Document:-

A/CN.4/SR.1792

Compte rendu analytique de la 1792e séance

sujet:

Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-

1983, vol. I

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)

Copyright © Nations Unies

[...] conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, cette coopération doit être fondée sur l'égalité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les Etats, [...].

S'agissant du sens de l'expression « ressources naturelles partagées » dans son application aux eaux des cours d'eau internationaux, la véritable question n'est pas de savoir si la souveraineté permanente subsiste dans le cas d'une ressource naturelle partagée, mais de savoir de quelle façon cette souveraineté doit s'exercer. La souveraineté ne donne pas à un Etat le droit de faire tout ce qui lui plaît. Dans le cas des ressources naturelles partagées, les droits souverains de tous les Etats intéressés doivent être respectés. Dans un esprit de bon voisinage, les Etats doivent tenir compte des intérêts légitimes des autres Etats riverains et s'abstenir de causer des dommages à ces autres Etats.

35. La question de l'utilisation des eaux des cours d'eau internationaux revêt une importance particulière pour les pays en développement, qui n'ont guère l'expérience de la conclusion des accords nécessaires ni des techniques de gestion et de mise en valeur des ressources naturelles partagées. Ces pays devraient résoudre leurs éventuels différends dans un esprit d'égalité et de bonne foi.

36. M. OUCHAKOV fait observer que, contrairement aux autres projets d'articles élaborés jusqu'à présent par la Commission, le projet à l'examen ne concerne pas que des relations interétatiques bilatérales. Par exemple, le projet qui a abouti à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques régit les relations entre un Etat accréditant et un Etat accréditaire ; les règles que cette convention énonce lient tous les Etats accréditants et tous les Etats accréditaires qui y sont parties. En revanche, si le projet à l'examen devient un jour une convention internationale énonçant des règles obligatoires et que cette convention entre en vigueur après avoir été ratifiée par une trentaine d'Etats disséminés de par le monde, sa portée sera nulle. Pour qu'elle ait une portée quelconque, il faudrait qu'elle lie des Etats coriverains d'un même cours d'eau international. Il ne suffirait d'ailleurs pas que deux Etats coriverains d'un cours d'eau international soient parties à la convention si d'autres Etats coriverains n'y étaient pas eux-mêmes parties. De même, les dispositions relatives aux ressources naturelles partagées n'auraient de sens que si elles s'imposaient à tous les Etats coriverains d'un cours d'eau international. Dans ces conditions, la Commission ne saurait élaborer que des directives à l'intention des Etats coriverains.

La séance est levée à 12 h 55.

1792e SÉANCE

Mercredi 29 juin 1983, à 10 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Flitan, M. Jagota, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Yankov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation *(suite)* [A/CN.4/348 [1], A/CN.4/367 [2], A/CN.4/L.352, sect. F.1, A/CN.4/L.353, ILC(XXXV)/Conf.Room Doc.8]

[Point 5 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL [3] *(suite)*

1. M. THIAM dit qu'il se bornera à formuler quelques observations sur les principes généraux exposés par le Rapporteur spécial dans son premier rapport (A/CN.4/367), lequel est remarquable à tous égards, car il aura l'occasion de faire d'autres observations lors de l'examen des projets d'articles proposés. Il ne s'attardera pas sur les questions de vocabulaire, le Rapporteur spécial ayant précisé que les expressions employées n'ont qu'un caractère provisoire.

2. Pour ce qui est de la terminologie, M. Thiam tient cependant à indiquer que le remplacement de l'expression « bassin de drainage » par celle de « système de cours d'eau international » ne lui paraît pas entièrement satisfaisant. Il est difficile, semble-t-il, de faire une distinction nette entre l'une et l'autre notion. Si le Rapporteur spécial a suivi son prédécesseur sur ce point, c'est parce que l'expression « bassin de drainage » avait été une source de controverses. Dans les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux [4], le bassin de drainage international est défini à l'article II comme

[...] une zone géographique s'étendant sur deux ou plusieurs Etats 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.

Le bassin de drainage est donc présenté comme une unité indivisible. Si on met l'accent sur la territorialité du bassin, on a tendance à fractionner le bassin en autant de parties qu'il existe d'Etats du bassin, ce qui n'est guère conforme aux réalités économiques envisagées dans une perspective d'avenir. En effet, un bassin de drainage est de plus en plus considéré, notamment par les pays qui suivent une politique d'intégration économique, comme un ensemble pouvant être exploité par les Etats coriverains ; sans aller jusqu'à exercer sur le bassin une cosouveraineté, ces Etats le considèrent comme une unité économique devant être exploitée en commun selon des règles établies en commun. Si l'on considère que le

---

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1982*, vol. II (1re partie).

[2] Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1re partie).

[3] Pour le texte, voir 1785e séance, par. 5. Le texte des articles 1 à 5 et X et les commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-deuxième session, figurent dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2e partie), p. 107 et suiv.

[4] Voir 1785e séance, note 13.

cours d'eau est international mais que le bassin ne l'est pas, on risque d'aboutir à la conclusion que chaque Etat coriverain est libre d'agir sur le bassin comme il l'entend, ce qui peut avoir de graves conséquences, par exemple si un Etat agit de telle manière que le cours d'eau change de direction. C'est pourquoi M. Thiam juge préférable de ne pas s'écarter, dans le cas présent, des notions acceptées.

3. Quant à l'expression « ressource naturelle partagée », elle figure certes dans beaucoup de résolutions d'organisations internationales mais elle n'est peut-être pas préférable à celle de « ressource naturelle commune ». En effet, une chose partagée est généralement condamnée à disparaître alors qu'un cours d'eau est une chose commune qui doit exister indéfiniment.

4. Quant au sujet lui-même, il présente incontestablement une grande importance pour certains pays du tiers monde, et notamment pour ceux du continent africain où le problème de l'eau se pose de manière particulièrement aiguë. Les grands fleuves d'Afrique font l'objet de vastes projets destinés à permettre l'utilisation de leur eau pour l'irrigation, l'industrie ou à d'autres fins. La sécheresse dont les pays du Sahel sont les victimes aggrave encore l'urgence du problème. C'est pourquoi les pays africains appellent de leurs vœux l'élaboration rapide du projet d'articles à l'étude. Ils souhaitent passer du stade de la coopération à un stade auquel le Rapporteur s'est référé à plusieurs reprises, celui de l'intégration. Pour M. Thiam, il est indispensable de ne pas perdre de vue cette nouvelle conception dynamique de la coopération en matière de cours d'eau internationaux.

