



Journal
of Danubian
Studies
and Research

The Actual Danube's Legislative Framework and the European Strategy for the Danube Region

Oana Andreea Ichim¹

Abstract: This paper aims to analyze the Danube's current legislative framework and to determine in which proportion the European institutional will could influence the legislation framework. It is commonly known that the Danube Region represents an area full of interesting issues related to its own nature. The area tries to interconnect various countries, each one with different culture and legislative behavior. Although, there is a framework that dates from a long time, such as the Belgrade Convention of 1948 and the International Commission for the Protection of the Danube from 1998, the actual framework needs to be improved and to respond to various challenges, such as migration, climate change, or digitalization. Therefore, a common strategy at the European level is required. Our approach is to observe the legislation in the matter and therefore, we aim to understand if this legislation is fitted for the current challenges. Besides identifying the actual legislative framework and its history, in our paperwork, we try to classify from a practical perspective the challenges to whom the legislation must respond. We consider that this approach is highly important not only for the academics, but it also has a practical input for the political actors who could implement legislative measures for the consolidation of the Danube area.

Keywords: European law; EU Strategy for Danube region; transnational cooperation programs

1. Introduction

Le Danube, considéré être le plus international fleuve, ayant une longueur de 2,857 km, est source de nombreuses enjeux géopolitiques, représentant également un élément structurant essentiel pour le développement de la région du point de vue politique, social ou économique. A juste titre, le Danube est perçu d'ailleurs comme

¹ PhD in progress, Law Faculty, University of Bucharest, Romania, Address: Blvd. Mihail Kogălniceanu 36-46, Bucharest, 050107, Romania, Tel.: 021 303 5115, Corresponding author: oana_ichim@yahoo.com.

un” un trait d’union” (Bioteau & Farciasu, 2011) et constitue” un dénominateur commun entre les peuples riverains” (Gauthey, 2008).

Le bassin danubien, ayant au centre ce fleuve, recouvre plusieurs Etats comme la Hongrie et la Roumanie, une moitié de la République Slovaque, ainsi que la moitié de la République tchèque, une importante partie de l’Autriche, de l’ex-Yougoslavie, de l’Allemagne, la Bulgarie, l’Ukraine et la Moldavie. Par ailleurs, la particularité de ce bassin est qu’il est soumis à une importante idée d’unité basée sur des éléments concrets de coopération. A part cela, nous constatons que la plupart des pays, appelés d’ailleurs, riverains, sont membres de l’Union Européenne, d’où on pourrait déduire le fait que la politique de l’espace danubien est une politique européenne, assumée, non seulement au niveau national mais aussi au niveau européen, voire international.

Notre objectif principal est de démontrer en quelle mesure le cadre juridique actuel, analysé de la perspective du droit international et de celui européen, répond aux enjeux existants dans cet espace, enjeux qui ont déjà été identifiés au niveau de la Stratégie de l’Union Européenne pour la région du Danube: tel comme” la mobilité, l’énergie, l’environnement, les risques, société et économie, sécurité, infractions graves et criminalité organisée” (Commission Européenne, Communication, 2010). A cet égard, notre approche se divise dans deux parties, d’un côté, nous allons analyser la perspective internationaliste, de l’autre côté, nous allons nous pencher sur la perspective européenne.

2. La Perspective Internationaliste Concernant la Région du Danube

Emprunter une approche d’analyse internationaliste concernant la région du Danube nous oblige à définir les notions usuelles et à retenir le cadre réglementaire, au préalable.

Cette perspective internationaliste est reliée, de manière consubstantielle,” au droit international de l’eau” qui constitue” l’ensemble des règles régissant les eaux continentales et notamment les ressources en eau douce par les sujets de droit international, à savoir les Etats, les organisations internationales, et exceptionnellement, les individus (le droit à l’eau) et, a comme objet, l’eau douce essentiellement, par opposition aux eaux salées des océans, dans le cadre du droit de la mer” (Komlan, 2017). Juridiquement, cette branche du droit contient des normes qui se réfèrent au partage international de la ressource naturelle et qui suppose une gestion quantitative et, de surcroît, des normes qui visent la préservation contre la

pollution, en désignant plutôt une gestion perçue du point du vue qualitatif. Il résulte l'objet de ce droit international de l'eau qui vise les processus d'entente et de règlement des différends entre plusieurs Etats, et plus spécifiquement entre les Etats riverains concernant les eaux partagées.

