



Article scientifique

Article

2022

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

---

## Les cours d'eaux internationaux et leurs utilisations en droit international

---

Boisson de Chazournes, Laurence

### How to cite

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. Les cours d'eaux internationaux et leurs utilisations en droit international. In: Revue internationale de droit économique, 2022, vol. XXXVI, n° 2, p. 9–24. doi: 10.3917/ride.362.0009

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:167888>

Publication DOI: [10.3917/ride.362.0009](https://doi.org/10.3917/ride.362.0009)

# LES COURS D'EAU INTERNATIONAUX ET LEURS UTILISATIONS EN DROIT INTERNATIONAL

**Laurence BOISSON DE CHAZOURNES**

Professeure de droit international et organisation  
internationale à l'Université de Genève

## RÉSUMÉ

*L'accès et la gestion des ressources en eau posent des défis environnementaux et sociaux cruciaux auxquels le droit doit faire face. Ce dernier, corpus juris issu du XIX<sup>e</sup> siècle, a été axé à l'origine sur la réglementation des usages de la navigation et du transport à des fins commerciales, puis a fait place à d'autres utilisations au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Des appels se font entendre pour que ces diverses utilisations des cours d'eau laissent place à la satisfaction des besoins humains essentiels et à la protection de l'environnement. La voie choisie pour l'heure est celle d'une interaction entre égalité des utilisations et primauté des impératifs humains et environnementaux. Dans ce contexte, le concept de gestion intégrée devrait retenir l'attention. Il entend prendre en compte l'ensemble des activités humaines en matière de gestion des ressources en eau et permettre, ce faisant, une nouvelle articulation des besoins et des réponses à ces besoins en matière d'utilisation équitable et raisonnable et de relations entre les diverses utilisations d'un cours d'eau.*

- 1 Introduction
- 2 Les défis liés à la réglementation des cours d'eau internationaux
- 3 Les cours d'eau internationaux, objet de réglementation internationale
- 4 Les utilisations des cours d'eau internationaux en droit international
- 5 Les relations entre utilisations des cours d'eau internationaux :  
entre égalité et primauté
- 6 Conclusion

## 1 INTRODUCTION

Le droit applicable aux eaux internationales est un *corpus juris* issu du XIX<sup>e</sup> siècle, axé à l'origine sur la réglementation des usages de la navigation et du transport à des fins commerciales. Il a été façonné principalement sur les continents européen et nord-américain et, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, deviendra d'application universelle, prenant chemin faisant de nouveaux contours. Les enjeux évoluent, et la panoplie des usages visés se diversifie : en sus des questions de communication et d'échanges commerciaux, les questions de production d'énergie, d'irrigation à des fins agricoles, d'utilisation à des fins industrielles, d'accès à l'eau douce pour la consommation humaine, ou encore de protection de l'environnement et de préservation du patrimoine culturel, prennent chacune de l'ampleur.

Le droit des cours d'eau internationaux a fait l'objet de divers efforts de codification aux échelons régional et universel, envisageant les eaux internationales en tant que ressources naturelles partagées. Ces instruments font application des principes tels le partage équitable et raisonnable, l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs, le devoir de notification et de consultation, la gestion institutionnelle concertée ou encore le règlement des différends. La protection de l'environnement et la promotion d'un développement durable y trouvent aussi leur place. Un certain nombre de traités portant sur des cours d'eau spécifiques ont été négociés et adoptés par les États riverains, tant en Europe qu'en Asie, en Afrique ou sur le continent américain. Ils reflètent, voire développent, les principes et règles élaborés dans des enceintes plus larges telles l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou sa Commission économique pour l'Europe, ou encore l'Union européenne. Ces efforts témoignent des pas accomplis en droit international de l'eau, tout en révélant certaines limites, n'appréhendant pas toujours la question de la gestion de l'eau sous toutes ses facettes. Le sujet des utilisations des cours d'eau internationaux offre un éclairage sur ces aspects.

Dans un premier temps, différents défis et enjeux relatifs à la gestion et l'utilisation de l'eau seront présentés afin de saisir l'apport du droit en ce domaine. La notion de cours d'eau international sera ensuite présentée pour comprendre le champ d'application du droit international et la manière dont il régit la question des utilisations de l'eau.

## 2 LES DÉFIS LIÉS À LA RÉGLEMENTATION DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX

L'accès et la gestion des ressources en eau posent des défis cruciaux. En effet, même envisagée d'un point de vue global, l'eau n'est pas une ressource inépuisable. Bien que près des trois quarts de notre planète en soient recouverts, la majeure partie de l'eau disponible (pas loin de 98 %) ne peut être immédiatement consommée ou utilisée pour l'irrigation, ni même employée pour des usages industriels, soit en raison d'une teneur trop élevée en sel ou parce qu'elle se présente sous forme de glace. De plus, alors que la population mondiale a quadruplé au cours des cent dernières années, la consommation en eau, elle, a été multipliée par six au cours du siècle dernier et continue de croître<sup>1</sup>.