5. Jusqu'à présent, les cours d'eau ont été essentiellement considérés, du moins dans les instruments internationaux les plus importants, comme servant à la navigation ou constituant des frontières naturelles. S'agissant de la navigation, les Etats coriverains des cours d'eau européens se sont entendus contre les Etats non riverains. Sur les fleuves africains, la liberté de navigation a été reconnue jusqu'à une époque récente aux Etats européens. Par ailleurs, plusieurs cours d'eau sont considérés comme marquant des frontières. Il importe maintenant d'adopter une approche qui ne divise pas les Etats riverains, mais qui leur permette de développer leur potentiel économique. Une telle approche ne manque cependant pas de soulever entre Etats d'amont et Etats d'aval des difficultés, qui ont trait surtout à la quantité et à la qualité de l'eau et auxquelles il faudra essayer de trouver des solutions. La doctrine Harmon, qui est maintenant abandonnée, permettait une utilisation anarchique et non contrôlée de l'eau par l'Etat d'amont.

6. Les Règles d'Helsinki, que le Rapporteur spécial suit dans leurs grandes lignes en les approfondissant même parfois, proposent une utilisation équitable de l'eau par tous les Etats coriverains. M. Thiam approuve cette doctrine dans la mesure où elle tente de trouver des solutions de compromis entre les intérêts en présence et de proposer des solutions équilibrées et raisonnables. Il convient cependant de relever que la jurisprudence internationale ne paraît pas aussi uniforme que cette doctrine. C'est ainsi que la sentence rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux* ne se prononce pas clairement sur l'existence d'un principe interdisant à l'Etat d'amont d'altérer les eaux d'un fleuve dans des conditions de nature à nuire gravement à l'Etat d'aval [5]. Sur le plan international, il est donc difficile d'affirmer l'existence en droit positif de règles claires en la matière. Toutefois, c'est à la Commission qu'il incombe d'énoncer des règles permettant de résoudre les conflits éventuels. Bien qu'il comprenne les préoccupations de M. Ouchakov (1791e séance), pour qui il faut se garder d'imposer aux Etats des règles contraignantes, M. Thiam estime qu'on ne saurait laisser l'anarchie s'installer. Il faut au moins mettre au point des principes directeurs.

7. Il s'agit en définitive de savoir s'il existe à l'heure actuelle, en dehors des accords et arrangements conclus entre Etats riverains, des règles générales auxquelles ceux-ci ne peuvent pas déroger par des accords particuliers. Selon une première thèse, les Etats riverains ne sont liés que par les accords auxquels ils ont consenti ; selon une seconde, il existerait des règles générales auxquelles tous les Etats riverains seraient soumis. Non seulement la première thèse conduit à l'anarchie en l'absence d'accords, mais elle ne tient pas compte du fait que, mis à part l'Etat qui se trouve à la source d'un cours d'eau international et celui qui se trouve à son embouchure, chacun des autres Etats riverains est à la fois un Etat d'amont et un Etat d'aval. Pour ces Etats, ce serait par conséquent une arme à double tranchant que de prétendre pouvoir utiliser le cours d'eau à leur guise, sans tenir compte des intérêts des autres Etats riverains. Il s'ensuit qu'on ne saurait envisager que des solutions modérées, comme le fait d'ailleurs le Rapporteur spécial.

8. A ce sujet, M. Thiam fait observer que les accords existants recherchent tous des solutions de compromis raisonnables en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux. Il mentionne le principe de l'intégrité territoriale, qui interdit d'utiliser un cours d'eau international de manière telle que la quantité ou la qualité de l'eau qui parvient aux Etats d'aval s'en trouve modifiée. D'autres principes s'imposent aussi aux Etats, comme celui du règlement pacifique des différends, qui interdit à un Etat d'ignorer indéfiniment les protestations d'un autre Etat relativement à l'utilisation d'un cours d'eau, et le principe de la responsabilité internationale. Ces principes sont consacrés dans les projets d'articles 6, 7 et 9. Bien que de tels principes relèvent du droit international général et qu'ils s'imposent de toute façon aux Etats en cas de litige, il est sans doute utile de les consacrer dans le projet. Entre ne rien dire et contraindre les Etats contre leur volonté, il y a une voie moyenne qu'il convient de suivre. Plus d'une fois, le Rapporteur spécial a reconnu l'existence de normes juridiques en la matière, et certains de ses projets d'articles sont rédigés sous une forme contraignante.

9. Enfin, M. Thiam dit qu'il importe non seulement de constater le droit positif mais de faire œuvre de développement progressif du droit. Il insiste sur le fait que, dans leur majorité, les Etats africains sont favorables

[5] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII..., p. 308, par. 13 ; voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 211, doc. A/5409, par. 1066.

à des solutions orientées vers l'intégration économique. De nombreux Etats d'Afrique sont de dimensions modestes ; leurs frontières ont été tracées en dépit du bon sens, à l'époque coloniale, mais l'OUA a décidé qu'il ne fallait pas les modifier, tout en cherchant à les dépasser. De ce point de vue, les cours d'eau internationaux permettent précisément un développement économique intégré. Il en va de même des ressources situées sur le territoire de plusieurs Etats, lesquelles ne doivent pas être partagées mais considérées comme des facteurs d'intégration. C'est avec raison que, dans son commentaire de l'article 10, le Rapporteur spécial fait allusion à l'intégration économique (A/CN.4/367, par. 107), laquelle implique un développement progressif du droit international. D'une manière générale, M. Thiam ne peut donc que souscrire aux grandes lignes du rapport à l'examen.

10. M. McCAFFREY félicite le Rapporteur spécial d'avoir pris le parti, dans son excellent rapport (A/CN.4/367), d'établir un projet de schéma de l'ensemble du sujet suivi de projets d'articles et de commentaires. Cette façon de procéder aide beaucoup à comprendre la portée du sujet et la direction prise. Le Rapporteur spécial a également bien fait de procéder par renvoi, ce qui permet d'éviter de surcharger les commentaires par de longues citations d'auteurs et argumentations reprises de rapports précédents. De plus, l'objectif que s'est donné le Rapporteur spécial dans son premier rapport est de proposer un avant-projet.

11. Toutefois, le caractère provisoire et exploratoire du premier rapport ne s'étend pas aux dispositions déjà adoptées par la Commission, à savoir la note sur le système de cours d'eau international [6] et les articles 1 à 5 et X que la Commission a adoptés en première lecture à sa trente-deuxième session. En rouvrant maintenant le débat sur ces dispositions, la Commission prendrait beaucoup de retard, contrairement aux vœux de l'Assemblée générale, qui l'a priée d'avancer dans ses travaux. La Commission reviendra bien entendu sur les dispositions en question lors de la deuxième lecture du projet d'articles.