Une approche d'ailleurs simpliste, mais qui est souvent critiquée par rapport à son existence en tant qu'ordre juridique. Les raisons sont multiples. Le droit international de l'eau ne bénéficie pas d'une instance supranationale qui puisse avoir la compétence discrétionnaire d'appliquer les normes prescrites ni même appliquer une sanction spécifique en cas de violation de celles-ci. A cet effet, il est nécessaire de réaliser une distinction nette entre les normes, soit dites, primaires - celles qui imposent la conduite des Etats sur la démarcation de leurs espaces, le traitement sur leur territoire des ressortissants étrangers ou l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique. Au cas où ces normes primaires sont violées par un Etat quelconque, les règles procédurales ou secondaires interviennent malgré le fait que parfois celles-ci provoquent la controverse. Une responsabilité internationale est invoquée à cet égard ce qui impose tant une obligation de cessation de la violation de l'obligation en question, de même qu'une réparation du préjudice subi. En d'autres mots, cela signifie qu'au moment où un Etat est sanctionné par un autre Etat, la cessation de la violation ainsi que l'exécution de l'obligation violée sont dépendantes de la volonté des Etats et ne sont pas imposées par une décision adoptée par une entité supranationale. Toutefois, malgré ce caractère conventionnel du droit international, et plus spécifiquement du droit international de l'eau, celui-ci, *per se*, a des moyens pour limiter le pouvoir discrétionnaire des Etats, surtout lors des cas où ces Etats revendiquent une souveraineté absolue des eaux transfrontières. De surcroît, la raison d'être du droit international de l'eau est "d'imposer des limites à la conduite d'un Etat en ce qu'elle a une incidence sur les intérêts d'un autre Etat du bassin dans le cours d'eau ou le bassin hydrographique international concerné" (Garretson et al. (dir.), 1967, p. 2). Malgré une certaine généralité évidente, le droit international de l'eau est sujet à de nombreux particularismes engendrés par l'évolution géopolitique de la région. Ainsi, nous observons deux tendances totalement opposées qui ont émergé du comportement étatique, tendances qui, à présent, sont outrepassées par le cadre normatif actuel.

2.1. La Doctrine Harmon ou la Théorie de la Souveraineté Territoriale Absolue

La doctrine “Harmon” ou autrement, étant surnommée la théorie de la souveraineté territoriale absolue, est analysée en fonction de la position géographique d’un Etat, qui d’ailleurs est riverain, par rapport à un cours d’eau international. *Grosso modo*, cette théorie prévoit que les Etats qui se trouvent en amont peuvent avoir des revendications s’appuyant principalement sur une liberté absolue d’utilisation des eaux transfrontières, sans prendre en considération les conséquences sur les Etats qui se trouvent en aval. Cette doctrine a été développée aux Etats Unis par le juge Judson Harmon, mandatée pour élaborer la position américaine lors des émeutes des Mexicains concernant leurs droits agricoles. A cette occasion, le juge Harmon a présenté l’idée conformément à laquelle “le principe fondamental du droit international est la souveraineté absolue de chaque Etat, par opposition à tous les autres, sur son territoire” (Lasserre, 1999, pp. 12-14).

Cette théorie, une fois utilisée de manière pratique par les Etats, engendre des situations préoccupantes pour chacun des Etats impliqués dues aux inégalités des armes entre ceux-ci, en violant manifestement le principe d’égalité souveraine. D’ailleurs, ce qui arrive, en réalité, est l’apparition d’un déséquilibre entre les Etats en amont et ceux en aval. Cette doctrine “Harmon” est perçue pourtant, comme “anarchique et préjudiciable” (Smith, 1931, p. 144) et c’est la raison pour laquelle, les Etats ont adopté une vision plus modérée. Cependant, elle est utilisée par des Etats comme La Turquie, la Syrie ou l’Irak qui défendent leurs cours d’eau en faisant usage.

2.2. La Théorie de la Souveraineté Territoriale Restreinte

La théorie de la souveraineté territoriale restreinte se base sur une approche plutôt utilitaire, dont la méthode de travail réclamée et surtout assumée, est la coopération, coopération qui se traduit du point de vue juridique par la notion de “communauté d’intérêts”.

Cette notion est une notion structurante du droit international, développée surtout avec l’effort créateur du juge national et international. Dans le contexte de la communauté d’intérêts, l’Etat a une position privilégiée et réjouit d’une double nature: une souveraineté interne par rapport à son propre territoire et une souveraineté externe par rapport aux autres Etats. Nous mettons en exergue le fait que la Cour de Justice Internationale (CJI) a statué sur la notion, en affirmant que “Cette communauté d’intérêts sur le cours d’eau navigable devient la base d’une

communauté de droit, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres" (CIJ, 10 septembre 1929, *Royaume - Uni, Tchécoslovaquie, Danemark, France, Allemagne et Suède c. Pologne*, paragraphe 14). Plus tard, la juridiction internationale a fait plusieurs avancées en statuant dans l'affaire *Gabcikovo - Nagymaros* que "le développement moderne du droit international a renforcé ce principe, également pour les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, comme en témoigne l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 21 mai 1997, de la convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation" (CIJ, arrêt, *projet Gabcikovo - Nagymaros*, paragraphe 56).

En partant de cette notion, le droit international a créé de différents instruments, définissant de la sorte les règles applicables dans la matière. Par conséquent, la Commission économique des Nations Unies a établi les règles suivantes: "l'obligation pour chaque Etat de ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats riverains du fait de l'utilisation d'un cours d'eau international, le principe autorisant et obligeant chaque Etat à faire une utilisation équitable et raisonnable des eaux transfrontières, et l'obligation générale de coopération entre Etats partageant des cours d'eau en tant que moyen de mise en œuvre effective des règles et principes de fond précités" (Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe, 2015, p. 15). Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable en découle et se fortifie comme un principe essentiel du droit international de l'eau.

Ce cadre juridique s'applique également pour le bassin danubien où l'idée de coopération est essentielle et de longue date. Par exemple, le Traité de Vienne de 1815 met en évidence le caractère international d'un fleuve. Plus tard, en 1856, le Traité de Paris institue une libre circulation sur le fleuve et interdit les taxes douanières des Etats riverains. La Commission du Danube actuelle, commission qui garantit la libre navigation sur celui-ci, développe son activité en se basant sur la Convention de Belgrade de 1948, qui a été sujette même à des importantes évolutions, en raison du fait que lors de l'année de son adoption, elle était plutôt le reflet des rapports de forces de l'époque. Toutefois, en pratique, nous observons que malgré la bonne foi internationale pour faire possible une bonne coopération entre les Etats, les enjeux géopolitiques de l'époque ont été remportées par les intérêts spécifiques de chaque Etat riverain. Pour exemplifier ce comportement étatique du bassin danubien, nous avons identifié l'affaire *Gabcikovo- Nagymaros*.

