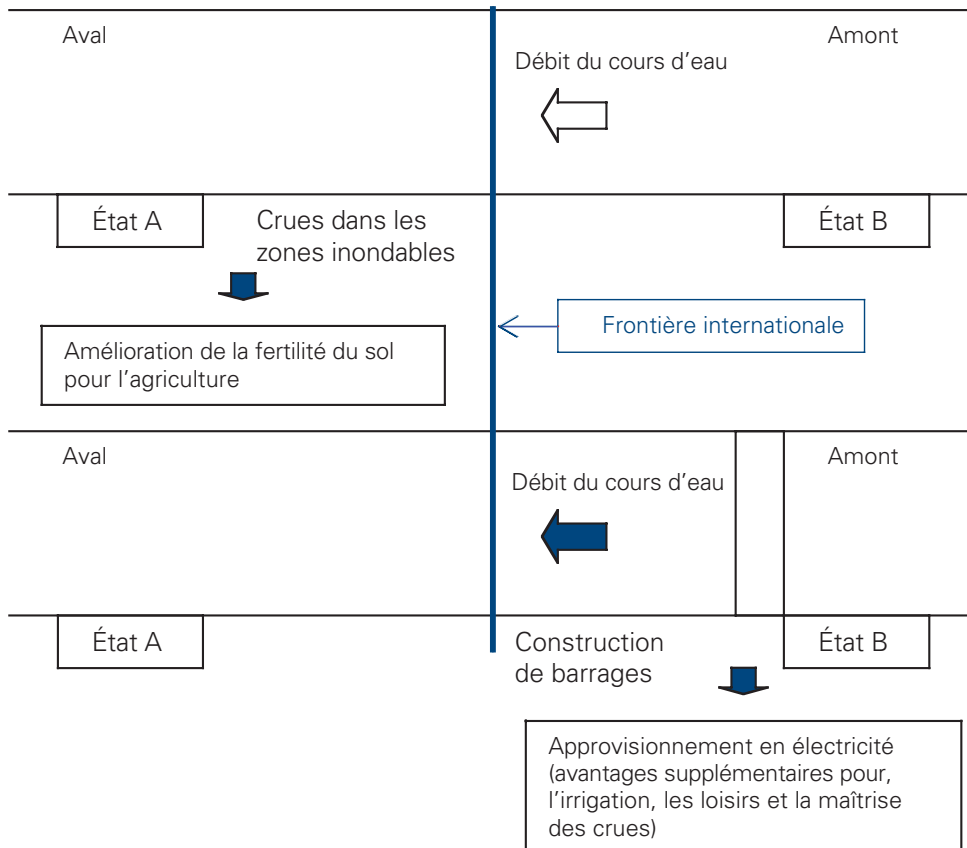
Conformément à cette disposition, on considère qu'un dommage significatif est un facteur à prendre en compte lorsqu'on détermine ce qui est équitable et raisonnable. En outre, un dommage significatif peut être toléré pour autant qu'il est jugé équitable. Pour reprendre l'exemple précédent, l'État B peut donc avoir à supporter un certain dommage en matière de pratiques agricoles, si l'État A peut montrer que l'utilisation du barrage est équitable.

«Significatif» est défini comme:

« ...plus que "détectable", mais sans nécessairement atteindre le niveau de "grave" ou "substantiel". Le dommage doit se solder par un effet préjudiciable réel sur des choses telles que la santé de l'homme, l'industrie, les biens, l'environnement ou l'agriculture dans d'autres États. Ces effets préjudiciables doivent pouvoir être mesurés à l'aide de critères factuels et objectifs»⁸⁸.

Le membre de phrase «prennent toutes les mesures appropriées» utilisée dans la Convention est important car il fait de la prévention de causer un dommage significatif une obligation de conduite et non de résultat⁸⁹. La question clef étant de savoir si un État du cours d'eau a pris les mesures appropriées visant à éviter ou à atténuer les effets préjudiciables des crues dans d'autres cours d'eau. Si les mesures jugées «appropriées» seront fonction des circonstances et des facteurs propres à l'espèce, les États ont l'obligation générale de formuler des politiques propres à éviter des dommages transfrontières significatifs ou à en réduire le risque au minimum, et de mettre ces politiques en œuvre grâce à divers mécanismes d'application.

Partie I. Solution unilatérale sans partage des avantages



Partie II. Solution fondée sur l'utilisation équitable et raisonnable

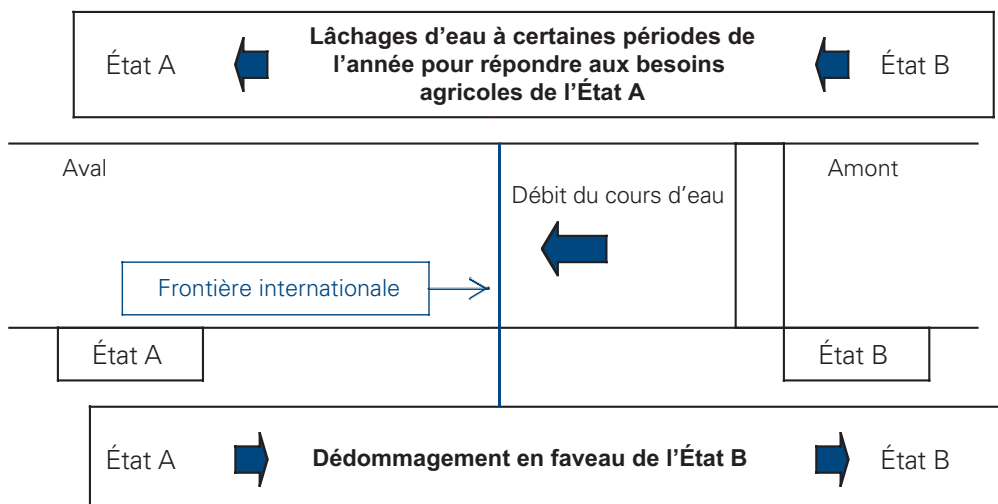


Figure 4. Exemple illustrant la règle de l'utilisation équitable et raisonnable.

L'importance des mesures sera fonction du risque de dommage transfrontière et de l'ampleur de ce risque. De même, conformément au principe 11 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, les États peuvent être tenus d'adopter des mesures différentes selon leur stade de développement⁹⁰. Comme l'indique le Projet d'articles de la CDI de 2001, «on attend plus d'un État doté d'une économie et de ressources humaines et matérielles développées et ayant des systèmes et des structures de gouvernance très évolués que d'États qui ne sont pas aussi bien lotis».

Les mesures favorables à la gestion intégrée des crues ayant été examinées à la Partie A dans le cadre national, les sections suivantes traiteront des mesures qui doivent être adoptées au niveau international pour éviter des dommages transfrontières significatifs.

Protection des écosystèmes

Protéger les écosystèmes présente de nombreux avantages en termes de propreté de l'eau potable, de nourriture, de matériel, de purification de l'eau, d'atténuation des crues et d'équipements de loisirs. Les crues présentent notamment les avantages suivants s'agissant des écosystèmes: régénération des zones humides abritant la flore, les poissons et la faune, enrichissement du sol par les sédiments fluviaux et les éléments nutritifs bénéfiques à l'agriculture, et reconstitution des réservoirs et des eaux souterraines en tant que réserves contre la pénurie d'eau⁹¹. En revanche, une contamination est possible si les sédiments sont pollués. Il s'agit donc d'examiner ici dans quelle mesure le droit relatif aux cours d'eau internationaux protège les écosystèmes et prend en compte le rôle bénéfique des crues.

La protection des écosystèmes est, de toute évidence, un facteur important pour déterminer ce qui est équitable et raisonnable. Comme indiqué précédemment, le paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention de 1997 sur les cours d'eau dispose qu'«un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les États du cours d'eau en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux et durables — compte tenu des intérêts des États du cours d'eau concernés — compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau» [non souligné dans l'original]. Le Commentaire du Projet d'articles de la CDI de 1994 explique que les mots «protection adéquate» ne désignent pas seulement les mesures relatives, par exemple, à la conservation, à la sécurité et aux maladies liées à l'eau; ils désignent aussi les mesures de «contrôle au sens technique, hydrologique, du terme, comme celles qui sont prises pour régulariser le débit et lutter contre les inondations, la pollution, l'érosion, la sécheresse ou l'intrusion d'eau salée»⁹². L'article 20 de la Convention de 1997 prévoit que «les États du cours d'eau, séparément et, s'il y a lieu, conjointement, protègent et préservent les écosystèmes des cours d'eau internationaux».

Des accords, plus anciens, relatifs aux cours d'eau internationaux concernaient la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution. L'Accord de 1934 relatif au Tanganyika et au Ruanda-Urundi⁹³ prévoit à l'article 30 qu'aucune activité de nature minière ou industrielle ne sera autorisée par l'un ou l'autre des gouvernements contractants dès lors qu'elle risque de polluer ou de provoquer le dépôt de toutes substances empoisonnée, toxique ou polluante dans les eaux de rivières adjacentes ou successives. Le besoin croissant de protéger l'environnement qui s'est imposé dans la deuxième moitié du XX^e siècle transparaît dans les accords relatifs aux cours d'eau internationaux⁹⁴.

D'autres accords internationaux intéressant l'environnement témoignent également de ce besoin de protéger l'écosystème. Conformément à la Convention de 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar)⁹⁵, les parties ont l'obligation de désigner des zones humides appropriées situées sur leur territoire, d'importance internationale et pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Lorsqu'une zone humide s'étend sur les territoires de plus d'une Partie contractante ou lorsqu'un bassin hydrographique est partagé entre plusieurs Parties contractantes, les États s'efforcent de coordonner et de soutenir leurs politiques et réglementations, présentes et futures, relatives à la conservation des zones humides, de leur flore et de leur faune. Conformément à la Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel⁹⁶, il appartient à chaque État partie d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel.

La Convention de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki, 1992) est un exemple d'une approche fondée sur l'écosystème⁹⁷. Alors que la Convention donne une définition limitée des «eaux transfrontières», elle impose de prendre toutes les mesures appropriées afin de prévenir, maîtriser ou réduire tout impact transfrontière. «L'impact transfrontière», selon la définition large qu'en donne la Convention en son article premier, désigne:

«tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux transfrontières causée par une activité humaine dont l'origine physique se situe entièrement ou en partie dans une zone relevant de la juridiction d'une Partie produit sur l'environnement d'une zone relevant de la juridiction d'une autre Partie. Cet effet sur l'environnement peut prendre plusieurs formes: atteintes à la santé ou à la sécurité de l'homme, à la flore, à la faune, au sol, à l'air, à l'eau, au climat, au paysage et aux monuments historiques ou autres constructions, ou interaction de plusieurs de ces facteurs; il peut s'agir aussi d'une atteinte au patrimoine culturel ou aux conditions socioéconomiques résultant de modifications de ces facteurs».

La Convention de 1992 sur la diversité biologique⁹⁸ traite également de la protection des écosystèmes dans la mesure où, lorsque des activités relevant de la juridiction ou l'autorité d'un État sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique d'autres États, les parties contractantes doivent encourager la notification, l'échange de renseignements et les consultations. Aux termes de l'article 4 e) de la Convention-cadre de 1992 sur les changements climatiques⁹⁹, les parties contractantes «conçoivent et mettent au point des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières, pour les ressources en eau et l'agriculture, et pour la protection et la remise en état des zones frappées par la sécheresse et la désertification, notamment en Afrique, et par les inondations», et ce dans un souci d'«adaptation à l'impact des changements climatiques». Enfin, aux termes de la Convention de 1994 sur la lutte contre la désertification¹⁰⁰, les Parties contractantes s'efforcent de favoriser la remise en état, la conservation et une gestion durable des ressources en terres et en eau.

On ne manque donc pas de textes de base exigeant des États qu'ils se préoccupent de la protection des écosystèmes et des zones humides lorsqu'ils utilisent leurs cours d'eau internationaux. Si l'on veut favoriser la gestion intégrée des crues, il semble nécessaire d'élargir le champ d'application d'un accord sur les cours d'eau internationaux pour y inclure les interactions entre la terre et l'eau et les relations de cause à effet entre les eaux de surface et

les eaux souterraines. Les accords qui adoptent une approche fondée sur le bassin de drainage ou l'écosystème semblent plus à même de parvenir à cet objectif.

5.3 Échange de données et d'informations

C'est grâce à l'échange de données et d'informations que l'on pourra assurer la coordination des questions liées aux crues dans le cadre d'un cours d'eau international. La Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau prévoit, à l'article 9, l'échange régulier de données et d'informations:

- «1. ...les États du cours d'eau échangent régulièrement les données et les informations aisément disponibles sur l'état du cours d'eau, en particulier celles d'ordre hydrologique, météorologique, hydrogéologique, écologique et concernant la qualité de l'eau, ainsi que les prévisions s'y rapportant.
2. Si un État du cours d'eau demande à un autre État du cours d'eau de fournir des données ou des informations qui ne sont pas aisément disponibles, cet État s'emploie au mieux de ses moyens à accéder à cette demande, mais il peut subordonner son acquiescement au paiement, par l'État auteur de la demande, du coût normal de la collecte et, le cas échéant, de l'élaboration de ces données ou informations.
3. Les États du cours d'eau s'emploient au mieux de leurs moyens à collecter et, le cas échéant, à élaborer les données et informations d'une manière propre à en faciliter l'utilisation par les autres États du cours d'eau auxquels elles sont communiquées.»

L'article 9 s'applique aux conditions naturelles du cours d'eau ainsi qu'aux répercussions des activités humaines passées et présentes sur les conditions naturelles¹⁰¹. L'échange «régulier» de données et d'informations est censé être «un processus permanent et systématique», le commentaire de la CDI encourageant, sans caractère obligatoire toutefois, les États du cours d'eau à recourir, dans ce but, à des mécanismes mixtes existants ou nouveaux. S'agissant des informations «aisément disponibles», le commentaire de l'article XXIX des Règles d'Helsinki de 1966 note qu'il n'incombe pas à l'État du bassin en question de fournir des informations qui ne sont pas pertinentes et il ne peut lui être demandé d'engager des frais et de se charger de fournir des statistiques et autres données qui ne sont pas déjà à sa disposition ou facilement accessibles. L'article 31 de la Convention de 1997 sur les cours d'eau apporte une autre restriction en excluant les données ou informations «qui sont vitales pour [l]a défense ou [l]a sécurité nationale» [d'un État du cours d'eau]. Les questions juridiques soulevées à la section 2.2 ci-dessus concernant la protection des bases de données sont également valables pour ce qui est d'un cours d'eau international.

Plusieurs accords internationaux comportent des dispositions se rapportant à l'échange de données et d'informations entre les États du cours d'eau¹⁰². Les Parties à l'Accord de coopération sur le Bassin du Mékong de 1995 ont adopté des procédures en matière de partage et d'échange de données et d'informations¹⁰³. Ces procédures doivent servir de cadre à la mise en place d'un système efficace, fiable et accessible de données et d'informations permettant à la Commission du Bassin du Mékong et aux quatre pays membres d'appliquer l'Accord de coopération pour la mise en valeur durable du Bassin du Mékong; elles définissent ce que l'on entend par données et informations, établissent des principes de base selon lesquels les

données et les informations seront échangées entre les pays membres et précisent le type de données et d'informations qui doivent être fournies au Secrétariat de la Commission.

5.4 Mécanismes institutionnels

Une coopération efficace des États en matière de gestion des crues suppose, bien évidemment, des mécanismes institutionnels, la mise en place d'une structure au niveau du bassin fluvial étant le mode de coopération le plus adapté. D'après McCaffrey, «la gestion des systèmes de cours d'eau internationaux au moyen d'institutions communes est non seulement un phénomène de plus en plus courant, mais aussi une forme de coopération entre les États du cours d'eau qui est quasi indispensable à toute tentative d'utilisation et de protection optimales du système de cours d'eau¹⁰⁴».

La Convention de l'ONU de 1997 sur les cours d'eau comporte deux dispositions sur les mécanismes mixtes. Au paragraphe 2 de l'article 8, il est recommandé que «les États du cours d'eau peuvent, s'ils le jugent nécessaire, envisager de créer des mécanismes ou commissions mixtes en vue de faciliter la coopération touchant les mesures et procédures appropriées compte tenu de l'expérience acquise à la faveur de la coopération dans le cadre des mécanismes et commissions mixtes existant dans diverses régions». En outre, l'article 24 dispose que:

- «1. Sur la demande de l'un quelconque d'entre eux, les États du cours d'eau engagent des consultations sur la gestion d'un cours d'eau international, y compris éventuellement la création d'un mécanisme mixte de gestion.
2. Aux fins du présent article, on entend par "gestion", en particulier:
 - a) Le fait de planifier la mise en valeur durable d'un cours d'eau international et d'assurer l'exécution des plans qui auront pu être adoptés;
 - b) Le fait de promouvoir de toute autre manière l'utilisation, la protection et le contrôle du cours d'eau dans des conditions rationnelles et optimales.»

De nombreux accords prévoient la création d'un mécanisme mixte pour faciliter la coopération s'agissant des activités relatives aux cours d'eau internationaux, le rôle et les attributions des différents organismes étant toutefois très variables¹⁰⁵.

Le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention d'Helsinki de 1992¹⁰⁶ dispose ce qui suit:

«Les Parties riveraines concluent, sur une base d'égalité et de réciprocité, des accords bilatéraux ou multilatéraux ou d'autres arrangements, quand il n'en existe pas encore, ou adaptent ceux qui existent lorsque cela est nécessaire pour éliminer les contradictions avec les principes fondamentaux de la présente Convention, afin de définir leurs relations mutuelles et la conduite à tenir en ce qui concerne la prévention, la maîtrise et la réduction de l'impact transfrontière.»

Le paragraphe 2 précise ensuite que «les accords ou arrangements mentionnés [...] prévoient la création d'organes communs».

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation claire et nette, le Protocole révisé de 2000 de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)¹⁰⁷ dispose que les États du cours

d'eau doivent, à la demande de l'un quelconque d'entre eux, engager des consultations sur la gestion d'un cours d'eau partagé, y compris *éventuellement* la création d'un mécanisme mixte de gestion (non souligné dans l'original).

Même si, apparemment, les États ne sont pas tenus, en droit international, d'établir des institutions communes pour les cours d'eau internationaux, ces institutions seront souvent le mécanisme le plus propice à la coordination des activités des États et à l'application des obligations qui leur incombent. Du point de vue de la gestion des crues, la création d'un mécanisme mixte de gestion, tel qu'envisagé dans la Convention de 1997 sur les cours d'eau, peut contribuer grandement à optimiser les avantages des crues tout en en réduisant les effets dommageables.

5.5 Participation du public

Dans le cadre de la Convention d'Helsinki de 1992¹⁰⁸, «les Parties riveraines veillent à ce que les informations relatives à l'état des eaux transfrontières, aux mesures prises ou prévues pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière et à l'efficacité de ces mesures soient accessibles au public». Les accords sur les cours d'eau internationaux comportent souvent des articles sur l'accès du public à l'information, et ce notamment grâce à l'adoption de la Convention d'Aarhus de 1998¹⁰⁹. On trouvera dans l'encadré 7 une introduction à cet instrument.

Encadré 7. La Convention d'Aarhus

La Convention de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été adoptée le 25 juin 1998 dans la ville danoise d'Aarhus à l'issue de la Quatrième conférence ministérielle du processus «Environnement pour l'Europe». Entrée en vigueur le 30 octobre 2001, cette convention établit un certain nombre de droits du public (citoyens et leurs associations) en matière d'environnement. Les autorités publiques (aux niveaux national, régional ou local) doivent contribuer à ce que ces droits deviennent réalité. La Convention établit:

- Le droit de chacun de recevoir des informations sur l'environnement qui sont détenues par des autorités publiques («[accès à l'information sur l'environnement](#)»). Il peut s'agir d'informations sur l'état de l'environnement, mais aussi sur des politiques ou des mesures prises, ou sur l'état de santé de l'homme et sa sécurité, dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement. Les citoyens ont droit à obtenir ces renseignements dans le délai d'un mois à compter de la demande et sans avoir à justifier leur demande. En outre, les autorités publiques sont tenues, en vertu de la Convention, de diffuser les informations sur l'environnement en leur possession;
- Le droit de participer dès le début au processus décisionnel en matière d'environnement. Des arrangements doivent être conclus par les autorités publiques pour permettre aux citoyens et aux organisations écologiques de faire des commentaires sur, par exemple, des propositions concernant des projets touchant l'environnement, ou des plans et programmes relatifs à l'environnement, ces commentaires devant être dûment pris en compte dans la prise de décision, et des informations devant être fournies sur les décisions finales et leur motivation («[participation du public aux décisions relatives à l'environnement](#)»);
- Le droit de former un recours, devant une instance judiciaire, contre les décisions publiques qui ont été prises sans respecter les deux droits qui précèdent ou le droit sur l'environnement en général («[accès à la justice](#)»).