12. Aucun article ne devra donc être soumis au Comité de rédaction à la session en cours. Les articles 1 et 6 proposés par le Rapporteur spécial peuvent indiquer la direction qu'il propose de suivre mais ne doivent pas être renvoyés au Comité de rédaction tant que l'ensemble du projet d'articles n'aura pas été adopté en première lecture. Quant aux modifications mineures apportées aux articles 1 et 2, elles peuvent être considérées comme approuvées s'il n'y a pas d'objection ; sinon, elles pourront être examinées en deuxième lecture. Pour ce qui est de la conception générale des articles qui n'ont pas encore été adoptés, M. McCaffrey admet qu'il serait utile de commencer par les points fondamentaux généralement acceptés pour passer progressivement aux points sur lesquels les avis sont plus partagés.

13. En ce qui concerne la question de savoir si le projet d'articles doit prendre la forme de recommandations ou d'obligations — c'est-à-dire la question du choix entre *should* et *shall* dans le texte anglais —, la Commission doit bien entendu identifier un maximum d'obligations juridiques pour autant qu'elles revêtent un caractère général et soient donc susceptibles d'être adaptées à des cas d'espèce. Parallèlement, il semble à la fois inévitable et souhaitable de procéder par recommandations dans les cas appropriés. Le projet revêt la forme d'un accord-cadre qui devra s'appliquer à des systèmes et à des circonstances très variés. Les règles consacrées par l'accord devront donc être souples. Le projet d'articles contiendra essentiellement des directives à partir desquelles les Etats pourront aménager la solution correspondant à leurs problèmes particuliers. Il semble donc que l'on puisse utiliser à la fois *should* et *shall* selon les dispositions, et M. McCaffrey souscrit à l'approche générale du Rapporteur spécial à cet égard.

14. En ce qui concerne le sujet proprement dit, M. McCaffrey constate que l'eau est indispensable à la vie — ce qui est parfaitement exprimé dans le passage de la Charte européenne de l'eau de 1968 [7] cité dans le rapport (*ibid.*, par. 156). Certaines obligations juridiques découlent manifestement de cette seule réalité première. Ainsi, un Etat coriverain ne saurait priver un autre de la quantité et de la qualité d'eau nécessaire à la vie. Toutefois, à mesure qu'on s'éloigne de ce point de départ, les difficultés augmentent. Par exemple, l'Etat riverain d'amont peut-il rendre la vie de l'Etat riverain d'aval plus coûteuse ou prendre des mesures qui entraînent simplement un désavantage économique pour l'Etat riverain d'aval ? Le fait qu'un cours d'eau international prend sa source dans un des Etats riverains ou le traverse d'abord confère-t-il à cet Etat une sorte de droit prioritaire sur ces eaux par rapport à un Etat riverain d'aval ?

15. Ces questions expliquent pourquoi le sujet revêt un intérêt aussi vital et immédiat pour la communauté internationale. A la différence d'autres sujets, il ne s'agit pas d'élaborer des principes juridiques dans l'abstrait ; les principes, les normes et les directives à élaborer s'appliqueront à un problème concret — celui qui consiste à concilier, à accommoder et à ajuster des intérêts contradictoires en matière de cours d'eau internationaux.

16. En abordant cette tâche, la Commission peut s'inspirer du domaine analogue des droits des riverains sur les cours d'eau en droit interne qualifié de « version applicable aux eaux du régime de la responsabilité civile ». Or l'un des principes fondamentaux de la responsabilité est l'adage *sic utere tuo ut alienum non laedas*. Cette règle fondamentale, étroitement liée à la théorie de l'abus de droit, a été exprimée dans toute une série de déclarations normatives internationales, qui vont de la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la *Fonderie de Trail (Trail Smelter)* [8] au principe 21 de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement [9], et à l'arrêt de la CIJ (fond) dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, dans lequel la Cour reconnaît « l'obligation pour tout Etat

[6] *Annuaire... 1980*, vol. II (2e partie), p. 105, par. 90.

[7] Voir 1790e séance, note 10.

[8] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III (numéro de vente : 1949.V.2), p. 1905 et suiv.

[9] Voir 1788e séance, note 6.

de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats »[10]. Cette décision et l'adage sur lequel elle se fonde démontrent que les droits territoriaux souverains des Etats sont en étroite corrélation : ils existent et ils s'appliquent non pas dans l'absolu, mais dans un cadre d'interdépendance. D'autres éléments seront fournis par les travaux de la Commission sur les sujets de la responsabilité des Etats et de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international ; en effet, le sujet des cours d'eau représente dans une large mesure une application concrète de ces deux autres sujets.

17. Avant d'examiner les différents articles du projet, M. McCaffrey tient à formuler quelques observations sur les notions de « système de cours d'eau international » et de « ressource naturelle partagée », qui constituent les deux piliers du présent sujet. En ce qui concerne la première notion, la Commission a déjà adopté une note indiquant ce qu'il faut provisoirement entendre par l'expression « système de cours d'eau international »[11]. Comme l'a souligné le précédent Rapporteur spécial dans son troisième rapport, cette note constitue une « hypothèse de travail » pouvant être affinée et modifiée qui donnerait une indication de la portée du projet d'articles (A/CN.4/348, par. 7).

18. Deux caractéristiques distinguent la notion de « système de cours d'eau international » de celle de « bassin de drainage » : la souplesse et la relativité. L'avantage de la souplesse peut être illustré par l'exemple de la Garrison Diversion Unit. Pour irriguer une centaine de milliers d'hectares de terres cultivables, on doit détourner les eaux du bassin du Missouri à travers la ligne de partage des eaux vers une région dont les eaux aboutissent au bassin de drainage de la baie d'Hudson au Canada. Il existe ainsi deux bassins de drainage, l'un dirigé essentiellement vers le sud et l'autre vers le nord. On peut douter que la notion de bassin de drainage puisse rendre compte des effets qu'aura au Canada ce transfert d'un bassin à l'autre aux Etats-Unis, ne serait-ce que parce que les eaux n'aboutissent pas à un point commun — caractéristique essentielle de la notion de bassin de drainage. Mais comme il a été scientifiquement prouvé que les utilisations des eaux dans un des bassins peuvent avoir des effets sur les eaux de l'autre, les deux bassins peuvent être considérés comme des parties d'un « système de cours d'eau international » unitaire, selon l'explication que donne de cette expression la note de la Commission.