Cette affaire est l'expression d'une importante controverse concernant deux problématiques: la protection de l'environnement et celle de l'utilisation des ressources d'eau. Le projet dévoile plutôt d'autres formes de coopération, surtout régionale, en raison du fait que les parties impliquées dans le projet étaient la Hongrie et la Tchécoslovaquie, arrivant jusqu'à inclure d'autres acteurs, tel que l'Union Européenne d'aujourd'hui. En fait, le projet est le résultat d'un accord bilatéral d'aménagement du cours du fleuve et de la frontière des deux états riverains. De surcroît, une importance particulière l'a eu le conflit entre la Slovaquie et la Hongrie, tranché par la suite par la Cour internationale de Justice.

Le différend commence avec la signature par la Hongrie et la Tchécoslovaquie du Traité relatif à la construction et au fonctionnement du système d'écluses de *Gabcikovo - Nagymoros*, le 16 septembre 1977. La signature de ce Traité remporte de nombreux enjeux surtout concernant le delta intérieur danubien (*Szigetkoz*). Le Traité en question visait une répartition équitable des activités et du financements entre les deux Etats signataires du traité, ce qui mène à l'adoption d'un nouvel Accord en 1983. La Hongrie fait une forte opposition pour la mise en œuvre de ce projet en raison des risques engendrés sur l'environnement. Toutefois, l'autre partie signataire du Traité reste ferme bien que même pour elle, les risques concernant la protection de l'environnement se présentent manifestement. Cette dualité de positions engendre un litige devant la juridiction internationale. A cet effet, la Cour statue que "La Hongrie n'est pas en droit de suspendre, puis d'abandonner, en 1989 les travaux relatifs au projet *Nagymoros*, ainsi qu'une partie du projet de *Gabcikovo*, dont elle est responsable aux termes du Traité du 16 septembre 1977" (CIJ, Jugement sur la procédure contentieuse 1993-1997, 25 septembre 1997). En revanche, la Slovaquie sera pénalisée par la juridiction internationale pour la violation des principes du droit international concernant le partage équitable et raisonnable des ressources naturelles du fleuve. La Cour, en se basant sur la Convention des Nations Unies sur les usages des cours d'eau de 1997, statue que "les effets écologiques à long terme du projet présentent une menace sur cette ressource et, de ce fait, contrecarrent eux aussi au droit international en ne satisfaisant pas à la proportionnalité d'usages de la ressource" (CIJ, Jugement sur la procédure contentieuse 1993-1997, 25 septembre 1997). A la suite de ce jugement, les deux états se concordent pour trouver un nouvel accord. Ainsi, les deux gouvernements vont soumettre l'accord trouvé en avril 1993, par lequel, les deux souhaitaient de lui soumettre les aspects litigieux résulté à la suite de l'application et de la dénonciation du traité de Budapest du 16 septembre 1977 concernant la construction et l'exploitation du système de barrage de *Gabcikovo - Nagymaros*, ainsi que

l'application de la solution provisoire. Plusieurs questions ont été soumises à l'analyse de la juridiction internationale, en vertu du deuxième article du compromis, à savoir:

“1. Si la Hongrie était en droit de suspendre, puis d'abandonner, en 1989 les travaux relatifs au projet de Nagymaros, ainsi qu'une partie du projet de Gabčíkovo, dont la République de Hongrie était responsable aux termes du traité.

2. si la République Tchèque et Slovaque était en droit de recourir, en novembre 1991, à la solution provisoire et de mettre en service, à partir d'octobre 1992, ce système (construction d'un barrage sur le Danube au kilomètre de 1851,7 du fleuve, en territoire tchécoslovaque, et conséquences en résultant pour l'écoulement des eaux et la navigation

3. quels étaient les effets juridiques de la notification du 19 mai 1992 par laquelle la République de Hongrie avait mis fin au traité” (Cour Internationale de Justice, Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), Vue d'ensemble de l'affaire, <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/92>).

Cette affaire reste emblématique en raison du fait que c'est l'une des premières occasions lorsque le juge international prend position sur la question de la souveraineté d'un état et sur la question de communauté d'intérêts.

2.3. La Convention sur le Droit Relatif aux Utilisations des Cours D'eaux Internationaux à des Fins Autres que la Navigation, New York, du 21 Mai 1997

