Document:-
A/CN.4/SR.1978

Compte rendu analytique de la 1978e 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:-
1986, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

mission plus malaisée, dans la mesure où elle est mise en présence de quatre options différentes. Sans doute le rapport contient-il des notes ou des citations fort nombreuses, et le Rapporteur spécial s'est-il senti tenu de rouvrir le débat sur certains points, mais malgré ces quelques imperfections, son analyse et ses conclusions demeurent très convaincantes.

11. Comme l'a dit M. Ouchakov (1976e séance), la Commission aurait évidemment la tâche plus aisée si elle devait élaborer de simples directives à l'intention des Etats; or, le Rapporteur spécial rappelle qu'elle a choisi une orientation précise (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 59), à laquelle elle doit se tenir. Elle doit donc s'efforcer d'établir le projet d'accord-cadre dont elle a été chargée.

12. M. Mahiou peut accepter la proposition du Rapporteur spécial, tendant à retirer provisoirement le projet d'article 1er et à reporter l'examen de la définition des cours d'eau internationaux (*ibid.*, par. 63). Il se demande néanmoins s'il ne serait pas possible d'utiliser cette définition dans la mesure où la question a perdu un peu de son caractère controversé depuis que la notion de système a été écartée en 1984.

13. Le Rapporteur spécial a adopté une position plus prudente en ce qui concerne la notion de « ressource naturelle partagée », mais, contrairement à ce qu'il préconise dans son rapport (*ibid.*, par. 74), M. Mahiou estime qu'il serait prématuré de l'abandonner. En effet, d'une part, cette notion a déjà bien mûri en raison des travaux de la Commission, d'autre part, le Rapporteur lui-même introduit certaines notions tout aussi controversées, telle que la notion de « souveraineté territoriale limitée » (*ibid.*, par. 162), qui risque pourtant d'obscurcir davantage la notion de « ressource naturelle partagée ».

14. Pour ce qui est de la détermination de l'utilisation raisonnable et équitable des eaux d'un cours d'eau international, il n'est peut-être pas nécessaire que la Commission reprenne le débat sur l'article 8, qui a déjà été renvoyé au Comité de rédaction, mais, comme il s'agit d'un article important, il serait bon que certains des facteurs énumérés figurent dans l'article lui-même et que ce dernier ne se limite donc pas seulement à la première phrase du paragraphe 1.

15. M. Mahiou souscrit par ailleurs pleinement à l'analyse et aux conclusions du Rapporteur spécial concernant les notions de préjudice et d'utilisation équitable (*ibid.*, par. 172 et en particulier par. 173). Le Rapporteur spécial établit une distinction utile entre le « dommage factuel » et le « préjudice, reconnaissable comme tel du point de vue juridique », qui aurait des conséquences et entraînerait une indemnisation.

16. Des trois propositions faites par le Rapporteur spécial au sujet du devoir de ne pas causer de « dommage appréciable » (*ibid.*, par. 182 à 184), la première est la moins satisfaisante, le terme de préjudice étant utilisé dans un sens très large, ce qui est une source de difficultés, alors que l'objet de l'article 9 est précisément d'éviter tout problème d'interprétation. L'idée exprimée dans la deuxième proposition est exacte, mais il faudrait peut-être en revoir le libellé. M. Mahiou pencherait plutôt, comme le Rapporteur spécial lui-même, pour la troisième proposition (*ibid.*, par. 184), qui est beaucoup plus concise et qui serait acceptable, à condition que le texte en soit modifié pour lui ôter tout ambiguïté. Sous sa forme actuelle, la formule proposée semble autoriser un Etat à causer un dommage à un autre Etat, même si c'est à titre exceptionnel.

17. Les projets d'articles relatifs aux règles de procédure à appliquer en cas de conflits entre Etats au sujet de l'utilisation d'un cours d'eau touchent à des questions qui ont déjà été étudiées à propos du projet sur la responsabilité des Etats pour faits illicites et du projet sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Etant donné que ces sujets portent sur des dommages causés dans des secteurs très diversifiés et qu'ils prévoient déjà des mécanismes plus généraux pour résoudre ces problèmes, il s'agirait donc de prévoir dans le projet d'articles des mécanismes plus détaillés, conçus en fonction de situations particulières et inscrits dans des accords spécifiques, ainsi que le Rapporteur spécial le suggère dans son rapport (*ibid.*, par. 193). Mais le Rapporteur spécial ayant, semble-t-il, éliminé l'idée de l'utilité de procédures particulières, M. Mahiou commence lui-même à en douter. Il serait donc bon d'étudier plus avant la question.

18. Enfin, le Rapporteur spécial s'interroge sur les situations qui peuvent se présenter entre des Etats dans l'utilisation de cours d'eau internationaux (*ibid.*, par. 192 à 197). Cependant, la distinction qu'il établit entre une utilisation existante et une utilisation nouvelle d'un cours d'eau international (*ibid.*, par. 197) n'est guère convaincante et est difficile à se représenter concrètement. Les doutes que M. Mahiou éprouve seront certainement dissipés par les explications que fourniront d'autres membres de la Commission et le Rapporteur spécial, dont les conclusions demeurent néanmoins fort intéressantes.

La séance est levée à 11 h 30.

1978e SÉANCE

Lundi 30 juin 1986, à 10 heures

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Illueca, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Sucharitkul, M. Tomuschat, M. Yankov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation *(suite)* [A/CN.4/393[1], A/CN.4/399 et Add.1 et 2[2], A/CN.4/L.398, sect. G, ILC (XXXVI)/Conf.Room Doc.4]

[Point 6 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

NOUVEAUX PROJETS D'ARTICLES 10 À 14[3] *(suite)*

1. M. CALERO RODRIGUES remercie le Rapporteur spécial pour son rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2) et pour la présentation qu'il en a faite oralement (1976e séance). Le rapport lui-même semble un peu trop long, encore que l'on puisse comprendre l'idée de vouloir en faire un document qui se suffise à lui-même. En particulier, le Rapporteur spécial aurait pu se dispenser de consacrer non moins de 12 paragraphes à l'analyse de la doctrine Harmon dont nul ne saurait prendre sérieusement la défense. D'autres aspects du rapport, tels que la rubrique sur l'utilisation équitable ou la « souveraineté limitée » (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 92 à 99), peuvent susciter de longs débats. Déclarer que

> [...] les principales études portant sur le droit des cours d'eau internationaux ont abouti à la conclusion que les droits et obligations des Etats touchant l'utilisation des cours d'eau internationaux sont les mêmes, que ceux-ci soient contigus ou successifs (*ibid.*, par. 76)

prête à discussion. En effet, il est fait une distinction entre les droits et obligations des Etats concernant les cours d'eau contigus et successifs dans la Déclaration de Montevideo de 1933 sur l'utilisation des fleuves internationaux à des fins industrielles et agricoles[4], ainsi que dans l'Acte d'Asunción de 1971[5] et l'Acte de Santiago de 1971 sur les bassins hydrologiques[6]. Dans son rapport (*ibid.*, par. 93), le Rapporteur spécial cite le paragraphe 2 de la Déclaration d'Asunción à l'appui de sa thèse; or, il est stipulé au paragraphe 1 de la Déclaration que, s'agissant des cours d'eau internationaux contigus, qui relèvent simultanément de la souveraineté de deux Etats, un accord préalable doit être conclu entre les Etats riverains avant qu'aucune utilisation ne soit faite des eaux. Par conséquent, l'assertion selon laquelle il n'est fait aucune distinction de quelque nature que ce soit est beaucoup trop catégorique.

