Document:-
A/CN.4/SR.2312

Compte rendu analytique de la 2312e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1993, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

spécial qu'il n'est pas nécessaire de modifier l'article 8, qu'il appuie sans réserve.

26. M. Idris fait siennes les observations de M. Calero Rodrigues sur la question des eaux souterraines captives, car les eaux souterraines ne semblent pas avoir de rapport direct avec le sujet du projet d'articles. Inclure cette question risquerait de causer d'énormes difficultés, car elle requiert vraiment un ensemble de dispositions distinctes.

27. M. CALERO RODRIGUES dit avoir fait une erreur en se référant aux propositions de M. McCaffrey relatives au règlement des différends : ces propositions concernent non seulement la conciliation, mais encore l'obligation de recourir à l'arbitrage.

28. M. ROSENSTOCK (Rapporteur spécial) fait observer que M. Calero Rodrigues n'a pas commis d'erreur dans sa première intervention. Les propositions en question visent l'arbitrage mais n'imposent pas d'obligation.

29. M. GÜNEY félicite le Rapporteur spécial pour son premier rapport, marqué au coin du pragmatisme et de l'accommodement. Il rend hommage à M. McCaffrey pour sa contribution à l'élaboration du projet d'articles. Le Rapporteur spécial travaille sur une matière dans laquelle il existe de nombreux accords internationaux, qui renferment des principes difficiles à codifier, étant donné la diversité des situations.

30. Le projet d'articles devrait revêtir la forme d'un accord-cadre énonçant des recommandations générales dont les États pourraient s'inspirer pour élaborer des accords adaptés à leur situation. À l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, tous les gouvernements qui ont fait part de leurs observations sur le sujet ont indiqué que leur préférence allait à un accord-cadre plutôt qu'à des règles types. La Commission devrait à terme formuler des recommandations sur le règlement des différends, mais il serait prématuré qu'elle le fasse avant d'avoir adopté les projets d'articles eux-mêmes.

31. M. Güney convient avec le Rapporteur spécial que la définition du mot « pollution » devrait être transférée de l'article 21[12] à l'article 2. La définition de l'expression « cours d'eau » donnée à l'alinéa *b* de l'article 2 a été abondamment critiquée, au motif qu'elle élargit le champ d'application du projet d'articles. La Commission outrepasserait en fait son mandat si elle traitait des eaux souterraines en même temps que des eaux de surface. Si elle était retenue, la définition en question entraînerait une révision totale des cartes de géographie, qui n'indiquent pas actuellement les eaux souterraines. Ce serait là une lourde charge pour les pays en développement et, en tout état de cause, il n'existe pas suffisamment de données pour pouvoir représenter avec exactitude les eaux souterraines. D'autre part, il est difficile d'établir une distinction entre eaux souterraines et eaux de surface, et des différends surgiraient sur la question de savoir si les eaux sont captives ou non. Il conviendrait en conséquence de remanier le libellé de l'alinéa *b* de l'article 2 de manière à ne retenir que les eaux de surface. Il n'y aurait alors plus aucune difficulté à supprimer le membre de phrase « et aboutissant à un point d'arrivée commun ».

[12] Voir *supra* note 3.

32. M. Güney ne voit aucun inconvénient à ce que le mot « appréciable » soit remplacé par le mot « sensible » dans tout le projet d'articles, encore qu'il préfère le mot « substantiel ».

33. Le paragraphe 2 de l'article 5 est peut-être superflu, dès lors qu'il porte essentiellement sur la participation équitable et raisonnable dans l'utilisation, la mise en valeur et la protection des cours d'eau internationaux — toutes questions déjà traitées au paragraphe 1. M. Güney pense que le paragraphe 2 devrait être supprimé. Il émet des doutes sérieux au sujet de la proposition du Rapporteur spécial tendant à remanier l'article 7, qui risquerait de bouleverser l'équilibre précaire qui fait de l'utilisation équitable et raisonnable un élément décisif du projet d'articles.

La séance est levée à 11 h 20.