Le Protocole de Londres de 1999 sur l'eau et la santé à la Convention d'Helsinki dans le cadre du paragraphe i) de l'article 5 expose les avantages de la participation du public aux questions liées à l'eau dans les termes suivants:

«L'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel concernant l'eau et la santé sont nécessaires, notamment pour améliorer la qualité des décisions et leur application, sensibiliser le public aux problèmes, lui donner la possibilité d'exprimer ses préoccupations et permettre aux autorités publiques de tenir dûment compte de ces préoccupations. Cet accès et cette participation devraient être complétés par un accès approprié à une procédure de recours judiciaire et administratif contre les décisions en question¹¹⁰.»

Quelques accords relatifs aux cours d'eau internationaux prévoient également une certaine participation du public au processus décisionnel. Aux termes de l'Accord russo-estonien de 1997 pour la protection et l'utilisation durable des eaux transfrontières¹¹¹, les parties encouragent la coopération entre les instances du pouvoir exécutif, les gouvernements autonomes au niveau local, les organisations scientifiques et d'intérêt général, ainsi que d'autres institutions dans le domaine de la mise en valeur durable et de la protection des eaux transfrontières. Conformément à la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne, les États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la Directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique¹¹².

5.6 Mécanismes de règlement des différends

Obligation est faite aux États de régler leurs différends liés aux cours d'eau internationaux par des moyens pacifiques¹¹³. Lors d'un différend entre États, plusieurs solutions sont possibles pour y mettre un terme. La négociation est la plus simple et la moins coûteuse. L'intervention d'une tierce partie, par le biais de mécanismes comme les bons offices, la médiation et la conciliation, est également possible pour régler les différends entre États¹¹⁴. Un autre mécanisme, lorsque la voie diplomatique échoue, est de soumettre le différend à l'arbitrage ou au règlement judiciaire¹¹⁵.

Ce rapide inventaire montre bien que les questions de gestion des crues ne doivent pas être traitées séparément, mais qu'elles doivent s'inscrire dans un cadre juridique plus vaste régissant l'utilisation et la protection d'un cours d'eau international. De surcroît, ce cadre juridique doit comporter certains éléments essentiels permettant d'encourager la gestion intégrée des crues au niveau du cours d'eau international.

6. EXEMPLES DE PRATIQUE CONVENTIONNELLE RELATIVE À LA GESTION DES CRUES

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a établi *Water Lex*, une base de données qui recense plus de 3 600 accords bilatéraux et multilatéraux se rapportant aux cours d'eau internationaux et remontant à l'an 805 de notre ère¹¹⁶.

6.1 Pratique conventionnelle multilatérale

L'article 27 de la Convention de l'ONU de 1997 sur les cours d'eau couvre un grand nombre de situations susceptibles de nuire aux cours d'eau internationaux, les inondations étant l'une d'entre elles. Il se lit comme suit:

«Les États du cours d'eau, séparément ou, s'il y a lieu, conjointement, prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer les conditions relatives à un cours d'eau international résultant de causes naturelles ou d'activités humaines qui risquent d'être dommageables pour d'autres États du cours d'eau, telles que les inondations ou la formation de glace, les maladies à transmission hydrique, l'envasement, l'érosion, l'intrusion d'eaux salées, la sécheresse ou la désertification.»

En utilisant l'expression «séparément ou, s'il y a lieu, conjointement», la Convention de 1997 prend conscience que dans certaines circonstances une action conjointe peut être nécessaire entre les États pour prévenir ou atténuer les effets des inondations. Le commentaire au Projet d'articles de la CDI de 1994 note que les États peuvent prendre toute une série de mesures pour prévenir, ou atténuer les conséquences des inondations, notamment «en construisant des barrages de retenue, en reboisant ou en améliorant les méthodes de gestion des terrains de parcours¹¹⁷». Le commentaire se poursuit ainsi:

«Les mesures qui peuvent être prises en vertu de l'article 27 sont nombreuses et variées. Elles vont de l'échange périodique, en temps opportun, de données et de renseignements qui sont utiles aux fins de prévenir et d'atténuer les conditions en question, jusqu'à l'adoption de toutes mesures raisonnables à prendre pour que les activités menées sur le territoire d'un État du cours d'eau ne créent pas de conditions qui puissent être dommageables pour d'autres États du cours d'eau. Il s'agira également parfois d'engager des consultations sur la planification et la mise en œuvre de mesures conjointes, que celles-ci fassent ou non appel à la construction d'ouvrages, et de préparer des études sur l'efficacité des mesures prises.»

De toute évidence, l'article 27 doit être interprété à la lumière des autres articles pertinents de la Convention de 1997, et notamment de l'article 7 sur l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées afin de ne pas causer de dommages significatifs, des articles 5, 20 et 21 sur la protection et la préservation des écosystèmes des cours d'eau internationaux, de la troisième partie relative aux mesures projetées, de l'article 9 concernant l'échange régulier de données et d'informations, de l'article 24 sur la gestion, de l'article 25 sur la régulation du débit des eaux et de l'article 26 relatif à l'entretien des installations, aménagements et autres ouvrages.

L'article 27 est complété par l'article 28 qui traite de cas d'urgence réels:

«Le terme "urgence" s'entend des situations qui causent, ou menacent de façon imminente de causer, un dommage grave aux États du cours d'eau ou à d'autres États et qui sont brusquement provoqués par des causes naturelles, telles que les inondations, la débâcle, les éboulements ou les tremblements de terre, ou par des activités humaines, en cas, par exemple, d'accident industriel.»

Cet article fait obligation aux États d'informer sans retard, et par les moyens les plus rapides disponibles, les autres États qui risquent d'être touchés ainsi que les organisations internationales compétentes de toute situation d'urgence survenant sur son territoire; de coopérer avec les États qui risquent d'être touchés et, le cas échéant, les organisations internationales compétentes, pour prévenir, atténuer et éliminer les conséquences dommageables de la situation d'urgence; et, en cas de nécessité, d'élaborer conjointement des plans d'urgence pour faire face aux situations d'urgence en coopération, le cas échéant, avec les autres États qui risquent d'être touchés et avec les organisations internationales compétentes. Il peut s'agir en l'occurrence d'une institution conjointe que les États créent pour coordonner leurs actions dans le cadre d'un cours d'eau international. Souvent une institution conjointe sera la plus à même de mettre en place des systèmes d'alerte et de coordonner l'action à mener¹¹⁸.

S'agissant des interventions en situation de crise, il n'existe aucun traité multilatéral de portée générale. Sous l'égide de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, une étude du droit conventionnel en vigueur a permis néanmoins de recenser environ 140 traités qui portent, du moins en partie, sur la question de l'intervention des États en cas de catastrophe¹¹⁹. Cette étude indique que la majorité des traités au niveau bilatéral ont été conclus par des pays européens, et que la pratique conventionnelle est assez limitée dans les autres régions du monde. En conclusion, le droit en matière d'intervention en cas de catastrophe demeure disparate et insuffisant. Qui plus est, l'étude désigne plusieurs domaines qui ne sont pas suffisamment réglementés ou qui sont absents des traités: conditions en matière d'entrée, permis de travail, liberté de mouvement, statut du personnel et immunités spéciales, reconnaissance des compétences professionnelles, échange d'informations, traitement des expéditions, transport dans l'État demandeur, tarifs douaniers, et distribution et utilisation de l'aide.

6.2 Pratique conventionnelle régionale

En 1992, la Commission économique pour l'Europe de l'ONU a adopté la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki), qui est entrée en vigueur en octobre 1996¹²⁰. Cette convention, adoptée par 34 pays de la CEE-ONU et par la Communauté européenne, a beaucoup contribué à favoriser la coopération au niveau des eaux transfrontières en Europe, notamment en aidant les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale après l'éclatement de l'ex-Union soviétique. Si, comme nous l'avons déjà indiqué, les questions liées aux inondations ne font pas directement l'objet de la Convention, de nombreuses dispositions intéressent divers aspects de la gestion transfrontière des inondations.

S'agissant des situations d'urgence, l'article 14 de la Convention dispose que «les Parties riveraines s'informent mutuellement sans délai de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière». En outre, s'il y a lieu, elles doivent établir des systèmes coordonnés ou communs de communication et d'alerte.

Outre les dispositions de la Convention qui sont relatives à la gestion des crues, des orientations en matière de prévention durable des inondations ont été adoptées, en mars 2000, par les parties à la Convention¹²¹. Par la suite, une équipe spéciale de la Commission économique pour l'Europe sur la prévention, la maîtrise et l'atténuation des inondations, dirigée par l'Allemagne, a analysé l'efficacité des orientations sur les inondations de 2000 et a proposé de nouvelles actions, à savoir renforcer les dispositifs juridiques au niveau national et international, élaborer des instruments non contraignants (*soft law*) et améliorer le renforcement des capacités dans le domaine des activités de gestion des inondations¹²².

L'Union européenne (UE) a également élaboré des politiques et des lois concernant la gestion des inondations. En 2000, l'UE a adopté la Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Directive-cadre sur l'eau). Cette directive, comme l'indique l'article 1, a pour objet de contribuer à atténuer les effets des inondations et des sécheresses. Dans le cadre d'un Programme de lutte contre les inondations de l'UE, une directive distincte relative à l'évaluation et la gestion des inondations (Directive sur les inondations) ayant des liens opérationnels avec la Directive-cadre sur l'eau a été proposée et soumise à la consultation publique dans le but de faire obligation aux États membres de protéger contre les risques d'inondations les êtres humains, les biens et l'environnement grâce à une action concertée et coordonnée au niveau du bassin fluvial et dans les zones côtières¹²³.

6.3 Exemples de traités propres à un bassin

Plusieurs pays d'Europe ont mis au point des lois et des politiques à l'échelon du bassin ou du sous-bassin pour faire face aux problèmes de gestion des crues. En vertu de la Convention de 1999 pour la protection du Rhin, les parties contractantes, aux termes de l'article 3, fixent notamment comme objectif global la prévention des crues et la protection contre les inondations, en tenant compte des exigences écologiques¹²⁴. Parallèlement, les parties à la Convention ont adopté, en janvier 1998, le Plan d'action contre les inondations¹²⁵. De même, un plan d'action contre les inondations a été récemment adopté pour les États du bassin du Danube dans le cadre de la Convention de coopération de 1994 pour la protection et l'utilisation durable du Danube¹²⁶: établi par la Commission internationale pour la protection du Danube, ce plan fixe les principes de base et les approches en matière de gestion des crues, y compris des mesures structurelles et non structurelles.

L'Accord de coopération pour le développement durable du Bassin du Mékong, signé le 5 avril 1995 par les États du bassin inférieur du Mékong (Cambodge, République démocratique populaire lao, Thaïlande et Vietnam)¹²⁷, en son article premier, se fixe l'objectif suivant:

«Coopérer dans tous les domaines de la mise en valeur durable, de l'utilisation, de la gestion et de la conservation des eaux et des ressources connexes du Bassin du Mékong, en particulier mais

non exclusivement en matière d'irrigation, d'énergie hydroélectrique, de navigation, de lutte contre les inondations, de pêche, de flottage des grumes, d'activités récréatives et de tourisme, et ce de manière à optimiser dans l'intérêt de tous les riverains les avantages mutuels liés aux utilisations multiples et à réduire au minimum les éventuels effets délétères d'événements naturels et d'activités anthropiques.» [Traduction officieuse de l'OMM.]

La Commission du Bassin du Mékong est chargée de veiller à la mise en œuvre de l'objectif de l'Accord. Face à une crue exceptionnelle survenue en 2000 dans le bassin inférieur du Mékong et à la forte concentration de personnes vivant dans des zones inondables, la Commission a mis au point un programme de gestion des crues et d'atténuation de leurs effets¹²⁸.

6.4 Autres traités

Sur le très petit nombre de traités consacrés entièrement, ou presque, aux questions liées aux inondations, la plupart portent sur la maîtrise des crues et la protection contre leurs effets. Par exemple, dans le cadre de la Convention de 1952 entre l'URSS et la Roumanie, les parties s'engagent à mener des activités de recherche et de planification concertées, à échanger des données et des renseignements, et à construire, mettre en service et entretenir des ouvrages appropriés de défense contre les inondations sur leur territoires¹²⁹. Aux termes de l'accord de 1935 entre les États-Unis et le Canada relatif au lac Memphremagog¹³⁰, les parties conviennent que durant les inondations, les vannes du barrage seront suffisamment ouvertes pour que le débit du lac ne soit pas entravé par le barrage, que les eaux puissent s'écouler, et que le niveau du lac soit ramené aussi vite que possible à son niveau normal régulé de 682,70. De même, aux termes de l'Accord de 1988 entre les États-Unis et le Canada sur la lutte contre les inondations du fleuve Red¹³¹, les deux pays s'engagent à mener à bien un projet commun de construction d'une série de digues en vue de protéger les zones d'installation tant au Canada qu'aux États-Unis.

Conformément à une autre série de traités-cadres, les parties contractantes s'engagent à mettre au point des règles relatives à la prévention des crues et à l'atténuation des effets des inondations. L'Accord IncoMaputo de 2002 prévoit que les Parties s'engagent à coordonner leurs actions et à mettre au point des mesures propres à atténuer les effets des inondations¹³²; fait intéressant, l'Accord ne fait pas de distinction entre les aspects bénéfiques et préjudiciables des inondations. De même, la Convention luso-espagnole¹³³ prévoit que les Parties assureront la coordination de leurs actions et établiront des mécanismes exceptionnels en vue de réduire au minimum les effets des inondations.

L'Accord entre le Kazakhstan et le Kirghizistan de 2001 concernant les fleuves Chu et Talas¹³⁴ oblige les parties à engager des mesures conjointes pour protéger les installations hydrauliques transfrontalières et les territoires relevant de leurs zones d'influence contre les effets *préjudiciables* des inondations, les coulées de boue et autres phénomènes naturels [non souligné dans l'original]. Les mesures conjointes permettant de protéger les parties contractantes contre les effets préjudiciables des inondations ne sont pas précisées.

Des mesures de prévention des crues et d'atténuation de leurs effets figurent très souvent dans les traités généraux relatifs aux cours d'eau¹³⁵. On trouve nombre de mesures de ce type dans les accords sur les cours d'eau internationaux. Le Traité sur les eaux de l'Indus de 1960

entre l'Inde et le Pakistan¹³⁶, par exemple, exige que chaque partie communique à l'autre Partie, aussitôt que possible, tout renseignement en sa possession concernant les lâchages d'eau des barrages de retenue et les crues susceptibles de porter préjudice à l'autre partie.

Les accords relatifs aux cours d'eau internationaux comportent également des dispositions visant la construction, l'exploitation et l'entretien d'ouvrages de maîtrise des crues. La Convention de 1982 entre la France et la Belgique fait obligation aux États d'établir, de mettre en service et d'entretenir certains ouvrages pour faciliter le drainage des eaux de crue de la Lys¹³⁷. Autre thème récurrent dans ces accords: les prévisions et les annonces de crue. La Convention luso-espagnole¹³⁸, par exemple, fait obligation aux États de déclarer les situations d'alerte de crue et de transmettre sans attendre les informations aux autorités compétentes, qui ont été préalablement désignées, de l'autre État (art. 18, par. 2 et 3).

De tous les traités recensés, l'Accord de 1926 entre le Portugal et l'Afrique du Sud régularisant le Kunene (le fleuve marquant la frontière entre l'Angola et la Namibie actuelle) est probablement le seul à prendre en compte les aspects bénéfiques des crues¹³⁹. Le préambule traite de la nécessité de protéger la crue naturelle du fleuve au profit des peuples autochtones. En outre, la Commission établie en application de l'Accord avait notamment pour mandat de veiller à ce qu'il y ait suffisamment d'eau pour ces *inondations bénéfiques*.

7. CONTRIBUTIONS DE L'ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL À LA GESTION DES CRUES

L'Association de droit international (ADI) a beaucoup enrichi le droit international relatif aux ressources en eau¹⁴⁰. Les Règles d'Helsinki de 1966 sur l'utilisation des eaux des fleuves internationaux¹⁴¹, sa contribution la plus notable, ont joué un rôle décisif dans l'élaboration d'accords sur les cours d'eau, notamment en Afrique, en Asie et en Amérique latine¹⁴². Elles ne portaient pas directement sur les inondations, mais l'Association adopta en 1972 une résolution relative à la lutte contre les inondations¹⁴³, désignée sous le nom de Règles de New York de 1972, soit huit articles s'inspirant largement de la pratique conventionnelle en la matière.

Les Règles de New York prévoient plusieurs mesures que les États doivent envisager lorsqu'ils veulent prévenir ou atténuer les effets préjudiciables des inondations. Ces dispositions ne relèvent pas d'une obligation mais plutôt d'une recommandation, sans nul doute pour éviter toute solution passe-partout. Selon l'ADI, les mesures concertées que doivent envisager les États du bassin sont notamment:

- a) Rassemblement et échange des données pertinentes;
- b) Élaboration de levés, d'enquêtes et d'études, et échange des résultats obtenus;
- c) Planification et mise au point des mesures pertinentes;
- d) Exécution des mesures de lutte contre les inondations;
- e) Exploitation et entretien des ouvrages;
- f) Prévision des crues et communication des avis d'alerte à l'inondation;
- g) Création d'un service d'information régulier chargé de transmettre les données concernant le niveau des eaux et leur débit¹⁴⁴.» [Traduction officielle de l'OMM.]

Outre ces mesures que les États doivent envisager conjointement d'adopter, les Règles de New York visent également les responsabilités qui incombent aux États sur le territoire relevant de leur juridiction¹⁴⁵.

Ces dispositions mettent en évidence le droit d'un État à utiliser un cours d'eau international dès lors que ses activités ne contrarient pas de manière déraisonnable l'objet de la lutte contre les inondations.

S'agissant du rassemblement et de l'échange des données pertinentes, de l'exécution de levés, d'enquêtes et d'études, de la prévision des crues et la communication des avis d'alerte à l'inondation, ainsi que de la création d'un service d'information permanent, les Règles de New York précisent que les dépenses s'y rapportant sont supportées conjointement par les États du bassin¹⁴⁶. Pour les ouvrages spéciaux entrepris par voie d'accord sur le territoire d'un État du bassin à la demande d'un autre État du bassin, les dépenses sont supportées par l'État ayant fait la demande, à moins que les parties n'en aient autrement décidé¹⁴⁷.

S'agissant des droits et responsabilités des États en cas d'inondations, ou de risque d'inondations, les Règles de New York prévoient un système de prévision des crues et de transmission des avis d'alerte, et la création d'un service d'information permanent chargé de communiquer le niveau des eaux et leur débit¹⁴⁸.

Le commentaire relatif à l'article 7 précise que les inondations peuvent être dues aux forces de la nature, à de fortes pluies, à la fonte soudaine des neiges, aux tremblements de terre, etc.¹⁴⁹. D'après l'article 7, la responsabilité au titre des dommages causés par les inondations n'est engagée que si le dommage causé est important, et si l'État a agi contrairement à ce qui pouvait être raisonnablement escompté en de telles circonstances¹⁵⁰.

Il est important de noter que dans le cadre de ces règles, le terme «inondation» s'entend d'une hausse du niveau des eaux ayant des *effets préjudiciables* sur la vie et les biens dans les États d'un même bassin (non souligné dans l'original)¹⁵¹. De même, l'expression «lutte contre les inondations» s'entend du fait de prendre toutes les mesures voulues pour protéger les zones riveraines contre les inondations ou pour réduire les dommages au minimum¹⁵². Les règles de New York ne traitent que des aspects négatifs des inondations, les questions de gestion concertée des inondations transfrontières étant laissées de côté. La définition s'oppose totalement à celle figurant dans le *Glossaire international d'hydrologie* UNESCO-OMM¹⁵³ qui définit la crue en ces termes: «Montée, en général brève, du niveau d'un cours d'eau jusqu'à un maximum dont il redescend en général plus lentement.»

Plus récemment, en août 2004, l'ADI a adopté les Règles de Berlin sur les ressources en eau¹⁵⁴. Ces règles, qui comportent une version révisée des dispositions des Règles de New York de 1972 touchant les eaux nationales et internationales, s'appuient sur des travaux antérieurs de l'Association pour s'attaquer directement aux questions d'inondation¹⁵⁵. S'agissant des mesures en prévision des inondations, les Règles de Berlin de 2004 comportent des dispositions semblables à celles qui sont mentionnées ci-dessus, avec des plans d'urgence élaborés en commun pour faire face aux situations prévisibles d'inondations¹⁵⁶. Cela étant, pour certains, les Règles de Berlin ne représentent pas le droit international en vigueur en la matière¹⁵⁷.

partie C



ANALYSE DU RÉGIME JURIDIQUE D'UN PAYS RELATIF À LA GESTION DES CRUES



8. MÉTHODE SIMPLIFIÉE D'ÉVALUATION DU CADRE JURIDIQUE NATIONAL

Ce chapitre a pour principal objectif de présenter une méthode simplifiée d'évaluation du cadre juridique national qui permettra à une équipe d'experts d'un pays

- De déterminer si le cadre juridique existant est compatible avec la notion de gestion intégrée des crues, et
- D'engager et orienter un processus de réforme appropriée.