2. M. Ouchakov (1976e séance) a raison de dire qu'une future convention sera de peu d'utilité si elle n'est acceptée que par les Etats qui sont non riverains des cours d'eau, si elle ne l'est que dans une seule région ou que par les Etats riverains d'amont ou d'aval. C'est pourquoi, en élaborant le projet d'articles, la Commission devrait rechercher un compromis, s'abstenir d'insister sur des points de doctrine et simplifier au maximum le projet, de façon qu'il puisse servir de base à des accords bilatéraux ou régionaux. D'un autre côté, s'en tenir à formuler des recommandations, comme le suggère M. Ouchakov, n'est pas une solution. En tout état de cause, il appartiendra aux Etats de décider si le projet d'articles doit être accepté comme énonçant des règles de droit ou simplement des directives.

3. M. Calero Rodrigues approuve la recommandation du Rapporteur spécial invitant la Commission à rechercher la simplicité dans la formulation des articles sur le sujet, tout comme l'idée que vouloir entrer dans les détails d'application risquerait d'aller à l'encontre du but recherché et de prendre beaucoup trop de temps (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 59). En revanche, il n'est pas certain, comme l'affirme le Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 58), que la tâche de la Commission soit de codifier et de développer progressivement des règles juridiques qui s'appliquent à des phénomènes physiques. Les règles juridiques s'appliquent à la conduite des Etats et non à des phénomènes physiques. Certes, l'examen des caractéristiques physiques de l'eau auquel le deuxième Rapporteur spécial, M. Schwebel, s'est livré dans son premier rapport[7] est instructif, mais il n'est pas indispensable au sujet.

4. Concernant la définition d'un « système de cours d'eau international », le Rapporteur spécial recommande (*ibid.*, par. 63) de « retirer » le projet d'article 1er qui a été renvoyé en 1984 au Comité de rédaction. Une telle mesure irait de pair avec la conclusion à laquelle la Commission avait abouti en 1976, à savoir que la définition pourrait être examinée à un stade ultérieur. Les concepts de « cours d'eau international » et de « système de cours d'eau international » ne sont pas très différents l'un de l'autre, si l'on conserve l'hypothèse de travail de 1980. Selon cette hypothèse, un système de cours d'eau international n'est pas, aux fins des projets d'articles, un concept objectivement unitaire, mais un concept relatif, lié aux utilisations qui sont faites du cours d'eau. La partie finale de l'hypothèse de travail est encore plus catégorique puisqu'il y est précisé que

> [...] c'est uniquement dans la mesure où les utilisations des eaux du système ont un effet les unes sur les autres que le système est international; le caractère international du cours d'eau n'est donc pas absolu mais relatif[8].

5. Beaucoup ont estimé qu'il n'était pas satisfaisant d'asseoir le projet sur la notion de « système », au lieu de la notion de « bassin de drainage ». Si l'on interprète la notion de système à la lumière de l'hypothèse de travail, cette notion perd la caractéristique qui pouvait susciter des objections. Mais on peut alors s'interroger sur son utilité. On pourrait voir dans le « retrait » du projet d'article 1er renvoyé au Comité de rédaction de 1984 le rejet de la suppression du « système ». Comme ce n'est pas le cas, le mieux serait peut-être que la Commission décide simplement que le Comité de rédaction ne se saisira pas de la question de la définition avant que les travaux sur le projet ne tirent à leur fin.

---

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1985* vol. II (1re partie).

[2] Reproduit dans *Annuaire... 1986*, vol. II (1re partie).

[3] Pour les textes, voir 1976e séance, par. 30. Le texte révisé du schéma de convention, composé de 41 projets d'articles regroupés en six chapitres, que le précédent Rapporteur spécial, M. Evensen, a présenté dans son deuxième rapport, figure dans *Annuaire... 1984*, vol. II (1re partie), p. 105, doc. A/CN.4/381.

[4] *Ibid.*, p. 242, par. 5.

[5] Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 229, doc. A/5409, annexe I.A.

[6] *Ibid.*, p. 355 et 356, doc. A/CN.4/274, par. 326.

[7] *Ibid.*, p. 357, par. 327.

[7] *Annuaire ... 1979*, vol. II (1re partie), p. 153 et suiv., doc. A/CN.4/320, chap. Ier.

[8] Voir 1976e séance, note 8.

6. Pour ce qui est de la possibilité de revenir à la notion de « ressource naturelle partagée », M. Calero Rodrigues n'a cessé de défendre l'idée que, si la Commission veut voir ses efforts couronnés de succès, elle doit rechercher les compromis. Inclure dans le projet la notion de « ressource naturelle partagée » serait une pierre d'achoppement; il ne serait donc guère avisé d'insister sur son maintien. En revanche, l'omettre n'exclurait pas les deux principes fondamentaux de l'« utilisation équitable » et du « non-dommage », déjà admis par la Commission. M. Calero Rodrigues approuve l'idée avancée par le Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 74), selon laquelle la substitution du droit à « une part raisonnable et équitable des utilisations des eaux d'un cours d'eau international » à la notion de « ressource naturelle partagée » donne à l'article 6 un contenu juridique plus précis, sans éliminer aucun principe fondamental. C'est pourquoi, il est opposé à toute résurgence de la notion de « ressource naturelle partagée ».

7. M. Calero Rodrigues fait sienne l'idée de simplifier l'article 8, car, comme lui-même l'avait suggéré en 1984[9], le commentaire pourrait donner la liste indicative des facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si l'utilisation des eaux d'un cours d'eau international s'exerce de façon raisonnable et équitable. Il faudrait laisser aux Etats intéressés le soin de décider, en négociant des accords spécifiques, lesquels des facteurs doivent être retenus dans le cas d'espèce.