19. La relativité de la notion est bien exposée dans la dernière partie de la note de la Commission. Elle prend en compte la mesure dans laquelle un Etat riverain d'aval peut être concerné par l'utilisation que fait du cours d'eau un Etat riverain d'amont. Dans la mesure où l'utilisation de l'Etat riverain d'amont (par exemple la navigation) n'a aucun effet sur les utilisations de l'Etat riverain d'aval, le système de cours d'eau n'est pas international. Ce caractère de relativité confère à la notion de système de cours d'eau international et, partant, à l'ensemble du projet une souplesse hautement souhaitable. Cependant, en raison de son caractère relatif, cette notion peut être difficile à appliquer ; aussi la Commission peut-elle finalement décider que le meilleur moyen de traiter la question avec toute la souplesse voulue est de l'envisager du point de vue du « dommage appréciable ».

20. Le commentaire doit indiquer sans ambiguïté possible que tous les divers éléments hydrographiques du système de cours d'eau international sont inclus dans ce système, en mentionnant expressément des éléments essentiels tels que les glaciers et les eaux souterraines. Dans la vallée centrale de Californie, par exemple, les eaux souterraines sont une des principales sources d'eau pour l'irrigation ; la sécheresse qui a sévi au milieu des années 70 a entraîné un déficit qui compromet sérieusement la production agricole pour nombre d'années à venir, car il faut un certain temps pour reconstituer la nappe d'eau. Et comme M. Barboza (1789e séance) l'a souligné, le retrait ou la pollution des eaux souterraines dans un Etat peut avoir des conséquences très sérieuses pour un Etat voisin qui s'approvisionne à la même nappe souterraine.

21. La notion de « ressource naturelle partagée » est déjà consacrée au projet d'article 5 adopté par la Commission. Pour M. McCaffrey, l'adage *sic utere tuo* a pour conséquence que les eaux d'un système de cours d'eau international constituent une ressource naturelle partagée au sens physique et au sens juridique. Du point de vue physique, ces eaux sont partagées soit simultanément, comme dans le cas d'un cours d'eau contigu, soit successivement, comme dans celui d'un cours d'eau dit successif. La ressource est partagée au sens juridique parce que les droits des Etats du système ne sont pas absolus, mais corrélatifs au moins dans la mesure où une utilisation des eaux dans un Etat du système a un effet sur leur utilisation dans un autre Etat. L'idée selon laquelle les eaux d'un système de cours d'eau international constituent, sous certaines conditions tout au moins, une ressource naturelle partagée semble donc être un principe justifiable et utile sur lequel le projet peut être fondé.

22. A cet égard, M. McCaffrey s'accorde entièrement avec le Rapporteur spécial pour rejeter la doctrine Harmon de la « souveraineté absolue » (A/CN.4/367, par. 84). En fait, comme l'a souligné le précédent Rapporteur spécial dans son troisième rapport, cette doctrine est contraire au droit international coutumier et n'a jamais été suivie par les Etats-Unis (A/CN.4/348, par. 54 et note 98).

23. Il semble bien établi que la notion de ressource naturelle partagée est tout à fait étrangère à celle de patrimoine commun de l'humanité. Les deux notions se situent dans des contextes complètement différents et visent à répondre à des besoins eux aussi complètement différents. Mais la notion de ressource naturelle partagée n'est pas incompatible avec celle de souveraineté permanente sur les ressources naturelles. A cet égard, M. McCaffrey s'associe aux remarques de M. Balanda (1789e séance). Les deux notions répondent à des objectifs entièrement différents, ce qui ressort clairement de la lecture du préambule et du paragraphe 5 de la résolution 1803 (XVII)

[10] Arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 22.

[11] Voir ci-dessus note 6.

de l'Assemblée générale relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, ainsi que de l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats [12]. Enfin, la notion de ressource naturelle partagée peut être considérée comme étant l'expression du fait que la nature ignore les frontières politiques, ce que traduit bien l'Accord de 1929 sur les eaux du Nil [13], qui prévoit que les eaux du système du Nil « doivent être considérées comme un tout » (v. A/CN.4/348, par. 60).

24. Passant aux projets d'article proposés, M. McCaffrey relève que l'article 6 énonce le principe selon lequel les eaux d'un système de cours d'eau international constituent une ressource naturelle partagée dans la mesure où leur utilisation dans un Etat du système a un effet sur leur utilisation dans un autre Etat du système. Cette disposition a déjà été provisoirement adoptée par la Commission dans l'ancien projet d'article 5.

25. L'article 7 constitue d'une certaine manière la pierre angulaire de tout l'édifice ; en effet, sans bonne foi et sans relations de bon voisinage, tous les principes, mécanismes et institutions possibles et imaginables sont vains. Ces principes vont au-delà de la règle *sic utere tuo*, comme il ressort de la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux* (v. A/CN.4/367, par. 90). Bien entendu, il est pratiquement impossible d'imposer à un Etat un « souci réel » de coopérer et « de concilier les intérêts de l'autre riverain avec les siens propres », pour reprendre les termes de la sentence [14]. L'obligation d'agir de bonne foi dans les relations avec les autres Etats du système est probablement tout ce qu'on peut imposer à cet égard. L'expérience des Etats-Unis d'Amérique et du Canada en ce qui concerne la centrale électrique sur le Poplar est également pertinente. Ce projet prévoyait la construction au Canada d'une centrale à une quinzaine de kilomètres au nord de la frontière avec les Etats-Unis, l'exploitation d'une mine de charbon à ciel ouvert qui fournirait le charbon pour la production d'électricité et un barrage sur le Poplar. Des craintes ont été exprimées aux Etats-Unis : l'exécution du projet allait polluer le réservoir créé par le barrage au Canada et avoir ainsi un effet sur les eaux utilisées pour l'irrigation de l'autre côté de la frontière. La question a été soumise à un groupe intergouvernemental, qui a adopté une solution généralement considérée comme novatrice et créatrice à condition, comme l'a dit un porte-parole canadien, que les parties concernées fassent preuve de bonne volonté dans leurs relations réciproques. C'est cette bonne volonté qui est indispensable pour résoudre les problèmes des cours d'eau internationaux mais qu'il est impossible d'imposer aux Etats. Le Rapporteur spécial se réfère toutefois à « l'obligation [pour les Etats du système] de coopérer » (*ibid.*, par. 88). A l'article 7, il s'agit expressément de coopérer pour mettre en valeur, utiliser et partager un système de cours d'eau international « d'une manière raisonnable et équitable ». L'utilisation du verbe « seront » montre que l'article 7 impose une obligation juridique, qui découle aussi bien du principe *sic utere tuo* que des décisions et instruments internationaux qui lui donnent effet.