L'eau constitue un capital non renouvelable. Il en découle des effets non seulement sur la répartition des usages de ce bien, mais aussi sur la valeur de cette ressource rare dont la répartition n'est pas naturellement équilibrée. Il n'est à peine besoin de souligner le caractère porteur de tensions et conflits d'une telle situation.

L'inégalité qui prévaut quant à l'approvisionnement naturel et la variabilité des besoins, ajoutée aux vicissitudes du climat et aux différences d'ordre géophysique, économique ou culturel, pose aussi des problèmes quant à la distribution et aux utilisations de cette précieuse ressource. Cela est d'autant plus vrai que la répartition entre ces utilisations est un facteur clé. Alors que l'irrigation des terres absorbe 70 % des ressources en eau, environ 10 % du capital-eau global est consacré à des fins industrielles ou aux usages municipaux et domestiques, alors que le reste est affecté à la production énergétique, à la navigation et aux loisirs.

À une demande accrue viennent s'ajouter de lourds problèmes de gaspillage, souvent dus à la mauvaise qualité des systèmes d'approvisionnement, d'assainissement ou d'évacuation des eaux usées, sans parler de la dégradation de la ressource elle-même. La salinisation des bassins de drainage et des terres irriguées, de même que la contamination des nappes phréatiques et leur exploitation excessive, est source de préoccupation. Ainsi, un grand nombre de fleuves et lacs européens et nord-américains sont considérés comme gravement pollués, entraînant la disparition de certaines espèces, de même que la dégradation des écosystèmes dont font partie ces dernières.

Des effets sur la santé et le bien-être humain s'ensuivent. Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), plus de 785 millions de personnes dans le monde ne disposent toujours pas de services d'eau potable de

---

1. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Fresh Water in International Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 1-2.

base et 2 milliards ne disposent pas de services d'assainissement de base<sup>2</sup>. On estime que 3,6 milliards d'êtres humains dans le monde vivent dans des zones où l'eau est périodiquement rare. Ce chiffre pourrait atteindre entre 4,8 et 5,7 milliards d'ici 2050<sup>3</sup>. Cette situation a des impacts sur le nombre de personnes qui meurent chaque année de maladies qui découlent de la pénurie ou de la mauvaise qualité de l'eau.

La situation est encore aggravée par le fait que l'eau, source de vie, fait partie intégrante de l'environnement culturel. Le rapport à l'eau, ou au cours d'eau, revêt une dimension sociale, voire parfois mystique, allant au-delà de sa simple utilité, pour nombre de personnes.

Sur le plan juridique on assiste à une intervention accrue, en sus des acteurs privés commerciaux et industriels déjà actifs dans ce domaine, de divers groupes sociaux - associations d'utilisateurs, organisations non gouvernementales ou encore populations autochtones et populations locales - dont les revendications et les droits doivent être pris en compte, sinon incorporés, dans les corps de règles applicables. Tous ces enjeux appellent l'élaboration de solutions qui satisfassent les intérêts de tous et chacun.

La complexité de l'édification d'un régime global de réglementation, déjà tributaire des diversités géographiques et socio-économiques, est accrue par les divers enjeux qui viennent d'être évoqués. Un tel régime n'en demeure pas moins essentiel. Cela s'avère d'autant plus nécessaire pour les cours d'eau internationaux, car les problèmes rencontrés ont inévitablement un impact international d'importance. Ces réservoirs de ressources représentent en effet pour maints États des voies de communication et d'approvisionnement privilégiées, souvent cruciales à la survie de leur population.

La protection et la gestion des cours d'eau requièrent une coopération efficace et une régulation harmonieuse entre les divers utilisateurs. Le droit international a accompli des pas en ce sens. L'analyse des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation<sup>4</sup>, adoptée en 1997 et codifiant de larges pans du droit international en la matière, permettra de saisir

- 
2. Organisation mondiale de la santé/Fonds des Nations unies pour l'enfance, *Progrès en matière d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène dans les ménages 2000-2017*, Special Focus on Inequalities, Genève, 2019.
  3. ONU Eau (2018), *Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau 2018*, <https://www.unwater.org/publications/world-water-development-report-2018/>, p. 3.
  4. Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, New York, 21 mai 1997, doc. A-51-869, annexé à la résolution 51/229 du 8 juillet 1997. Le texte de la Convention est reproduit dans L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNÉ, M.M. MBENGUE et C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement*, Paris, Pedone, 2005, pp. 289-301.

les pas accomplis en matière d'utilisation des cours d'eau, tout en soulignant les nécessités de clarification et de développement.