Il s'agit pour l'essentiel des mesures que pourraient prendre les États en vue d'établir ou de réformer un cadre juridique pour créer les conditions propices à la gestion intégrée des crues. L'application de cette méthode devra être confiée à une équipe d'experts nationaux dans les domaines de l'élaboration des politiques, du droit, de l'hydrologie et du génie hydrotechnique. Les résultats obtenus serviront de base à une consultation plus large qui permettra d'établir des recommandations concrètes en vue des réformes à entreprendre (impliquant les ministères compétents ou lors d'une conférence nationale réunissant le maximum de parties prenantes).

Cette méthode comporte quatre volets et sept étapes: le premier, la détermination du contexte, vise à analyser les questions liées aux crues en fonction d'une structure juridique et politique plus vaste. Le deuxième, la collecte de données, permet de recenser toutes les lois en vigueur dans un pays concernant la gestion des crues; plusieurs instruments juridiques nationaux et internationaux (voir l'annexe) ayant des conséquences sur la gestion des crues constituent la source des données de base. Le troisième volet, l'analyse des lacunes, s'efforce de comparer les règles en vigueur avec les exigences de la gestion intégrée des crues pour identifier les lacunes entre ce qui est nécessaire et ce qui est disponible. Le dernier volet vise à définir les possibilités, les limites et les contraintes du processus de mise en œuvre afin de procéder aux réformes nécessaires. Ces quatre volets, examinés en détail dans les sections qui suivent, sont aussi présentés schématiquement à la figure 5 et à l'encadré 8.

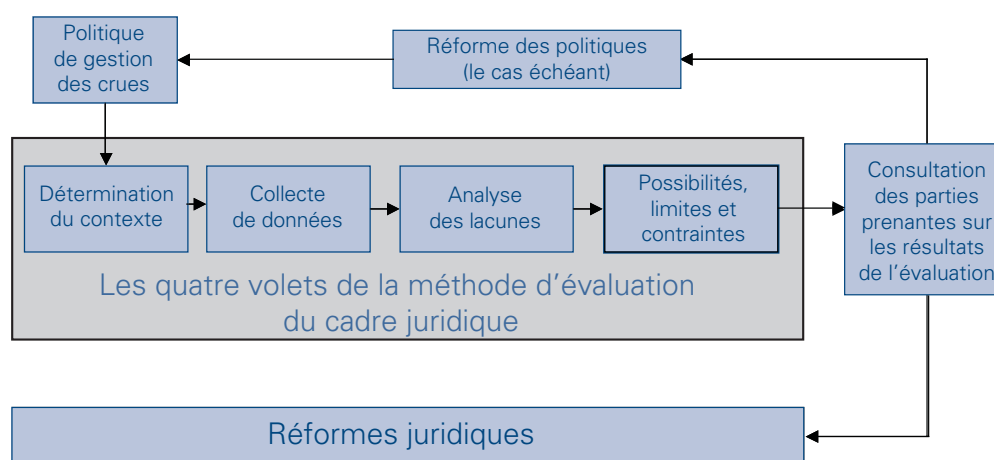


Figure 5. Aperçu du processus menant aux réformes juridiques.

8.1 Détermination du contexte

S'il est évident que des réformes juridiques seront nécessaires dans la plupart des pays, le contexte sera différent d'un pays à l'autre. Les renseignements contextuels comportent un exposé succinct des questions liées aux crues ainsi que le cadre général politico-juridique du pays. Il ne s'agit pas seulement des conditions hydrométéorologiques et topographiques et des risques de crues qui en résultent, mais aussi du cadre constitutionnel, social, culturel et traditionnel, de la situation économique et du modèle de développement qui a été adopté. La façon dont se déroule le processus de réforme dépend en outre du niveau de démocratie dont jouit la population, des règles et structures sociales, ainsi que des traditions juridiques.

Encadré 8. Les étapes de la méthode simplifiée d'évaluation du cadre juridique

Étape préliminaire: Étude approfondie des politiques nationales en matière d'inondations.

Détermination du contexte

Étape 1: Établir le tableau complet des questions relatives aux crues, du rôle des crues et des plaines inondables dans le cadre du développement national et par rapport au contexte politico-juridique d'ensemble.

Collecte de données

Étape 2: Recenser les accords bilatéraux et multilatéraux concernant l'eau et d'autres domaines et préciser si le pays est signataire de l'une ou plusieurs des conventions au niveau régional ou international figurant au tableau 1.

Étape 3: Recenser les dispositions constitutionnelles relatives à l'eau, à la terre, à l'environnement et autres sujets s'y rapportant.

Étape 4: Recenser et dresser la liste des législations nationales et infranationales concernant les questions liées aux crues dans le tableau 2 à l'aide du tableau 3.

Analyse des lacunes

Étape 5: À l'aide du tableau 4 et du tableau 5, réaliser une étude des lacunes et définir les domaines à traiter.

Possibilités, limites et contraintes

Étape 6: Définir les possibilités, les limites et les contraintes de la réforme juridique.

Étape 7: Établir le processus de réforme juridique en fonction des domaines de réforme recensés.

Questions liées aux crues

Avant de préconiser toute réforme du régime juridique, il faut commencer par analyser la situation d'un pays s'agissant des crues. Une refonte du cadre juridique et réglementaire suppose également que les données pertinentes soient disponibles pour démontrer qu'existe une relation de cause à effet entre les réformes juridiques nécessaires et les objectifs de gestion des crues. Si une analyse détaillée ne peut pas être exposée dans la présente publication, nous allons expliquer brièvement le bien-fondé de cette étape et en quoi elle consiste.

Le bilan de la situation doit s'appuyer tant sur les données disponibles concernant les inondations survenues par le passé que sur les relevés des conditions hydrométéorologiques, géomorphologiques et topographiques. Il doit préciser l'importance des plaines inondables pour l'objectif de développement que se fixe le pays et définir l'évolution du risque de crue, ainsi que les principales causes du point de vue socioéconomique et climatologique, y compris les aspects tant positifs que négatifs des crues. Ces données relèvent de plusieurs disciplines: les sciences de l'environnement, notamment l'hydrométéorologie, ainsi que les secteurs social et économique. Les données dont on aura besoin seront différentes d'un pays à l'autre; cela dit, la série de renseignements qui sera fonction des données et des ressources disponibles dans le pays considéré pourra inclure les éléments suivants (liste non limitative):

Conditions environnementales (notamment hydrométéorologiques et géomorphologiques):

- Conditions climatiques: régime des précipitations, température, évaporation, radiation, fonte des neiges, permafrost et embâcles dans le réseau hydrographique;
- Conditions géophysiques: morphologie et débitance du réseau hydrographique, types de sols, humidité du sol;
- Données sur les crues antérieures: ampleur (hydrogramme), fréquence et type de crue, charge sédimentaire, zone inondée et profondeur des inondations;
- Scénarios de crues: cartes de risques de crues en fonction de conditions climatiques et socioéconomiques différentes (le cas échéant).

Conditions sociales:

- Modes d'utilisation des terres, notamment urbanisation, déforestation et pratiques agricoles;
- Nombre de personnes touchées par les crues;
- Évolution démographique, densité de population dans les zones inondables par le passé et dans les modèles projetés;
- Délais des annonces de crues et des interventions en cas de catastrophe;
- Vulnérabilité de la population au risque de crue y compris projections de risques de crues liés aux changements climatiques (si disponible).

Conditions économiques:

- Poids économique des plaines inondables (importance pour la production alimentaire et les moyens de subsistance dont la pêche et l'industrie, pour le développement des infrastructures comme les réseaux de transport, etc.);
- Incidence économique des crues sur divers secteurs comme l'agriculture, l'industrie, les ménages et les moyens de subsistance, l'hydroélectricité, la navigation, l'assurance;
- Efficacité des programmes de gestion des crues en vigueur (structurels et non structurels).

Le but premier de la méthode préconisée étant d'évaluer le cadre juridique national et non d'évaluer de façon exhaustive les questions relatives aux crues, il convient de n'utiliser que les données et les informations disponibles dans la documentation existante.

Cadre général politico-juridique

La forme et la structure du gouvernement ainsi que ses obligations internationales auront une incidence sur la façon dont seront menées les réformes juridiques et institutionnelles.

Le processus de création d'une loi varie considérablement d'un pays à l'autre; il peut aussi s'inspirer de la jurisprudence. L'analyse du cadre politico-juridique portera sur les points suivants:

- Le système de gouvernement (république, monarchie constitutionnelle, régime révolutionnaire);
- Les branches du gouvernement et leurs relations mutuelles (exécutif, législatif, judiciaire);
- Le degré de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques (degré de démocratie au niveau local et national);
- La structure de l'État, y compris à l'échelon local et national (fédéral, centralisé, régions fortes);
- Le type de système juridique (droit civil, *common law*, droit islamique, droit coutumier) – différents systèmes peuvent s'appliquer à tel ou tel aspect de la gestion des crues (ainsi les droits relatifs à l'eau peuvent relever de systèmes coutumiers, mais le cadre national peut être islamique ou de type civiliste);
- Le type d'économie (économie de marché ou planifiée);
- Les organisations internationales dont le pays est membre (Union européenne, Organisation mondiale du commerce, par exemple);
- Pays de tradition moniste ou dualiste (si les obligations internationales deviennent automatiquement ou non partie intégrante de l'ordre juridique national).

8.2 Collecte de données: inventaire des instruments juridiques concernant la gestion des crues

Le deuxième volet de la méthode d'évaluation, la collecte de données, vise à recenser tous les instruments juridiques relatifs à la gestion des crues, tant au niveau international que national. Il ne s'agit pas d'analyser en détail le cadre juridique et réglementaire, mais simplement de répertorier dans certaines rubriques les instruments juridiques pertinents et les coutumes en matière de gestion des crues. L'ampleur de la connaissance du cadre international sera toutefois variable.

Instruments juridiques internationaux

Dans un premier temps, il faudra déterminer quels sont les instruments juridiques contraignants et non contraignants susceptibles de peser sur les décisions et les mesures prises au niveau national. Pour cela, on recensera les traités auxquels le pays est une partie contractante et les instruments juridiques non contraignants qu'il a fait siens. Il s'agit d'étudier les obligations mondiales et régionales que le pays doit remplir, et la meilleure façon de les adapter dans le cadre national. Certains principes qui régissent les instruments juridiques internationaux ou qui y sont énoncés peuvent être pertinents et applicables, notamment si le pays en question est doté d'une structure politique de type fédéral. Et ce d'autant plus si un ou plusieurs bassins nationaux sont de nature transfrontière. La mesure dans laquelle on fera appel à ces instruments sera étudiée ultérieurement. On trouvera au tableau 1 ci-après une liste des instruments juridiques internationaux qui, s'ils sont en vigueur, peuvent influencer sur la manière dont est conduite la gestion des crues au niveau national et avoir une incidence sur la gestion des crues transfrontières. On constate que dans la plupart des cas, les grandes lignes de la politique nationale de gestion des

crues et la législation qui en résulte seront fonction des besoins et des processus décisionnels du pays; il faudra cependant tenir compte des obligations internationales. Les principes généraux de droit international, tels ceux qui sont inscrits dans la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation ou dans la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki) de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, pourront contribuer à élaborer un cadre législatif national, en particulier lorsque le pays manque d'expérience dans le domaine des crues ou du droit de l'eau.

Instruments juridiques nationaux

Dans un deuxième temps, il faudra déterminer ce que prévoit la constitution en matière de gestion des crues et quelles sont les obligations des différents services administratifs, par exemple le fait qu'un État peut être tenu de protéger ses citoyens. En dehors de la constitution, les types d'instruments juridiques auxquels on peut recourir pour faire appliquer les programmes de gestion des crues varient; il faut donc mettre en évidence ceux qui ont trait à la gestion des crues. Le tableau 2 peut servir à répertorier la législation relevant du droit primaire et du droit secondaire et, le cas échéant, la législation infranationale. La colonne «Observations» sert à indiquer le statut de l'instrument législatif ainsi que son champ d'application territorial et matériel.

La possibilité de modifier un instrument juridique sera fonction de son caractère immuable (une constitution étant le texte le plus difficile à modifier). On fait souvent une distinction entre le droit primaire, qui porte sur les grands principes de la matière traitée, et le droit secondaire qui normalement en règle les détails. Entrent dans la rubrique droit primaire les codes, les lois, les directives et les ordonnances même si les noms et les attributions peuvent varier d'un pays à l'autre. Quant au droit secondaire, on peut citer les réglementations (ce qui n'est pas le cas toutefois dans le cadre de l'Union européenne), les règles, les textes réglementaires, les décrets et les arrêtés. Les questions relevant du droit secondaire peuvent, en général, être modifiées plus facilement, et des procédures législatives plus rapides peuvent donc y contribuer. Il se peut que la différence entre mesures législatives et mesures de politique générale ne soit pas aussi nette dans la pratique, et qu'il soit nécessaire de recourir à la méthode d'évaluation simplifiée, notamment si les mesures de politique générale prises au niveau national ont *de facto* le statut de loi.

La jurisprudence, quant à elle, permet d'évaluer non seulement les conditions juridiques de base, mais aussi la capacité d'une société à s'adapter aux changements. Certains États s'en remettent à l'interprétation judiciaire des textes sacrés, et la législation en tant que telle sera peut-être moins pertinente. L'interprétation judiciaire, telle que fournie par la jurisprudence, peut contribuer à préciser les modalités d'application de la loi.

Les programmes de gestion des crues peuvent en outre relever de documents émanant d'organes de réglementation et d'autorités locales. La nature contraignante de ces instruments sera variable: ainsi les documents d'orientation, les principes directeurs et les bonnes pratiques (qui régissent la façon dont les décisions sont prises, par exemple) ne sont pas forcément contraignants, mais peuvent compter en cas d'action en justice. Les décrets et arrêtés de l'administration locale, toutefois, sont contraignants par nature.

La gestion intégrée des crues, en substance, fait partie intégrante de la gestion intégrée des ressources en eau, posant le principe de l'approche fondée sur l'écosystème et misant sur la participation des parties prenantes. En conséquence, les instruments juridiques pertinents au niveau national ne sont pas seulement ceux qui s'appliquent directement à la gestion des crues ou aux ressources en eau, mais aussi ceux qui privilégient l'utilisation des terres, la protection et la conservation des écosystèmes, les droits de l'homme au développement et à la participation de toute partie prenante à la prise de décisions. Il est donc important que ceux qui utilisent la méthode d'évaluation simplifiée s'efforcent de rassembler les instruments juridiques *ayant pour objet* ou *mettant en jeu* un ou plusieurs des aspects indiqués dans la première colonne du tableau 3. Dans ce tableau sont énumérés des domaines pertinents à examiner pour faire le point sur les instruments juridiques en vigueur qui contribuent ou se rapportent à la gestion des crues. Il ne faut pas oublier que les questions liées à la gestion des crues peuvent aussi relever d'autres lois apparentées, et c'est pour cela qu'il faut étudier attentivement les matières s'y rapportant qui sont indiquées dans la deuxième colonne. Au moment de rassembler des données, il faudra vérifier qu'au-delà de l'appellation, le contenu se rapporte bien au sujet. Signalons que la liste des sujets énumérés est exhaustive pour faciliter la recherche des instruments juridiques pertinents dans différents domaines; il peut donc parfois y avoir des doubles-emplois.

Enfin, la loi applicable peut ne pas relever uniquement du droit écrit — le droit coutumier pouvant jouer un rôle très important, cette précision doit être indiquée sous la rubrique correspondante.

8.3 Analyse des lacunes du cadre juridique en matière de gestion des crues

Le troisième volet de la méthode d'évaluation a pour but de traiter les données rassemblées. Comme précédemment, l'analyse se divise entre les aspects nationaux et les aspects internationaux. Une étude des principes consacrés dans les conventions internationales permettra d'établir un cadre d'une importance capitale pour promouvoir une meilleure compréhension entre les pays voisins. Aux fins de cette analyse, une série de questions clefs au sujet des instruments internationaux figure au tableau 4, la série qui se rapporte aux lois nationales figurant au tableau 5 (voir ci-après).

Une réponse positive aux questions clefs des tableaux 4 et 5 signifie que certains éléments du cadre juridique existant peuvent favoriser une approche intégrée de la gestion des crues. La colonne réservée aux observations, dans ce cas-là, devra indiquer l'état de mise en œuvre des dispositions légales et la nécessité, le cas échéant, de les mettre à jour. Des renvois aux instruments juridiques correspondants des tableaux 1 et 2 devront être faits chaque fois que possible. Une réponse négative peut être le signe d'une lacune de la loi. La colonne «Observations» permettra d'indiquer si un changement est souhaitable. Devront y figurer les raisons pour lesquelles les instruments juridiques correspondants existent ou font défaut. Il pourra s'agir, par exemple, de propositions de lois qui n'ont pas été approuvées ou de lois existantes qui sont restées lettre morte par manque de force exécutoire.

Une fois cet exercice achevé, les domaines à réformer devront ressortir clairement. La méthode d'évaluation, loin de fournir des réponses toutes faites, permet aux États de traiter les questions les plus pertinentes, et d'engager les réformes les plus efficaces. Les observations figurant dans la dernière colonne fourniront des arguments, si nécessaire, en faveur de la mise en place d'un processus de réforme. Cette analyse des lacunes servira également à définir les différents services gouvernementaux et institutions devant être impliqués dans les étapes du processus de réforme juridique qui suivra. Précisons que les résultats obtenus par un groupe d'experts devront être examinés par de plus larges groupes de parties prenantes afin d'en augmenter la fiabilité et de déclencher l'adhésion des intéressés au processus de réforme et à la mise en application qui suivra. Il faudra en outre s'assurer de la participation des citoyens afin d'intégrer le savoir traditionnel et les valeurs de la communauté. En conséquence, les résultats obtenus pourront servir de base de travail à un groupe interministériel ou à un forum de discussions aussi large que possible telles que des conférences nationales sur la gestion des crues.

8.4 Possibilités, limitations et contraintes

Lorsqu'il apparaît nécessaire, au vu des résultats de l'analyse des lacunes, de réformer le cadre réglementaire en vigueur, certaines considérations plus générales sur la politique à mener doivent être prises en compte. Il faudra les définir, dans la mesure du possible, de façon à pouvoir s'y reporter au moment d'élaborer les réformes à entreprendre. Il ne faut pas oublier qu'il n'y a pas de solution «passe-partout». Les lois sont fonction des circonstances propres à chaque pays; il faut éviter une législation type qui ne peut répondre aux conditions locales. Il est cependant utile de s'intéresser à ce qui est fait au niveau international, aux cas concrets qui ont donné des résultats ou à ceux qui ont échoué, aux orientations en la matière ou aux principes clefs.

Il est évident, et paradoxal à la fois, qu'une inondation catastrophique représente la période la plus propice à la réforme du cadre juridique et institutionnel de la gestion des crues. Mais cela ne signifie pas forcément que le système de gestion en sortira amélioré. Les hommes politiques se doivent de parvenir à un équilibre dans les mesures qu'ils prennent face à une crue de grande ampleur, rassurant la population tout en restant fidèles à une perspective à long terme du développement durable. En conséquence, après de violentes inondations, face à la pression croissante du public en faveur d'une meilleure protection contre les crues, les responsables politiques voudront peut-être rassurer la population en adoptant (à nouveau) une politique de lutte contre les crues, donnant à entendre que des investissements publics massifs dans les ouvrages de défense contre les inondations (apparemment plus visibles) pourraient à eux-seuls régler le problème, et négligeant toute une panoplie de solutions de gestion des crues (éventuellement moins visibles). Il vaut donc mieux se préparer du point de vue politique à un tel événement et profiter de l'élan pour susciter une adhésion en faveur d'une approche équilibrée ou intégrée de la gestion des crues. C'est en cela que la méthode d'évaluation simplifiée peut contribuer à définir quelles sont les réformes législatives et institutionnelles à entreprendre.

Pour atteindre le but recherché, il importe de créer un système qui soit à la fois clair et sans équivoque, tout en étant souple et applicable dans de nombreux cas de figure. Il se peut qu'il

ne soit pas possible, pour diverses raisons, de mettre immédiatement en application les réformes jugées nécessaires pour favoriser la gestion intégrée des crues. Un État peut ne pas être en mesure, du point de vue financier ou institutionnel, de concevoir et de mettre en œuvre les réformes requises dans le domaine de la gestion des crues. Toute une série de questions juridiques liées au processus de réforme, y compris la responsabilité en cas de dommages, doivent être anticipées et prévues sur le plan juridique. La coopération, pas toujours facile à obtenir, des différents ministères concernés par un projet de réforme en matière de gestion intégrée des crues, sera capitale pour en assurer le succès. Un piètre exercice de l'autorité peut faire obstacle à toute réforme législative, notamment la faiblesse des services chargés de faire respecter la loi. De mauvaises relations entre plusieurs États d'un bassin transfrontière peuvent également entraver le processus de réforme.