La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation du 21 mai 1997 a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies pour offrir le cadre normatif de référence pour le domaine de la gestion des cours d'eau internationaux. A cet effet, nous observons un comportement plutôt intégratif, en mettant l'accent sur la répartition et utilisation des ressources en eau à des mécanismes d'échanges d'informations et de coopération. Cette convention est une convention cadre ayant la vocation d'établir un régime juridique distinct concernant les eaux douces. L'instauration d'un tel régime juridique impose des instruments à valeur universelle, des accords conclus au niveau régional ou plus spécifiquement conclus au niveau du bassin fluvial. L'adoption de la convention a été nécessaire lors du contexte international de l'époque où des règles spécifiques au niveau national avait été transplantées au niveau international, tel que la règle “*no harm rule*”- ou “*l'interdiction de causer un dommage*”. Appliquée dans

ce contexte précis, la règle interdit aux Etats d'un cours d'eau international de porter, par leurs activités ou celles de personnes agissant sur leur territoire, une atteinte sérieuse aux droits d'autres Etats se trouvant sur le même cours d'eau. Il résulte que les droits d'un Etat du cours d'eau sont limités, dans leur champ d'application, en ce qu'ils doivent respecter les droits d'autres Etats se trouvant sur le même cours d'eau. De même, cette règle mise dans le contexte de la protection de l'environnement suppose d'appliquer et protéger de manière systématique les droits acquis. La communauté internationale a développé aussi d'autres instruments normatifs comme la priorité de la navigation sur toutes les autres utilisations. Le *corpus iuris* précédant la Convention a établi plusieurs obligations dans la charge des Etats, comme: la préoccupation pour la préservation de l'environnement lors de l'utilisation des eaux transfrontières, la recherche de l'utilisation équitable de ces ressources naturelles, le respect du principe de précaution, ainsi que celui de pollueur payeur, ainsi que respecter le principe essentiel du droit de l'environnement conformément auquel la gestion des ressources d'eau doit répondre aux nécessités actuelles des générations sans avoir un impact substantiel sur les générations futures.

2.3.1. Détermination du Champ D'application de la Convention

L'élaboration et l'adoption de cette Convention constitue la période moderne du droit international et a été le résultat de l'effort conjugué de plusieurs états, partant d'une initiative turque, ayant été signée par un nombre de 103 Etats. Il faudrait préciser qu'à la veille de l'adoption de cette Convention, le droit international était suffisamment développé pour s'éloigner des notions comme "bassin de drainage international" et emprunter plutôt une notion plus englobante et plus déterminante, "le cours d'eau international", ayant au centre l'eau comme une ressource naturelle d'une importance capitale du point de vue économique, social ou même politique.

Afin de délimiter le champ d'application de la Convention, la Commission du droit international a choisi le critère géographique qui détermine les choix politiques. Trois lignes sont délimitées à partir de ce critère géographique, à savoir: les relations établies entre les Etats qui se trouvent en amont et ceux en aval; l'équilibre entre les différents usages de l'eau; l'exercice de la souveraineté des Etats riverains.

Pour qu'un fleuve soit considéré comme étant international, deux conditions doivent être réunies de manière cumulative: il doit être un cours d'eau navigable et doit relier plusieurs Etats. Lors de la réunion de Helsinki, l'Association du droit international établit la définition du "bassin du drainage international" et statue que" c'est une

zone géographique sur deux ou plusieurs Etats et déterminée par les limites de l'aire de l'alimentation du système hydrographique, eaux de surface et eaux souterraines comprises, s'écoulant dans un collecteur commun" (Poydenot, 2008, p. 11).

La Convention va au-delà et établit plusieurs définitions nécessaires afin d'intérioriser des notions autrement nouvelles pour le droit international. Les auteurs de la Convention ont souhaité de répondre de manière efficace pour établir une définition du cours international de l'eau, en respectant de manière évidente les principes de droit concernant la souveraineté étatique. A cet égard, dans l'article 2, la Convention établit qu' un cours d'eau est un système d'eaux souterraines constituant, du fait de leurs relations physiques, un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun. De même, un cours d'eau international s'entend d'un cours d'eau dont les parties se trouvent dans des Etats différents".

On rappelle que la Convention met en évidence plusieurs principes comme le principe de la souveraineté, le principe de l'égalité ou le principe de la coopération internationale. Nous considérons que ces règles, d'ailleurs essentielles pour le droit international, sont déterminantes pour délimiter le champ d'application de la Convention. Par conséquent, le principe de souveraineté suppose le respect de la compétence interne, également externe, de chaque Etat, indépendance qui doit se respecter aussi concernant les ressources naturelles. En ce qui concerne le principe d'égalité, celui-ci est strictement posé dans l'article 2 de la Charte des Nations Unies qui montre que " L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres". A cela s'ajoute le principe posé la Convention analysée comme quoi les Etats qui partagent un cours d'eau sont soumis à l'obligation de coopération en respectant l'égalité et la souveraineté des autres Etats. Finalement, le principe de coopération internationale est un principe structurant de la Charte des Nations Unies, repris finalement par la Convention de la New York.

2.3.2. Consécration des Principes de L'utilisation Equitable et Raisonnable et de L'obligation de ne pas Causer un Dommage Significatif

Malgré la diversité des principes de droit international applicables dans la matière, la Convention a instauré un cadre juridique spécifique. Ainsi, la Convention prévoit dans les articles 5 à 10 des règles générales applicables à tous les cours d'eau internationaux.

De surcroît, deux principes essentiels sont posés, à savoir le principe d'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eaux internationaux et l'obligation de ne pas

causer des dommages significatifs aux autres Etats. L'article 5 alinéa 1 nous indique que "Les Etats du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs le cours d'eau internationale manière équitable et raisonnable, en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux et durables - compte tenu des intérêts des Etats du cours d'eau concernés - compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau". "L'article 10 nous indique qu' en l'absence d'accord ou de coutume en sens contraire, aucune utilisation n'a en soi priorité sur d'autres utilisations".