### 3 LES COURS D'EAU INTERNATIONAUX, OBJET DE RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE

La réglementation internationale des cours d'eaux transfrontières doit tenir compte des limites territoriales nationales. Il importe toutefois d'aller au-delà de celles-ci, au propre comme au figuré. La souveraineté, cœur de la question, est souvent associée à des mesures unilatérales. Mais il est irréaliste de s'arrêter là, car le caractère international du cours d'eau fait intervenir la notion de partage et de répartition entre États riverains. La réglementation des cours d'eau a tout d'abord trouvé place au sein d'une logique de coexistence entre entités souveraines : chacune agissait comme bon lui semblait à l'égard de « sa » portion du cours d'eau, traitée à l'image du territoire auquel celui-ci se rattache. Le besoin de réglementation collective ne se faisait sentir que lorsque des utilisations affectaient l'exercice par les États riverains de leurs droits souverains. Le droit contemporain tente de s'extirper de cette logique de coexistence pour faire place à des notions plus communautaires, voire « écosystémiques », qui reposent sur des aspects de gestion commune, et parfois même de mise en commun de ressources partagées.

La définition d'un cours d'eau international est d'importance, car elle permet de mieux cerner les contours de la réglementation internationale de l'eau. Le droit international a pendant longtemps envisagé ce domaine au travers de la notion de fleuve international, entendue comme les « eaux de surfaces mouvantes localisées dans le territoire de plus d'un État et pouvant comprendre les affluents situés sur le territoire de plus d'un État, voire des canaux latéraux »<sup>5</sup>. La notion de cours d'eau international a ensuite trouvé place. Elle est formulée comme suit par la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (ci-après, la Convention des Nations Unies) : « L'expression "cours d'eau international" s'entend d'un cours d'eau dont des parties se trouvent dans des États différents »<sup>6</sup>.

5. J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 506. Voir L. CAFLISCH, « Règles générales du droit des cours d'eau internationaux », *RCADI*, 1989, tome 219, pp. 9-226.

6. Cette définition est celle qu'utilise, à son article 2 b), la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, New York, 21 mai 1997, doc. A-51-869, annexé à la résolution 51/229 du 8 juillet 1997.

Par ailleurs, selon l'article 2, lettre a), de cette même convention, « [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 ».

On a pu faire observer que la notion « forme un moyen terme entre les concepts de bassin de drainage international et de fleuve international. Elle est en retrait par rapport au premier, car elle n'englobe pas les eaux souterraines captives ; mais elle va au-delà du second en comprenant les lacs et les eaux souterraines reliées aux lacs et fleuves internationaux »<sup>7</sup>.

Ainsi, bien qu'elle fasse preuve d'une vision plus large que la notion de fleuve plus avant définie, la définition de la Convention des Nations Unies ne va pas jusqu'à recouper celle de réseau hydrographique dans son ensemble, à laquelle se réfère la notion de bassin de drainage. Selon l'article II des Règles d'Helsinki de l'Association de droit international, le bassin de drainage est une « zone géographique s'étendant sur deux ou plusieurs États et déterminée par les limites de l'aire d'alimentation du réseau hydrographique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines, aboutissant en un point commun »<sup>8</sup>.

La définition de la notion de bassin de drainage est importante, notamment parce qu'elle met en exergue le caractère fondamental des relations entre la terre et l'eau, et l'inéluctable dépendance entre ces deux ressources, en ce que l'usage de l'une détermine l'usage de l'autre<sup>9</sup>. La notion de cours d'eau international, un peu en retrait par rapport à la notion de bassin de drainage, englobe néanmoins le cours principal d'un fleuve international et ses affluents, ainsi que les lacs internationaux, les eaux souterraines, les glaciers, les réservoirs et les canaux qui sont reliés à d'autres parties d'un cours d'eau international<sup>10</sup>.

Du point de vue de la protection de l'environnement, la définition d'un cours d'eau international dans la Convention des Nations Unies a pu être perçue comme insuffisamment représentative des nécessités de protection. Une telle perspective implique qu'il faille « considérer [le bassin d'un fleuve ou d'un

7. J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 281.

8. Association de droit international, *Règles d'Helsinki sur l'utilisation des eaux des fleuves internationaux*, Rapport de la cinquante-deuxième Conférence d'août 1966, p. 477. Texte des Règles d'Helsinki disponible sur : [https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki\\_Rules-original\\_with\\_comments.pdf](https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf). Voir également sur le champ d'application contrasté entre ces instruments, M. ARCARI, « Scope of the Convention (Article 1) », in L. BOISSON DE CHAZOURNES, M.M. MBENGUE, M. TIGNINO, K. SANGBANA and J. RUDALL (eds.), *The UN Watercourses Convention: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 43.