8. Le Rapporteur spécial pose la question de savoir si le principe énoncé à l'article 9, à savoir *sic utere tuo ut alienum non laedas,* doit être exprimé en termes d'obligation « de ne pas causer de préjudice », plutôt que sous forme d'obligation « de ne pas causer de dommage appréciable ». Autrement dit, la Commission doit-elle écarter le concept matériel, objectif de « dommage » en faveur du concept juridique de « préjudice » ? De l'avis de M. Calero Rodrigues, le principe du « non-dommage » est pleinement satisfaisant, d'autant plus qu'en 1984 il s'était déclaré convaincu que l'ensemble du projet d'articles, y compris le principe de l'« utilisation équitable », pourrait en découler[10]. Le Rapporteur spécial pense, semble-t-il (*ibid.*, par. 180), que l'application du principe de « non-dommage » pourrait avoir des effets trop contraignants dans la mesure où une « utilisation équitable » par un Etat causerait un dommage, ce « dommage » pourrait être considéré comme tolérable, sans entraîner de « préjudice » au sens juridique du terme ni être « illégal de quelque autre façon ». Il ajoute (*ibid.*, par. 181) que ce qui devrait être interdit, ce n'est pas l'acte qui cause le dommage, mais l'acte par lequel un Etat excède sa part équitable, et qu'il s'agit donc d'affirmer le devoir de ne pas causer de préjudice légal (par une utilisation non équitable), plutôt que le devoir de ne pas causer de dommage de fait. La dernière partie de l'article 9, aux termes duquel un Etat doit s'abstenir de causer et doit prévenir tout dommage appréciable, « à moins qu'un accord de cours d'eau ou un autre accord ou arrangement n'en dispose autrement », répond peut-être déjà en partie à ce souci.

9. Aucune des trois variantes suggérées par le Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 182 à 184) ne semble préférable au libellé actuel du projet d'article 9. La première renvoie à l'obligation de ne pas « causer de préjudice », ce qui est acceptable du point de vue juridique, mais le droit international reconnaît déjà l'obligation générale de s'abstenir de causer un « préjudice ». La deuxième variante vise l'obligation d'un Etat de ne pas « excéder sa part équitable ». Dans certains cas, si le problème est d'ordre quantitatif, on arrivera peut-être à déterminer ce que constitue une « part équitable » (encore que M. Calero Rodrigues préférât l'expression « utilisation équitable »). Toutefois, dans un cas tel que celui du bassin de l'Amazone, comment mesurer la « part » des utilisations à attribuer aux riverains d'amont et aux riverains d'aval ? Il serait plus pratique de se référer au critère du dommage pour déterminer les obligations essentielles des Etats intéressés. L'« utilisation équitable » est par essence une utilisation qui ne cause aucun dommage.

10. La troisième variante offre une sorte de compromis, par lequel l'Etat est tenu de ne pas causer de dommage appréciable, « excepté dans les limites admissibles d'une utilisation équitable dudit cours d'eau international par le premier Etat ». On peut considérer cette exception comme trop vague, puisque la détermination d'une « part équitable » ou d'une « utilisation équitable » n'est pas toujours aisée et risque dans certains cas de se révéler impossible. Si l'on doit admettre une exception au principe du « non-dommage », il vaudrait mieux la formuler en termes plus précis, comme dans le texte actuel de l'article 9. C'est pourquoi, remplacer, à l'article 9, le concept objectif de « dommage » par le concept juridique de « préjudice », ou même modifier cet article pour y inclure la notion de « part équitable » ou d'« utilisation équitable », ne l'améliorera en rien. Si, du point de vue de la forme, les articles proposés par le Rapporteur spécial représentent une amélioration par rapport aux articles précédents portant sur la même question, du point de vue du fond ils insistent moins sur le « dommage », ce qui est loin de faciliter le règlement des problèmes pratiques.

11. Le projet d'article 10 présenté par le Rapporteur spécial parle de l'obligation de donner en temps voulu notification de toute utilisation nouvelle envisagée, y compris toute extension ou modification à une utilisation en cours, susceptible de causer un dommage appréciable aux autres Etats. Certains termes contenus dans l'article 11 proposé par le précédent Rapporteur spécial ayant été éliminés, peut-être la réinsertion des mots « projet » ou « programme » rendrait-t-elle la nouvelle formulation plus claire.

12. Le nouveau projet d'article 11, relatif au délai de réponse aux notifications, prévoit un délai raisonnable pour étudier et évaluer les risques de dommage, au lieu des six mois prévus dans le projet d'article 12 soumis par le précédent Rapporteur spécial. Cette modification sera peut-être une amélioration dans la mesure où l'on pourra laisser aux Etats le soin de décider ce qu'il faut entendre par délai raisonnable.

13. D'après le nouveau projet d'article 12, l'Etat qui répond à la notification est autorisé à conclure que l'uti-

[9] Voir *Annuaire ... 1984*, vol. I, p. 243, 1854e séance, par. 9.

[10] *Ibid.*, p. 242, par. 5.

lisation envisagée est susceptible de lui causer un dommage appréciable ou risque de lui faire perdre sa part équitable des utilisations et des avantages du cours d'eau international. M. Calero Rodrigues se demande si cette double conclusion aura une utilité quelconque. Elle risque plutôt de nuire à l'efficacité des articles. Une réponse défavorable à l'utilisation envisagée entraînerait l'obligation de tenir des consultations en vue de confirmer ou de corriger les « conclusions » tirées de la notification et, en l'absence d'accord par voie de consultations, des négociations pour parvenir à une solution équitable du problème, à la modification de l'utilisation ou au versement d'une indemnité. Le précédent Rapporteur spécial était allé plus loin à cet égard, en prévoyant dans son projet d'article 13 des dispositions pour le règlement des différends et en traitant de la possibilité d'entreprendre l'utilisation nouvelle. Il s'agit là d'un point important, car on part du principe que tous les Etats agiront de bonne foi, mais un Etat pourrait fort bien prolonger les négociations dans le simple but d'empêcher une utilisation nouvelle d'un cours d'eau. Il faudrait donc prévoir une disposition de sauvegarde pour parer à ce type de situation.

14. Les termes des paragraphes 1 et 2 du nouveau projet d'article 13 semblent raisonnables. Toutefois, les dispositions du paragraphe 3, prévoyant que, si un Etat ne donne pas notification de l'utilisation envisagée, comme prévu à l'article 10, il encourt la responsabilité de tout dommage causé à d'autres Etats par l'utilisation nouvelle, qu'il y ait ou non violation de l'article 9, semblent reposer sur l'hypothèse que l'article 9 s'écartera du domaine du dommage pour entrer dans celui du préjudice. M. Calero Rodrigues espère qu'une telle réorientation ne limitera pas la responsabilité de l'Etat qui entreprend une utilisation nouvelle de nature à causer un dommage. Les Etats devraient assumer la responsabilité de tout dommage qu'ils causent, qu'ils aient enfreint ou non une obligation purement juridique.

15. Dans le projet d'article 14, le Rapporteur spécial conserve la notion d'utilisations envisagées d'extrême urgence, qui est une question très délicate. Le libellé de cette disposition de sauvegarde devra être étudiée avec grand soin, sinon elle risque manifestement de faciliter les abus, puisque les Etats pourront invoquer l'extrême urgence pour ainsi dire automatiquement, invalidant ainsi le régime que la Commission s'emploie à instaurer.