26. M. McCaffrey souscrit à l'idée exprimée à l'article 8, à savoir que ce qui constitue une utilisation raisonnable et équitable dans une situation particulière doit être déterminé, non par des règles rigides, mais en tenant compte de toute une série de facteurs d'ordre politique. Il estime cependant aussi comme d'autres membres de la Commission que la liste de ces facteurs doit être examinée attentivement afin qu'elle soit bien objective et confère l'importance voulue aux droits des Etats riverains d'amont et d'aval. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 8, M. McCaffrey pense lui aussi que les Etats du système ont l'obligation de négocier. Cette obligation est fondée puisqu'elle découle des décisions rendues dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord* [15], dans les affaires des *Pêcheries* [16] et dans l'affaire du *Lac Lanoux* ainsi que du projet de principes du PNUE (A/CN.4/L.353).

27. L'article 9 énonce l'obligation d'éviter de causer un dommage appréciable. En un certain sens, cette obligation est déjà contenue implicitement dans la relativité de la notion de système de cours d'eau international. Il existe bien entendu un élément de relativité dans la notion même de dommage appréciable, ainsi qu'il ressort de l'arrêt rendu en 1927 par le tribunal constitutionnel allemand [17] cité par le Rapporteur spécial (A/CN.4/367, par. 92). Dans ce contexte, il s'agit de déterminer le sens de l'adjectif « appréciable », et le précédent Rapporteur spécial s'est étendu sur cette question dans son troisième rapport (A/CN.4/348, par. 130 à 141) en expliquant que le terme « appréciable » désigne un effet quantitativement plus grand que le terme « notable », mais qualifie par contre un effet moindre que l'effet « grave » ou « substantiel ».

28. Le chapitre III pourrait être subdivisé en deux ou trois chapitres distincts, les articles 11 à 14 ayant trait à la notification, les articles 16 à 19 portant sur la collecte d'informations et de données et l'article 15 étant indépendant.

29. Au paragraphe 1 de l'article 10, l'obligation de coopérer devrait être moins nuancée. M. McCaffrey pense en particulier à l'expression « dans toute la mesure possible », qui figure dans la première phrase. Le paragraphe 2 semble être une simple illustration de la façon de coopérer des Etats. Le paragraphe 3 relatif à la création de commissions mixtes devrait être rattaché à l'article 15.

30. Les articles 11 à 14 énoncent les conditions en matière de notification et les conséquences du non-respect

[12] Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 12 décembre 1974.

[13] Voir 1788e séance, note 7.

[14] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII..., p. 315, par. 22 ; voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 212, doc. A/5409, par. 1068.

[15] Voir 1785e séance, note 8.

[16] *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande) — (République fédérale d'Allemagne c. Islande)*, arrêts du 25 juillet 1974, *C.I.J. Recueil 1974*, p. 32, par. 75, et p. 201, par. 67.

[17] Affaire du *Donauversinkung* (1927) [*Annual Digest of Public International Law Cases, 1927-1928*, Londres, 1931, vol. 4, affaire n° 86, p. 128].

de ces conditions. Ces articles représentent peut-être la partie la plus importante du projet. L'obligation de donner notification est la condition qui met véritablement en mouvement le mécanisme de la coopération ; plus que toute autre condition, elle assure que des projets susceptibles d'avoir un effet sur les autres Etats du système ne seront pas entrepris unilatéralement, sans qu'il soit tenu compte de leurs incidences extraterritoriales.

31. L'article 11 va en fait au-delà de la « teneur de la notification » annoncée dans le titre. Les mots « peuvent causer un dommage appréciable » au paragraphe 1 soulèvent deux questions. Ce critère est important parce qu'il déclenche tout le processus de la notification. Il doit donc être suffisamment large pour englober tout dommage potentiel, non seulement immédiat et direct, mais aussi futur et indirect. Premièrement, il s'agit de savoir si un Etat est tenu de donner notification en vertu de l'article 11, au cas où le projet ou l'utilisation envisagé n'entraînerait pas de dommage immédiat. Il faut noter que l'article 13, sur les procédures à suivre en cas de protestation, s'applique uniquement si une notification a été reçue. S'il n'y a pas eu de notification, il est peut-être trop tard pour agir efficacement. Pour M. McCaffrey, on peut effectivement interpréter la formule « peuvent causer un dommage appréciable aux droits ou aux intérêts d'un ou de plusieurs Etats du système » utilisée à l'article 11 comme s'étendant aussi aux dommages futurs et indirects, en raison surtout de l'emploi des mots « peuvent » et « intérêts ». Peut-être faudra-t-il clarifier cela dans l'article même ou dans le commentaire.

32. Deuxièmement, il s'agit de savoir dans quelle mesure les termes utilisés supposent une évaluation de l'impact extraterritorial. Il est clair que l'Etat qui envisage d'entreprendre un projet doit nécessairement évaluer son impact sur les autres Etats du système ; c'est la seule façon pour lui de déterminer s'il est tenu de donner notification. En ce qui concerne le fondement juridique de l'obligation de donner notification en vertu de l'article 11, M. McCaffrey estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il s'agit de « l'expression d'un principe généralement reconnu du droit international » (A/CN.4/367, par. 111). Cette affirmation est amplement confirmée par les auteurs cités par le précédent Rapporteur spécial (A/CN.4/348, par. 170 et suiv.). Il existe aussi une analogie évidente entre l'obligation de donner notification dans les circonstances envisagées à l'article 11 et l'obligation de faire part des dangers connus, comme l'a relevé la CIJ en 1949, dans l'affaire du *Détroit de Corfou* [18].

33. M. McCaffrey souscrit en général à l'article 12 sur le délai de réponse à la notification. En particulier, il estime que l'effet suspensif prévu au paragraphe 3 est nécessaire pour permettre aux Etats qui reçoivent la notification d'évaluer convenablement les effets potentiels du projet envisagé. Le critère du délai raisonnable doit assurer une protection adéquate à l'Etat qui notifie, en évitant que les autres Etats n'abusent de l'effet suspensif.

34. En ce qui concerne l'article 13, M. McCaffrey conteste qu'il soit opportun de limiter l'application des procédures aux seuls Etats du système qui ont reçu une notification. Il se peut très bien qu'un Etat du système soit informé d'un projet envisagé d'une autre manière, qu'il arrive à la conclusion que ce projet peut causer un dommage appréciable et qu'il souhaite invoquer les procédures prévues à l'article 13. Quant au paragraphe 2 de l'article, M. McCaffrey pense, comme d'autres membres de la Commission, qu'il serait souhaitable que les parties soient tenues de recourir à des procédures obligatoires de règlement des différends lorsqu'un accord n'est pas possible. Peut-être faudrait-il aussi déterminer si la possibilité de prendre des mesures conservatoires, au sens de l'Article 41 du Statut de la CIJ, doit avoir une incidence sur l'effet suspensif du paragraphe 3. L'Etat donnant notification devrait probablement être autorisé à poursuivre l'exécution du projet si le tribunal le lui permet. L'interprétation des expressions « extrême urgence » et « un dommage ou un préjudice inutiles » au paragraphe 3, est apparemment laissée à la seule discrétion de l'Etat donnant notification. Il serait peut-être préférable que cette détermination se fasse par une procédure obligatoire de règlement des différends. L'équilibre doit être respecté entre l'intérêt de l'Etat donnant notification, qui est de réaliser un projet essentiel, et l'intérêt de l'Etat destinataire, qui est d'éviter un dommage inutile.