9. Ainsi, trente-neuf États voient aujourd'hui leur territoire relever à 90 % ou plus d'un seul bassin fluvial.

10. Voir Commission du droit international, « The Law of Non-navigational Uses of International Watercourses : Draft Articles and Commentaries Thereto », *YILC*, II(2) (1994), p. 90.

lac] non seulement comme une unité dans laquelle les ressources en eau sont reliées entre elles, mais comme une unité dans laquelle de nombreux éléments de l'environnement (eau douce, eau salée, air, terre et toutes les formes de vie) interagissent dans les limites de la zone de drainage »<sup>11</sup>. Cela implique que l'accent soit placé sur la dynamique et les liens existants dans et entre les systèmes d'eau douce, terrestres, marins et atmosphériques.

S'il est vrai que le champ d'application de la Convention des Nations Unies ne comprend pas tous ces éléments, elle prévoit néanmoins des éléments dans ce sens. Ainsi son article 20 dispose que « [l]es États du cours d'eau protègent et préservent, individuellement et, le cas échéant, conjointement, les écosystèmes des cours d'eau internationaux ». Cette obligation implique que les activités terrestres doivent être prises en compte dans un tel contexte, notamment en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux<sup>12</sup>.

La notion de cours d'eau ayant été appréhendée dans son champ d'application et ses liens avec les éléments de l'environnement, il s'agit alors de saisir la manière dont le droit aborde la question des utilisations des cours d'eau internationaux.

#### 4 LES UTILISATIONS DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX EN DROIT INTERNATIONAL

Le droit international aborde les cours d'eau internationaux au gré de leurs usages et utilisations, ou ce que l'on peut dénommer « par tranches d'utilisation ». Dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, les premiers usages sont ceux du tracé des frontières avec le recours au support naturel que représente un cours d'eau international. Il est fait recours à différentes techniques, telles celles de la délimitation à la rive, celle de la ligne médiane ou celle du talweg. Dans ce contexte, le droit appréhende le cours d'eau comme ligne de partage et non dans une perspective d'ensemble.

Une autre utilisation est la navigation. C'est un moyen prisé de circulation pour les personnes et les marchandises aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Le régime général, hormis certains traits particuliers de ce régime en Amérique latine, est celui de la liberté de navigation sur le cours principal et ses affluents. Ce sont des raisons utilitaires d'accès à la mer ou de pénétration de territoires qui expliquent l'émergence de cette notion d'ensemble hydrographique en matière

11. L. TECLAFF, « The River Basin Concept an Global Climate Change », 8 (1991) *Pace Environmental Law Review*, p. 370 (notre traduction).

12. Voir O. MCINTYRE, « Protection and Preservation of Freshwater Ecosystems (Articles 20-23) », in L. BOISSON DE CHAZOURNES, M.M. MBENGUE, M. TIGNINO, K. SANGBANA and J. RUDALL (eds.), *The UN Watercourses Convention: A Commentary, op. cit.*, pp. 191-211.

de navigation<sup>13</sup>. La pêche est également régulée au cours du XX<sup>e</sup> siècle, tout d'abord dans une perspective d'utilisation des ressources halieutiques, puis, bien plus tard, dans celle de la protection des espèces, telle que portée par le droit international de l'environnement à partir des années soixante-dix.

D'autres utilisations prendront aussi place, telles la production d'énergie et la construction de barrages. L'une des premières conventions négociées sous l'égide de la Société des Nations (SDN) porte sur des ouvrages hydrauliques intéressant au moins deux États<sup>14</sup>. Le principe d'une gestion collective de ces ouvrages restera, toutefois, rare, hormis le cas de l'Organisation de la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS). Les utilisations agricoles couplées de systèmes d'irrigation deviendront de plus en plus prégnantes au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Les utilisations industrielles se développeront elles aussi.

C'est donc dans une perspective utilitaire que le droit international a abordé les cours d'eau internationaux en encadrant de manière plus ou moins précise chacune des utilisations au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles.

## **5 LES RELATIONS ENTRE UTILISATIONS DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX : ENTRE ÉGALITÉ ET PRIMAUTE**

La question des tensions entre utilisations des cours d'eau internationaux n'a affleuré qu'au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Les transformations sociales, économiques et technologiques, qui prennent place au cours du XX<sup>e</sup> siècle du fait de la croissance de la population mondiale, des mutations que connaît le système économique et de l'évolution des technologies, entraînent dans leur sillage le recours à des utilisations agricoles, industrielles ou de production d'énergie qui vont s'inscrire au sein du tissu des utilisations, en sus de la navigation. Les utilisations vont de ce fait être marquées du sceau de la pluralité et les relations entre celles-ci marquent alors de leur empreinte le droit applicable aux cours d'eau internationaux.