Pour être efficace, le cadre juridique doit être souple et apte à faire face au changement grâce à une orientation claire. Des plans de gestion détaillés et ayant force de loi, élaborés selon un processus continu et dans un cadre juridique clairement défini, permettront d'obtenir la capacité d'adaptation souhaitée.

TABLEAU 1. Instruments juridiques internationaux concernant la gestion des crues

I. INSTRUMENTS À VOCATION MONDIALE				
N°	Instrument (objet)	Pertinence	Ratifié (Oui/Non)	Observations
1	Charte des Nations Unies et instruments s'y rapportant	Conformément au Statut de la Cour internationale de justice, les États s'engagent à soumettre leurs différends à la Cour.		
2	Convention ONU sur les cours d'eau, 1997	S'applique aux utilisations des cours d'eau internationaux et à la protection, préservation et gestion se rapportant aux utilisations de ces eaux.		
3	Convention Ramsar sur les zones humides d'importance internationale, 1971	Certains États du cours d'eau doivent d'efforcer de coordonner et d'appuyer les politiques présentes et futures et les réglementations concernant la conservation des zones humides et de leur faune et flore.		
4	Convention sur la protection du patrimoine culturel et naturel, 1972	Les États doivent veiller à l'identification, à la protection, à la conservation et à la présentation et à la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel.		
5	Convention sur la diversité biologique, 1992	Les États doivent intégrer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans des politiques et plans pertinents. Les États doivent aussi assurer l'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités et projets proposés qui sont susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur la diversité biologique. Lorsque des activités relevant du contrôle ou de la juridiction d'un État risquent de porter atteinte à la biodiversité d'autres États, les parties contractantes doivent encourager la notification, l'échange d'informations et la consultation.		
6	Convention sur les changements climatiques, 1992	Les États doivent mettre au point des plans adéquats et intégrés en matière de gestion des zones côtières, de ressources en eau et d'agriculture, et en vue de la protection et de la remise en état des zones, notamment en Afrique, frappées par la sécheresse et la désertification, ainsi que par les inondations, afin de s'adapter aux conséquences des changements climatiques.		
7	Convention sur la lutte contre la désertification, 1994	Les parties contractantes doivent encourager la remise en état, la conservation et la gestion durable des ressources en terre et en eau.		
II. INSTRUMENTS RÉGIONAUX CONCERNANT L'EAU ET L'ENVIRONNEMENT				
A. Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE-ONU)				
1	CEE-ONU Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, 1992	Accord-cadre régional sous les auspices de la CEE-ONU. Les parties doivent prendre toutes les mesures appropriées afin de prévenir, maîtriser ou réduire tout impact transfrontière. L'Accord est ouvert à la signature de tous les États.		
2	CEE-ONU Protocole sur l'eau et la santé, 1999	Accord visant à promouvoir la santé et le bien-être de l'homme en améliorant la gestion de l'eau et en s'employant à prévenir, à combattre et à faire reculer les maladies liées à l'eau.		

TABLEAU 1 (suite)

N°	Instrument (objet)	Pertinence	Ratifié (Oui/Non)	Observations
3	CEE-ONU Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement, 1991	Cet instrument fait obligation aux États de prendre certaines mesures destinées à prévenir, réduire et lutter contre l'impact transfrontière fortement préjudiciable de certaines activités sur l'environnement.		
4	CEE-ONU Protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques, 2003	Les parties s'engagent à évaluer les conséquences environnementales de leurs plans et programmes officiels (réglementation spéciale, plans de gestion de l'eau, plans d'occupation des sols, plans d'urbanisme, etc.)		
5	CEE-ONU Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 1992	Cet instrument concerne la prévention des accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières, et les mesures à prendre pour s'y préparer et pour y faire face.		
6	CEE-ONU Protocole sur la responsabilité civile, 2003	L'objectif du protocole est d'établir un régime complet de responsabilité civile et d'indemnisation adéquate et rapide en cas de dommages causés par les effets transfrontières des accidents industriels sur les eaux transfrontières.		
7	Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 1998 (Convention d'Aarhus)	Il est fait obligation à chaque partie d'établir les mécanismes appropriés permettant de garantir les droits d'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.		
8	CEE-ONU Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants, 2003	Ce protocole vise à améliorer l'accès du public à l'information en matière d'environnement en établissant des registres cohérents et intégrés des rejets et transferts de polluants à l'échelle nationale (RRTP).		
B. Union européenne (le cas échéant)				
1	Directive 2000/60/EC [Directive cadre sur l'eau]	Instrument juridique qui établit un cadre communautaire pour la protection des eaux intérieures de surface, de transition, côtières et souterraines au sein des États membres.		
2	Directive 97/11/EC [Directive EIE]	Cette directive a pour objet d'évaluer les incidences des projets publics et privés susceptibles d'exercer un impact significatif sur l'environnement (notamment travaux, installations et structures hydrauliques importants).		
3	Directive 2003/35/CE [modifiant les directives EIE et PRIP]	Cette directive vise à contribuer à la mise en application des obligations résultant de la Convention Aarhus (notamment en prévoyant la participation du public en ce qui concerne l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, à savoir dans le cadre de la procédure EIE).		

TABLEAU 1 (suite)

N°	Instrument (objet)	Pertinence	Ratifié (Oui/Non)	Observations
4	Directive 2001/42/EC [Directive SEA]	Cette directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes en vue de promouvoir un développement durable, en prévoyant que certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale, notamment les plans de gestion de l'eau.		
C. Relatif à un bassin fluvial ou un cours d'eau particulier				
III. INSTRUMENTS BILATÉRAUX RELATIFS À L'HYDROÉCONOMIE				
IV. AUTRES INSTRUMENTS PERTINENTS				
V. INSTRUMENTS NON CONTRAIGNANTS				
	Déclarations d'intention, protocoles d'accord, etc.			

TABLEAU 2. Législation au niveau national et infranational concernant la gestion des crues

N°	Instrument (objet)	Pertinence	Observations
I. DROIT PRIMAIRE			
	Droit de l'eau, droit de la gestion des catastrophes, droit des cours d'eau, etc.		
II. DROIT SECONDAIRE			
	Plans de gestion des crues, etc.		
III. LÉGISLATION INFRANATIONALE^a			

^a Notamment pour les États de nature fédérale, cette rubrique doit aussi inclure les dispositions de droit primaire qu'adoptent les différents services de l'administration au niveau sous-fédéral.

TABLEAU 3. Domaines susceptibles d'intéresser la gestion intégrée des crues

Objet	Pertinence (exemples)	En vigueur (Oui/Non)	Observations
I. DROITS, POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS			
1. Constitution	<p>A. Droits absolus des particuliers, par exemple à un environnement sain, à la nourriture, à l'emploi.</p> <p>B. Obligation faite à l'État de protéger ses citoyens contre les effets préjudiciables des catastrophes naturelles.</p>	[Dans l'affirmative, indiquer le numéro de référence du tableau 1]	[Compléter les réponses «oui» ou «non»]
2. Responsabilité civile	<p>A. Droits et devoirs des propriétaires de biens et des autorités de prendre des mesures avant et pendant les inondations.</p> <p>B. Accès à la justice /règlement des différends.</p> <p>C. Caractère exigible des droits et obligations.</p> <p>D. Mécanismes permettant l'exécution ou l'obligation redditionnelle.</p>		
3. Accès et expropriation	<p>A. Aptitude des autorités à acquérir des terrains pour des ouvrages de protection/zones perdues, avant et pendant les inondations.</p> <p>B. Droits d'accès aux biens privés des autorités chargées des opérations de protection et de l'entretien.</p> <p>C. Droits des propriétaires de biens de réclamer une indemnisation, etc.</p> <p>D. Évaluation du bien exproprié.</p>		
4. Sanctions	Amendes en cas de dégâts causés aux ouvrages de défense contre les inondations tels que barrages, digues, murs d'endigement, etc.		
II. GESTION DE L'UTILISATION DE L'EAU			
5. Orientations de la gestion/utilisation des ressources en eau	<p>A. Approche fondée sur le bassin en matière de gestion des ressources en eau.</p> <p>B. Aménagement de l'espace et utilisation des terres en vue d'y intégrer les facteurs liés aux crues.</p> <p>C. Intégration de la gestion des eaux de surface et souterraines.</p> <p>D. Pollution/mesures de contrôle des rejets lors des crues.</p> <p>E. Autorisation des aménagements hydrologiques.</p> <p>F. Priorités de certaines utilisations de l'eau.</p>		

TABLEAU 3 (suite)

Objet	Pertinence (exemples)	En vigueur (Oui/Non)	Observations
6. Eaux usées/drainage	A. Intégration du risque de crue au niveau du bassin dans la planification du drainage/conception.		
	B. Emplacement des stations d'épuration des eaux usées dans les plaines inondables/prévention des inondations de ces installations.		
7. Navigation	A. Réglementation en matière de dragage.		
	B. Interdiction des ouvrages affectant la navigation.		
III. UTILISATION DES TERRES			
8. Gestion/ Aménagement urbain	A. Contrôle de l'aménagement des plaines inondables actives		
	B. Contrôle de l'aménagement des plaines inondables passives (notamment zones protégées par des ouvrages).		
	C. Intégration des facteurs liés aux crues dans la prise de décisions.		
	D. Intégration dans la planification des ressources en eau.		
	E. Harmonisation de la planification locale avec plans stratégiques.		
	F. Emplacement des installations clés/stratégiques dans les plaines inondables.		
9. Gestion et utilisation agricoles et forestières	A. Pratiques en matière d'utilisation des sols qui augmentent ou diminuent les pointes de crue.		
	B. Pratiques en matière d'utilisation des sols qui aggravent ou atténuent la pollution liée aux crues (stockage de produits chimiques, utilisation de pesticides ou autres substances, évacuation des boues).		
	C. Utilisation des terres agricoles «sacrifiées» destinées à être inondées durant les catastrophes.		
10. Irrigation et drainage	D. Mesures d'incitation économique en faveur de cultures capables de supporter des crues d'une certaine profondeur ou d'une certaine durée dans des plaines inondables actives.		
	E. Autorisation/contrôle de l'abattage des arbres.		
	A. Prise en compte de considérations liées au drainage du bassin naturel dans la conception et l'aménagement des canaux ou des cours d'eau.		
	B. Rôle des organismes chargés de l'irrigation ou du drainage dans la politique d'atténuation des effets des crues.		
	C. Normes en matière d'ouvrages de drainage transversal ^a .		

^a Ouvrages structurels érigés en travers du système de drainage naturel et qui modifient la débitance tels que ponts ou logements construits dans des plaines inondables.

TABLEAU 3 (suite)

Objet	Pertinence (exemples)	En vigueur (Oui/Non)	Observations
11. Normes de construction	Adoption de normes destinées à réduire au minimum les dégâts liés aux crues (matériaux, conception) pour les constructions nouvelles et anciennes dans les zones inondables (notamment techniques de protection contre les crues).		
IV. INTÉGRATION ET MÉCANISMES INSTITUTIONNELS			
12. Institutions	<p>A. Institutions de planification du bassin fluvial.</p> <p>B. Rôle des institutions (gestion des crues, contrôle environnemental, gestion des catastrophes, autorités locales) et description des droits, pouvoirs et obligations.</p> <p>C. Capacité de remplir la mission avec les ressources disponibles.</p> <p>D. Élaboration des normes de performance souhaitées.</p> <p>E. Responsabilité des institutions et des membres.</p>		
13. Services hydrologiques et météorologiques	<p>A. Disponibilité des données hydrométéorologiques (à titre gratuit ou non).</p> <p>B. Relations avec d'autres services chargés de la gestion des crues – procédures d'échange d'informations.</p> <p>C. Droits, obligations et pouvoirs du responsable des services hydrologiques et météorologiques.</p> <p>D. Responsabilité en cas d'erreur de prévision.</p> <p>E. Intégration de la variabilité du climat et des changements climatiques dans l'évaluation des risques de crues.</p>		
14. Planification stratégique	<p>A. Intégration de la gestion des crues et autres domaines d'action pertinents dans la prise de décisions à un niveau stratégique (planification au niveau du bassin ou du cours d'eau, par exemple).</p> <p>B. Emplacement et protection d'installations clefs ou stratégiques dans des plaines inondables.</p>		
15. Gestion des catastrophes/ protection civile	<p>A. Intégration de toutes les parties prenantes dans les plans d'urgence aux différents échelons.</p> <p>B. Participation des habitants aux interventions d'urgence et aux activités préparatoires tels que les exercices de sauvetage.</p> <p>C. Rôle des autorités dans les plans d'urgence, déclenchement de l'évacuation, et sécurité du public dans des abris provisoires et zones évacuées.</p> <p>D. Rôle des services d'urgence dans la planification en prévision des catastrophes et la planification de la gestion des crues.</p> <p>E. Indemnisation destinée aux parties prenantes mises à contribution dans les mesures d'intervention en cas d'inondation.</p>		

TABLEAU 3 (suite)

Objet	Pertinence (exemples)	En vigueur (Oui/Non)	Observations
16. Sécurité des barrages	<ul style="list-style-type: none"> A. Normes de construction des nouveaux barrages. B. Normes d'entretien des barrages existants. C. Règles de fonctionnement des barrages de retenue. D. Planification des interventions d'urgence ou procédures d'urgence en cas de rupture de barrage. 		
17. Aménagement hydroélectriques	<ul style="list-style-type: none"> A. Construction de barrages et stockage des eaux de crue. B. Autorisation dans le cadre de la planification stratégique. C. Rôle dans la coordination du débit de l'eau avec les autorités de gestion des crues, et les communautés en aval. 		
18. Sensibilisation du public et participation des parties prenantes au processus décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> A. Participation du public à la planification du processus décisionnel. B. Responsabilité des autorités pour sensibiliser la population aux problèmes des zones inondables. C. Participation des parties prenantes au processus décisionnel, concernant par exemple l'aménagement urbain. D. Pouvoir des parties prenantes de modifier la décision. E. Recours contre les décisions. 		
19. Accès à l'information	<ul style="list-style-type: none"> A. Règles concernant la communication d'informations au public. Règles concernant la transparence du secteur privé. Normes, procédures, coûts. B. Accès aux données relatives aux risques de crues. C. Disponibilité des données hydrométéorologiques (à titre gratuit ou non). 		
20. Assurance	<ul style="list-style-type: none"> A. Intégration dans la planification de la prise de décision. B. Offre pour les nouveaux aménagements. C. Offre pour les propriétaires fonciers – (groupée ou non). D. Cartes des risques de crues pour évaluer les risques de l'assuré. E. Qui doit supporter les coûts des ouvrages de défense contre les inondations: les propriétaires sinistrés ou la société en général? F. Normes de construction pour encourager les propriétaires à prendre des mesures destinées à réduire au minimum les dégâts liés aux crues. 		

TABLEAU 3 (suite)

Objet	Pertinence (exemples)	En vigueur (Oui/Non)	Observations
V. PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT			
21. Conservation de la nature/protection de l'environnement/sites d'intérêt spécial	<p>A. Protection des sites d'intérêt naturel ou archéologique spécial – intégration à la planification des crues.</p> <p>B. Utilisation des zones humides comme zones de rétention des eaux de crue.</p> <p>C. Protection des écosystèmes aquatiques contre la pollution associée aux crues.</p> <p>D. Plan de sauvetage des animaux.</p>		
22. Lutte contre la pollution	<p>A. Surveillance des réseaux d'égouts et des déversements des eaux polluées durant les inondations.</p> <p>B. Réglementations en matière de traitement et stockage de substances dangereuses dans les zones inondables.</p> <p>C. Contrôle de la pollution diffuse.</p> <p>D. Pose de drains et prise en considération des crues.</p> <p>E. Normes de construction (aggravent-elles ou diminuent-elles la pollution?).</p>		
23. Protection contre l'érosion	<p>A. Réduction des risques de coulées de boue ou de terre avec les crues.</p> <p>B. Facteur de stabilité des versants et réduction des risques de crue.</p> <p>C. Implantation d'une flore améliorant la stabilité des versants ou la capacité de rétention de l'eau.</p>		
24. Protection des côtes marines ou des rives des grands lacs intérieurs	<p>A. Construction, exploitation et entretien des ouvrages de défense des côtes.</p> <p>B. Droits de construction sur le littoral.</p> <p>C. Intégration des facteurs de risque de crue dans la construction des aménagements côtiers.</p>		
25. Évaluation de l'impact sur l'environnement/évaluation des décisions stratégiques sur l'environnement	<p>A. Les risques de crues sont-ils pris en compte?</p> <p>B. Aménagements des plaines inondables.</p> <p>C. Prise en compte des facteurs de crues dans les évaluations des décisions stratégiques en matière d'environnement.</p>		

TABEAU 4. Liste de questions clés pour identifier les lacunes des instruments internationaux existants

	Sujet et pertinence	Questions clés	Oui/Non	Observations
I	<p>Champ d'application: Concerne l'application géographique de la ressource, et doit être clairement défini dans tout accord à l'échelle du bassin.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A-t-on adopté une approche fondée sur le bassin versant? 2. Les liens terre-eau sont-ils reconnus et clairement définis dans les accords pertinents à l'échelle du bassin/sous-unités du bassin? 3. Les liens entre eaux de surface et eaux souterraines sont-ils pris en compte? 4. La règle de l'utilisation équitable et raisonnable s'applique-t-elle? 		
II	<p>Règles de fond: Droits et obligations en vertu desquels les cours d'eau internationaux sont utilisés et protégés.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Est-il fait obligation de prendre toutes les mesures appropriées afin de prévenir tout dommage important? 2. Existe-t-il des dispositions visant à protéger l'écosystème aquatique? 3. Est-il fait obligation aux États d'échanger régulièrement des données et des informations? 		
III	<p>Mécanismes et règles de procédure: Dispositions qui mettent en œuvre les droits et obligations de fond des États.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Une évaluation et une surveillance conjointe des eaux transfrontières sont-elles obligatoires? 2. Les États sont-ils tenus d'établir et d'échanger des levés, des enquêtes et des études conjointes? 3. Les États sont-ils tenus d'appliquer conjointement des mesures de maîtrise des crues? 4. Les États sont-ils tenus de s'informer mutuellement des mesures envisagées susceptibles d'avoir des effets préjudiciables importants? 5. Les États doivent-ils réaliser une évaluation d'impact environnemental lorsqu'ils planifient de nouvelles activités? 6. Est-il fait obligation d'élaborer des plans communs de gestion des ressources en eau? 7. Les particuliers ont-ils droit d'accès à l'information? 8. Les particuliers ont-ils droit de participer au processus décisionnel? 9. Des mécanismes communs de prévision de crues et de communication d'annonces de crue existent-ils? 		

TABLEAU 4 (suite)

	Sujet et pertinence	Questions clés	Oui/Non	Observations
III	<p>Mécanismes et règles de procédure: Dispositions qui mettent en œuvre les droits et obligations de fond des États (suite).</p>	<p>10. Un plan d'action de lutte contre les crues à l'échelle du bassin existe-t-il?</p> <p>11. Une procédure d'aide réciproque pour atténuer les effets préjudiciables des crues existe-t-elle?</p> <p>12. Une stratégie d'exécution au niveau du bassin existe-t-elle?</p> <p>13. Une commission à l'échelle du bassin existe-t-elle?</p>		
IV	<p>Mécanismes Institutionnels: Concerner les institutions mises en place par les États en vue de coopérer au niveau de leurs cours internationaux.</p>	<p>1. La gestion des crues fait-elle partie des attributions de la commission à l'échelle du bassin si celle-ci existe?</p> <p>2. Les États sont-ils tenus de régler leurs différends par voie de négociation et autres moyens diplomatiques?</p>		
V	<p>Règlement des différends: Concerner les procédures prévues pour régler les différends.</p>	<p>1. Est-il fait obligation de créer une commission mixte d'établissement des faits?</p> <p>2. Les États sont-ils tenus de régler leurs différends par voie d'arbitrage ou de règlement judiciaire?</p>		

TABLEAU 5. Liste des questions clefs pour identifier les lacunes du cadre juridique national

	Thème et pertinence	Questions clefs	Domaine d'application	Observations
I	Intégration	1. La gestion des ressources en eau est-elle réalisée à l'échelle du bassin?		
		2. Un mécanisme de coordination existe-t-il à l'échelle du bassin s'agissant de la gestion des ressources en eau en général et de la gestion des crues en particulier?		
		3. Un système indépendant de contrôle de l'utilisation des sols est-il en place? Existe-t-il pour les zones urbaines et pour les zones agricoles?		
		4. Les activités forestières/d'abattage sont-elles effectivement autorisées et les meilleures pratiques agricoles appliquées?		
		5. Les obligations internationales sont-elles intégrées dans le droit interne?		
		6. Les questions de gestion des crues sont-elles prises en compte dans la planification/mise en œuvre d'autres activités susceptibles d'être affectées par la gestion des crues ou d'agir sur elle?		
		7. Une assurance contre les crues est-elle disponible, et est-elle groupée avec d'autres types d'assurance des biens?		
		8. Des incitations financières encouragent-elles particuliers et institutions à intégrer des facteurs de crue dans leur comportement?		
		9. Des mesures de préservation des écosystèmes existent-elles?		
		10. Existe-t-il des normes de construction permettant de réduire les dommages liés aux crues?		
		11. La planification nationale prend-t-elle en compte les conséquences anticipées des changements climatiques?		
		12. L'évaluation globale des risques aux différents échelons de l'administration inclut-elle les risques de crue ainsi que d'autres risques y afférent?		
II	Participation	1. Un mécanisme de gestion des catastrophes existe-t-il?		
		2. Intègre-t-il des plans d'action concertés au niveau de la communauté?		
		3. Existe-t-il des mesures destinées à sensibiliser aux risques de crue ceux qui vivent dans les zones où le risque augmente?		
		4. Des procédures de gestion des catastrophes sont-elles en place, avec des exercices réguliers permettant aux parties prenantes de contrôler/maintenir leur efficacité?		
		5. Les communautés participent-elles aux mesures d'intervention et de prévention des inondations au niveau local? Dans quelle mesure?		
		6. Toutes les parties prenantes et tous les acteurs participent-ils de manière adéquate à la prise de décisions en matière de gestion des crues aux différents échelons de l'administration?		
		7. Les processus de planification /gestion de l'utilisation des sols impliquent-ils efficacement les parties prenantes?		