2312e SÉANCE

Vendredi 25 juin 1993, à 10 h 5

Président : M. Julio BARBOZA

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. de Saram, M. Eiriksson, M. Fomba, M. Güney, M. Idris, M. Kabatsi, M. Mahiou, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Robinson, M. Shi, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Vereshchetin, M. Villagrán Kramer, M. Yamada, M. Yankov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation *(suite)* [A/CN.4/446, sect. E, A/CN.4/447 et Add.1 à 3[1], A/CN.4/451[2], A/CN.4/L.489]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

1. M. MAHIOU, passant en revue les propositions du Rapporteur spécial relatives à la première et à la deuxième partie du projet d'articles adopté en première lecture[3], rappelle, à propos de la forme future du texte, que la Commission travaille depuis le début dans la perspective d'une convention-cadre et estime qu'il faut s'y tenir. La Commission est un organe de codification, et non pas un « bureau d'étude » chargé de produire des rapports sur différents sujets.

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1993*, vol. II (1re partie).

[2] Ibid.

[3] Voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2e partie), p. 68 et suiv.

2. Il serait utile en effet que le projet comporte des clauses sur le règlement des différends. Le précédent Rapporteur spécial avait déjà rédigé des dispositions en ce sens que l'on pourrait reprendre, et M. Mahiou attend avec intérêt les propositions que l'actuel Rapporteur spécial fera sur ce sujet à la prochaine session.

3. M. Mahiou n'a pas de remarque à faire sur l'article premier de la première partie du projet, mais il est très réservé sur la proposition du Rapporteur spécial tendant à supprimer à l'article 2 le membre de phrase « et aboutissant à un point d'arrivée commun ». Le Rapporteur spécial, sans s'expliquer autrement, indique que cette formule pourrait entraîner des confusions et « risquerait d'imposer des barrières artificielles à la portée de l'opération ». Mais la suppression de ce membre de phrase pourrait aussi laisser supposer une unité artificielle entre des cours d'eau ou des systèmes de cours d'eau très différents les uns des autres. M. Mahiou rappelle que, au paragraphe 7 du commentaire sur le texte de l'article 2 adopté en première lecture[4], on avait pris soin d'expliquer qu'il fallait éviter de considérer comme un seul cours d'eau ou système de cours d'eau deux bassins de drainage différents du seul fait qu'ils sont reliés entre eux par un canal. Il y a donc là un point délicat. Toutefois, M. Mahiou n'a pas d'idée arrêtée à ce sujet, et il est prêt à se ranger à la suggestion du Rapporteur spécial, si celui-ci lui fournit des arguments convaincants, ce qui n'est pas le cas pour le moment.

4. Comme la Commission a demandé au Rapporteur spécial de réfléchir au problème des eaux souterraines captives et de voir s'il fallait faire entrer cette question dans le projet ou au contraire la traiter séparément, M. Mahiou attend le rapport du Rapporteur spécial sur ce point pour se prononcer.

5. En ce qui concerne l'article 3, M. Mahiou ne voit pas d'objection à ce que l'on remplace en anglais le mot *appreciable* par *significant* dans la variante A. Par contre, il n'est pas favorable à la variante B proposée, qui parle de « dommages sensibles ». À son avis, cela introduit dans l'article un élément nouveau, qui aboutit en fait à en restreindre la portée. La différence entre « porter atteinte de façon sensible » (variante A) et « causer un dommage sensible » (variante B) n'est pas négligeable. Il n'est pas certain que la proposition du Rapporteur spécial d'ajouter dans l'article 3 une référence aux « accords existants » soit utile; il craint, au contraire, les risques de complication et de rigidité. Les règles habituelles découlant du droit des traités, et en particulier les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, lui semblent suffisantes pour régler la question des accords successifs.

6. Pour ce qui est de la place des articles 8 et 26 dans le texte, M. Mahiou ne voit pas d'inconvénient à ce que le Comité de rédaction en discute, car il s'agit là d'un problème de forme plus que de fond.

7. S'agissant de la deuxième partie du projet d'articles, le Rapporteur spécial a raison de parler d'un délicat problème d'équilibre entre les articles 5 et 7. Peut-être aussi y a-t-il une certaine ambiguïté au sujet de la nature et de la portée de la responsabilité des États dans la mise en œuvre de ces articles. Mais cela ne justifie pas que l'on remanie l'article 7 de façon aussi radicale que le voudrait le Rapporteur spécial. Le texte qu'il propose risque précisément de rompre l'équilibre sur lequel il souhaitait attirer l'attention de la Commission.