16. M. LACLETA MUÑOZ remercie le Rapporteur spécial pour son rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2), qui donne une vue d'ensemble des travaux réalisés sur le sujet. Il n'est pas opposé à l'idée de reporter à plus tard la définition de l'expression « cours d'eau international » ou « système de cours d'eau international », mais, à son avis, le projet traite des utilisations des cours d'eau et non pas des systèmes de cours d'eau. Il est donc prêt à accepter la définition proposée par le précédent Rapporteur spécial, M. Evensen, mais pas la notion de système pour les raisons qu'il a déjà exposées[11]. Il est favorable également à la décision de M. Evensen d'éliminer la notion de « ressource naturelle partagée » de l'article 6, là encore pour des raisons qu'il a déjà abondamment expliquées[12].

17. L'utilité de la codification des normes générales découlant de la pratique des Etats en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux fondées sur le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas* ne fait aucun doute, mais il ne faut pas confondre la prévention ou la réduction d'un dommage et l'utilisation optimale d'un système de cours d'eau. Le droit international n'oblige pas les Etats à une utilisation optimale de tous les systèmes de cours d'eau, ce qui entraînerait des modifications importantes de l'utilisation concrète des cours d'eau; or, c'est à cela que risquerait d'aboutir l'adoption d'une notion de « ressource naturelle partagée » poussée à l'extrême.

18. En ce qui concerne le projet d'article 8, M. Lacleta Munõz partage l'avis de M. Calero Rodrigues, selon lequel il est inutile d'énumérer dans le texte de l'article tous les facteurs, de toute façon trop vagues, qui déterminent l'utilisation raisonnable et équitable des eaux d'un cours d'eau. Il suffirait de les mentionner dans le commentaire de cet article. Quant à la question posée par le Rapporteur spécial au sujet du projet d'article 9 (*ibid.*, par. 179 à 187), elle est d'une importance majeure. Il est en effet indispensable de parler de préjudice juridique et non pas de dommage appréciable, car, au sens strict, ce dernier terme signifierait que les Etats d'aval ont un droit absolu de veto sur tout ce que pourraient faire les Etats d'amont, ce qui revient à dire que l'utilisation du cours d'eau serait hypothéquée en faveur de ses derniers utilisateurs éventuels, c'est-à-dire les Etats d'aval.

19. En ce qui concerne les cinq projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial, la question est de savoir dans quelle mesure les règles de procédure qui y sont énoncées s'appliquent aussi dans le contexte du chapitre II du projet d'accord-cadre relatif aux principes généraux, droits et devoirs des Etats du cours d'eau, car il semble qu'elles aient trait uniquement à la question de la coopération et de la gestion en ce qui concerne les cours d'eau internationaux. De l'avis de M. Lacleta Muñoz, le remplacement de l'ancien projet d'article 10 (Principes généraux de coopération et de gestion) par les nouveaux projets d'articles 10 à 14 est positif, puisque cette modification reflète la nécessité de disposer de procédures permettant de déterminer l'utilisation équitable du cours d'eau et l'application concrète, dans chaque cas particulier, du principe du non-dommage. Il s'agit donc d'une modification importante, qui n'exclut pas toutefois la possibilité de réutiliser le texte de l'ancien article 10 dans la partie « ouverte » du projet d'articles, c'est-à-dire les articles destinés à faciliter et à promouvoir non pas une coopération minimale en vue d'éviter un dommage, mais une coopération d'un autre niveau, celle qui est nécessaire pour parvenir à une utilisation conjointe du cours d'eau dans le but ultime d'utiliser le mieux possible le cours d'eau. C'est pour cette raison que les idées contenues dans le chapitre III du rapport sont extrêmement intéressantes et méritent d'être accueillies favorablement.

[11] *Ibid.*, p. 273, 1859e séance, par. 28.

[12] *Ibid.*, p. 273 et 274, par. 33.

20. M. BARBOZA dit que sa position en faveur de l'élaboration de dispositions conventionnelles et non de recommandations a déjà été clairement établie. Il se contentera par conséquent de répondre aux questions posées par le Rapporteur spécial dans son rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2).

21. En ce qui concerne la définition de la notion de cours d'eau ou de système de cours d'eau, il approuve la proposition du Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 63) tendant à laisser provisoirement la question de côté suivant une tradition bien établie de la Commission. Quant à l'idée de revenir à l'hypothèse provisoire de travail élaborée et acceptée par la Commission en 1980 (*ibid.*), elle est également excellente. En 1984, il avait jugé regrettable que le précédent Rapporteur spécial commette l'erreur de faire de cette hypothèse de travail un article, et surtout de supprimer la notion de système dès la première opposition rencontrée [13].

22. La notion de « ressource naturelle partagée » exprime la nature juridique de l'eau, considérée sous l'angle des travaux de la Commission, et elle découle de toute évidence des principes juridiques applicables. Il ne faut pas oublier que le degré et le mode de partage sont différents, selon qu'il s'agit du partage d'une ressource naturelle ou de relations de bon voisinage, par exemple. C'est pourquoi, il est bon d'avoir une définition indiquant la véritable nature juridique de la notion de « ressource naturelle partagée ». M. Barboza comprend les préoccupations du Rapporteur spécial sur ce point et il est donc prêt à accepter que cette question soit examinée à une date ultérieure, mais il est opposé à ce que la notion même soit totalement éliminée du projet d'article 6.

23. En ce qui concerne le projet d'article 8, comme il n'est pas certain que la notion de « ressource naturelle partagée » soit maintenue dans le projet d'articles, il est absolument indispensable d'étoffer la notion d'utilisation raisonnable et équitable, qui est plutôt vague; cette observation s'applique d'ailleurs aussi aux projets d'articles 7 et 9. Il importe d'établir dans le corps du projet des principes et des normes qui expliquent le sens de cette expression. C'est pourquoi, les facteurs énumérés à l'article 8 ne devraient pas être relegués dans le commentaire, mais conservés dans le texte, de façon à donner une idée concrète de la notion d'utilisation raisonnable et équitable des eaux du cours d'eau, ne serait-ce qu'à titre indicatif.

24. Pour ce qui est de la question posée par le Rapporteur spécial à propos du projet d'article 9, M. Barboza doute que l'on puisse parler de dommage en matière d'utilisation d'un cours d'eau, lorsqu'un besoin quelconque est insatisfait. Si une nouvelle utilisation s'inscrit dans le cadre de la part équitable des utilisations revenant à l'Etat incriminé, il ne peut être question de dommage, que ce soit au sens de dommage illicite *(injury)* ou de dommage dit « licite ». Par conséquent, il vaudrait mieux utiliser un autre terme, tel que « privation », car le terme « dommage » a une connotation négative et on ne peut l'associer à la notion d'utilisation raisonnable et équitable. C'est pourquoi, M. Barboza préfère le texte proposé par le précédent Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 179) et ne peut approuver aucune des trois propositions formulées par l'actuel Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 182 à 184). En tout état de cause, seule la première serait éventuellement acceptable.