TABLEAU 5 (suite)

	Thème et pertinence	Questions clés	Domaine d'application	Observations
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Des droits d'accès à l'information applicables et adéquats sont-ils en vigueur (notamment en matière d'environnement)? 2. Un mécanisme efficace assure-t-il l'échange régulier et complet d'informations avec d'autres États du bassin? 3. Des mesures permettent-elles d'informer la population sur les risques de crues et sur le rôle qu'elle peut jouer pour en atténuer les effets? 4. Les responsabilités en matière de collecte des données sont-elles clairement définies ainsi que les procédures pour l'échange de données avec les organismes compétents? 5. Des réseaux de surveillance météorologique et hydrologiques sont-ils en service et aptes à informer en cas de conditions défavorables? 6. Des lignes de communication claires sont-elles définies entre celui qui collecte les données, celui qui les interprète et fait les prévisions, les autorités de gestion des catastrophes et la population touchée? 7. Des cartes d'exposition aux risques de crues sont-elles mises à la disposition du public? 8. Un plan de gestion des catastrophes est-il à la disposition du public? 9. Les organismes de radiodiffusion publics ou commerciaux doivent-ils contribuer à la diffusion des annonces de crue? 10. Les annonces de crue sont-elles intégrées dans le système global de défense civile chargé de faire face aux catastrophes? 		
III	Information			
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Les droits d'accès à l'information (en matière d'environnement aux termes de la convention d'Aarhus) sont-ils applicables? 2. Les autorités publiques disposent-elles d'un droit d'accès clairement défini pour inspecter et entretenir les ouvrages situés sur des terrains privés? 3. Qui supporte les frais de construction et d'entretien des ouvrages de défense contre les crues? 4. Des mécanismes de règlement des différends (théorie, pratique, indépendance des tribunaux, accès, etc.) existent-ils? 5. Les pouvoirs et obligations personnels et institutionnels sont-ils clairement exposés et présentent-ils des lacunes, répétitions ou risques de confusion? Dans quelle mesure? 6. Les pouvoirs dont disposent les institutions sont-ils à la mesure des obligations qui leur incombent, et disposent-elles des ressources adéquates? 7. Est-il possible de faire appliquer les obligations grâce à des droits et pouvoirs correspondants? 8. Des mécanismes clairs assurent-ils l'application des droits? 9. Des recours devant des tribunaux indépendants sont-ils disponibles le cas échéant? 		
IV	Droits, pouvoirs et obligations			

NOTES

- ¹ Voir Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), *Gestion intégrée des crues – Document de fond*, document technique N°1, deuxième édition, Genève, 2004, (http://www.apfm.info/pdf/concept_paper_f.pdf).
- ² Voir notamment ONU, Commission économique pour l'Europe, «Projet de directives sur la prévention durable des inondations» (document MP.WAT/2000/7, 14 janvier 2000, Annexe), (<http://www.unece.org/env/water/publications/documents/guidelinesfloodf.pdf>).
- ³ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2002 — Priorité à la réduction des risques*, Genève, 2002, (<http://www.ifrc.org/publicat>).
- ⁴ Voir APFM (*supra* note 1).
- ⁵ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Changements climatiques 2001: Rapport de synthèse — Résumé à l'intention des décideurs*, Genève, OMM/PNUE, 2002.
- ⁶ Forum mondial de l'eau, «Déclaration ministérielle de La Haye sur la sécurité de l'eau au XXI^e siècle», La Haye, mars 2000, (www.worldwatercouncil.org).
- ⁷ «Action 21: Programme d'action mondial en faveur du développement durable, Rio de Janeiro, juin 1992», *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* (document A/CONF.151/26, Vol.II, Annexe II), 1992.
- ⁸ Voir APFM (*supra* note 1).
- ⁹ Pour étudier plus avant les questions soulevées par les dilemmes éthiques et politiques inhérents à la planification de la gestion des crues, voir Godschalk, D.R., Beatley, T., Berke, P., Brower, D.J. et Kaiser, E.J., *Natural Hazard Mitigation: Recasting Disaster Policy and Planning*, Washington, D.C., Island Press, 1999; et Priscoli, D.J., *Participation, River Basin Organizations and Flood Management*, Atelier intitulé Strengthening Capacity in Participatory Planning and Management for Flood Mitigation and Preparedness in Large River Basins, Bangkok, 20-23 novembre 2001.
- ¹⁰ Pour un examen utile de cette question et des principes sur lesquels reposent les mesures prises au titre de la précaution, voir la Communication de la Commission européenne sur le recours au principe de précaution (COM (2000) 1), 19, disponible sur le site <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/>. Voir aussi les chapitres 2 et 3 du présent ouvrage.
- ¹¹ Pour plus de détails sur le principe de précaution, voir Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), *Environmental Aspects of Integrated Flood Management* et *Aspects écologiques de la gestion intégrée des crues* (versions anglaise et française en préparation), Genève, 2006.
- ¹² CEE-ONU, voir *supra* note 2, par. 13(c).
- ¹³ Voir Salter, J. et Howsam, P., «The Precautionary Principle and the Law on Risk», Cranfield University Policy and Legislation Unit, 2002, 2, disponible sur le site <http://www.cranfield.ac.uk/cuplu/papers.htm>. Voir également Sands, P., *Principles of International Environmental Law*, vol.I, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 208-213 pour une discussion approfondie. Une approche fondée sur le principe de précaution vaut également pour la protection de la vie humaine ou des biens.
- ¹⁴ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992 (entrée en vigueur le 21 mars 1994), document A/AC.237/18.
- ¹⁵ Voir, par exemple, les paragraphes 26 et 66 du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement, Johannesburg, 26 août-4 septembre 2002 (document A/CONF.199/20) (<http://www.un.org/french/events/wssd/index.html>). Pour plus de renseignements sur la GIRE, voir aussi Partenariat mondial pour l'eau, *Integrated Water Resources Management*, TAC Background Paper N° 4, Stockholm, Global Water Partnership Secretariat, 2000, disponible sur le site www.gwpforum.org.
- ¹⁶ Voir APFM (*supra* note 1), p. 11 et suiv. Voir également CEE-ONU (*supra* note 2) et la Communication de la Commission européenne sur la gestion des risques de crues et la prévention des inondations, la protection contre les inondations et l'atténuation de leurs effets (COM(2004) 472 final), disponible sur le site <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/>.

¹⁷ Voir le National Water Act No. 36 de 1998, disponible sur le site du Ministère sud-africain des eaux et forêts <http://www.dwaf.gov.za/Documents/Publications/NWAGuide.asp>.

¹⁸ Voir, par exemple, le Water Act 2000 du Queensland (tel qu'amendé) sur le site du Gouvernement du Queensland <http://www.qld.gov.au>.

¹⁹ Directive 2000/60/EC du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 327, 22/12/2000, p. 1-72.

²⁰ Voir, par exemple, la section 26 du Disaster Management Act de 2002 d'Afrique du Sud (disponible sur le site http://sandmc.pwv.gov.za/WebDocuments/disaster_management_act.pdf) qui traite des inondations dans le cadre d'autres catastrophes. L'ampleur de la catastrophe, que ce soit au niveau local, provincial ou national, est déterminée pour l'essentiel par un Centre national spécialisé dans la gestion des catastrophes (sect. 23) qui remplit un rôle de coordination et de collecte des informations s'agissant des interventions et des mesures à prendre en cas de catastrophe (voir aussi la section 49 qui prévoit que les centres municipaux de gestion des catastrophes déterminent dans un premier temps si une catastrophe se produit ou est sur le point de se produire). En cas de sinistre, quel que soit son niveau, les autorités compétentes peuvent recourir à des mesures d'urgence spécifiques afin de faire face à la situation (sect. 27, 41 et 55). La compétence des pouvoirs publics en la matière dépend de la gravité de la situation: l'administration centrale assume l'entière responsabilité des événements d'ampleur nationale (sect. 26), les autorités provinciales et municipales étant chargées des catastrophes survenant aux niveaux provincial et local (sect. 40 et sect. 54).

²¹ Le principe de subsidiarité établit que les questions doivent être traitées par les autorités compétentes à l'échelon le plus bas.

²² Voir aussi Sanbongi, K., *Legislative Arrangements for Flood Management in Japan*, étude de cas établie pour le Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), Genève, 2006.

²³ Voir Petrascheck, A., *From flood defence to flood management : Legal and institutional aspects of Swiss flood management*, étude de cas établie pour le Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), Genève, 2006.

²⁴ Directive 2001/42/EC du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 197, 21/07/2001, p. 30-37.

²⁵ Voir «Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland) Regulations 2004 N° 258», notamment les articles 8, 11 et 13; les critères auxquels le plan ou le programme doit être comparé figurent à l'Annexe 1 (www.hms.gov.uk).

²⁶ *Ibid.*, art. 5.

²⁷ *Ibid.*, voir par exemple l'article 18.

²⁸ Voir *supra* note 20. Ces instances de coordination existent également en Suisse au niveau cantonal (voir Petrascheck, *op. cit.*, *supra* note 23).

²⁹ Voir *supra* note 20, sect. 4.

³⁰ *Ibid.*, sect. 5.

³¹ Ce cadre doit présenter un plan détaillé qui assure la coordination de tous les aspects de la gestion des catastrophes, notamment la prévention et l'atténuation des effets (*Ibid.*, sect. 7).

³² *Ibid.*, sect. 5.

³³ Voir par exemple Makino, T. et Funaki, Y., «The Linkages between Climate Change, Flooding and Landslides, and Agriculture: an Overview», 42, in *Agriculture and Land Conservation: Developing Indicators for Policy Analysis*, Actes d'une réunion d'experts OCDE/Japon, Kyoto, mai 2003.

³⁴ Par exemple au Royaume-Uni, *Scottish Planning Policy 7: Planning and Flooding*, Scottish Executive, février 2004 (<http://www.scotland.gov.uk/library5/planning/spp7.pdf>). Il faut néanmoins remarquer que bien que ce document ne soit pas contraignant, les grandes orientations qu'il prescrit sont considérées comme des impératifs.

³⁵ Voir, par exemple, Uijterlinde, R., Janssen et Figueres, C. (dir.), *Success factors in self-financing local water management — A contribution to the third World Water Forum (Japan, 2003)*, La Haye, Unie van Waterschappen — Association néerlandaise des Conseils de l'eau, 2003.

³⁶ Ce programme, le National Flood Insurance Program (NFIP), a été créé par le National Flood Insurance Act de 1968. Pour plus de détails concernant la teneur et l'exécution de ce programme, on consultera la section Mitigation and Flood Insurance de l'agence américaine Federal Emergency Management Agency (FEMA) (<http://www.fema.gov/>).

³⁷ Pour plus de détails sur le système en vigueur aux États-Unis, voir par exemple Flynn, M.T., «Using the National Flood Insurance Program and the Coastal Barrier Resource Act as Models for Legal Frameworks for Watershed and Coastal Regulation/Protection», Actes de la conférence IWLRI/AWRA intitulée Good Water Governance for People and Nature: What Role for Law, Institutions, Science and Finance, Dundee, août 2004. Les Suisses ont adopté une méthode légèrement différente: ils exigent que les assurances obligatoires en matière de biens soient souscrites auprès de compagnies d'assurances appartenant aux cantons et non pas auprès des compagnies d'assurances commerciales (voir Petrascheck, *op. cit.*, *supra* note 23).

³⁸ Voir, par exemple, l'article «Changes are sought in flood insurance», *New York Times*, 26 janvier 2006 (<http://www.nytimes.com/>).

³⁹ «Annual Review: Natural Catastrophes 2002, Munich Re, 2003», cité dans Paklina, N., *Flood Insurance*, Paris OCDE, 2003 (<http://www.oecd.org>).

⁴⁰ Le secteur n'est pas très actif dans les pays en développement: la Swiss Re, par exemple, n'a réalisé en 2003 que 10,68 % de son chiffre d'affaires dans ce qu'elle décrit comme les marchés émergents (à savoir Amérique latine, Europe centrale et orientale, Asie du Sud-Est, Moyen-Orient et Asie centrale, Afrique). Pour plus de détails, voir «Premium volume 2003 by continents and organisations» (<http://www.swissre.com>).

⁴¹ Voir, par exemple, pour l'Écosse, Scottish Executive, *Code of Good Practice for the Prevention of Environmental Pollution from Agricultural Activity* (PEPFAA), 2005 (<http://www.scotland.gov.uk>). Voir aussi, pour le Royaume-Uni, un texte plus complet, le *Code of Good Agricultural Practice for the Protection of Water*, Ministry of Agriculture, Farming and Fisheries, 1998, disponible sur le site <http://www.defra.gov.uk> du Département britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA).

⁴² Voir par exemple les conditions du Plan général de défense contre les inondations de Serbie, qui oblige certaines autorités à remettre des rapports à leurs supérieurs; il ne prévoit toutefois pas d'intégrer les conclusions de ces rapports dans la planification future. Ce Plan général est exposé dans Bogdanovic, S., *Protection against the detrimental effects of waters: The legal system of Serbia*, étude de cas établie pour le Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), Genève, 2006.

⁴³ Ce que prévoit la loi en Afrique du Sud (voir *supra* note 20 pour plus de détails).

⁴⁴ Pour plus de renseignements, voir ci-après le chapitre 4 Droits, pouvoirs et obligations.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Par exemple, un système d'alerte automatique par téléphone permet de prévenir les propriétaires fonciers dans les zones menacées par une crue imminente. L'organisme chargé des annonces de crues, l'Agence de l'environnement par exemple, est simplement tenue, sous certaines conditions, de prendre des mesures raisonnables et applicables à cet effet, la méthode pour ce faire n'étant pas indiquée. Voir Howarth, W., *Flood Defence Law*, Shaw & Sons Ltd., Crayford (Kent), Angleterre, 2002, p. 459 et 465. Voir aussi, à la page 457, une analyse des problèmes que peuvent soulever les annonces de crues directes: Howarth cite l'exemple où seuls les propriétaires des zones qualifiées de zones à risque élevé ont été avertis alors que la majorité de ceux qui ont été touchés par les crues ne se trouvaient pas dans ces zones. Il s'agit alors d'un problème plus vaste: la fiabilité des cartes d'exposition aux risques de crues.

⁴⁷ Voir, par exemple, l'article 145 du National Water Act no. 36 de 1998 d'Afrique du Sud pour ce qui est des obligations générales que doivent remplir les institutions de gestion de l'eau afin de diffuser les informations sur les risques de crues (http://www.dwaf.gov.za/Documents/legislature/nw_act/NWA.doc).

⁴⁸ Meteorological Service Law (Loi N°165), 2 juin 1952.

⁴⁹ Par exemple, en Asie centrale, le Centre d'information scientifique de la Commission inter-États de coordination de l'eau (Interstate Commission for Water Coordination) (<http://www.icwc-aral.uz/>). Autre exemple, la Commission internationale pour l'hydrologie du Rhin (CHR) (<http://www.chr-khr.org>).

⁵⁰ Voir, par exemple, Vis, M. *et al.* «Resilience Strategies for flood risk management in the Netherlands», *Intl. J. River Basin Management*, vol. 1, N° 1, 2003, 33. Cela dit, l'estimation des risques doit tenir compte à la fois des facteurs environnementaux et sociaux. Voir aussi Royaume-Uni, Department for Environment, Flood and Rural Affairs, *Making Space for Water — Developing a New Government Strategy for Flood and Coastal Erosion Risk Management in England*, juillet 2004, par. 4.7 à 10 (<http://www.defra.gov.uk>).

⁵¹ Voir Agence européenne de l'environnement, «Mapping the impacts of recent natural disasters and technological accidents in Europe», Copenhague, 2003, p. 8.

⁵² Directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 077, 27/03/1996, p. 20-28. L'article 1 définit au sens large une base de données comme un recueil d'œuvres, de données ou d'autres éléments indépendants, disposés de manière systématique ou méthodique et individuellement accessibles par des moyens électroniques ou d'une autre manière.

⁵³ Des bases qui sont «non originales» sont des bases de données qui, tout en n'étant pas originales ou n'étant pas le résultat de la créativité, demandent, afin d'être créées, du temps et un financement non négligeables.

⁵⁴ Voir par exemple OMPI, Comité permanent du droit d'auteur et des droits connexes, huitième session, 4-8 novembre 2002, «Synthèse de la législation en vigueur concernant la propriété intellectuelle relative aux bases de données non originales» (SCCR/8/3) (http://www.wipo.int/documents/fr/meetings/2002/sccr/doc/sccr_8_3.doc).

⁵⁵ Pour un examen plus approfondi de cet aspect, voir Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), *Social Aspects and Stakeholder Involvement in Integrated Flood Management* et *Gestion intégrée des crues: aspects sociaux et participation des parties prenantes* (versions anglaise et française en préparation), Genève, 2006.

⁵⁶ Le degré de protection offert par ces ouvrages sera en principe précisé par la méthode indiquée plus haut (voir ci-dessus la section 1.1 Intégration des processus de planification).

⁵⁷ En Angleterre et aux Pays de Galles, le directeur de l'Agence de l'environnement a déclaré que «si on peut prendre des précautions pour réduire le risque, il faut le faire. Ignorer le risque n'est pas un moyen de défense, c'est illusoire...Comme en témoignent les récents événements survenus en Europe et dans le reste du monde, aucun pays ne peut garantir une protection absolue contre les forces de la nature. En plus des mesures que nous prenons, c'est à chacun d'entre nous de réagir», Barbara Young, 2002, cité dans Crichton, D., *Flood Risk and Insurance in England and Wales*, Benfield Hazard Research Centre Technical Paper No. 1, mars 2005, p. 52 (<http://www.benfieldhrc.org>).

⁵⁸ L'un des exemples les plus frappants de cette apathie liée à un sentiment de protection est celui de Grafton (Australie) en 2001; pour des renseignements complémentaires, voir Crichton, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁹ C'est notamment le cas lorsque la franchise fixée par les assureurs est très élevée. D'après Crichton, les propriétaires fonciers se sentiraient beaucoup plus concernés par leurs propres risques de dégâts liés aux crues si les compagnies d'assurances instauraient une «franchise négative» récompensant ceux qui ont pris de véritables mesures pour limiter les dégâts (*op. cit.*, p. 64-65). C'est le même principe qui est appliqué aux États-Unis dans le cadre du National Flood Insurance Program (voir *supra* note 36).

⁶⁰ Par exemple, les États qui appliquent la Convention d'Aarhus de 1998 de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (voir *infra* note 109) peuvent approuver des textes législatifs à cette fin, vu qu'elle donne un cadre général de droits, pouvoirs et obligations s'agissant du public et des autorités publiques.

⁶¹ Voir Prasad, K., *Manual on community approach to flood management in India*, Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), Genève, 2005. Disponible aussi sur le site http://www.apfm.info/pdf/pilot_projects/manual_india.pdf.

⁶² Pour plus de renseignements, voir le site de l'Institution (en anglais) <http://www.thw.de/english/> (consulté le 21 novembre 2005).

⁶³ Voir, par exemple, Bogdanovic, *op. cit.* (*supra* note 42); en Serbie, les droits des propriétaires fonciers sont limités, de façon spécifique, compte tenu du droit d'accès des autorités, par exemple. Voir aussi la loi indienne de 1876 concernant l'irrigation au Bengale (*Bengal Irrigation Act 1876*) qui contient des dispositions autorisant l'accès des responsables des canaux à des propriétés privées, ainsi que les devoirs et obligations qui incombent à ces responsables de dédommager les propriétaires pour tout dégât résultant de ce droit d'accès; cette loi fait l'objet de la sous-section 3.1 de l'étude de cas établie par K. Prasad pour le Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM) intitulée *Legal and regulatory framework for flood management in India*, Genève, 2006.