A partir de la consécration de ces dispositions normatives, il est nécessaire de voir ce dont on peut comprendre du point de vue juridique de cette notion d'utilisation équitable et raisonnable. Ainsi, il faut indiquer le fait que chaque Etat du cours d'eau est censé d'avoir un droit à une quantité d'eau distribuée de manière équitable et bien évidemment raisonnable, situation qui implique de faire possible un partage avec les autres Etats riverains. D'ailleurs, repartir l'utilisation de l'eau, de manière équitable et raisonnable est une attitude partagée également par la Cour Internationale de Justice qui a décidé, lors du projet de *Gabcikovo - Nagymaros*, que "la suspension et le retrait de ce consentement ont constitué une violation par la Hongrie de ses obligations, montrant effectivement que celle-ci a refusé une exploitation conjointe; mais il ne saurait s'ensuivre que la Hongrie aurait perdu son droit à une part équitable et raisonnable des ressources d'un cours d'eau international" (CIJ, Affaire relative au projet *Gabcikovo - Nagymaros*, par. 78).

Le deuxième principe, cependant, implique de rendre des avantages pour les Etats qui se trouvent en aval du cours d'eau international. L'obligation est prévue dans l'article 7 de la Convention de 1997 qui indique que "lorsqu'ils utilisent un cours d'eau international sur leur territoire, les Etats du cours d'eau prennent toutes les mesures appropriées pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats du cours d'eau. Lorsqu'un dommage significatif est néanmoins causé à un autre Etat du cours d'eau, les Etats dont l'utilisation a causé ce dommage prennent, en l'absence d'accord concernant cette utilisation, toutes les mesures appropriées, en prenant en compte comme il se doit les dispositions des articles 5 et 6 et en consultation avec l'Etat affecté, pour éliminer ou atténuer ce dommage et, le cas échéant, discuter de la question de l'indemnisation". En fait, ces dispositions juridiques traduisent la maxime latine: "*Sic utere tuo ut alienum non laedas*".

Plusieurs aspects doivent être analysés concernant cette obligation. Tout d'abord, il faut voir ce qu'on entend par la notion de "dommage significatif". La Commission de Droit International a été réticente pour définir de manière claire l'objet du dommage significatif. Toutefois, dans son opinion, "un dommage significatif est le

dommage qu'on peut démontrer par des preuves subjectives, un dommage qui réduirait sensiblement l'utilisation faite du cours d'eau. Il n'est pas le dommage qui n'affecte ni la quantité ni la qualité de l'eau et il n'est pas non plus le dommage grave qui représente des dangers sur les utilisations du cours d'eau international, c'est un dommage qui a des conséquences sur la santé publique, l'industrie, les biens, l'agriculture, l'environnement au sein des Etats du cours d'eau au point d'affecter la vie des populations, comme l'absence totale ou partielle de l'eau qui peut s'avérer dangereuse et aiguë" (Polakiewicz, 1991, p. 283). Toutefois, il reste à indiquer que la détermination de la signification d'un dommage significatif est plutôt une question subjective.

Les deux règles, celle de l'utilisation équitable et raisonnable et celle de ne pas causer un dommage significatif, peuvent être facilement corrélées et ont été objet de nombreuses controverses.

2.3.3. Les Règles Procédurales pour la Mise en Œuvre de la Convention

Plusieurs règles procédurales sont prévues par la Convention afin de la mettre en œuvre au niveau de chacun des Etats signataires. La plupart des dispositions normatives sont reliées à la problématique de la préservation de l'environnement et sur celle de l'utilisation des eaux continentales. L'effort de réglementer de manière indépendante ces règles montre l'intérêt acerbe de la Commission de Droit International pour avoir un cadre cohérent dans ce sens. A cet effet, l'article 20 montre que "les Etats du cours d'eau, séparément et, s'il y a lieu, conjointement, protègent et préservent les écosystèmes des cours d'eau internationaux". Cette protection de l'environnement est très liée à la notion de pollution, définie par ailleurs, dans l'article 21 de la Convention, étant plutôt "toute modification préjudiciable de la composition ou de la qualité des eaux d'un cours d'eau international résultant directement ou indirectement d'activités humaines". En ce qui concerne la gestion des cours d'eau, celle-ci est prévue par l'article 24 de la Convention qui "prévoit la possibilité de procéder à des consultations sur la gestion d'un cours d'eau international, y compris éventuellement de la création d'un mécanisme mixte de gestion". De même, la gestion est définie comme "le fait de planifier la mise en valeur durable d'un cours d'eau international et de s'assurer l'exécution des plans qui auront pu être adoptés, ainsi que 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".

2.3.4. La Résolution des Différends: voie Diplomatique et voie Juridictionnelle

L'utilisation d'un cours d'eau international peut engendrer parfois de différentes controverses qui peuvent aboutir à des différends, réglés par la voie diplomatique ou par la voie juridictionnelle en suivant plutôt un régime classique de résolution des différends. Les deux voies peuvent être utilisées soit de manière alternative, soit de manière successive.

Le règlement diplomatique des différends revêt deux aspects, d'un côté, il a un aspect préventif et de l'autre côté, celui-ci a un aspect plutôt collaboratif. La Convention prévoit soit le recours à des bons offices, soit la médiation, soit l'enquête. En ce qui concerne le règlement juridictionnel, celui-ci est une voie qui peut être prise, à titre exceptionnel, en raison du fait qu'il suppose aussi un caractère contraignant. L'article 33 alinéa 2 prévoit que "les parties peuvent avoir recours, selon qu'il conviendra, à toute institution mixte de cours d'eau qu'elles peuvent avoir établie ou décider de soumettre le différend à une procédure d'arbitrage ou à la Cour Internationale de Justice". Ce règlement juridictionnel doit faire l'objet d'"une déclaration d'acceptation obligatoire automatique de la soumission du litige à la Cour Internationale de justice ou à l'arbitrage", conformément à l'annexe de la Convention article 1 à 13.