35. M. McCaffrey se demande s'il ne faudrait pas envisager, à l'article 14, le cas du dommage que l'Etat ou les Etats ayant reçu la notification n'ont pas prévu ou ne pouvaient pas prévoir. Que faut-il entendre exactement par les mots « pas manifeste », au deuxième alinéa du paragraphe 1 ? Pas manifeste pour qui ? Sous sa forme actuelle, l'article signifie que l'Etat auteur de la notification n'est pas responsable du dommage causé, si les Etats destinataires ne répondent pas dans le délai prescrit à l'article 12. Il serait souhaitable de donner une certaine souplesse à l'article pour que les relations entre les Etats du système n'aient pas à souffrir de la légitimation ou de la perpétuation d'une situation imprévue ou imprévisible mais non moins dommageable.

36. M. McCaffrey se demande également si les situations présentant un caractère d'extrême urgence, mentionnées par le Rapporteur spécial dans son commentaire (A/CN.4/367, par. 130), peuvent être régies par l'article 33 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats relatif à l'état de nécessité [19]. En d'autres termes, un Etat qui entreprend un projet dans des conditions d'extrême urgence peut-il invoquer l'état de nécessité comme excluant l'illicéité d'un fait ainsi que la responsabilité pour toute conséquence de ce fait ? Il convient peut-être d'envisager l'élaboration d'une *lex specialis* pour régir la situation en ce qui concerne les cours d'eau internationaux.

37. M. McCaffrey souscrit entièrement à l'article 15, qui a essentiellement trait à la gestion institutionnalisée des systèmes de cours d'eau internationaux dont l'approche est une conséquence logique du principe de la coopération. Dans son commentaire (*ibid.*, par. 132), le Rapporteur spécial se réfère à juste titre à la nécessité d'institutionnaliser la coopération et aux travaux de

[18] Voir ci-dessus note 10.

[19] *Annuaire... 1980*, vol. II (2e partie), p. 32.

la Commission mixte internationale Canada - Etats-Unis (*ibid.*, par. 133). Le traité instituant cette commission est décrit de façon assez détaillée dans l'*Annuaire* de 1974 de la CDI [20]. La Commission voudra peut-être envisager d'ajouter l'évaluation de l'impact au nombre des attributions des commissions créées en vertu de l'article 15, bien qu'elle soit probablement implicitement visée par les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de l'article.

38. Il est utile de comparer l'article 18 sur les obligations spéciales concernant les informations relatives aux situations d'urgence à l'article 25 sur la pollution et les situations d'urgence. Alors que l'article 25 emploie le présent de l'indicatif qui marque une obligation (en anglais, *shall*), l'article 18 utilise le verbe « devoir » (en anglais, *should*). Pour M. McCaffrey, il faut utiliser dans les deux cas la forme *shall* (le présent de l'indicatif, en français). Là encore, l'analogie avec l'obligation d'avertir d'un danger reconnue dans l'affaire du *Détroit de Corfou* est très nette.

39. Le chapitre IV du projet est d'une importance vitale parce qu'il se rapporte à la protection de l'environnement. A ce propos, M. McCaffrey cite un extrait d'un exposé du professeur Handl préconisant des normes minimales pour la protection de l'environnement. L'article 20 va dans le sens de la réalisation de cet objectif souhaitable et pratique, mais on pourrait peut-être le renforcer en remplaçant, au paragraphe 1, les mots « prennent dans toute la mesure possible — séparément et en coopération — les mesures nécessaires », par « prennent — séparément et en coopération — les mesures nécessaires et raisonnables ». En ce qui concerne le paragraphe 2, M. McCaffrey se demande si la norme qui impose de ne pas porter un préjudice appréciable n'est pas trop faible dans le contexte de la protection de l'environnement et s'il ne vaudrait pas mieux introduire la notion de protection, de préservation et d'amélioration. Les écosystèmes rares ou délicats visés au paragraphe 5 de l'article 194 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer [21] ne sont pas vraiment couverts par le projet et M. McCaffrey estime qu'il faudrait les protéger, en raison de l'importance cruciale qu'ils peuvent revêtir pour la vie de l'ensemble d'un système de cours d'eau.

40. A l'article 23, le Rapporteur spécial emploie l'expression « causer un préjudice appréciable », dont M. McCaffrey pense lui aussi qu'il faut l'interpréter comme s'étendant aux dommages potentiels indirects et futurs, au même titre qu'aux dommages directs et immédiats. Il relève toutefois que l'article n'empêche pas un Etat qui ne fait pas partie du système de polluer les eaux du système. Le transport de la pollution de l'air sur des grandes distances n'étant que trop fréquent, la Commission voudra peut-être prévoir à cet égard certaines dispositions. M. McCaffrey souscrit également à l'idée selon laquelle il ne faut pas faire de distinction entre la pollution existante et les nouvelles formes de pollution.

41. En ce qui concerne l'article 28, M. McCaffrey estime lui aussi que la Commission doit éviter d'aborder la question des conflits armés, qui risque de soulever des problèmes d'interférence avec le champ d'application des Protocoles de Genève de 1977 [22].

42. A la fin de l'article 29, il semble y avoir une lacune que l'on pourrait peut-être combler en faisant mention des procédures de règlement des différends. Quant à l'article 30, M. McCaffrey tient à s'associer aux observations de M. Jagota (1790e séance) et il émet l'espoir que l'article sera adopté par acclamation. Selon lui, cet article doit être considéré comme un encouragement à la création de zones protégées plutôt que comme une disposition ayant un caractère simplement facultatif ; l'article pourrait être remanié pour que cela ressorte clairement. A cet égard, les membres de la Commission relèveront que le précédent Rapporteur spécial mentionne dans son troisième rapport qu'une frontière fluviale protégée a été établie entre les Etats-Unis et le Canada (A/CN.4/348, note 825).