Divers principes et règles trouvent application pour régir l'accès aux ressources en eau et la répartition entre les utilisations. Ainsi en est-il du principe

---

13. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Fresh Water in International Law*, *op. cit.*, p. 17.

14. Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États et Protocole de signature, Genève, 9 décembre 1923, No 905, *Recueil des Traités et des Engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations*, Volume XXXVI, 1925, p. 75.

de l'utilisation équitable et raisonnable énoncé à l'article 5 de la Convention des Nations Unies. Il se lit comme suit :

1. « Les États du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. En particulier, un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les 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.
2. Les États du cours d'eau participent à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. Cette participation comporte à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau et le devoir de coopérer à sa protection et à sa mise en valeur, comme prévu dans les présents articles ».

Ce principe tire son origine de la pratique des États fédéraux et a été transposé à l'échelon international<sup>15</sup>. L'utilisation équitable et raisonnable doit être appréciée en fonction d'une liste non exhaustive de critères. L'article 6 de la Convention des Nations Unies mentionne ainsi :

- 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 ».

Cette disposition précise également en son alinéa 3 que :

- « 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, tous les facteurs pertinents

15. L. CAFLISCH, « Equitable and Reasonable Utilization and Factors Relevant to Determining Such Utilization (Articles 5 and 6) », in L. BOISSON DE CHAZOURNES, M.M. MBENGUE, M. TIGNINO, K. SANGBANA and J. RUDALL (eds.), *The UN Watercourses Convention: A Commentary, op. cit.*, p. 90.

doivent être examinés ensemble et une conclusion tirée sur la base de l'ensemble de ces facteurs ».

Les facteurs énoncés sont de natures diverses. Ils incluent notamment des considérations politiques, économiques, sociales, hydrographiques, hydrologiques ou environnementales. Aucune hiérarchie n'est dressée entre ces facteurs qui doivent être pris en compte dans leur ensemble. C'est une approche de « consultations, dans un esprit de coopération »<sup>16</sup> entre les États concernés qui est prônée pour s'assurer du respect de ce principe. C'est donc une approche au cas par cas qui prévaut, laissant place à des configurations d'application de ce principe très différentes d'un cours d'eau à un autre.

La notion d'équité doit être différenciée de celle d'égalité. S'il y a bien un droit semblable pour chaque État riverain à pouvoir utiliser les eaux d'un cours d'eau international, chacun pourra en bénéficier de manière différente eu égard aux facteurs qui peuvent trouver application. La Cour permanente de Justice internationale a, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, justifié cette relation entre États riverains par la notion de communauté d'intérêts qui unit les États riverains autour d'un cours d'eau international. Elle a précisé :

- « lorsqu'on examine de quelle manière les États ont envisagé les conditions concrètes créées par le fait qu'un même cours d'eau traverse ou sépare le territoire de plus d'un État et la possibilité de réaliser les exigences de justice et les considérations d'utilité que ce fait met en relief, on voit tout de suite que ce n'est pas dans l'idée d'un droit de passage en faveur des États d'amont mais dans celle d'une certaine communauté d'intérêts des États riverains que l'on a cherché la solution du problème. Cette communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les États riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et à l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres »<sup>17</sup>.

En outre, aux côtés de facteurs économiques, sociaux ou environnementaux, les utilisations existantes sont mentionnées de pair avec les utilisations potentielles à venir. Dans une perspective d'équité, un équilibre doit être trouvé allant au-delà d'une situation de stagnation rivée sur les usages existants. Les concepts de justice distributive, ou de justice compensatoire, ne trouvent pas place, sauf s'il y a accord entre les États concernés.

S'il y avait contestation, des consultations dans un esprit de coopération doivent être engagées. Cela signifie que la répartition équitable ne pourra être

---

16. Article 6 (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.

17. Cour permanente de Justice internationale, *Affaire relative à la juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, Recueil des arrêts, Série A - N° 23, p. 27.

décidée de façon isolée ou de manière unilatérale par un État, si d'autres États riverains voulaient voir leurs propres intérêts pris en compte, ou s'opposaient à une utilisation. Les obligations de notification et consultations auxquelles sont tenus les États constituent l'un des véhicules permettant qu'un échange d'informations ait lieu et que des consultations soient conduites pour résorber les tensions et controverses. Ainsi que la Cour internationale de Justice l'a souligné en l'affaire des *Usines de pâte à papier* : « [l']obligation de notifier est [...] essentielle dans le processus qui doit mener les parties à se concerter pour évaluer les risques du projet et négocier les modifications éventuelles susceptibles de les éliminer ou d'en limiter au minimum les effets »<sup>18</sup>. La notification préalable d'un projet permet la mise en œuvre du principe de l'utilisation équitable et raisonnable par les États riverains concernés<sup>19</sup>.