8. M. Mahiou regrette aussi que le Rapporteur spécial ait cru devoir faire une place spéciale à la pollution dans l'article 7. L'apparition de cette notion ne peut avoir pour effet que d'ouvrir un nouveau débat, dont l'issue est incertaine. À supposer d'ailleurs que la proposition du Rapporteur spécial soit retenue, la formule qu'il suggère n'irait pas sans poser des difficultés. Lorsqu'il écrit qu'une utilisation qui cause une pollution entraînant des dommages sensibles est présumée être une utilisation inéquitable et déraisonnable, sauf « s'il n'y a pas de menace imminente à la santé ou à la sécurité de l'homme », on peut s'interroger sur le bien-fondé d'une telle restriction; que l'on pense par exemple à l'importance pour certains États riverains d'une pollution qui entraînerait la mort de tous les poissons du cours d'eau. Cette longue et substantielle modification du paragraphe 7 ne semble pas s'imposer.

9. En résumé, M. Mahiou, tout en approuvant certains aménagements au texte suggérés par le Rapporteur spécial, ne peut accepter pour l'instant certains remaniements importants, notamment aux articles 5 et 7.

10. M. YAMADA fera quelques remarques générales avant d'examiner en détail les projets d'articles revus par le Rapporteur spécial, qui a présenté un « rapport modèle », particulièrement concis et pratique.

11. Si l'on en juge par les débats à la Sixième Commission (A/CN.4/457, sect. E) et par les commentaires et observations des gouvernements (A/CN.4/447 et Add.1 à 3), les textes issus de l'examen en première lecture semblent avoir été reçus favorablement par les États, ce que l'on doit certainement à l'excellent travail accompli par le précédent Rapporteur spécial. La Commission devrait continuer sur sa lancée et s'efforcer d'achever l'examen du projet en deuxième lecture avant la fin de la prochaine session.

12. Un moyen d'accélérer ses travaux serait, comme le souligne le Rapporteur spécial, de régler dès à présent la question de la forme que prendra le projet de texte. M. Yamada, quant à lui, est favorable à une convention-cadre. Mais encore faut-il savoir ce que l'on entend par là. En d'autres termes, il se pose la question de savoir quelles seront les limites de la liberté qu'auront les États du cours d'eau de conclure des accords particuliers. Il est dit au paragraphe 1 de l'article 3 que les accords de cours d'eau « appliquent et adaptent les dispositions des présents articles aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau ». Si la Commission veut continuer à se placer dans la perspective d'une convention-cadre, peut-être faudrait-il préciser le sens et la portée du terme « adaptent ».

13. Le Rapporteur spécial rappelle dans son rapport que plusieurs gouvernements ont demandé à la Commission d'envisager d'ajouter au texte des dispositions visant le règlement des différends. M. Yamada souhaiterait qu'on y introduise aussi des dispositions sur le règlement des différends concernant l'interprétation et l'application de la future convention. Les différends qui peuvent sur-

[4] Pour le commentaire des articles 2, 10, 26 à 29 et 32, ibid., p. 72 à 81.

gir à propos des utilisations des cours d'eau internationaux sont en effet d'un type particulier et appellent des modes de règlement particuliers. Lorsqu'on lit les articles de la deuxième partie, on s'aperçoit que les différends porteront probablement sur « l'utilisation équitable et raisonnable » d'un cours d'eau international déterminé : c'est dire que les procédures d'enquête, d'établissement des faits et d'évaluation auront une importance particulière. Il semblerait donc utile de prévoir un système de règlement amiable par tierce partie, avec possibilité de recours à l'arbitrage.

14. M. Yamada attire aussi l'attention de la Commission sur le problème de la cohésion et de la coordination entre les travaux menés sur ses différents sujets. Les articles de la quatrième partie du projet (Protection et préservation) et ceux de la cinquième partie (Conditions dommageables et cas d'urgence)[5] ont un lien étroit avec les questions de prévention qui sont abordées dans le cadre des travaux sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Il faudra veiller à la cohérence entre les notions développées et les projets d'articles rédigés pour ces deux sujets, afin de préserver l'universalité et l'uniformité de l'ordre juridique international.