25. M. Barboza ne comprend pas pourquoi les nouveaux projets d'articles 10 à 14 devraient figurer dans le chapitre III du projet intitulé « Coopération et gestion en ce qui concerne les cours d'eau internationaux ». En effet, il faut bien séparer ce qui a trait à la production d'un dommage, qui fait l'objet du projet d'article 9, et ce qui touche à la coopération et qui est régi par l'ancien projet d'article 10. Il vaudrait donc peut-être mieux prévoir un chapitre spécial pour les règles de procédure applicables dans chaque cas.

26. Pour ce qui est du nouveau projet d'article 10, M. Barboza estime qu'il faudrait veiller à ce que le coût de la recherche d'informations ne soit pas à la charge de l'Etat notifié au cas où l'Etat notificateur aurait fourni des renseignements insuffisants. La notion de délai raisonnable, dans le projet d'article 11, étant un peu vague, il serait préférable de fixer un délai de six mois qui pourrait être prorogé à la demande d'un Etat. M. Barboza approuve, par ailleurs, le texte du projet d'article 13, et aussi en principe celui du projet d'article 14, dont le nouveau libellé représente une amélioration par rapport au texte précédent. Les observations de M. Calero Rodrigues à propos du projet d'article 14 sont tout à fait pertinentes; il conviendrait donc d'y réfléchir davantage.

27. Enfin, M. Barboza partage le point de vue de M. Mahiou (1977e séance), selon lequel il existe peut-être un lien entre ces articles et la question de la responsabilité tant pour faits illicites que pour les activités non interdites par le droit international. Il est évident que, dans le cas des premiers, il faudra recourir aux règles générales établies dans le projet sur la responsabilité des Etats, mais les choses ne sont pas si simples, lorsqu'il s'agit d'activités non interdites par le droit international. Les obligations des Etats en matière d'utilisation des cours d'eau consistent à éviter tout dommage. En cas d'accident, l'Etat à l'origine de cet accident ne sera pas considéré comme ayant commis un acte illcite s'il peut prouver qu'il a pris les moyens voulus pour le prévenir. La question est de savoir si l'Etat en cause serait exempt de toute responsabilité, ce qui serait contraire aux principes énoncés dans le chapitre V du projet d'articles, ou s'il serait contraint de négocier pour indemniser la victime du dommage causé. En pareil cas, le montant de l'indemnité ne serait pas identique à celui que l'Etat serait tenu de verser s'il avait commis un acte illicite, puisqu'il serait soumis aux modifications imposées par l'équilibre des intérêts et tous les facteurs qui interviennent en la matière. Il conviendrait de réfléchir à la question.

28. M. RIPHAGEN dit que les règles relatives aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation se situent à mi-chemin entre les règles de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international et les règles de la responsabilité des Etats. Ces trois corps de règles sont, pour l'essentiel, de caractère supplétif, laissant aux

[13] *Ibid.*, p. 247, 1855e séance, par. 6.

Etats intéressés une grande liberté de choix. En outre, si, en élaborant les règles sur la responsabilité des Etats, la Commission essaie, pour ainsi dire, de transformer une ligne droite en ellipse, ses travaux sur le sujet à l'examen visent en fait à transformer en cercle l'ellipse que forment les règles de la responsabilité internationale pour conséquences préjudiciables.

29. S'il peut arriver que, par chance, les activités menées sur le territoire d'un pays n'entraînent de dommage qu'à l'intérieur des frontières dudit territoire, par contre l'utilisation d'un système de cours d'eau international ne peut manquer d'entraîner un dommage transfrontière, dommage qui tient à la manière dont les hommes utilisent le cours d'eau et, de ce fait, à la pénurie relative d'eau. C'est précisément dans ce contexte des « utilisations » et de la « pénurie » que le problème de droit international se pose. Il faut par conséquent faire des distinctions entre les usagers effectifs et potentiels, et entre ce que l'on appelle en français l'usage « privatif » et l'usage « non privatif ». Ces distinctions sont très relatives puisque l'utilisation effective empiète sur l'utilisation potentielle, selon les cas, et l'usage « non privatif » sur l'usage « privatif ».

30. L'aspect négatif du concept de « ressource naturelle partagée » est acceptable dans la mesure où il montre que la division territoriale des cours d'eau ne répond pas pleinement au problème. Toutefois, ce concept pèche par un autre côté, dans la mesure où il suggère l'idée d'un territoire commun, c'est-à-dire quelque chose qui risque évidemment d'aller beaucoup trop loin. Tout ce qui est partagé doit un jour ou l'autre être réparti, mais l'idée, c'est que la répartition territoriale doit céder le pas à une répartition fonctionnelle qui est à la base du concept d'utilisation équitable.

31. Or, que signifie répartition équitable des utilisations ? Il est dit dans le projet d'article 8 qu'il sera tenu compte de « tous les facteurs pertinents », ce qui en fait ne signifie rien du tout, puisque personne ne peut demander de prendre en considération des facteurs non pertinents. Il ne semble pas très utile non plus de mentionner un grand nombre de facteurs pertinents sans rien dire du règlement des conflits qui peuvent éclater entre ces facteurs. En fait, il serait plus utile de mentionner les facteurs non pertinents et/ou d'exclure telle ou telle solution possible aux conflits. En tout état de cause, quand l'on saura ce que représente la répartition équitable, autrement dit quand celle-ci sera acceptée par tous les Etats d'un système, on pourra traiter de la question de la séparation de la même façon que la séparation territoriale, qui sous-tend la plupart des règles « normales » de droit international, y compris les règles de la responsabilité des Etats. Toute conduite de la part d'un Etat d'un système qui empiète sur la part équitable d'un autre Etat dudit système cause un préjudice à ce dernier et constitue un fait internationalement illicite.

32. Il n'en reste pas moins que la situation est rarement aussi simple que cela, ne serait-ce que parce qu'une répartition équitable peut devenir inéquitable à la suite d'un événement naturel, qui constitue un changement fondamental de circonstances. Même s'il existe un accord de système, ses dispositions ne prévoiront que rarement, sinon jamais, de solution quantitative toute faite pour n'importe quelle situation. Il va de soi que le problème est encore plus compliqué s'il n'existe aucun accord de système ou si les Etats du système ne participent pas tous à cet accord. En pareils cas, on peut dire que le maintien du *statu quo* quantitatif des utilisations de fait est licite, et aussi que certaines modifications du *statu quo*, telles qu'une intervention humaine à l'origine d'un changement fondamental de circonstances, sont illicites. Ces dernières peuvent être réputées causer un « dommage appréciable » à condition que cette expression ne s'entende que des actes aboutissant à une répartition manifestement inéquitable. Dans ces conditions, le droit doit s'accommoder d'un substitut, à savoir la procédure suivie par les Etats pour parvenir à des arrangements de systèmes *ad hoc* ou de plus longue durée. Dans la plupart des cas, la solution idéale consiste en une organisation permanente qui favorise les solutions *ad hoc*, en particulier dans les cas de modifications découlant d'événements naturels. Une telle organisation n'implique pas nécessairement l'adoption de la notion de « ressource naturelle partagée ». Seule une organisation qui n'autoriserait aucune utilisation en l'absence de partage supposerait en définitive l'acceptation de cette notion. M. Riphagen pense à l'exemple de l'Autorité internationale des fonds marins créée en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. Or, le Rapporteur spécial n'a encore rien suggéré de tel.