Le principe énoncé à l'article 7 de la Convention des Nations Unies contribue également à régir les utilisations d'un cours d'eau. Il a trait à l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau. La disposition précise que :

1. « Lorsqu'ils utilisent un cours d'eau international sur leur territoire, les États du cours d'eau prennent toutes les mesures appropriées pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau.
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 ».

Cet article n'a pas trait au choix d'une utilisation particulière ou au bien-fondé de celle-ci. Son objet est de prévenir la survenance d'un dommage issu d'une utilisation et de prévoir un mécanisme de réparation. Cela étant, cette obligation est susceptible d'empêcher une utilisation particulière si elle venait à causer un dommage significatif proscrit par le droit international.

Lorsqu'un accord ne peut pas être trouvé entre les États riverains sur une utilisation ou une autre, le droit international rappelle que la répartition ne peut pas se faire à la faveur d'une utilisation en particulier. L'article 10 de la Convention des Nations Unies dispose en effet qu'« en l'absence d'accord ou

---

18. Cour internationale de Justice, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, *Recueil* 2010 (I), para. 115, p. 59.

19. L. BOISSON DE CHAZOURNES, Cour internationale de Justice, Audience publique tenue le vendredi 1<sup>er</sup> avril 2022, à 15 heures, au Palais de la Paix, sous la présidence de M<sup>me</sup> DONOGUE, Présidente, en l'affaire relative au *Différend concernant le statut et l'utilisation des eaux du Silala (Chili c. Bolivie)*, compte rendu, p. 54.

de coutume en sens contraire, aucune utilisation d'un cours d'eau international n'a en soi priorité sur d'autres utilisations ». La navigation n'a pas priorité, tout comme chacune des autres utilisations n'a pas priorité l'une sur l'autre.

Ce principe d'équilibre forgé au cours du XX<sup>e</sup> siècle est néanmoins confronté à divers impératifs qui exigent que primauté leur soit reconnue.

La Convention des Nations Unies précise ainsi en son Article 10, paragraphe 2 qu' :

« En cas de conflit entre des utilisations d'un cours d'eau international, le conflit est résolu eu égard aux articles 5 à 7, une attention spéciale étant accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels ».

Cette disposition octroie de ce fait une place privilégiée aux besoins humains essentiels en matière d'utilisation équitable et raisonnable et de prévention de dommages significatifs. Les contours de cette notion sont évolutifs. Ils visent des situations qui vont au-delà de situations de grande détresse causées par la sécheresse ou d'autres fléaux. Ils englobent le droit de l'être humain à l'eau dans ses dimensions normative et procédurale<sup>20</sup>. L'on peut également considérer que les besoins sociaux et culturels des populations autochtones et d'autres communautés locales doivent aussi être compris sous le couvert de cette notion. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a apporté son soutien à cette interprétation<sup>21</sup>. L'engagement des États membres des Nations Unies, en septembre 2015, à garantir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous par le biais de l'Objectif de développement durable 6 du Programme de développement durable 2030 (ODD 6)<sup>22</sup> fait montre d'une vision progressiste en matière de besoins humains essentiels en soulignant que l'accessibilité physique à l'eau implique tous les milieux, non seulement les lieux de vie domestique couverts par le droit à l'eau, mais aussi les écoles, les établissements de santé, les lieux de travail et autres espaces publics<sup>23</sup>.

Les impératifs de protection de l'environnement commencent eux aussi à affleurer. Ainsi, la notion de débit résiduel minimum s'est imposée. L'on peut évoquer à cet égard l'affaire du *Barrage de Kishenganga*<sup>24</sup>. Vient alors

20. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Fresh Water in International Law*, op.cit., p. 188.

21. *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, I/A Court H.R., Series C No. 214, 24 August 2010.

22. Assemblée générale des Nations Unies, *Transformer notre monde : le Programme 2030 pour le développement durable*, 21 octobre 2015, A/RES/70/1, p. 18.

23. Organisation mondiale de la santé et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Progrès en matière d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène*, mise à jour 2017 et bases des ODD, Catalogage de la bibliothèque de l'OMS, Genève, 2017, p. 44.