2.3.5. La Responsabilité Internationale des Etats en Matière des Ressources d'eau

S'il faut penser à la responsabilité internationale étatique concernant les ressources d'eau, nous constatons que le régime général de responsabilité internationale est appliqué.

En définitive, il s'agit de la responsabilité pour fait internationalement illicite qui suppose de distinguer les éléments constitutifs de la responsabilité. Ces éléments constitutifs de responsabilité sont le fait illicite, le dommage et le lien de causalité entre ces deux derniers éléments. Le fait illicite peut être l'abstention d'action étatique et qui peut résulter de la violation par un Etat d'une norme, quel qu'elle soit conventionnelle ou de droit international général. En fonction de la nature des normes violées, la responsabilité peut être différente pour l'Etat, les Etats pouvant même se mettre d'accord sur la forme de responsabilité engagée. A l'occasion du projet *Gabcikovo -Nagyymaros*, la juridiction internationale a réalisé d'importantes précisions sur le fait illicite et les actes préparatoires. En espèce, la juridiction internationale a constaté que les travaux en matière hydraulique faits par la

Tchécoslovaquie à Gabčíkovo avaient une nature licite, mais la dérivation du Danube effectuée de manière unilatérale avait plutôt une nature illicite. Concernant le deuxième élément constitutif de responsabilité, plus précisément le dommage, des précisions supplémentaires ont été trouvées toujours à l'occasion du projet déjà rappelé *Gabčíkovo - Nagymaros*. La Cour ne statue pas sur le dommage de nature écologique, invoqué par la Hongrie, qui faisait appel à la règle *restitution in integrum*. La Cour, en revanche, se montre plutôt partisane au principe d'utilisation équitable et raisonnable du cours d'eau en ne pas reconnaissant le dommage écologique.

Il est communément connu que la responsabilité peut être exonérée si sont présents les causes spécifiques, comme, l'état de nécessité, la force majeure ou la détresse. La Convention prévoit dans son article 16, la situation où un Etat riverain réalise une nouvelle mesure, fait la communication à cet effet auprès de l'Etat qui peut être touché par la mesure, mais n'a pas de retour dans un délai de 6 mois. Dans cette circonstance précise, l'Etat en question est protégé par la Convention par toute revendication financière ou non par l'Etat déjà notifié.

Au cas où tous ces éléments constitutifs sont réunis, la responsabilité de l'Etat est entraînée. Il s'applique la règle " *restitutio in integrum* " en matière de réparation. Pourtant, cette règle n'est pas facilement appliquée, surtout dans les circonstances concernant la protection de l'environnement. Par exemple, dans l'affaire *Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour accorde seulement une réparation pour le dommage sur le plan de la légalité et non pas celui matériel. La Cour propose aux parties impliquées de renouer la coopération afin de réaliser le principe d'utilisation équitable et raisonnable.

3. La Perspective Européenne - La Stratégie de l'Union Européenne pour la Région du Danube (SUERD)

En 2008, la Roumanie de concert avec l'Autriche, ont présentée au Président de la Commission Européenne, une initiative politique qui a conduit à l'adoption de la Communication concernant la Stratégie de l'Union Européenne pour la Région du Danube et le Plan d'action, présentées le 8 décembre 2010, adoptées par le Conseil de l'UE, en avril 2011. De son côté, le Conseil Européen a adopté la Stratégie de l'Union Européenne pour la Région du Danube, le 24 juin 2011. En réalité, ce cadre juridique tellement discuté et agréé au niveau supranational représente l'effort commun des Etats riverains soutenus par la Commission Européenne de trouver des

solutions et instruments juridiques pour les enjeux réels de la région. Cette initiative s'inscrit plutôt dans une dynamique macro-régionale et est particularisée par plusieurs éléments.

3.1. L'approche Macro-Régionale

La région danubienne est une des quatre macro-stratégies européennes (les autres étant concernant la mer Baltique, l'Adriatique et la mer Ionienne, l'Espace Alpin). "La macro-région Danube propose un cadre spatial fixé *a priori*: le bassin versant du fleuve Danube" (Boulineau, 2019, p. 3). Cette stratégie représente un mécanisme de coopération entre les Etats du bassin danubien afin de trouver de nouveaux instruments de développement quel que soit économique, social ou territorial de la région.