⁶⁴ Voir, par exemple, deux lois indiennes, The Assam Land (Requisition and Acquisition) Act 1964 et The Nagaland Land (Requisition and Acquisition) Act 1965, in Prasad, *op. cit.* (*supra* note 63), sous-section 3.2.

⁶⁵ Notamment le droit de construire des structures d'atténuation des effets des inondations ou le droit de détruire des structures existantes qui nuisent à la gestion des crues du cours d'eau dans son ensemble.

⁶⁶ Pour un examen approfondi de cette question en ce qui concerne l'expérience anglaise, voir Howarth, *op. cit.* (*supra* note 46), p. 462-466.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 44.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 46.

⁶⁹ *Ibid.* Voir toutefois *ibid.* aux pages 46 à 51 pour un examen plus approfondi des complexités qui sont liées à cette question et la mise en balance des droits des riverains qui est nécessaire pour déterminer si les ouvrages de défense contre les inondations sont raisonnables ou non. Voir également The Law Society of Scotland, *The Laws of Scotland: The Stair Memorial Encyclopaedia*, vol. 25, Edimbourg, 1989, par. 324.

⁷⁰ Voir toutefois la loi indienne de 1948, United Provinces Acquisition of Property (Flood Relief) Act, citée dans Prasad, *op. cit.* (*supra* note 63), à la sous-section 3.2 Requisition and speedy acquisition of land for flood control, où les décisions des autorités ne sont pas susceptibles de recours, sous réserve de respect des normes générales de comportement imposées à ces autorités publiques.

⁷¹ Giordano, M.A. et Wolf, A.T., «The World's International Freshwater Agreements: Historical Developments and Future Opportunities» in UNEP et al., *Atlas of International Freshwater Agreements 1*, PNUE, Nairobi, 2002 (<http://www.transboundarywaters.orst.edu>) (consulté le 24 novembre 2004). De façon plus générale, voir Wolf, A.T. et al., «International River Basins of the World», *International Journal of Water Resources Development*, vol. 15, No. 4, 1999.

⁷² Un «cours d'eau international» s'entend d'un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines dont des parties sont situées dans différents États. Voir l'article 2 de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 21 mai 1997 (pas encore en vigueur) (voir document A/51/869 du 14 mai 1997).

⁷³ D'après les estimations, 2,3 milliards de personnes (41 % de la population mondiale) vivent dans des bassins fluviaux sous pression (Revenga, C. et al., «Pilot Analysis of Global Ecosystems: Freshwater Ecosystems», Washington D.C., World Resources Institute, 2000, p. 11). Entre 1900 et 1995, la demande mondiale en eau a été multipliée par six, sous l'effet principalement de la croissance démographique; voir Commission du développement durable, cinquième session, New York, 1997, «Inventaire exhaustif des ressources mondiales en eau douce» (document E/CN.17/1997/9, par. 42) (http://www.un.org/esa/sustdev/documents/docs_csd5.htm) (consulté le 24 novembre 2004).

⁷⁴ De manière générale, voir McCaffrey, S.C., «Water Disputes Defined: Characteristics and Trends for Resolving Them», in Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage (dir.), *Resolution of International Water Disputes*, La Haye, Kluwer Law International, 2003, p. 49. Voir aussi Wolf, A.T., «Conflict and Cooperation over International Waterways», 1, *Water Policy*, 251, 1998.

⁷⁵ Voir APFM (*supra* note 1), p. 12.

⁷⁶ De manière générale, voir Bourne, C.B., «The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law», in Wouters, P.K. (dir.), *International Water Law – Selected Writings of Professor Charles B. Bourne*, La Haye, Kluwer Law International, 1997, p. 233-285.

⁷⁷ Voir <http://untreaty.un.org/ilc/ilcintro.htm>.

⁷⁸ Voir «Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, *Annuaire de la Commission du droit international 1994*, vol. II (2^e partie), p. 88.

⁷⁹ Voir <http://www.idi-iiil.org/> (consulté le 28 novembre 2004).

⁸⁰ Voir APFM (*supra* note 1), p. 18.

⁸¹ L'article 20 dispose que «les États du cours d'eau, séparément et, s'il y a lieu, conjointement, protègent et préservent les écosystèmes des cours d'eau internationaux».

⁸² Règles d'Helsinki sur l'utilisation des eaux des fleuves internationaux, Rapport de la cinquante-deuxième Conférence de l'Association de droit international [texte anglais uniquement], Helsinki, 1966, in Bogdanovic, S., *International Law of Water Resources*, La Haye, Kluwer Law International, 2001, p. 99. Voir aussi le site de l'ADI http://www.ila_hq.org voir également http://www.internationalwaterlaw.org/IntlDocs/Helsinki_Rules.htm.

⁸³ *Ibid.*, article II.

⁸⁴ Convention pour la protection du Rhin, signée à Berne le 12 avril 1999 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003) (<http://www.iks.org>). Voir aussi l'article 1b) de la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable des eaux des bassins fluviaux luso-espagnols, 20 novembre 1998 (entrée en vigueur le 31 janvier 2000) (consulté le 18 novembre 2004 sur le site <http://faolex.fao.org/faolex/index.htm>). Voir aussi l'article 1 1) du Protocole sur les systèmes de cours d'eau partagés dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), 28 août 1995 (entrée en vigueur le 29 septembre 1998) (consulté le 18 novembre 2004 sur le site http://www.dundee.ac.uk/law/iwlr/research_Documents_International.html). Voir enfin l'Accord de coopération pour le développement durable du Bassin du Mékong, 5 avril 1995 (entrée en vigueur le 5 avril 1995), *International Legal Materials* 34, 864 (1995) et http://www.mrcmekong.org/mekong_program.htm.

⁸⁵ Le commentaire du projet d'articles de la Commission du droit international de 1994 en ce qui concerne l'article 5 conclut que: «L'étude de tous les éléments de preuve que l'on peut tirer de la pratique générale des États, acceptée comme étant le droit, en ce qui concerne les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation – dispositions conventionnelles, positions adoptées par les États dans certains différends, décisions des juridictions et des tribunaux internationaux, règles de droit élaborées par des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux, opinions de spécialistes et décisions des tribunaux internes dans des affaires analogues – révèle que la doctrine de l'utilisation équitable est très largement admise comme une règle générale de droit applicable à la détermination des droits et des obligations des États dans ce domaine.» in Rapport de la CDI (*supra* note 78).

⁸⁶ Voir IWLR, «Legal Assesment Model», Dundee, mars 2003 (<http://www.dundee.ac.uk/law/iwlr>) (consulté le 20 novembre 2004).

⁸⁷ Voir le commentaire des Règles d'Helsinki, p. 104. Le commentaire de la CDI de 1994 (voir *supra* note 78) indique que «parvenir à ce résultat optimal ne signifie pas parvenir à l'utilisation "maximale", à l'utilisation techniquement la plus rationnelle ou à l'utilisation financière la plus avantageuse, et signifie bien moins encore s'assurer des profits immédiats au prix de pertes à long terme. Cela ne signifie pas non plus que l'État qui a les moyens de pratiquer l'utilisation la plus rationnelle du cours d'eau – que ce soit au sens économique, ou parce qu'il évite le gaspillage, ou dans tout autre sens – doit avoir la priorité en matière d'utilisation. Cela signifie que les États du cours d'eau s'assurent tous le maximum d'avantages possible et répondent le mieux possible à tous leurs besoins tout en réduisant au minimum les dommages causés à chacun d'entre eux et la part non satisfaite de leurs besoins».

⁸⁸ «Commentaire du Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses», Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquantième session, *Annuaire de la Commission du droit international* 1998, vol. II (2^e partie), p. 26 (document A/53/10).

⁸⁹ Voir aussi l'article 3 du Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, CDI, *op. cit. supra*.

⁹⁰ «Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement», *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* (document A/CONF.151/26, Vol.I), 1992.

⁹¹ Banque asiatique de développement, «Technical Assistance for Support for the Mekong River Commission Flood Management Programme», décembre 2003, disponible sur le site http://www.adb.org/Documents/TARs/REG/tar_stu_37149.pdf (consulté le 18 novembre 2004).

⁹² CDI, Commentaire du Projet d'articles, 1994 (*supra* note 78).

⁹³ Accord entre la Belgique et le Royaume-Uni concernant les droits sur les cours d'eau à la frontière entre le Tanganyika et le Ruanda-Urundi, art. 30, 22 novembre 1934 (entrée en vigueur le 19 mai 1934), Société des Nations, *Recueil des Traités*, Vol. CXC, 104.

⁹⁴ La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, juin 1972) contribua largement à faire prendre conscience des problèmes d'environnement au niveau mondial. Elle devait servir de moyen concret d'encourager l'action, et de fournir des orientations, [...] dans le but d'améliorer l'environnement et de remédier et d'empêcher qu'il y soit porté atteinte (Décision de réunir une conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, résolution 2398 (XXIII) de l'Assemblée générale, 3 décembre 1968 et résolution 2581 (XXIV) de l'Assemblée générale, 15 décembre 1969 (document A/CONF.48/14/Rev.1).

⁹⁵ Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar), 2 février 1971 (entrée en vigueur le 21 décembre 1975) (<http://www.ramsar.org>) et Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 996, 245.

⁹⁶ Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 16 novembre 1972 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, 243.

⁹⁷ Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki), 17 mars 1992 (entrée en vigueur le 6 octobre 1996) (<http://www.unece.org/env/water/pdfwaterconf-pdf>).

⁹⁸ Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992 (entrée en vigueur le 29 décembre 1992) (<http://www.biodiv.org/convention/default.shtml>).

⁹⁹ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992 (entrée en vigueur le 24 mars 1994) (document A/AC.237/18).

¹⁰⁰ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, 14 octobre 1994 (entrée en vigueur le 14 octobre 1994) (<http://uncdd.int>) et Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1954, 3 (1994).

¹⁰¹ Tanzi, A. et Arcari, M. *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses – A framework for sharing*. La Haye, Kluwer Law International, 2001, p. 195.

¹⁰² Voir l'article 6 de la Convention d'Helsinki de 1992 (*supra* note 97); l'article 4 de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale (*supra* note 95); l'article 13 de l'Accord entre le Portugal, le Mozambique et l'Afrique du Sud relatif au Projet Cahora Bassa, 2 mai 1984 (<http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b0i.htm>) (consulté le 12 juin 2003); l'article 3 de l'Accord entre le Niger et le Nigéria concernant le partage équitable en matière de développement, de conservation et d'utilisation de leurs ressources communes en eau, 18 juillet 1990 (<http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm>) (consulté le 12 juin 2003); l'article II(2) de la Convention portant création de l'organisation des pêches du Lac Victoria, 30 juin 1994 (entrée en vigueur le 24 mai 1996), *International Legal Materials*, 36, 667 (1997); l'article VI du Traité entre l'Inde et le Pakistan concernant l'utilisation des eaux de l'Indus, 19 septembre 1960 (entrée en vigueur le 1^{er} avril 1960), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 419, 125 (1960); l'article 5 a) du Traité sur l'établissement et le fonctionnement de la Commission mixte sur l'eau entre le Swaziland et l'Afrique du Sud, 12 mars 1992 (<http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm>) (consulté le 12 juin 2003); l'article 4-5 de la Convention de 1998 sur les eaux des bassins fluviaux luso-espagnols (*supra* note 84); l'article 9(j) du Traité entre les États-Unis et le Mexique concernant l'utilisation des eaux du Colorado, du Tijuana et du Rio Grande (Rio Bravo) de Fort Quitman (Texas) au Golfe du Mexique, 3 février 1944 (entrée en vigueur le 8 novembre 1945) (<http://www.internationalwaterlaw.org>) (consulté le 12 juin 2003); l'article VI de l'Accord de 1997 entre le Bangladesh et l'Inde sur le partage des eaux du Gange à Farakka, 5 novembre 1977 (entrée en vigueur le 5 novembre 1977), *International Legal Materials*, 17, 103 (1978).

¹⁰³ Procédures relatives au partage et à l'échange de données et d'informations, 1^{er} novembre 2001 (entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2001) (<http://www.mrcmekong.org>) (consulté le 16 octobre 2003).

¹⁰⁴ McCaffrey, S.C., «Sixième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation» *Annuaire de la Commission du droit international 1990*, vol. II (1^{ère} partie), p. 45, par. 7 (document A/CN.4/427 et Add. 1).

¹⁰⁵ Voir l'Accord de coopération de 1995 pour le Bassin du Mékong (*supra* note 84). Voir aussi l'Accord entre les Gouvernements de l'Angola, du Botswana et de Namibie portant création de la Commission permanente du bassin de l'Okavango (OKACOM), 16 septembre 1994 (<http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm>) (consulté le 12 juin 2003); la Partie III de la Convention de coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube, 29 juin 1994 (entrée en vigueur le 22 octobre 1998), (http://www.dundee.ac.uk/law/iwlr/Research_Documents_International.html) (consulté le 13 juin 2003); la Convention relative à la Commission internationale pour la protection de l'Elbe, 8 octobre 1990 (entrée en vigueur le 13 août 1993) (http://www.europa.eu.int/eur_lex/fr/lif/reg/fr_register_15102020.html); la Convention et statuts relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad, 22 mai 1964 (entrée en vigueur le 15 septembre 1964) (http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_National.html) (consulté le 18 novembre 2004). Voir également Burchi, S., & Spreij, M., *Institutions for International Freshwater Management*, UNESCO PC-CP Series (<http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/institutions.html>) (consulté le 20 novembre 2004); voir enfin Association de droit international, «Administration of International Water Resources», rapport de la cinquante-septième Conférence de l'ADI, Madrid, 1976, in Bogdanovic, *op. cit.*, *supra* note 82, p. 245 (voir aussi le site de l'ADI <http://www.ila-hq.org>).

¹⁰⁶ Convention d'Helsinki de 1992 (*supra* note 97).

107 Article 4(2) du Protocole SADC révisé en 2000 (*supra* note 84).

108 Article 16(1) de la Convention d'Helsinki de 1992 (*supra* note 97). Voir aussi l'article 14 de la Directive-cadre sur l'eau 2000/60/EC de l'Union européenne (*supra* note 19); l'article 14 de la Convention de 1994 sur le Danube (*supra* note 105), ainsi que l'article 6 de la Convention de 1998 sur les eaux des bassins fluviaux luso-espagnols (*supra* note 84).

109 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus) (entrée en vigueur le 30 octobre 2001) (<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>). L'article 1 se lit comme suit:

«Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.»

110 Article 5(i) du Protocole sur l'eau et la santé à la Convention d'Helsinki de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, Londres, 17 juin 1999 (pas encore en vigueur) (<http://www.unece.org/env/documents/2000/wat/mp.wat.2000.1.f.pdf>).

111 Accord de coopération entre l'Estonie et la Fédération de Russie pour la protection et l'utilisation durable des eaux transfrontières, 20 août 1997 (http://envir.ee/jc/eng/ev_piiriveekogud_eng.php) (consulté le 18 novembre 2004).

112 Article 14(4) de la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne (*supra* note 19). Voir aussi l'article 14 de la Convention de 1999 pour la protection du Rhin (*supra* note 84) et l'article 6(1) du Protocole sur l'eau et la santé (*supra* note 110).

113 La Charte des Nations Unies dispose en son Article 2, par. 3 que «les Membres règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger». De même, l'article 33, par. 1 de la Convention de 1997 sur les cours d'eau de l'ONU (*supra* note 72), prévoit que «en cas de différend entre deux ou plusieurs Parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention, les Parties intéressées, en l'absence d'un accord applicable entre elles, s'efforcent de résoudre le différend par des moyens pacifiques».

114 Voir Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage (dir.), *Resolution of International Water Disputes*, La Haye, Kluwer Law International, 2003, 49.

115 Voir par exemple la décision de la Cour internationale de justice dans l'affaire concernant le Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie), 25 septembre 1997.

116 FAO, *Water lex* (<http://faolex.fao.org/waterlex>) (consulté le 24 novembre 2004). Voir aussi Teclaff, L.A., *The River Basin in History and Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1967; Wescoat, Jr., J.L., «Main Currents in Early Multilateral Water Treaties: A Historical-Geographic Perspective, 1648-1948», 7, *Colo. J.Int'l L. & Pol'y*, 39, 1996.

117 CDI, Commentaire du Projet d'articles, 1994 (*supra* note 78).

118 *Ibid.*

119 Fischer, G., *International Disaster Response Law*, janvier 2003 (<http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl>) (consulté le 2 février 2005), p. 5-7.

120 Convention d'Helsinki de 1992 (*supra* note 97).

121 ONU-CEE, *Projet de directives*, *op. cit.* (*supra* note 2).

122 *Ibid.*, «Possible options to further develop and strengthen a common framework for flood protection, prevention and mitigation» Doc. MP.WAT/SEM.3/2004/5 [English only], 27 mai 2004, disponible en anglais seulement sur le site <http://www.unece.org/env/documents/2004/wat/sem.3/mp.wat.sem.3.2004.5e.pdf> (consulté le 11 avril 2005). Voir aussi *ibid.*, «Rapport de la première réunion du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau» (MP.WAT/WG.1/2004/2, 7 février 2005) (<http://www.unece.org/env/documents/2004/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.20042.f.pdf>).

123 La proposition comporte un nombre limité d'éléments, à savoir l'évaluation préliminaire des risques de crues, l'établissement de cartes des crues et des plans de gestion des risques de crues. Pour plus amples de renseignements, voir http://europa.eu.int/comm/environment/water/flood_risk/ (consulté le 23 janvier 2006).

124 Voir *supra* note 84.

¹²⁵ Commission internationale pour la protection du Rhin, «Plan d'action contre les inondations», 22 janvier 1998 (<http://www.iksr.org/>) (consulté le 11 avril 2005).

¹²⁶ Voir *supra* note 105.

¹²⁷ Voir *supra* note 84 *in fine*.

¹²⁸ Le Programme de gestion des crues et d'atténuation de leurs effets de la Commission du Bassin du Mékong a été approuvé en octobre 2002 (<http://mrcmekong.org>) (consulté le 20 novembre 2004).

¹²⁹ Convention concernant les mesures à prendre pour prévenir les inondations et régulariser le régime des eaux du Prut, 25 décembre 1952 (<http://www.faolex.fao.org/waterlex/>) (consulté le 24 novembre 2004).

¹³⁰ Échange de notes entre les États-Unis et le Canada concernant le niveau du Lac Memphremagog, 20 septembre et 6 novembre 1935 (<http://faolex.fao.org/waterlex/>) (consulté le 24 novembre 2004).

¹³¹ Accord entre les États-Unis et le Canada concernant la lutte contre les inondations du Fleuve Red, 30 août 1988 (<http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html>) (consulté le 24 novembre 2004). Voir aussi les trois instruments suivants disponibles sur le site <http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html> consulté le 24 novembre 2004: Traité entre la Suisse et l'Autriche pour la régularisation du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance, 10 avril 1954, Accord entre les Gouvernements de la France, la République fédérale allemande et du Luxembourg sur les annonces de crues pour le bassin versant de la Moselle, 1^{er} octobre 1987 et Accord entre l'Allemagne et la Pologne concernant une administration commune des digues dans la plaine Manwerder, 27 janvier 1923. Voir également les cinq instruments suivants consultés le 24 novembre 2004 sur le site de la FAO <http://faolex.fao.org/waterlex/>: Convention entre l'URSS et la Hongrie concernant les mesures à prendre en vue de prévenir les inondations et de régulariser le régime des eaux dans la zone de la rivière frontalière Tisza, 9 juin 1950; Convention entre l'Italie et la Suisse concernant la régularisation du lac de Lugano, 17 septembre 1925; Accord entre les États-Unis et le Canada visant à réguler le niveau du Lake of the Woods, 24 février 1925; Convention entre les États-Unis et le Canada prévoyant des mesures d'urgence de régularisation du niveau du lac Rainy, 15 septembre 1938, et Accord entre le Canada et les États-Unis relatif à l'approvisionnement en eau et à la lutte contre les inondations dans le bassin de la Souris, 26 octobre 1989.

¹³² Article 10(1) de l'Accord provisoire tripartite entre le Mozambique, l'Afrique du Sud et le Swaziland en vue de la coopération et l'utilisation durable des ressources hydriques des cours d'eau Incomati et Maputo, 29 août 2002 (pas encore en vigueur) (http://www.dundee.ac.uk/law/iwlr/Research_Documents_National.html) (consulté le 18 novembre 2004).

¹³³ Voir *supra* note 84.