24. Sentence arbitrale, *Eaux de l'Indus – Barrage de Kishenganga (Pakistan c. Inde)*, Sentence finale du 20 décembre 2013, volume XXXI, pp. 1-358.

le problème de l'appréciation du débit résiduel. En certains cas, il peut être possible de se référer au droit interne des États concernés ou aux termes d'un traité international, en d'autres cas, ceux-ci ne se prononcent pas. L'affaire du *Barrage de Kishenganga* souligne à cet égard que le volume d'eau requis peut être décidé par une juridiction internationale et que celui-ci est susceptible d'évoluer. Le Tribunal arbitral a affirmé que le projet hydroélectrique « *should be completed in such a fashion as to accommodate possible future variation in the minimum flow requirement* »<sup>25</sup>.

La Convention des Nations Unies envisage la protection de l'environnement en matière de protection et de gestion des cours d'eau de diverses manières. En sus d'obligations auxquelles sont tenus les États en droit international général ou conventionnel, la convention prévoit divers modes de protection. Des critères de nature environnementale trouvent ainsi place dans la liste des facteurs à prendre en compte en vue d'un partage équitable et raisonnable, sans toutefois qu'une hiérarchie soit établie en leur faveur<sup>26</sup>. Les dommages significatifs de nature environnementale doivent être prévenus et réparés au titre de l'article 7. En outre, les États sont tenus au respect de diverses obligations de protection de l'environnement, notamment codifiées dans les articles 20 et suivants de la Convention des Nations Unies. Ces diverses normes peuvent-elles garantir une gestion adéquate d'un cours d'eau ? Ne serait-il pas nécessaire de considérer qu'au vu des connaissances accrues dans le domaine de l'environnement et des nécessités qui se font jour, les exigences de protection de l'environnement doivent être prises en considération en toute circonstance ? Ces dernières ne devraient-elles pas peser davantage au sein des facteurs à prendre en compte lors d'un partage équitable et raisonnable des eaux et des bénéfices issus des utilisations d'un cours d'eau international ? S'agissant de l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs, celle-ci peut permettre de prévenir et réparer les dommages à l'environnement qui rempliraient les critères requis en matière de seuil de gravité du dommage. Mais cette appréhension du dommage fait-elle suffisamment place à l'incertitude qui prévaut quant aux impacts futurs d'une activité ?

Les impératifs humains et environnementaux s'imposent. Toutefois les diverses utilisations des cours d'eau ne sont pas remises en question par ces impératifs. Le droit se limite pour l'heure à prescrire que les utilisations leur fassent place. Il apparaît nécessaire dans ce contexte de s'interroger sur les pas à accomplir pour s'assurer que la protection et la gestion d'un cours d'eau international bénéficient d'une vision d'ensemble.

25. Sentence arbitrale, *Eaux de l'Indus – Barrage de Kishenganga (Pakistan c. Inde)*, Sentence finale du 20 décembre 2013, *ibid.*, para. 119, p. 356.

26. X. FUENTES, « The Criteria for the Equitable Utilization of International Rivers », *British Yearbook of International Law*, Volume 67, Issue 1, 1996, pp. 337-412.

Si la voie choisie est celle d'une interaction entre égalité et primauté, le concept de gestion intégrée peut retenir l'attention<sup>27</sup>. Il entend prendre en compte l'ensemble des activités humaines en matière de gestion des ressources en eau et trouver, ce faisant, une nouvelle articulation des besoins et des réponses à ces besoins. Son application à l'échelon du bassin d'un cours d'eau international entraînerait des choix en sus de ceux fondés sur des impératifs humains et environnementaux, afin de protéger et de gérer au mieux le cours d'eau.

L'application des principes ayant trait aux utilisations des cours d'eau repose sur les États riverains. Toutefois, la négociation peut être facteur de stagnation, sinon de crise. Un tiers pourrait-il décider de ce qui est équitable et raisonnable ou des choix à accomplir entre utilisations ? Si un juge était saisi, comment devrait-il exercer sa fonction judiciaire ? L'exercice de la justice internationale exige du juge qu'il tranche de manière définitive. Le prononcé du jugement international a lieu à un moment donné et ne s'inscrit pas dans le temps. Une ouverture timide a pu être réalisée dans l'affaire du *Barrage de Kishenganga*. Le tribunal arbitral n'a toutefois pas évoqué un possible rôle pour lui-même dans le futur, mais a recommandé aux parties de se tourner vers l'organe de bassin qu'est la Commission de l'Indus pour trancher d'éventuelles divergences sur le niveau du débit résiduel, ou vers une procédure prévue par le traité de l'Indus<sup>28</sup>. En effet, la sentence arbitrale prévoit un mécanisme de réexamen de ce débit, chacune des deux parties pouvant réclamer une reconsidération de ce dernier à la Commission permanente de l'Indus ou à un autre mécanisme de règlement des différends prévu par le traité<sup>29</sup>.

La participation d'acteurs non étatiques est également susceptible de contribuer à ce qu'une crise se dénoue. Des mécanismes tel celui du Comité de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>30</sup> peuvent permettre que la société civile se fasse l'écho des intérêts de la protection de l'environnement.