L'inédit de cette situation est que cet instrument invite les parties concernées à établir les objectifs conformément aux nécessités réelles de la région et représente un important engagement assumé par les acteurs politiques nationaux et européens. En outre, adopter de telles stratégies représente plutôt un nouveau mode de gouvernance territoriale européenne même si l'absence d'implication des entités infracommunautaires est parfois un aspect préoccupant. Emprunter une telle vision sur la gouvernance européenne a l'origine dans un document de réflexion appartenant au commissaire européen, Pawel Samecki, de 2009, qui à l'époque n'apportait pas de définition pour la macro-région précise, mais présentait son utilité. Samecki se résumait à indiquer que "la macro-région est un espace territorial éclaté sur plusieurs pays ou régions dont l'unité se fait autour d'un ou plusieurs grands défis et caractéristiques communs géographiques, culturels, économiques ou autres" (Samecki, 2009). D'où il résulte, la nécessité de trouver une définition unanimement reconnue tant de point de vue fonctionnel que territorial. A partir de ce moment, des efforts conjugués vont être réalisés afin de trouver la meilleure et inclusive définition de cette notion. Par exemple, le Comité des régions va approfondir la définition déjà indiquée et ajoutera le fait qu'une stratégie macro-régionale est "un nouveau mode de coopération territoriale au niveau interrégional et transnational permettant de répondre aux objectifs européens définis dans la stratégie Europe 2020, la politique de la cohésion, la politique maritime intégrée et les politiques de coopérations externes, renforcer la cohérence et la coordination des actions politiques dans différents secteurs, rationaliser l'utilisation des ressources financières et valoriser

le rôle des collectivités territoriales (gouvernance multi-niveaux)” (Comité des régions, 2012).

Par conséquent, nous nous limitons à définir une macro-région comme” un espace transnational rassemblant plusieurs pays ou régions d’Europe réunis autour de défis partagés, et soutenu par l’Union Européenne dans le cadre d’une stratégie macro-régionale, définie en commun” (transfrontaliers.org). La particularité d’une telle structure est le fait qu’elle regroupe les Etats membres de l’Union Européenne et les états tiers afin de réaliser un espace commun d’échange et de cohésion territoriale. D’où il ressort que la macro-région n’est pas tenue aux frontières administratives, mais plutôt s’organise en fonction de la ressource naturelle visée. De même, il lui est spécifique le fait que l’Union Européenne n’attribue pas de fonds financiers supplémentaires, la macro-région devant utiliser les fonds financiers de chacun des pays membres, même si pour la région danubienne, des programmes transnationaux sont mises en œuvre. En outre, cette stratégie macro-régionale est un instrument novateur pour la mise en œuvre de la politique de cohésion, accentuant sa dimension territoriale préconisée par le Traité de Lisbonne.

L’Union Européenne a agréé la définition de la stratégie macro-régionale comme” un cadre intégré approuvé par le Conseil Européen, qui peut être basé sur les fonds FESI, entre les autres, pour aborder des enjeux communs de la zone géographique définie qui concerne les états membres et les états tiers sur la même zone géographique, qui bénéficie d’ailleurs d’une coopération consolidée ce qui contribue à la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale”. Concrètement, cette notion est la traduction de la volonté de bénéficier d’une réponse collective à la détérioration de l’environnement de la mer Baltique en vue d’une action concertée concernant les enjeux et les opportunités de la région. Cela a abouti à la création de la Stratégie UE pour la Région de la mer Baltique de 2009. Le recours à cette approche macro-régionale est confirmée par un usage intense surtout au niveau d’autres régions. La finalité est d’outrepasser les obstacles rencontrés dans la région et de trouver des moyens pour exploiter les ressources potentielles de chaque région, en allant au-delà de l’Union Européenne, liant aussi des relations avec les états voisins n’ayant pas une appartenance à cette organisation en vue de réaliser un réel partage de responsabilité. *Grosso modo*, la macro-région repose sur la règle de” trois non”, instaurée par la Commission Européenne, en vertu de laquelle, celle-ci” ne permet pas l’adoption de nouveaux textes législatifs au niveau de l’UE, ni de créer de nouvelles structures formelles, ni mobiliser de nouveaux moyens financiers” (Conférence des régions périphériques maritimes d’Europe, 2012, p. 3).

3.2. La Stratégie de l'Union Européenne pour la Région du Danube (SUERD)

SUERD (Stratégie de l'Union Européenne pour la Région du Danube), ayant une forte inspiration du modèle de coopération de la Stratégie UE pour la mer Baltique (SUERMB), englobe quatorze états membres de l'UE, ainsi que cinq états qui ne jouissent pas de la même appartenance européenne. Les états membres de SUERD sont: la Roumanie, l'Autriche, la Bulgarie, la République Tchèque, la Croatie, l'Allemagne, la République Slovaque, la Hongrie, la Bosnie Herzégovine, Monténégro, la Serbie, la République Moldave, l'Ukraine. *De facto*, il s'agit de créer une synergie commune afin de répondre de manière satisfaisante aux enjeux sociaux, politiques et économiques. De surcroît, la ressource naturelle de l'eau devient un élément unificateur, le bassin hydrographique européen ayant une superficie de 807 827 km².

Le fond législatif est bien solide, car le Danube est l'objet de réglementation dans la Directive cadre sur l'eau dans le bassin danubien, ainsi que dans la Convention concernant la coopération pour la protection et l'utilisation du Danube, adoptée à Sofia. De même, pour la mise en œuvre de tous ces instruments législatifs, une commission dédiée a été créée, la Commission internationale pour la protection du Danube.

La Commission Européenne élabore et adopte la Communication concernant la Stratégie UE pour la région du Danube, laissant aux états la tâche pour sa mise en œuvre, même si son rôle est bien important. A cette occasion, on reconnaît le potentiel des stratégies territoriales, au niveau macro-régional afin de réaliser une cohésion du point de vue économique, sociale et territoriale au niveau européen. La Stratégie sera adoptée par le Conseil Européen, le 24 juin 2011, et sera définie comme un mécanisme européen de coopération destiné au développement économique et sociale de la macro-région danubienne incluant aussi les objectifs nationaux et les objectifs européens. Même si l'Union Européenne n'attribue pas de fonds supplémentaires pour la mise en œuvre de la stratégie et l'allocation des fonds reste à l'instar des états membres de la stratégie, il est nécessaire de rappeler le programme de cohésion européen et le programme transnational "Europe du Sud - Est" auxquels s'ajoutent bien d'autres fonds comme ceux appartenant à la Banque européenne d'investissement.