¹³⁴ Article 7 de l'Accord entre le Kazakhstan et le Kirghizistan sur l'utilisation des installations hydrauliques transfrontières des fleuves Chu et Talas, 21 janvier 2000 (http://www.dundee.ac.uk/law/iwlr/Research_Documents_International.html) (consulté le 18 novembre 2004). Voir aussi l'Accord de coopération entre le Kazakhstan et la Chine concernant l'utilisation et la protection des rivières transfrontières, 12 septembre 2001, ainsi que l'Accord-cadre sur le bassin fluvial Sava, tous les deux consultés le 18 novembre 2004 sur le site de l'ILWRI http://www.dundee.ac.uk/law/iwlr/Research_Documents_International.html.

¹³⁵ Pour un examen détaillé des mesures liées aux inondations figurant dans les accords internationaux sur les cours d'eau, voir Bogdanovic, *op. cit.* (*supra* note 82), p.152-198.

¹³⁶ Article 4(8)(2) du Traité entre l'Inde et le Pakistan concernant l'utilisation des eaux de l'Indus, 19 septembre 1960 (entré en vigueur le 1^{er} avril 1960), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 419. Voir aussi les articles 12(d) et 17(1) du Traité entre les États-Unis et le Mexique concernant l'utilisation des eaux du Colorado, du Tijuana et du Rio Grande (Rio Bravo) de Fort Quitman, Texas, au golfe du Mexique, 3 février 1944, l'Annexe A, sect. 2(2) du Traité entre les États-Unis et le Canada relatif à la mise en valeur concertée des ressources en eau du bassin du fleuve Columbia, 31 janvier 1931, et l'article 17 du Traité avec annexes et protocoles entre l'URSS et l'Afghanistan concernant des frontières étatiques soviéto-afghanes, 18 janvier 1958, ces trois textes ayant été consultés le 18 novembre 2004 sur le site de l'ILWRI donné à la note 134 ci-dessus. Voir enfin l'article 3 de l'Accord entre la Pologne et l'URSS concernant l'utilisation des ressources hydriques dans les eaux frontalières, 17 juillet 1964 (<http://faolex.fao.org/waterlex/>) (consulté le 24 novembre 2004).

¹³⁷ Convention entre la France et la Belgique concernant l'amélioration de la rivière commune Lys entre Deulemont et Menin, 3 février 1982 (<http://faolex.fao.org/waterlex/>) (consulté le 24 novembre 2004). Voir aussi la Convention entre la Suisse et la France concernant la correction de l'Hermance, 3 décembre 1959, et le Traité entre la Suisse et l'Autriche pour la régularisation du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance, 10 avril 1954, consultés également sur le site Waterlex de la FAO.

138 Voir *supra* note 84.

139 Accord entre le Portugal et l'Afrique du Sud réglementant l'utilisation des eaux de la Kunene, 1^{er} juillet 1926, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 70, No. 315.

140 De manière générale, voir Bourne *in* Wouters, *op. cit.* (*supra* note 76).

141 Voir Bogdanovic, *op. cit.* (*supra* note 82), p. 99.

142 Caponera, D.A., *Principles of Water Law and Administration – National and International*, Rotterdam, A.A. Balkema, 1992, p. 195.

143 Les Règles de New York (texte anglais uniquement) figurent dans le rapport de la cinquante-cinquième Conférence de l'Association de droit international, New York, 1972 (Report of the Committee on International Water Resources Law, Part II — Flood Control, p. 43-97). Les parties pertinentes de ce rapport de l'ADI sont reproduites dans: Bogdanovic, *op. cit.* (*supra* note 82), p. 147-197.

144 Règles de New York, art. 3, *in* Bogdanovic, *op. cit.*, p. 151.

145 *Ibid.*, art. 5, *in op. cit.*, p. 181.

146 *Ibid.*, art. 6(1), *in op. cit.*, p. 187.

147 *Ibid.*, art. 6(2), *in op. cit.*, p. 187.

148 *Ibid.*, art. 4, *in op. cit.*, p. 179.

149 *Ibid.*, Comment, *in op. cit.*, p. 190.

150 *Ibid.*, art. 7, *in op. cit.*, p. 189.

151 *Ibid.*, art. 1(1), *in op. cit.*, p. 150.

152 *Ibid.*, art. 1(2), *in op. cit.*, p. 150.

153 UNESCO, *Glossaire international d'hydrologie* [14 langues], P. Hubert (dir.), Paris, UNESCO, 2003 (?), disponible sur le site <http://www.cig.ensmp.fr/~hubert/glu/aglo.htm> (consulté le 11 avril 2005).

154 Règles de Berlin sur les ressources en eau, rapport de la soixante et onzième Conférence de l'ADI, Berlin 2004, disponibles sur le site http://www.ila-hq.org/html/layout_committee.htm (consulté le 28 novembre 2004).

155 Articles 3(9), 3(10) et 34.

156 Les paragraphes 3 et 4 de l'article 34 se lisent comme suit [traduction officielle de l'OMM]:

- «3. Les États élaborent en commun des plans d'urgence pour faire face aux situations prévisibles d'inondations.
4. Outre les plans d'urgence, la coopération en matière de lutte contre les inondations peut, par accord entre les États touchés et, le cas échéant, les organisations internationales, s'exercer notamment dans les domaines suivants:
 - a) Rassemblement et échange des données pertinentes;
 - b) Élaboration de levés, d'enquêtes, d'études et de cartes de plaines inondables, et échange des résultats obtenus;
 - c) Planification et mise au point des mesures pertinentes, notamment gestion des plaines inondables et ouvrages de défense contre les inondations;
 - d) Exécution, application et suivi des mesures de lutte contre les inondations;
 - e) Prévision des crues et communication des avis d'alerte à l'inondation;
 - f) Mise en place ou renforcement de la législation nécessaire et des institutions de nature à atteindre ces objectifs;
 - g) Création d'un service d'information régulier chargé de transmettre les données concernant le niveau des eaux et leur débit.»

157 Voir ADI, Conférence de Berlin, 2004, «Water Resources Committee Report — Dissenting Opinion», 9 août 2004, disponible sur le site <http://www.internationalwaterlaw.org/IntlDocs/ILA%20Berlin%20Rules%20Dissent.html> (consulté le 30 novembre 2004).

BIBLIOGRAPHIE

A. Sources primaires

Textes nationaux

<i>Afrique du Sud</i>	National Water Act, No. 36 1998 South African Disaster Management Act 2002 (http://sandmc.pwv.gov.za)
<i>Allemagne</i>	Loi fédérale sur l'eau, 2002 Loi visant à améliorer la protection contre les inondations, 2005
<i>Australie</i>	Water Act 2000, Queensland
<i>États-Unis d'Amérique</i>	National Flood Insurance Act 1968 National Flood Insurance Reform Act 1994
<i>France</i>	Loi N° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, <i>Journal officiel</i> N° 175, 31 juillet 2003 Décret N° 2005-134 du 15 février 2005 relatif à l'information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers sur les risques naturels et technologiques majeurs, <i>J.O.</i> N° 40, 17 février 2005 Loi N° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, <i>J.O.</i> N° 3, 4 janvier 1992
<i>Inde</i>	Land Acquisition Act and the Nagaland Land (Requisition and Acquisition) Act, 1965 United Provinces Acquisition of Property (Flood Relief) Act, 1948
<i>Japon</i>	Loi relative au Service météorologique (loi N° 165), 2 juin 1952 Loi sur les rivières et les fleuves, 1896
<i>Pays-Bas</i>	Règlement concernant les ouvrages de défense contre les inondations (au titre de la loi sur le Conseil de l'eau, 1992) Loi sur la protection contre les inondations (1995) Loi sur l'administration de l'eau (1900) Loi sur le Conseil de l'eau (1992) Loi sur la gestion de l'eau (1989)
<i>Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord</i>	<i>Angleterre et Pays de Galles:</i> Environment Act 1995 (UK) Water Act 2003 Water Industry Act 1991 Water Resources Act 1991 <i>Écosse:</i> <ul style="list-style-type: none">• Législation: Environment Act 1995 (UK) Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland) Regulations 2004 Flood Prevention (Scotland) Act 1961 Flood Prevention and Drainage (Scotland) Act 1997 Sewerage (Scotland) Act 1968 Water Industry (Scotland) Act 2002 Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003• Directives et principes directeurs: Scottish Planning Policy 7 (SPP7): Planning and Flooding 2004 Planning Advice Note 69 (PAN69): Planning and Building Standards Advice on Flooding 2004 Planning Circular 2/2004: Strategic Environmental Assessment for Development Planning; the Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland) Regulations 2004

Textes de l'Union européenne

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 327, 22/12/2000, p. 1-72.

Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *J.o. des Communautés européennes*, L 197, 21/07/2001, p. 30-37.

Directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données, *J.o. des Communautés européennes*, L 077, 27/03/1996, p. 20-28.

Textes internationaux

• Accords

Accord-cadre sur le bassin fluvial Sava, 3 décembre 2002, <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html> (consulté le 18 novembre 2004).

Accord de 1997 entre le Bangladesh et l'Inde sur le partage des eaux du Gange à Farakka, 5 novembre 1977, 17 *International Legal Materials*, 103 (1978).

Accord de coopération entre l'Estonie et la Fédération de Russie pour la protection et l'utilisation durable des eaux transfrontières, 20 août 1997, <http://www.envir.ee/jc/eng/ev_piiriveekogud_eng.php> (consulté le 18 novembre 2004).

Accord de coopération entre le Kazakhstan et la Chine concernant l'utilisation et la protection des rivières transfrontières, 12 septembre 2001, <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html> (consulté le 18 novembre 2004).

Accord de coopération pour le développement durable du Bassin du Mékong, 5 avril 1995, <http://www.mrcmekong.org/mekong_program.htm>, <<http://www.riob.org/pdf/riob2.pdf>> et *International Legal Materials*, 34, 864 (1995).

Accord entre l'Allemagne et la Pologne concernant une administration commune des digues dans la plaine de Manwerder, 27 janvier 1923, <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/international/DB.html>> (consulté le 24 novembre 2004).

Accord entre la Belgique et le Royaume-Uni concernant les droits sur les cours d'eau à la frontière entre le Tanganyika et le Ruanda-Urundi, 22 novembre 1934, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CXC, 104.

Accord entre le Canada et les États-Unis relatif à l'approvisionnement en eau et à la lutte contre les inondations dans le bassin de la Souris, 26 octobre 1989, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Accord entre les États-Unis et le Canada visant à réguler le niveau du Lake of the Woods, 24 février 1925, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Accord entre les États-Unis et le Canada concernant la lutte contre les inondations du Fleuve Red, 30 août 1988, <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html>> (consulté le 24 novembre 2004).

Accord entre les Gouvernements de l'Angola, du Botswana et de la Namibie portant création de la Commission permanente du bassin de l'Okavango (OKACOM), 16 septembre 1994, <<http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm>> (consulté le 12 juin 2003).

Accord entre les Gouvernements de la France, de la République fédérale d'Allemagne et du Luxembourg sur les annonces de crues pour le bassin versant de la Moselle, 1^{er} octobre 1987, <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html>> (consulté le 24 novembre 2004).

Accord entre le Kazakhstan et le Kirghizistan sur l'utilisation des installations hydrauliques transfrontières des rivières Chu et Talas, 21 janvier 2000, <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html> (consulté le 18 novembre 2004).

Accord entre le Niger et le Nigéria concernant le partage équitable en matière de développement, de conservation, et d'utilisation de leurs ressources communes en eau, 18 juillet 1990, <<http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm>> (consulté le 12 juin 2003).

Accord entre la Pologne et l'Union soviétique concernant l'utilisation des ressources hydriques dans les eaux frontalières, 17 juillet 1964, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Accord entre le Portugal et l'Afrique du Sud réglementant l'utilisation des eaux de la Kunene, 1^{er} juillet 1920, Société des Nations Unies, *Recueil des Traités*, Vol. 70, 315.

Accord entre le Portugal, le Mozambique et l'Afrique du Sud relatif au Projet Cabora Bassa, 2 mai 1984, <<http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b0i.htm>> (consulté le 12 juin 2003).

Accord provisoire tripartite entre le Mozambique, l'Afrique du Sud et le Swaziland en vue de la coopération et de l'utilisation durable des ressources hydriques des cours d'eau Incomati et Maputo, 29 août 2002 (pas encore en vigueur), <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_National.html> (consulté le 18 novembre 2004).

• Conventions

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992 (document A/AC.237/18).

Convention concernant les mesures à prendre pour prévenir les inondations et régulariser le régime des eaux du Prut, 25 décembre 1952, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 16 novembre 1972, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, 243.

Convention de coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube, 29 juin 1994, <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html> (consulté le 13 juin 2003).

Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 21 mai 1997, <<http://www.un.org/french/law/ilc>> (pas encore en vigueur).

Convention entre les États-Unis et le Canada prévoyant des mesures d'urgence de régularisation du niveau du lac Rainy, 15 septembre 1938, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Convention entre la France et la Belgique concernant l'amélioration de la rivière commune Lys entre Deulemont et Menin, 3 février 1982, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Convention entre l'Italie et la Suisse concernant la régularisation du lac de Lugano, 17 septembre 1925, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Convention entre la Suisse et la France concernant la correction de l'Hermance, 3 décembre 1959, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Convention entre l'URSS et la Hongrie concernant les mesures à prendre en vue de prévenir les inondations et de régulariser le régime des eaux dans la zone de la rivière frontalière Tisza, 9 juin 1950, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Convention et statuts relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad, 22 mai 1964, <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_National.html> (consulté le 18 novembre 2004).

Convention portant création de l'Organisation des pêches du Lac Victoria, 30 juin 1994, 36, *International Legal Materials*, 667 (1997).

Convention pour la protection du Rhin, Berne, 12 avril 1999, <<http://www.iks.org>>.

Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar), 2 février 1971, <<http://www.ramsar.org>>.

Convention relative à la Commission internationale pour la protection de l'Elbe, 8 octobre 1990, <http://www.europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/reg/fr_register_15102020.html>.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), 25 juin 1998, <<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>>.

Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable des eaux des bassins fluviaux luso-espagnols, 20 novembre 1998, <<http://faolex.fao.org/faolex/index.htm>> (consulté le 18 novembre 2004).

Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, <<http://www.biodiv.org/convention/default.shtml>>.

Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, 14 octobre 1994, <<http://unccd.int/>> et Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1954, 3 (1994).

Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki), 17 mars 1992, <<http://www.unece.org/env/water/pdf/waterconf.pdf>>.

• **Traités**

Traité avec annexes et protocoles entre l'URSS et l'Afghanistan concernant le régime des frontières étatiques soviéto-afghanes, 18 janvier 1958, <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html> (consulté le 18 novembre 2004).

Traité entre les États-Unis et le Canada relatif à la mise en valeur concertée des ressources en eau du bassin du fleuve Columbia, 31 janvier 1931, <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html> (consulté le 18 novembre 2004).

Traité entre les États-Unis et le Mexique concernant l'utilisation des eaux du Colorado, du Tijuana et du Rio Grande (Rio Bravo) de Fort Quitman, Texas, au Golfe du Mexique, 3 février 1944, <<http://www.internationalwaterlaw.org/>> (consulté le 12 juin 2003).

Traité entre l'Inde et le Pakistan concernant l'utilisation des eaux de l'Indus, 19 septembre 1960, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 419, 125 (1960).

Traité entre la Suisse et l'Autriche pour la régularisation du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance, 10 avril 1954, <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/projects/internationalDB.html>> (consulté le 24 novembre 2004).

Traité sur l'établissement et le fonctionnement de la Commission mixte sur l'eau entre le Swaziland et l'Afrique du Sud, 12 mars 1992, <<http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b15.htm>> (consulté le 12 juin 2003).

• **Textes divers**

Échange de notes entre les États-Unis et le Canada concernant le niveau du Lac Memphremagog, 20 septembre et 6 novembre 1935, <<http://faolex.fao.org/waterlex/>> (consulté le 24 novembre 2004).

Procédures relatives au partage et à l'échange de données et d'informations, 1^{er} novembre 2001, <<http://www.mrcmekong.org/>> (consulté le 16 octobre 2003).

Protocole sur les systèmes de cours d'eau partagés dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe, 28 août 1995, <http://www.dundee.ac.uk/iwlr/Research_Documents_International.html> (consulté le 18 novembre 2004).

Jurisprudence

Décision de la Cour internationale de Justice dans l'affaire concernant le projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie), 25 septembre 1997.

B. Autres sources

- «Action 21: Programme d'action mondial en faveur du développement durable, Rio de Janeiro, juin 1992», *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* (document ONU A/CONF.151/26, Vol. II, Annexe II), 1992.
- Agence européenne pour l'environnement, «Mapping the impacts of recent natural disasters and technological accidents in Europe», Copenhague, 2003.
- Association de droit international, Règles d'Helsinki sur l'utilisation des eaux des fleuves internationaux, Rapport de la cinquante-deuxième Conférence de l'ADI, Helsinki, 1966, <http://www.ila_hq.org> et <http://www.internationalwaterlaw.org/IntlDocs/Helsinki_Rules.htm>.
- Association de droit international, Règles de Berlin sur les ressources en eau, Rapport de la soixante et onzième Conférence de l'ADI, Berlin, 2004, <<http://www.ila-hq.org>> (consulté le 28 novembre 2004).
- Association de droit international, Conférence de Berlin, 2004, «Water Resources Committee Report – Dissenting Opinion», 9 août 2004, <<http://www.internationalwaterlaw.org/IntlDocs/ILA%20Berlin%20Rules%20Dissent.htm>> (consulté le 30 novembre 2004).
- Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN), *Livre blanc — S'informer pour réduire les risques naturels*, Paris, AFPCN, 2005.
- Banque asiatique de développement, «Technical Assistance for Support for the Mekong River Commission Flood Management Programme», décembre 2003, <http://www.adb.org/Documents/TARs/REG/tar_stu_37149.pdf> (consulté le 18 novembre 2004).
- Bogdanovic, S., *International Law of Water Resources – Contributions of the International Law Association (1954-2000)*, La Haye, Kluwer Law International, 2001.
- Bogdanovic, S., *Protection against the detrimental effects of waters. The legal system of Serbia*, étude de cas établie pour le Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), Genève, 2006.
- Bourne, C.B., «The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law», in Wouters, P.K. (dir.), *International Water Law – Selected Writings of Professor Charles B. Bourne*, La Haye, Kluwer Law International, 1997.
- Burchi, S. et Spreij, M. *Institutions for International Freshwater Management*, UNESCO PC-CP Series, <<http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/institutions.html>> (consulté le 20 novembre 2004)
- Caponera, D.A., *Principles of Water Law and Administration – National and International*, Rotterdam, A.A. Balkema, 1992.
- Commission du Bassin du Mékong, «Programme de gestion et d'atténuation des effets des inondations dans le Bassin du Mékong», octobre 2002, <<http://www.mrcmekong.org>> (consulté le 20 novembre 2004).
- Commission européenne, «Communication sur le principe de précaution» (COM (2000) 1), 19, <<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/>>.
- Commission européenne, «Communication sur la gestion des risques de crues et la prévention des inondations, la protection contre les inondations et l'atténuation de leurs effets» (COM (2004) 472 final), 12 juillet 2004, <<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/>>.
- Commission internationale pour la protection du Rhin, «Plan d'action contre les inondations», Plan adopté à Rotterdam le 22 janvier 1998, <<http://www.iksr.org/>> (consulté le 11 avril 2005).
- Cour permanente d'arbitrage, Bureau international de la CPA, *Resolution of International Water Disputes*, La Haye, Kluwer Law International, 2003.
- Crichton, D., *Flood Risk and Insurance in England and Wales*, Benfield Hazard Research Centre Technical Paper No.1, mars 2005, <<http://www.benfieldhrc.org>>.
- «Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement», *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* (document A/CONF.151/26, Vol. I), 1992.
- FAO, *Waterlex — Accords internationaux concernant les ressources en eau inter-États*, <<http://faolex.fao.org/waterlex>> (consulté le 24 novembre 2004).
- Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2002 — Priorité à la réduction des risques*, Genève, 2002, <<http://www.ifrc.org/publicat>>.
- Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Genève, 2003.
- Flynn, M.T., «Using the National Flood Insurance Program and the Coastal Barrier Resource Act as Models for Legal Frameworks for Watershed and Coastal Regulation/Protection», Actes de la conférence IWLR/AWRA intitulée Good Water Governance for People and Nature: What Role for Law, Institutions, Science and Finance, Dundee, août 2004.
- Forum mondial de l'eau, «Déclaration ministérielle de La Haye sur la sécurité de l'eau au XXI^e siècle», La Haye, mars 2000, <www.worldwatercouncil.org>.
- Giordano, M.A. et Wolf, A.T., «The World's International Freshwater Agreements: Historical Developments and Future Opportunities» in *UNEP et al., Atlas of International Freshwater Agreements 1*, PNUE, Nairobi 2002, <<http://www.transboundarywaters.orst.edu>> (consulté le 24 novembre 2004).
- Godschalk, D.R., Beatley, T., Berke, P., Brower, D.J. et Kaiser, E.J., *Natural Hazard Mitigation: Recasting Disaster Policy and Planning*, Washington, D.C., Island Press, 1999.