43. Se référant au chapitre V du projet, consacré au règlement des différends, M. McCaffrey se déclare favorable à la conciliation obligatoire, qui est indispensable pour la bonne application de l'ensemble de l'accord-cadre en cours d'élaboration et sans laquelle la plupart des autres procédures seraient vaines.

44. Enfin, M. McCaffrey appuie pleinement la suggestion tendant à ce que les notes soient placées en bas de page, et non à la fin du rapport, pour faciliter la lecture.

45. M. QUENTIN-BAXTER a trouvé très instructives les interventions des membres qui sont originaires de régions continentales, où le problème des cours d'eau internationaux se pose avec une acuité particulière et qui sont donc particulièrement conscients des problèmes vitaux relatifs à l'utilisation et à la gestion des cours d'eau. Il juge très encourageant l'esprit dans lequel la Commission aborde le sujet, car les bons résultats de ses travaux seront certainement déterminants pour la contribution du droit aux questions qui touchent au nouvel ordre économique international. A cet égard, M. Quentin-Baxter tient à exprimer lui aussi sa reconnaissance à M. Evensen ainsi qu'aux rapporteurs spéciaux qui l'ont précédé.

46. Pour M. Quentin-Baxter, tout le sujet peut se réduire à la recherche d'un équilibre, d'une part, entre le principe qui veut que l'on évite de causer des dommages et le principe du partage et, d'autre part, entre les questions de procédure et les questions de fond. De façon générale, son impression est que le projet est très modéré quant au fond et très strict sur les questions de forme. En ce qui concerne le principe du partage et le principe selon lequel il faut éviter de causer des dommages, l'article 6 énonce le principe de la participation raisonnable et équitable, l'article 7 emploie l'expression « d'une manière raisonnable et équitable » et l'article 8, suivant en cela l'article V des Règles d'Helsinki [23], contient une énumération non exhaustive des facteurs qui en-

[20] *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 76 et suiv., doc. A/5409, par. 154 à 167.

[21] Partie XII de la Convention (Protection et préservation du milieu marin) [voir 1785e séance, note 10].

[22] Voir 1785e séance, note 14.

[23] *Ibid.*, note 13.

semble tendent à établir que tout intérêt légitime est placé sur le même plan que les autres à moins que les parties n'en conviennent autrement. Toutefois, l'idée de partage, telle qu'elle est envisagée dans le projet, est contenue en fin de compte dans la formule « participation raisonnable et équitable ».

47. L'article 9, qui prévoit une obligation de ne pas causer de dommage à autrui, contient une obligation bien mieux affirmée dont la définition est conditionnée par l'expression « dommage appréciable ». C'est là, comme on l'a fait remarquer à juste titre, une notion relative qui ne peut donc pas être cernée de façon très précise, à moins que les parties ne se soient entendues auparavant sur ce qui constitue un dommage. M. Quentin-Baxter craint, comme M. Flitan (1791e séance), que l'expression ne dénote un degré de préjudice élevé. Certes, dans son sens ordinaire, l'expression s'entend simplement d'un dommage mesurable et d'une ampleur plus que perceptible. Mais la crainte de M. Flitan n'a pas trait à la sémantique mais à la propension naturelle de quiconque formule un tel article à tenir compte de toutes les variables ; la tendance est alors de vouloir mettre dans l'expression plus qu'elle ne peut contenir.

48. En ce qui concerne les deux grands principes de la nécessité de partager et de ne pas causer de dommage, le projet ne fournit donc pas de directives bien fermes. Mais il compense cette faiblesse par la rigidité des procédures énoncées aux articles 11, 12 et 13. Pour M. Quentin-Baxter, tout porte à envisager avec une certaine inquiétude l'équilibre entre le fond et la forme à ce stade, car, si le projet ne fournit pas de directives aux Etats concernant leurs droits quant au fond, en se bornant à indiquer que, lorsqu'ils n'aboutiront pas à un accord, ils devront se soumettre à une procédure de règlement des différends, les Etats hésiteront quelque peu à s'engager. Le problème se pose avec une acuité particulière dans le contexte des cours d'eau, et il faut donc s'efforcer une fois de plus de trouver un équilibre entre le fond et la forme et entre le principe du partage et le principe qui impose de ne pas causer de dommage.

49. En ce qui concerne le sujet pour lequel il a été nommé rapporteur spécial — responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international —, M. Quentin-Baxter n'a jamais placé le principe du dommage au-dessous du principe du partage. Ce sont des notions mal assorties, et néanmoins indissociables, surtout dans le cas des cours d'eau internationaux. Peut-être y aurait-il donc lieu d'en revenir à l'idée de M. Ouchakov (1788e séance) selon laquelle ce qui préoccupe avant tout la Commission, c'est l'eau qui traverse une frontière internationale ; en rattachant cette idée à une référence à l'abandon de la doctrine Harmon, on obtiendrait un point de départ. Une fois la doctrine Harmon rejetée, le principe du partage est établi et il est reconnu que l'Etat d'aval a droit à quelque chose. Tant que cela n'est pas acquis, il ne sert à rien de parler de dommages puisqu'on ne subit pas un dommage en ne recevant pas ce à quoi on n'a pas droit.

50. Il a toujours été bien entendu qu'une violation de la souveraineté pouvait être invoquée en cas de dommage transfrontière et il est de plus en plus admis qu'un facteur substantiel de pollution produisant ses effets vers l'aval peut, en vertu du principe établi dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*[24], constituer une violation de la souveraineté ou être en tout cas illicite. Cependant, le droit de recevoir la quantité et la qualité d'eau qui s'écoule normalement par une voie déterminée à travers une frontière internationale est une question qu'il n'est pas si facile de lier à une violation de souveraineté. Il s'agit de l'essence même du principe du partage, de sorte que, compte tenu des doutes exprimés, M. Quentin-Baxter est enclin à demander si la notion de système de cours d'eau n'est pas, plutôt qu'un point de départ, le constat de la nécessité de modifier le principe selon lequel le pays en cause a le droit de recevoir à travers une frontière la quantité et la qualité d'eau que la nature lui destine. Après tout, s'il est possible d'établir l'antithèse de la doctrine Harmon et de disposer qu'un Etat a toujours le droit de recevoir ce que la nature lui destine, il ne sera guère nécessaire d'aller beaucoup plus loin. L'Etat d'aval aura l'assurance qu'il a toujours recherchée, mais l'Etat d'amont verra ses possibilités d'action très limitées. Il ne pourra pas par exemple construire un barrage et encore moins créer un réseau d'irrigation en raison de l'effet de ces activités sur l'Etat riverain d'aval. Pour M. Quentin-Baxter, il n'est pas réaliste ni équitable de demander à un Etat riverain de renoncer totalement à son droit souverain d'utiliser les eaux qui se trouvent sur son territoire pendant qu'elles s'y trouvent. Par conséquent, pour traiter la question fondamentale des eaux qui traversent une frontière internationale, il faut introduire des modifications, ce qui ne peut se faire qu'au moyen d'un accord-cadre entre les Etats directement concernés. D'où la nécessité d'une convention qui favorisera les accords de système en tenant dûment compte de la communauté d'intérêts des Etats riverains.