SUERD est une stratégie articulée autour de plusieurs piliers, à savoir: désenclaver la région danubienne afin d'améliorer la mobilité et soutenir l'énergie durable, la culture et le tourisme; la nécessité de protéger l'environnement, en visant la qualité

de l'eau, la gestion des risques environnementaux ou la protection de la biodiversité; le développement de la région danubienne en ce qui concerne le milieu éducationnel et celui de l'information et technique; renforcement de la capacité institutionnelle européenne et la coopération afin de stopper la criminalité organisée.

Chacun des piliers de la stratégie nécessite des actions ciblées et de répondre par des mesures concrètes afin d'atteindre de bons résultats. Par exemple, dans le domaine du transport, le Danube utilise que 10 à 20 % de la voie navigable en raison de l'absence des investissements. De même, dans le domaine de l'énergie, le taux de celle-ci est trop élevé et requiert la mise en œuvre des programmes ayant comme objet l'exploitation de l'énergie renouvelable, comme le projet 4Biomass ou le Plan d'action énergies renouvelables pour la région Danube (Danube Region Renewable Energy Action Plan).

References

*** (2012). Comité des régions, Avis du Comité des régions sur la Coopération territoriale dans le bassin méditerranéen à travers la macro-région adriatico-ionienne (C 9/03)/ Committee of the Regions, Opinion of the Committee of the Regions on Territorial Cooperation in the Mediterranean Basin Across the Adriatic-Ionian Macro-Region (C9/03).

*** (2012). Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe, Note technique du secrétariat général de la CRPM, Lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre des Stratégies macro-régionales (SMR)/ Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe, Technical Note from the CPMR General Secretariat, Guidelines for the development and implementation of macro-regional strategies (SMR).

*** (2015). Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, La Convention sur l'eau de la Commission économique pour l'Europe et la Convention sur les cours d'eau des Nations Unies Une analyse de leur contribution harmonisée au droit international de l'eau, Série sur l'eau, no 6/ United Nations Economic Commission for Europe, The Water Convention of the Economic Commission for Europe and the United Nations Watercourses Convention An analysis of their harmonized contribution to international water law, Water Series, No. 6.

Bioteau, E. & Farciasu, C. (2011). La coopération danubienne dans son nouveau contexte européen: nouvelles échelles, nouvelles modalités/ Danubian cooperation in its new European context: new scales, new modalities. *L'espace Politique, En ligne/ The Politics, Online area.*

Boulineau, E. (2018). La macro-région du Danube portée par l'Union Européenne: quelques enjeux d'européanité pour l'Europe médiane/ The Danube macro-region supported by the European Union: some European issues for middle Europe. In Cattaruzza A. & Dessberg F. *L'européanité en Europe médiane/Europeanity in Middle Europe.*

CII, (10 septembre, 1929). *Royaume - Uni, Tchécoslovaquie, Danemark, France, Allemagne et Suède c. Pologne/ Royaume - Uni, Tchécoslovaquie, Danemark, France, Allemagne et Suède c. Pologne.*

CIJ, arrêt, *projet Gabčíkovo – Nagymaros*.

CIJ, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie). Vue d'ensemble de l'affaire/ Overview of the case* (<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/92>).

Dühr S. (2011). *Mer Baltique, Danube et stratégies macro-régionales: un modèle de coopération transnationale dans l'UE/ Baltic Sea, Danube and macro-regional strategies: a model of transnational cooperation in the EU? Notre Europe/Our Europe*.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011AR0168&from=FR>.

Komlan Sangbana (1997). *Les Principes du droit international de l'eau et les instruments universels: La Convention d'Helsinki de 1992 et la Convention de New York de 1997, UNECE/ Baltic Sea, Danube and macro-regional strategies: a model of transnational cooperation in the EU?*

Lasserre F. (1999). *Le prochain siècle sera-t-il celui des guerres de l'eau?/ Will the next century be one of water wars? Revue internationale et stratégique/ International and strategic review*, Paris, IRIS, 1999, n. 33, pp. 12-14.

Macro-regional strategies in the EU (2009). Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecki in Stockholm.

Parlement Européen, Conseil, Directive 2000/60/CE, 23 Octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L237 du 22.12.2000/ European Parliament, Council, Directive 2000/60 / EC, 23 October 2000 establishing a framework for a community policy in the field of water, OJ L237 of 22.12.2000.

Polakiewicz, J.G. (1991). *La responsabilité de l'Etat en matière de pollution des eaux fluviales ou souterraines internationales/ State responsibility for pollution of international river or groundwater*, J.D.I., 2, pp. 238 - 347.

Poydenot Anna (2008). *Le droit international de l'eau, états de lieux, les Notes d'analyse de CIHEAM/ State responsibility for pollution of international river or groundwater n. 29*.

Union Européenne (2011). *Politique Régionale, La Stratégie de l'UE pour la région du Danube, Une réponse conjointe aux défis communs/ Regional Policy, The EU Strategy for the Danube Region, A joint response to common challenges*. Panorama Info regio, 37, Printemps.