33. A défaut d'une gestion internationale d'un système de cours d'eau international, le grand problème qui se pose à propos des mesures décidées à l'échelon national est le facteur temps, en d'autres termes la difficulté est de savoir combien de temps les procédures peuvent retarder les mesures envisagées, notamment dans les cas dits d'« extrême urgence », dont traite le projet d'article 14. Or, ces cas peuvent être assimilés à l'état d'urgence, visé à l'article 33 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats. Les règles énoncées dans cet article permettraient peut-être d'éviter les risques d'abus signalés par M. Calero Rodrigues.

34. M. EL RASHEED MOHAMED AHMED tient tout d'abord à faire une observation générale sur la question pertinente posée par M. Ouchakov (1976e séance) quant au but réel poursuivi en l'occurrence. Certes, l'Assemblée générale a engagé vivement la Commission à accélérer l'achèvement de son étude et, de son côté, M. Flitan (1977e séance) a fait observer que, si le projet prenait la forme d'un accord-cadre, les Etats seraient en mesure d'identifier les règles de droit international susceptibles de les aider à régler leurs problèmes ou leurs différends.

35. Peut-être trouve-t-on la bonne réponse dans la déclaration suivante faite par l'observateur de l'UNIDROIT à la vingt-cinquième session du Comité consultatif juridique africano-asiatique, tenue à Arusha en février 1986 :

L'observateur de l'UNIDROIT est d'avis qu'il serait peut-être avisé de revoir la question des fleuves internationaux à la lumière des progrès enregistrés ces dernières années. Il fait observer que si la CDI examine le sujet du point de vue des accords bilatéraux et multilatéraux relatifs aux utilisations des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation, l'étude de la pratique récente met en évidence l'apparition de commissions et d'organisations internationales chargées de s'occuper du partage des ressources en eau de fleuves internationaux comme le Sénégal, le Niger [...] et le Rio de La Plata. Les nouveaux

comportements et les tendances récentes devraient contribuer à la révision du droit traditionnel et aux progrès qui seraient réalisés dans le domaine de la coopération régionale et sous-régionale en matière de partage des fleuves internationaux.[...][14].

C'est à la lumière de ces observations qu'il faudrait examiner les cinq nouveaux projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial.

36. A la trente-sixième session de la Commission, M. Reuter avait fait observer au sujet du contenu du projet d'articles que

[...]La Commission se trouve partagée entre deux exigences contradictoires : rédiger un projet d'articles qui, à cause de son imprécision, n'aura guère de sens mais sera accueilli avec faveur, et élaborer un texte précis, qui, de ce fait, soulèvera des difficultés. M. Reuter préfère la deuxième voie à la première [...][15].

Ce point de vue était partagé par sir Ian Sinclair[16]. Il semble donc que le projet d'articles doit reposer sur des principes de droit généralement reconnus, comme le Rapporteur spécial paraît lui-même le penser, puisqu'il suggère dans son rapport que, « du moins au début, la Commission se concentre sur l'élaboration des principes juridiques fondamentaux qui sont ici en jeu » (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 59).

37. Abordant les quatre questions posées par le Rapporteur spécial (1976e séance), M. El Rasheed Mohamed Ahmed convient que la question de la définition de l'expression « cours d'eau » devrait être reportée à un stade ultérieur. Il a été particulièrement troublé par l'omission du terme « système », qui apparaît pourtant dans plusieurs passages du rapport à l'examen. De même, dans le nouveau projet d'article 10, le terme « cours d'eau » a été placé entre crochets après le mot « Etat ». Au paragraphe 3 du commentaire relatif à cet article, le Rapporteur spécial explique que l'expression « cours d'eau » est placée entre crochets lorsqu'elle qualifie le terme « Etat » ou « Etats », en attendant la décision de la Commission sur l'emploi du mot « système ». C'est une question sur laquelle il faudra se pencher ultérieurement.

38. A la trente-sixième session de la Commission, M. El Rasheed Mohamed Ahmed avait accepté la définition géographique, mais avait indiqué qu'il faudrait s'entourer d'avis spécialisés pour l'étoffer[17]. Il avait alors à l'esprit le fait qu'un fleuve comme le Nil trouve son origine dans un complexe de lacs de l'Afrique centrale (Victoria, Kioga, Edouard, Mobutu et Turkana) et quelque cinq affluents du plateau éthiopien, dont certains sont permanents et d'autres saisonniers ou semi-saisonniers. Il est manifestement indispensable d'avoir des connaissances en hydrologie pour s'attaquer aux problèmes en jeu, outre qu'il y aura peut-être d'autres facteurs à prendre en compte une fois l'étude achevée.

39. La notion de « ressource naturelle partagée » a été rejetée tant à la CDI qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Les Etats riverains d'amont ne sont pas disposés à renoncer à leur souveraineté, mais ils sont prêts à reconnaître le droit des riverains d'aval à une part des eaux. Dans cette optique, on a préféré les notions de « raisonnable », d'« équitable » ou de « juste », en dépit de leur imprécision. De l'avis de M. El Rasheed Mohamed Ahmed, la notion de « ressource naturelle partagée » n'est pas satisfaisante, et il opterait plutôt pour une formule permettant d'équilibrer les intérêts, comme celle que préconise dans son deuxième rapport (A/CN.4/402, par. 54) le Rapporteur spécial chargé du sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Cette approche a d'ailleurs été défendue au cours des débats à la Sixième Commission :

Certains représentants ont toutefois estimé qu'il fallait trouver l'équilibre entre les droits et les devoirs de tous les Etats riverains, objectif que la CDI n'avait pas encore atteint.[...] (A/CN.4/L.398, par. 452).

Cet équilibre des intérêts sera naturellement fonction des conditions et de la situation régnant dans chaque Etat riverain. Au cours des dernières années, il s'est produit en Afrique de profonds bouleversements démographiques, qu'il faudra évaluer de près avant de tirer des conclusions.