- Green, C. «Analysis – India's wet spots», Londres, BBC, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/874281.stm> (consulté le 24 novembre 2004).
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Changements climatiques 2001: Rapport de synthèse — Résumé à l'intention des décideurs*, Genève, OMM/PNUÉ, 2002.
- Howarth, W., *Flood Defence Law*, Shaw & Sons Ltd., Crayford (Kent), Angleterre, 2002.
- International Water Law Research Institute (IWLR), «Legal Assessment Model», Dundee, mars 2003, <<http://www.dundee.ac.uk/iwlr>> (consulté le 20 novembre 2004).
- Makino, T. et Funaki, Y., «The Linkages between Climate Change, Flooding and Landslides, and Agriculture: an Overview», 42, in *Agriculture and Land Conservation: Developing Indicators for Policy Analysis*, Actes d'une réunion d'experts, OCDE/Japon, Kyoto, mai 2003.
- McCaffrey, S.C., «Sixième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», *Annuaire de la Commission du droit international 1990*, vol. II (1^{ère} partie), p. 45, par. 7 (document A/CN.4/427 et Add. 1).
- McCaffrey, S.C., «Water Disputes Defined: Characteristics and Trends for Resolving Them», in The International Bureau of the Permanent Court of Arbitration (dir.), *Resolution of International Water Disputes*, La Haye, Kluwer Law International, 2003.
- Nations Unies, Commission du développement durable, cinquième session, New York, 1997, «Inventaire exhaustif des ressources mondiales en eau douce» (document E/CN.17/1997/9), <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/docs_csd5.htm>.
- Nations Unies, Commission du droit international (CDI), «Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», Rapport de la CDI sur les travaux de sa quarante-sixième session, *Annuaire de la Commission du droit international 1994*, vol. II (2^e partie), p. 88 (document A/49/10).
- Nations Unies, CDI, «Commentaire du Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses», Rapport de la CDI sur les travaux de sa cinquantième session, *Annuaire de la Commission du droit international, 2001*, vol. II (2^e partie) (document A/53/10).
- Nations Unies, Commission économique pour l'Europe (CEE), «Rapport de la première réunion du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau» (MP.WAT/WG.1/2004/2, 7 février 2005), <<http://www.unece.org/env/documents/2004/wat/wg.1/mp.wat.wg.1.2004.2.f.pdf>>.
- Nations Unies, CEE, «Possible options to further develop and strengthen a common framework for flood protection, prevention and mitigation (document MP.WAT/SEM.3/2004/5 [English only], 27 mai 2004), disponible en anglais seulement <<http://www.unece.org/env/documents/2004/wat/sem.3/mp.wat.sem.3.2004.5e.pdf>> (consulté le 11 avril 2005).
- Nations Unies, CEE, Deuxième réunion des Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, «Prévention durable des inondations» (MP.WAT/2000/7, 14 janvier 2000). En annexe figure le «Projet de directives sur la prévention durable des inondations», <<http://www.unece.org/env/water/publications/documents/guidelinesfloodf.pdf>>.
- Nations Unies, Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm (juin 1972), résolution 2581 (XXIV) de l'Assemblée générale, 15 décembre 1969 (document A/CONF.48/14/Rev.1).
- Nations Unies, *Recueil des traités*, <<http://untreaty.un.org/French/treaty.asp>>.
- Nations Unies, Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (26 août - 4 septembre 2002), «Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable» (A/CONF.199/20), <<http://www.un.org/french/events/wssd/index.html>>.
- Nations Unies, Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC), *Guidelines for Reducing Flood Losses*, Genève, Nations Unies, avril 2004, <<http://www.unisdr.org>>.
- OMPI, Comité permanent du droit d'auteur et des droits connexes, huitième session, 4-8 novembre 2002, «Synthèse de la législation en vigueur concernant la propriété intellectuelle relative aux bases de données non originales» (SCCR/8/3), <http://www.wipo.int/documents/fr/meetings/2002/sccr/doc/scck_8_3.doc>.
- Paklina, N., *Flood Insurance*, Paris, OCDE, 2003, <<http://www.oecd.org>>.
- Partenariat mondial pour l'eau, *Integrated Water Resources Management*, TAC Background Paper No. 4, Stockholm, Global Water Partnership Secretariat, 2000, <<http://www.gwvforum.org>>.
- Petrascheck, A., *From flood defence to flood management: Legal and institutional aspects of Swiss flood management*, étude de cas établie pour le Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), Genève, 2006.
- Prasad, K., *Manual on community approach to flood management in India*, Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), Genève, 2005, <http://www.apfm.info/pdf/pilot_projects/manual_india.pdf>.
- Prasad, K., *Legal and regulatory framework for flood management in India*, étude de cas établie pour le Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), Genève, 2006.
- Priscoli, D. J., *Participation, River Basin Organizations and Flood Management*, Atelier intitulé Strengthening Capacity in Participatory Planning and Management for Flood Mitigation and Preparedness in Large River Basins, Bangkok, 20-23 novembre 2001.
- Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), *Gestion intégrée des crues – Document de fond*, document technique N° 1, deuxième édition, Genève, 2004, <http://www.apfm.info/pdf/concept_paper_f.pdf>.

- Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), *Social Aspects and Stakeholder Involvement in Integrated Flood Management* et *Gestion intégrée des crues: aspects sociaux et participation des parties prenantes* (versions anglaise et française en préparation), Genève, 2006, <<http://www.apfm.info>>.
- Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), *Environmental Aspects of Integrated Flood Management* et *Aspects écologiques de la gestion intégrée des crues* (versions anglaise et française en préparation), Genève, 2006, <<http://www.apfm.info>>.
- Revenga, C. *et al.*, «Pilot Analysis of Global Ecosystems: Freshwater Ecosystems», Washington, D.C., World Resources Institute, 2000.
- Royaume-Uni, Ministry of Agriculture, Farming and Fisheries, *Code of Good Agricultural Practice for the Protection of Water*, 1998. Texte disponible sur le site du Département britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA) <<http://www.defra.gov.uk>>.
- Royaume-Uni, Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), *Making Space for Water – Developing a New Government Strategy for Flood and Coastal Erosion Risk Management in England*, juillet 2004, <<http://www.defra.gov.uk>>.
- Salter, J. et Howsam, P., «The Precautionary Principle and the Law on Risk», Cranfield University Policy and Legislation Unit, 2002, <<http://www.cranfield.ac.uk/cuplu/papers.htm>>.
- Sanbongi, K., *Legislative Arrangements of Flood Management in Japan*, étude de cas établie pour le Programme associé OMM-GWP de gestion des crues (APFM), Genève, 2006.
- Sands, P., *Principles of International Environmental Law*, vol. I, Manchester, Manchester University Press, 2000.
- Scottish Executive, *Code of Good Practice for the Prevention of Environmental Pollution from Agricultural Activity (PEPFAA)*, 2005, <<http://www.scotland.gov.uk>>.
- Tanzi, A. et Arcari, M., *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses – A Framework for Sharing*, La Haye, Kluwer Law International, 2001.
- Teclaff, L.A., *The River Basin in History and Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1967.
- The Law Society of Scotland, *The Laws of Scotland: The Stair Memorial Encyclopaedia*, vol. 25, Edimbourg, 1989.
- Uijterlinde, R., Janssen, A. et Figueres, C. (dir.), *Success factors in self-financing local water management — A contribution to the third World Water Forum (Japan, 2003)*, La Haye, Unie van Waterschappen — Association néerlandaise des Conseils de l'eau, 2003, <<http://www.waterschappen.nl>>.
- UNESCO, *Glossaire international d'hydrologie* [14 langues], P. Hubert (dir.), Paris, UNESCO, 2003(?), <<http://www.cig.ensmp.fr/~hubert/glu/aglo.htm>> (consulté le 11 avril 2005).
- Vis, M. *et al.*, «Resilience strategies for flood risk management in the Netherlands», *Intl. J. River Basin Management*, vol. 1, No. 1, 2003.
- Werritty, A. et Chatterton, J., «Foresight: Future Flooding – Scotland», Department of Trade and Industry, Royaume-Uni, avril 2004.
- Wescoat, Jr., J.L., «Main Currents in Early Multilateral Water Treaties: A Historical-Geographic Perspective, 1648-1948», 7, *Colo. J. Int'l Envt'l Law & Policy*, 39, 1996.
- Wolf, A.T. *et al.*, «International River Basins of the World», *International Journal of Water Resources Development*, vol. 15, N° 4, 1999.
- Wolf, A.T., «Conflict and Cooperation over International Waterways», 1, *Water Policy*, 251, 1998.
- Wouters, P.K., «The Legal Response to International Water Conflicts: the UN Watercourses Convention and Beyond», *German Yearbook of International Law*, 42 1999.

ANNEXE. TYPES D'INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

Source: <http://untreaty.un.org/French/guide.asp>

Traités

Le mot «traité» peut être employé soit comme terme générique, soit comme terme spécifique pour désigner un instrument doté de certaines caractéristiques.

- a) **Traité en tant que terme générique:** le terme «traité» est régulièrement utilisé en un sens générique pour désigner tous les instruments obligatoires au regard du droit international qui sont conclus entre entités internationales, qu'elles que soit l'appellation formelle de l'instrument. Aussi bien la Convention de Vienne de 1969 que la Convention de Vienne de 1986 confirment l'emploi du mot «traité» au sens générique. Selon la définition de la Convention de Vienne de 1969, un traité est «un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière». La Convention de Vienne de 1986 élargit la définition pour inclure parmi les traités les accords internationaux auxquels des organisations internationales sont parties. Pour que l'on puisse considérer un instrument comme un traité au sens générique, il doit répondre à plusieurs critères. En premier lieu, il doit s'agir d'un instrument obligatoire, ce qui veut dire que les parties doivent avoir eu l'intention de créer des droits et des devoirs. En deuxième lieu, l'instrument doit être conclu par des États ou des organisations internationales ayant la capacité de conclure des traités. En troisième lieu, l'instrument doit être régi par le droit international. Enfin, il doit être consigné par écrit. Même avant la Convention de Vienne de 1969, le mot «traité», au sens générique, était généralement réservé à un engagement conclu par écrit.
- b) **Traité en tant que terme spécifique:** les cas dans lesquels la pratique des États désigne un instrument international sous le nom de «traité» ne répondent à aucune règle cohérente. D'ordinaire, le terme «traité» est réservé à des domaines qui présentent une certaine gravité et exigent un accord plus solennel. Les signatures sont généralement authentifiées et le texte doit normalement être ratifié. Comme exemples typiques d'instruments internationaux dénommés «traités», on peut citer les traités de paix, les traités frontaliers, les traités de délimitation, les traités d'extradition et les traités d'amitié, de commerce et de coopération. On utilise beaucoup moins depuis quelques décennies l'appellation de «traité» pour des instruments internationaux et l'on recourt davantage à d'autres formules.

Accords

Le terme «accord» peut avoir un sens générique ou un sens spécifique. Il a aussi acquis une signification spéciale dans le domaine du droit de l'intégration économique régionale.

- a) **Accord en tant que terme générique:** la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités emploie l'expression «accord international» au sens le plus large. D'un côté, elle définit les traités comme des «accords internationaux» présentant certaines caractéristiques. De l'autre, elle utilise l'expression «accords internationaux» pour des instruments qui ne répondent pas à la définition d'un traité. L'article 3 mentionne également des «accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit». Même si de tels accords verbaux sont rares, ils peuvent avoir la même force obligatoire que des traités et cela dépend de l'intention des parties. Comme exemple d'accord verbal, on peut citer une promesse faite par le ministre des affaires étrangères d'un État à son homologue d'un autre État. En conséquence, l'expression «accord international», au sens générique, s'applique aux instruments internationaux les plus divers.
- b) **Accord en tant que terme spécifique:** les «accords» sont généralement moins formels et traitent d'une gamme moins vaste de questions que les «traités». Il existe une tendance générale à utiliser le terme «accord» pour des traités bilatéraux ou des traités multilatéraux restreints. Il est spécialement utilisé pour des instruments d'un caractère technique ou administratif qui sont signés par les représentants de services ministériels mais ne sont pas soumis à ratification. Les accords portant sur des questions de coopération économique, culturelle, scientifique et technique sont à cet égard typiques. Des accords portent souvent également sur des questions financières et tendent par exemple à éviter les doubles impositions, à garantir les investissements ou à octroyer une assistance financière. L'Organisation des Nations Unies et les autres organisations internationales concluent systématiquement des accords avec le pays accueillant une conférence internationale ou la session d'un organe représentatif de l'Organisation. Sur le plan particulier du droit économique international, le terme «accord» est également utilisé pour de vastes accords multilatéraux (par exemple, les accords sur les produits de base). L'emploi du mot «accord» s'est lentement développé au cours des premières décennies du XX^e siècle. À l'heure actuelle, la très grande majorité des instruments internationaux sont qualifiés d'accords.
- c) **Accords conclus dans le cadre de programmes régionaux d'intégration:** les programmes régionaux d'intégration se fondent sur des traités-cadres qui présentent un caractère constitutionnel. Les instruments internationaux qui modifient ce cadre à un stade ultérieur (lors des adhésions ou des révisions, par exemple) sont également qualifiés de «traités». Les instruments conclus dans le cadre du traité à caractère constitutionnel ou par les organes de

l'organisation régionale sont généralement qualifiés d'«accords» pour que l'on puisse les distinguer du traité constitutionnel. Ainsi, alors que le Traité de Rome de 1957 sert de quasi-constitution à la Communauté européenne, les traités conclus par celle-ci avec d'autres nations sont généralement dénommés «accords». C'est ainsi également que l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) a été créée par le Traité de Montevideo de 1980 mais que les instruments sous-régionaux conclus dans le cadre de cet instrument sont dénommés «accords».

Conventions

Le terme «convention» peut avoir un sens générique ou un sens spécifique.

- a) **«Convention» en tant que terme générique:** l'article 38, paragraphe 1, alinéa a) du Statut de la Cour internationale de Justice énonce comme source de droit «les conventions internationales, soit générales, soit spéciales», qui se distinguent des règles de droit international coutumier et des principes généraux de droit international et se distinguent aussi des décisions judiciaires et de la doctrine des publicistes les plus qualifiés, conçues comme une source de droit primaire. Cet emploi générique du mot «convention» vise tous les accords internationaux, tout comme le mot «traité» utilisé au sens générique. Ce type de droit est aussi régulièrement appelé «droit conventionnel» par opposition aux autres sources de droit international comme le droit coutumier ou les principes généraux de droit international. Le terme générique de «convention» est synonyme du terme générique de «traité».
- b) **«Convention» en tant que terme spécifique:** alors qu'au XIX^e siècle le mot «convention» était régulièrement utilisé pour les accords bilatéraux, on l'emploie actuellement d'une façon générale pour les traités multilatéraux formels dont les parties sont nombreuses. Les conventions sont normalement ouvertes à la participation de la communauté internationale dans son ensemble ou à celle d'un grand nombre d'États. Les instruments négociés sous les auspices d'une organisation internationale sont habituellement intitulés «convention» (par exemple la Convention de 1992 sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités). On peut en dire autant des instruments adoptés par un organe d'une organisation internationale (par exemple la Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, adoptée par la Conférence internationale du Travail, ou la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies).

Charte

Le terme «charte» s'emploie pour des instruments qui ont un caractère particulièrement solennel, comme le traité constitutif d'une organisation internationale. Le terme lui-même a un contenu affectif qui remonte à la Grande Charte de 1215. On peut citer comme exemples récents la Charte des Nations Unies de 1945 et la Charte de l'Organisation des États américains de 1952.

Protocole

On emploie le terme «protocole» pour des accords moins formalistes que ceux qui font l'objet d'un «traité» ou d'une «convention». Le terme peut s'appliquer aux types suivants d'instruments:

- a) Un protocole de signature est un instrument subsidiaire complétant un traité; il est établi par les mêmes parties. Il porte sur des questions secondaires comme l'interprétation de certaines clauses du traité, contient des clauses de forme ne figurant pas dans le traité ou règlemente des questions techniques. La ratification du traité entraînera normalement et ipso facto la ratification du protocole;
- b) Un protocole facultatif se rapportant à un traité est un instrument qui crée des droits et des obligations venant s'ajouter aux droits et obligations prévus par le traité. Il est d'ordinaire adopté le même jour, mais il a un caractère indépendant et il doit être ratifié à part. Des protocoles de ce genre permettent à certaines des parties au traité d'instituer entre elles un cadre d'obligations qui va plus loin que le traité lui-même et auquel toutes les parties au traité ne sont pas disposées à consentir, créant un système à deux étages. Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en est un exemple bien connu;
- c) Un protocole fondé sur un traité-cadre est un instrument prévoyant des obligations de fond déterminées, qui met en œuvre les objectifs généraux d'une convention-cadre préalable. De tels protocoles permettent de simplifier et d'accélérer le processus de conclusion des traités et l'on y a recouru en particulier dans le domaine du droit international de l'environnement. On peut citer à titre d'exemple le Protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté en application des articles 2 et 8 de la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone;
- d) Un protocole d'amendement est un instrument qui contient des dispositions modifiant un ou plusieurs traités antérieurs; tel est le cas du Protocole de 1946 amendant les accords, conventions et protocoles sur les stupéfiants;

- e) Un protocole supplémentaire est un instrument contenant des dispositions complétant un traité antérieur; tel est le cas par exemple du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés par rapport à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés;
- f) Un procès-verbal est un instrument qui consigne un accord auquel sont parvenues les parties contractantes.

Déclarations

Le terme «déclaration» s'applique à divers instruments internationaux qui n'ont pas toujours un caractère contraignant. On choisit souvent cette qualification délibérément pour montrer que les parties entendent non pas créer des obligations contraignantes, mais seulement exprimer certaines aspirations. La Déclaration de Rio de 1972 en est un exemple. Mais les déclarations peuvent être aussi des traités au sens générique et être conçues pour imposer des obligations au regard du droit international. Il faut donc établir dans chaque cas d'espèce si les parties ont voulu prescrire des obligations contraignantes. Il est souvent difficile de savoir quelle a été l'intention des parties. Certains instruments appelés «déclarations» n'étaient pas conçus initialement comme devant avoir force obligatoire. Mais il se peut que leurs dispositions aient traduit l'état du droit international coutumier ou qu'elles aient acquis plus tard un caractère obligatoire en tant qu'élément du droit coutumier. Tel a été le cas de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. On peut classer comme suit les déclarations auxquelles on se propose de faire produire des effets obligatoires:

- a) Une déclaration peut être un traité au sens propre. Exemple caractéristique: la Déclaration conjointe de 1984 sur la question de Hong Kong faite par le Royaume-Uni et la Chine;
- b) Une déclaration interprétative est un instrument annexe à un traité dont le but est d'interpréter ou d'expliquer les clauses de ce traité;
- c) Une déclaration peut également être un accord officieux concernant une question d'importance mineure;
- d) Des déclarations unilatérales peuvent constituer des accords obligatoires. On peut citer à titre d'exemples les déclarations faites en vertu de la clause facultative de juridiction obligatoire prévue par le Statut de la Cour internationale de Justice, déclarations qui créent des liens juridiques entre leurs auteurs bien que les déclarations n'aient pas de destinataire direct. Autre exemple: la Déclaration unilatérale sur le canal de Suez et les arrangements concernant sa gestion, faite par l'Égypte en 1957 et qui a été considérée comme un engagement d'ordre international.

Mémorandum d'accord

Un mémorandum d'accord est un instrument international d'un genre moins formaliste. Il précise souvent les dispositions pratiques à prendre en application d'un accord-cadre international. Il sert aussi à régler les questions techniques ou de détail. Il se présente de façon générale sous la forme d'un instrument unique et n'appelle pas de ratification. Les mémorandums d'accord sont conclus soit par des États, soit par des organisations internationales. L'Organisation des Nations Unies conclut habituellement des mémorandums d'accord avec les États Membres afin d'organiser des opérations de maintien de la paix ou de préparer des conférences réunies sous son égide. Elle conclut également des mémorandums d'accord portant sur la coopération entre elle et d'autres organisations internationales.

Modus vivendi

Un modus vivendi est un instrument consignait un accord international de nature temporaire ou provisoire qui doit être remplacé par un dispositif plus permanent et plus détaillé. Il est généralement mis au point de façon officieuse et ne requiert jamais de ratification.

Échange de notes

Un échange de notes consigne un accord intervenu dans le cadre de relations courantes et présente maintes similitudes avec un contrat de droit privé. L'accord consiste en l'échange de deux documents, chacune des parties étant en possession du document signé par le représentant de l'autre partie. Conformément à la procédure usuelle, l'État qui accepte reprend le texte de l'État qui propose et donne son assentiment. Les signataires peuvent être des ministres, des diplomates ou des chefs de service. On a fréquemment recours à la technique de l'échange de notes parce qu'elle est rapide et permet parfois de se passer de l'approbation du législateur.