51. En ce qui concerne les dispositions de forme, il est absolument indispensable de faire la distinction entre l'établissement des faits et la négociation, et entre la négociation et le règlement des différends. Tout en étant favorable à des dispositions sur le règlement des différends dans le projet, M. Quentin-Baxter estime qu'elles ne doivent pas avoir pour effet d'inviter les Etats qui se trouvent en difficulté à se soumettre à ce qui équivaut en fait à une loterie, où les éléments de fait et de droit sont si étroitement mêlés que n'importe quel Etat souverain sera peu enclin à se soumettre au jugement d'autrui. M. Quentin-Baxter invite donc instamment la Commission à revoir dans quelle mesure les dispositions du chapitre III concernant le mécanisme procèdent directement du principe énoncé à l'article 9 selon lequel il faut éviter de causer des dommages. Il est hautement souhaitable que, dans chaque cas particulier, les Etats voisins puissent convenir de ce qui constitue un dommage appréciable, puisque l'on ne peut en donner une définition simple et de portée générale. Le degré du dommage dépend de la question de savoir si les frontières sont situées dans des zones urbaines ou rurales, des vents

[24] Voir ci-dessus note 8.

dominants et de toutes sortes d'autres phénomènes naturels ; la détermination du dommage exige beaucoup de réflexion, de bonne foi et de patience. Ces facteurs peuvent aboutir à un type d'accord de système qui ouvrira la voie à une solution harmonieuse à la plupart des problèmes, bien avant qu'ils ne deviennent des différends.

52. En ce qui concerne la comparaison entre les règles de la responsabilité des Etats et les règles à énoncer dans le cadre du sujet dont M. Quentin-Baxter est lui-même chargé, l'article 9 présente beaucoup de qualités. S'il est un domaine où l'illicéité du dommage transfrontière s'affirme de plus en plus, c'est bien celui de la pollution, surtout de la pollution véhiculée par l'eau, parce que la science et la technologie modernes sont capables d'éviter cette pollution. L'article 9 ne rattache pas la responsabilité uniquement aux conséquences mais se réfère aux utilisations ou aux activités « qui pourraient causer un dommage appréciable aux droits ou aux intérêts des autres Etats du système ». Dans cette mesure, il énonce un critère objectif de ce qui peut causer un dommage, à la différence des Règles de Montréal adoptées en 1982 par l'Association du droit international [25], qui rattachent l'illicéité de la pollution à la survenance même et non à un comportement générateur de pollution. M. Quentin-Baxter doute cependant que l'on puisse arriver à une solution, en stipulant que tout désaccord entre Etats riverains voisins sur la question de savoir si l'action de l'un d'entre eux risque de causer un dommage équivaudrait à une accusation de violation du droit international. A son avis, il est extrêmement important que le processus de l'établissement des faits reste bien séparé, car c'est par le compromis qu'il sera possible de trouver une solution au problème et non par l'application de règles draconiennes. On ne peut jamais justifier l'utilisation d'une procédure pour dissimuler une incertitude quant au fond. Lorsqu'une règle ne peut être formulée clairement, il ne faut pas attendre des parties qu'elles résolvent leurs divergences par le recours à une procédure judiciaire.

La séance est levée à 13 heures.

[25] Voir ILA, *Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982*, Londres, 1983, p. 158 et suiv.

1793e SÉANCE

Jeudi 30 juin 1983, à 10 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Flitan, M. Jagota, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Yankov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation *(suite)* [A/CN.4/348 [1], A/CN.4/367 [2], A/CN.4/L.352, sect. F.1, A/CN.4/L.353, ILC(XXXV)/Conf.Room Doc.8]

[Point 5 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL [3] *(suite)*

1. M. MAHIOU félicite le Rapporteur spécial d'avoir présenté à la Commission un ensemble de projets d'articles cohérent et bien structuré. M. Mahiou ne peut formuler pour le moment que des observations préliminaires, car il lui est impossible d'aborder tous les aspects du sujet. De plus, ses observations ne porteront que sur le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/367), car le compte rendu analytique de la 1785e séance à laquelle le Rapporteur spécial a présenté oralement ce rapport n'est pas encore paru.

2. Les utilisations des cours d'eau soulèvent des problèmes à la mesure du rôle que les fleuves ont toujours joué. Les fleuves n'ont pas seulement une grande importance dans la vie économique des pays, ils exercent une influence profonde sur la vie des hommes et ont même été à l'origine de certaines civilisations, tel le Nil dans la civilisation de l'Egypte pharaonique que certains historiens contemporains n'hésitent pas à qualifier de « société hydraulique ». L'influence de fleuves comme le Don et le Mississippi se retrouve aussi dans la littérature.

3. Prenant l'exemple de son pays, où coulent des cours d'eau intermittents appelés « oueds », dont le cas n'a été négligé ni par M. Schwebel ni par M. Evensen, M. Mahiou indique que l'Algérie dispose d'une gigantesque nappe d'eau souterraine, commune à plusieurs Etats, constituant une « ressource naturelle partagée » dont l'exploitation exige les plus grandes précautions, car il lui faudrait des millénaires pour se reconstituer. Par ailleurs, la rareté de l'eau dans le Sahara a été déterminante dans l'élaboration d'un système de règles coutumières de répartition de l'eau. Les juristes algériens ont eu les plus grandes difficultés à codifier ces règles, ce qui donne à penser que la Commission, qui, elle, s'occupe de problèmes internationaux, n'aura pas la tâche facile.

4. La structure d'ensemble du projet paraît claire, logique et acceptable. Le Rapporteur spécial a bien fait d'expliciter tout d'abord les notions de base, avant de prévoir des principes et des règles de coopération, de gestion et de protection, puis le mécanisme permettant de faire face aux difficultés qui peuvent se présenter. Ce schéma solide constitue une bonne base de travail.

5. Passant aux définitions, M. Mahiou note que le Rapporteur spécial a fait preuve d'une grande prudence dans l'analyse de la notion de « système de cours d'eau

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1982*, vol. II (1re partie).

[2] Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1re partie).

[3] Pour le texte, voir 1785e séance, par. 5. Le texte des articles 1 à 5 et X et les commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-deuxième session, figurent dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2e partie), p. 107 et suiv.