15. Passant aux projets d'articles proprement dits, M. Yamada note que le premier rapport du Rapporteur spécial ne concerne que les articles des première et deuxième parties, et qu'il faut donc s'en tenir là pour le moment. Mais cela ne doit pas empêcher de faire certaines remarques sur la place que doivent occuper les différents articles dans l'ensemble du projet. À son avis, les articles de la sixième partie (Dispositions diverses)[6] pourraient être redistribués dans d'autres parties du projet. Par exemple, l'article 31 (Données et informations vitales pour la défense ou la sécurité nationales) pourrait être rattaché à l'article 9 (Échange régulier de données et d'informations), et l'article 32 (Non-discrimination) être placé dans la deuxième partie (Principes généraux).

16. Dans le même ordre d'idées, M. Yamada approuve la proposition du Rapporteur spécial de placer à l'article 2 (Expressions employées) le paragraphe 1 de l'article 21, où est définie la « pollution ». On pourrait faire de même pour le paragraphe 1 de l'article 25, qui définit « l'urgence », et pour le paragraphe 2 de l'article 26, qui définit la « gestion ». Il approuve également la proposition du Rapporteur spécial tendant à remplacer le mot *appreciable* par *significant* dans la version anglaise du paragraphe 2 de l'article 3. Toutefois, en ce qui concerne le vocabulaire employé, l'important lui paraît être l'uniformité avec les termes utilisés dans le projet sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Il faudrait à ce propos préciser dans le commentaire le sens du mot *significant*.

17. Alors que le Rapporteur spécial semble préférer la variante B du paragraphe 2 de l'article 3, M. Yamada éprouve certaines réticences devant l'expression « ne cause pas de dommages sensibles à l'utilisation des eaux ». Il lui semble plus naturel de dire, comme dans la variante A, « ne porte pas atteinte de façon sensible à l'utilisation des eaux ».

18. Dans son rapport, le Rapporteur spécial suggère aussi de faire passer les articles 8 et 26 avant l'article 3. M. Yamada n'est pas opposé à cette modification, mais il faudra soigneusement étudier l'endroit auquel chacune de ces dispositions sera placée.

19. À propos du paragraphe 2 de l'article 10, qui traite de la question des conflits entre différentes utilisations d'un cours d'eau international, M. Yamada pense qu'il serait peut-être utile, pour donner effet à ces dispositions, que la Commission imagine un système souple de consultation.

20. Le Groupe de planification a recommandé à la Commission de prier le Rapporteur spécial d'entreprendre une étude afin de déterminer s'il était possible d'incorporer dans le projet la question des eaux souterraines captives, et il semble que le Rapporteur spécial soit d'avis que cela pourrait se faire assez facilement. Si tel est le cas, M. Yamada n'y verra pas d'inconvénient. Si, par contre, cela devait poser des difficultés et entraîner un surcroît de travail considérable, il vaudrait mieux étudier cette question séparément et poursuivre la tâche entreprise dans le cadre initialement prévu.

21. M. BENNOUNA rend hommage à l'actuel Rapporteur spécial, ainsi qu'à son prédécesseur, dont les excellents projets d'articles, déjà adoptés en première lecture, lui semblent appeler peu de modifications. Il craint d'ailleurs, à ce sujet, que les propositions de l'actuel Rapporteur spécial ne tiennent pas suffisamment compte de l'ensemble du projet et n'aboutissent en fait à rompre l'équilibre du texte adopté en première lecture.

22. Sur les questions de caractère général, M. Bennouna rappelle que la Commission a déjà pris la décision de travailler à une convention-cadre et affirme qu'il faut s'en tenir à cet objectif initial. Le seul intérêt d'un travail sur les cours d'eau est d'harmoniser un certain nombre de règles minimales, en définissant un cadre de base pouvant recueillir l'assentiment de tous les États; cela est d'autant plus vrai que la troisième partie du projet est une partie essentiellement procédurale, ce qui montre d'ailleurs que, dans ce domaine comme dans d'autres, la procédure et le fond sont intimement liés.

23. En ce qui concerne le règlement des différends, la Commission ne peut guère espérer faire œuvre originale dans le sujet à l'examen et pourrait peut-être se dispenser de rédiger des dispositions sur ce point, d'autant plus que la troisième partie du projet prévoit déjà un système de négociation et de consultation. Peut-être pourrait-on faire référence à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies. Mais il ne semble pas utile d'imposer aux États des procédures contraignantes dans un projet qui doit rester souple.