---

27. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Fresh Water in International Law*, *op. cit.*, p. 324.

28. Sentence arbitrale, *Eaux de l'Indus – Barrage de Kishenganga (Pakistan c. Inde)*, Sentence finale du 20 décembre 2013, *op. cit.*, para. 119, p. 356.

29. M. TIGNINO, « Le fleuve Indus et ses usages – L'arbitrage relatif aux eaux du fleuve Kishenganga », *Annuaire français de droit international*, 2016, pp. 538-539.

30. Le texte de la Convention est reproduit dans L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNÉ, M.M. MBENGUE et C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 38-56.

## 6 CONCLUSION

L'accès et la gestion des ressources en eau posent des défis environnementaux et sociaux cruciaux auxquels le droit doit faire face, notamment eu égard aux utilisations des cours d'eau internationaux. Ces dernières sont principalement régies par le principe de l'utilisation équitable et raisonnable, l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs ainsi que le principe de l'égalité entre utilisations. De nouvelles approches se dessinent en droit international pour que des réponses soient apportées pour satisfaire les besoins humains essentiels et la protection de l'environnement. Pour l'heure, ces approches ne remettent pas en cause les principes d'utilisation des cours d'eau internationaux. Il apparaît dans ce contexte nécessaire de s'interroger sur les pas à accomplir pour s'assurer que la protection et la gestion d'un cours d'eau international bénéficient d'une vision d'ensemble, quitte à ce que des choix soient accomplis quant aux utilisations d'un cours d'eau. Le concept de gestion intégrée s'inscrit dans ce contexte. Son application pourrait entraîner des choix en sus de ceux fondés sur des impératifs humains et environnementaux.

### ***SUMMARY: INTERNATIONAL WATERSOURCES AND THEIR USES IN INTERNATIONAL LAW***

*Water is a non-renewable resource. This has effects not only on its distribution and uses but also on its value. Moreover, the distribution of this scarce resource is not naturally balanced. The prevailing inequality of natural supply and the variability of needs, added to the vicissitudes of climate and differences of a geophysical, economic or cultural nature, also pose problems for the distribution and uses of this precious resource. It is hardly necessary to underline the tension and conflict that such a situation brings.*

*International water resources law is a body of law that originated in the 19th century. It was originally focused on the regulation of navigation and transport uses for commercial purposes, and then gave way to other uses. Mainly shaped on the European and North American continents, it became universally applicable during the twentieth century, taking new contours along the way. The instruments that make it up apply principles such as equitable and reasonable sharing, the obligation not to cause significant harm, the duty of notification and consultation, institutional management and dispute settlement. The protection of the environment and the promotion of sustainable development also have their place.*

*While international regulation of transboundary watercourses must take into account national territorial boundaries, it is important to go beyond them, both*

*literally and figuratively. Sovereignty, the core issue, is often associated with unilateral measures. But it is unrealistic to stop there because the international character of the river involves the notion of sharing and apportionment among riparian states. Although the regulation of watercourses initially found its place within a logic of coexistence between sovereign entities, contemporary law is attempting to extricate itself from this logic of coexistence to make room for more communitarian notions, giving place to the satisfaction of basic human needs and the protection of the environment.*

*The application of the principles relating to these uses rests with the riparian States. However, negotiation can lead to stagnation, if not crisis. Could a third party decide what is fair and reasonable or what choices to make between uses? If a judge were seized, how should he or she exercise the judicial function? A tentative opening was made in the Kishenganga case in the area of environmental protection. The arbitral tribunal did not, however, mention a possible role for itself in the future, but recommended that the parties look to the Indus Commission as a basin body to resolve any differences over the level of residual flow.*

*Basic human needs and environmental protection are acknowledged as minimum essentialities that must be satisfied. However, the various uses of watercourses are not challenged per se by these imperatives. The law is currently limited to prescribing that the various uses of a watercourse make room for them. Nevertheless, it seems necessary to consider the steps to be taken to ensure that the protection and management of an international watercourse benefit from an overall vision, even if it means that choices must be made as to the uses of a watercourse. In this context, the concept of integrated management should receive attention. It is intended to take into account all human activities in the management of water resources and, in so doing, to allow a new articulation of needs and responses to these needs. Its application could lead to choices favoring sustainability going further than those based on human and environmental imperatives.*

**Mots-clés** : cours d'eau international, utilisation équitable et raisonnable, devoir de notification, obligation de ne pas causer un dommage significatif, besoins humains essentiels, protection de l'environnement

**Keywords**: International watercourse, equitable and reasonable utilization, duty of notification and consultation, obligation not to cause significant harm, vital human needs, protection of the environment