40. La documentation rassemblée et analysée par le Rapporteur spécial semble indiquer une préférence pour la « répartition équitable » ou les « droits équitables » ou encore des « droits raisonnables et équitables ». Ces expressions ne sont pas identiques à la notion de « ressource naturelle partagée », qui prête à controverse et qu'il vaudrait donc mieux éviter. Le droit de l'Etat riverain procède du devoir de ne pas causer de dommage, et une utilisation équitable, reposant sur la base d'un équilibre des intérêts, respecterait le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas,* comme le reconnaît le Rapporteur spécial lui-même (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 173). Enfin, si l'on conserve cette notion, il faudra aussi, logiquement, se défaire de celle de « système ».

41. S'agissant de la liste de facteurs figurant dans le projet d'article 8, et dont la suppression avait été proposée à la trente-sixième session, M. El Rasheed Mohamed Ahmed fait observer que les facteurs eux-mêmes ne contiennent pas, en fait, de principes juridiques, ni ne prévoient de critères permettant de déterminer si l'utilisation d'un cours d'eau est raisonnable et équitable. C'est pourquoi, cette liste devrait être placée en annexe, comme on l'a déjà fait dans le cas de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, ou encore incorporée dans un ensemble de règles annexées au projet d'instrument.

42. De même que le Rapporteur spécial, M. El Rasheed Mohamed Ahmed préfère la troisième des variantes proposées pour le projet d'article 9 (*ibid.*, par. 184), mais il ne voit dans l'immédiat aucune raison d'omettre la condition « à moins qu'un accord de cours d'eau ou un autre accord ou arrangement n'en dispose autrement ». A cet égard, la question se pose de savoir comment déterminer l'utilisation équitable, variable, qui dépend des circonstances et ne peut être jaugée ni quantitativement, ni qualitativement. Le Rapporteur spécial admet qu'il n'existe pas de formule toute faite permettant de déterminer ce qui est équitable et émet l'idée de

[14] Comité consultatif juridique africano-asiatique, *Report of the Twenty-fifth session, held in Arusha from 3rd to 8th February, 1986,* New Delhi, 1986, compte rendu analytique de la 7e séance plénière du 5 février 1986, par. 2.

[15] Voir *Annuaire ... 1984*, vol. I, p. 251, 1855e séance, par. 41.

[16] *Ibid.*, p. 260, 1857e séance, par. 19.

[17] *Ibid.*, p. 245, 1854e séance, par. 26.

régler la question par un ensemble de règles de procédure dans le cadre du chapitre III du projet (*ibid.*, par. 185 et 186). Ce serait là une solution pratique, à condition qu'elle s'accompagne d'un mécanisme de mise en œuvre, dont la Commission technique commune permanente pour les eaux du Nil offre un exemple.

43. Les cinq projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial ne sont pas nouveaux quant au fond. Comme M. El Rasheed Mohamed Ahmed l'a déjà dit, les procédures et règles qu'ils renferment n'auront d'effet que si l'on crée le mécanisme voulu. M. Reuter avait fait observer à la trente-sixième session de la Commission[18] que le projet d'articles ne pourra pas avoir d'application pratique à moins que des fonctions plus importantes ne soient dévolues aux organisations internationales, ce qui pourrait bien être le cœur du problème, dans la mesure où il s'agit finalement de veiller à la coopération pour la mise en valeur, la conservation et l'utilisation juste et convenable des eaux dont disposent tous les coriverains. Le PNUD a pris l'initiative d'inviter les pays du bassin du Nil à une réunion d'études organisée par le secrétariat du Comité du Mékong à Bangkok en janvier 1986, et à l'issue des travaux les pays en question ont demandé au PNUD de les aider à étudier, proposer et mettre en place le mécanisme de coopération approprié.

44. Dans l'ensemble, M. El Rasheed Mohamed Ahmed n'a pas d'objection aux nouveaux projets d'articles; il aimerait simplement avoir un complément d'information sur deux points. S'agissant d'abord du projet d'article 10, il souhaiterait savoir qui doit décider qu'un dommage appréciable risque d'être causé. En effet, l'Etat auteur de la notification qui se lance dans un projet d'utilisation nouvelle du cours d'eau peut ne pas être conscient que le projet risque de causer un dommage. Se référant ensuite au paragraphe 3 du projet d'article 14, M. El Rasheed Mohamed Ahmed voudrait savoir si le Rapporteur spécial a l'intention d'introduire dans le projet la notion de responsabilité objective.

45. M. REUTER dit qu'il est frappé à la fois par la longueur du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/399 et Add.1 et 2) et par la précision des questions sur lesquelles ce dernier souhaite recueillir le sentiment des membres de la Commission. Ce rapport ramène la Commission à son point de départ et l'on pourrait penser, si l'on était pessimiste, que celle-ci tourne en rond — les positions initiales n'ayant pas changé. On pourrait aussi penser que, tel l'aigle qui décrit de larges cercles ascendants dans les cieux, la Commission s'élève chaque fois un peu plus haut.

46. S'agissant des positions prises, M. Reuter émet des doutes sur la disparition de la doctrine Harmon, car la notion de souveraineté territoriale est encore bien vivace. Il ajoute que l'hésitation marquée, à cet égard, par les membres de la Commission s'explique par la réalité des problèmes que rencontrent les Etats d'aval, qui se sentent menacés par les Etats d'amont.

47. Quant au vocabulaire, certains termes ont perdu leur neutralité, comme l'expression « ressources partagées », qui a pris naissance en Amérique latine, et pose la question de savoir s'il s'agit de ressources déjà partagées ou à partager. Certains termes comme « système » ont d'excellentes références, et il ne fait aucun doute que les solutions adoptées par la Cour suprême d'un Etat comme les Etats-Unis d'Amérique sont idéales. Toutefois, dans le contexte du monde contemporain et dans l'état actuel des choses, il n'est malheureusement pas possible de songer à obtenir les mêmes résultats à l'échelle internationale. Certains termes ont pris aussi une coloration passionnelle, comme, il y a quelque temps en Europe, celui de « supranationalité ».

48. De même, M. Reuter se dit préoccupé par la question du « préjudice », du « dommage », et de la « responsabilité pour fait illicite ou non illicite ». Dans une matière voisine, à savoir le partage du plateau continental, on a admis, au moment de déterminer le statut du plateau, que l'acte de délimitation était purement déclaratif. Par conséquent, un Etat exerçait dès l'origine sa souveraineté sur la portion du plateau qui lui avait été attribuée, puisqu'il n'était prévu aucune période intermédiaire pendant laquelle la souveraineté n'était pas partagée. On a ainsi reconnu qu'en définitive l'Etat avait toujours eu des droits souverains sur la portion en question. Mais, s'agissant d'une zone en litige, on pouvait s'interroger sur sont statut antérieurement au différend. A la question de savoir si, dans ce domaine, les droits et obligations en matière d'utilisation sont fixés de toute éternité, M. Reuter est tenté de répondre par la négative. Si l'acte juridique qui règle le statut des eaux a un caractère constitutif et non déclaratif, il s'ensuit que, au moment où un Etat modifie l'état naturel des eaux en question, le statut de ces eaux n'étant pas déterminé, il ne viole aucune règle de droit, si ce n'est dans des cas exceptionnels.

49. A ce propos, M. Reuter prône la prudence en matière de vocabulaire, et plutôt que de parler de préjudice ou de dommage la Commission devrait envisager, dans un premier temps, d'utiliser le mot « changement ». En effet, les utilisations des cours d'eau ne suscitent de problème qu'à partir du moment où elles portent atteinte à la nature, où elles modifient sensiblement le régime des cours d'eau. M. Reuter est donc d'avis de renoncer dans les premiers projets d'articles à qualifier un changement par rapport à une règle de droit, surtout si celle-ci n'est pas énoncée.

50. L'acte juridique qui doit établir le statut des eaux est, à son avis, un acte que seul le législateur, dans l'ordre interne, peut arrêter, à l'exclusion des arbitres et des juges. Les exemples de sentences arbitrales en la matière que M. Reuter peut avoir à l'esprit se rattachent tous en effet à une convention; or chacun sait le parti que l'on peut tirer d'une convention ! De telles conventions n'existent d'ailleurs pas entre les pays en développement. Par conséquent, il doute fort qu'il soit possible d'envisager des solutions de ce genre.

51. En revanche, il approuve l'idée que, par le truchement de la médiation, des hommes indépendants et intègres interviennent avec discrétion dans des négociations; c'est pourquoi, le projet d'article 8 est, à son avis, indispensable. Bien entendu, tous les termes devront en être dûment pesés. Il est certes difficile de trouver une terminologie neuve qui ne se charge pas trop vite de référen-

[18] *Ibid.*, p. 252, 1855e séance, par. 44.

ces, qui la condamneraient aux yeux de la Sixième Commission de l'Assemblée générale. En dehors du projet d'article 8, la Commission se trouvera en présence d'un texte essentiellement de procédure. Si l'on introduit dans cette procédure des règles si précises qu'elles risquent d'engendrer dans certains cas, faute d'être observées, un problème de responsabilité traditionnelle, il ne faut jamais oublier que rares sont les cas où la jurisprudence a conclu à une violation de l'obligation de négociation. Normalement, une négociation échoue sans que la responsabilité de l'une quelconque des parties soit engagée. Il faudra donc aller au-delà de l'information, de la consultation et de la négociation. M. Reuter note la tendance, à ce sujet, à fixer des « délais raisonnables » dans les procédures de négociation, quand la matière ne permet pas la détermination de délais précis. Or, à l'époque contemporaine, les fleuves ne se prêtent pas à la mise en train de projets impromptus, et l'édification de barrages ou de centrales est le résultat de longs travaux d'experts, d'où le bien-fondé du délai de six mois proposé initialement.

52. Abordant l'aspect organisationnel de la question, M. Reuter pense que, vu l'état actuel des finances de l'ONU, l'idée de créer une institution permanente qui serait rattachée à l'ONU plutôt qu'une organisation régionale n'est peut-être pas la meilleure. Par contre, il juge indispensable de prévoir l'option de la médiation, dont la Commission poserait les fondements dans son projet. La médiation peut en effet jouer un rôle de premier plan, notamment pour les pays en développement, comme la Banque mondiale en a donné la preuve dans le cas de l'Inde. La médiation viendrait ainsi étoffer les options ouvertes aux parties à un litige d'ordre quasi territorial, la solution des négociations entre les parties n'étant pas entièrement satisfaisante. La Commission doit éviter tout vocabulaire passionnel, mais non la substance; c'est pourquoi le précédent Rapporteur spécial avait renoncé au mot « système », sans en abandonner l'idée. La Commission doit examiner aussi de très près la procédure. Si elle doit rédiger une disposition sur le régime provisoire, elle devra définir un régime assez souple. Enfin, elle devra consentir un certain effort d'organisation, en faisant surtout appel à la notion de médiation.

La séance est levée à 12 h 45.

1979e SÉANCE

Mardi 1er juillet 1986, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : le chef Akinjide, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Illueca, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Yankov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation *(suite)* [A/CN.4/393[1], A/CN.4/399 et Add.1 et 2[2], A/CN.4/L.398, sect. G, ILC(XXXVI)/Conf.Room Doc.4]

[Point 6 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

NOUVEAUX PROJETS D'ARTICLES 10 À 14[3] *(suite)*

1. M. BALANDA, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour la clarté de son rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2), qui s'accompagne d'une documentation importante, dit que l'intérêt du sujet n'est plus à démontrer. La diversité des ressources des cours d'eau est un facteur qui peut contribuer au progrès des nations et qui justifie la rédaction d'un ensemble de règles applicables aux utilisations de ces ressources, qu'il s'agisse de l'eau potable, des ouvrages pour l'électrification rurale, de la pêche, de l'irrigation ou de l'exploitation de matières précieuses.

2. Il semble que les membres de la Commission soient d'accord pour donner à leur projet la forme d'un accord-cadre traçant les grandes lignes de la coopération entre Etats. M. Balanda ne voit pas d'inconvénients à la démarche pragmatique suivie à cette fin par le Rapporteur spécial, qui a évité d'aborder la question des définitions; mais il sera peut-être utile que, à un stade ultérieur des travaux, la Commission précise la nature des utilisations auxquelles s'appliqueront les règles et principes à établir.

3. Il a été question, lors des sessions précédentes, des « systèmes de cours d'eau », notion qui, pour certains membres de la Commission, n'était pas acceptable en raison de sa connotation doctrinale et des divergences d'opinions qui risquaient d'en résulter. Mais étant donné que la formule qui rallie les suffrages de la plupart des membres de la CDI et de la Sixième Commission de l'Assemblée générale est celle de l'accord-cadre, il semble qu'il y ait lieu de faire preuve de plus de souplesse, de façon à permettre aux Etats, qui souhaiteraient donner une forme particulière à leur coopération, d'assurer de concert l'utilisation des cours d'eau, qui relèvent de leurs juridictions respectives, et à ne pas leur ôter la faculté de créer un système de cours d'eau s'ils désirent procéder de la sorte.

4. On a également évoqué la notion de « ressources naturelles partagées ». C'est un fait que l'on ne peut plus admettre la théorie de la souveraineté absolue,

---

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1re partie).

[2] Reproduit dans *Annuaire... 1986*, vol. II (1re partie).

[3] Pour les textes, voir 1976e séance, par. 30. Le texte révisé du schéma de convention, composé de 41 projets d'articles regroupés en six chapitres, que le précédent Rapporteur spécial, M. Evensen, a présenté dans son deuxième rapport, figure dans *Annuaire... 1984*, vol. II (1re partie), p. 105, doc. A/CN.4/381.