24. M. Bennouna n'est pas opposé à ce que, à l'article 3, l'on remplace le mot *appreciable* par *significant* dans le texte anglais de la variante A. En revanche, il ne voit pas l'intérêt de proposer une variante B, qui n'a d'ailleurs pas de lien avec les préoccupations terminologiques exposées par le Rapporteur spécial. L'analyse du Rapporteur spécial paraît d'ailleurs un peu confuse, comme le montre sa proposition de faire mention des accords existants au paragraphe 3 de l'article 3. Peut-être

[5] Voir *supra* note 3.

[6] Ibid.

n'en a-t-il pas pesé toutes les conséquences : à quoi servira un accord-cadre si on l'affaiblit de cette façon ? De plus, on se rend compte en lisant l'ensemble du projet que cette proposition est inutile, car la question est réglée par l'article 10 qui précise qu'en « l'absence d'accords ou de coutumes à l'effet contraire, aucune utilisation d'un cours d'eau international n'a priorité en soi sur d'autres utilisations ». M. Bennouna estime que, sur ce point, la meilleure solution est de s'en tenir au droit général des traités.

25. Pour M. Bennouna, le plus important semble être la relation entre les articles 5 et 7, qui est au cœur même du sujet. À cet égard, la nouvelle rédaction proposée pour l'article 7 lui paraît être confuse, et avoir en plus l'inconvénient d'introduire le problème de la pollution, qui est déjà prévu à l'article 21, sans faire de lien avec ce texte. En réduisant le dommage aux cas de pollution, le Rapporteur spécial va véritablement trop loin.

26. Cet ensemble de remarques amène M. Bennouna à penser que le projet adopté en première lecture était le meilleur compromis possible. Peut-être appelle-t-il quelques modifications de forme; mais il devrait être globalement conservé.

27. Pour M. YANKOV, le rapport soumis à la Commission se prête bien à un examen en deuxième lecture axé sur l'analyse des observations des gouvernements et tenant compte des faits nouveaux intéressant le projet d'articles.

28. À propos des questions de caractère général, et tout d'abord de la forme définitive du projet d'articles, la Commission, au paragraphe 2 de son commentaire sur l'article 3[7], a déjà exprimé sa préférence pour la formule de l'accord-cadre, « qui énoncera à l'intention des États parties les principes généraux et les règles applicables aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, en l'absence d'accord particulier entre les États intéressés, ainsi que des principes directeurs pour la négociation d'accords futurs ». Certes, étant donné la diversité des cours d'eau et des intérêts souvent antagonistes des États, la formule de règles types formulées dans une résolution ou une déclaration de l'Assemblée générale permettrait d'éluder le problème de la ratification. Mais cela ne saurait faire oublier les avantages juridiques que présenterait un instrument contraignant conçu sous la forme d'une convention-cadre, d'autant plus que le projet existant présente toutes les qualités et tous les éléments d'une telle convention.

29. Une autre question générale visée dans le rapport concerne le règlement des différends, et, à cet égard, M. Yankov approuve en principe la proposition du Rapporteur spécial d'inclure dans le projet des règles générales à cet effet, énonçant des procédures classiques de règlement des différends, et prévoyant notamment le recours à des mécanismes particuliers pour les accords spécifiques, avec, le cas échéant, l'assistance d'organes spécialisés. M. Yankov est néanmoins d'accord avec M. Bennouna lorsque celui-ci affirme qu'il ne faut pas trop espérer d'un chapitre sur le règlement des différends dans une convention de ce type, laquelle, sur ce point, diffère par exemple de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

30. Par contre, on pourrait prévoir à titre de règle générale la création de commissions fluviales ou d'autres organes analogues, ce qui correspondrait à une pratique assez répandue. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement avait recommandé que « les gouvernements intéressés envisagent la création d'une commission fluviale internationale ou de mécanismes appropriés pour la coopération entre États intéressés quand des ressources en eau relèvent de plus d'une juridiction nationale »[8], et l'expérience de ces commissions techniques est extrêmement encourageante. Tel est le cas de l'Autorité du bassin du Niger, de l'Organisation pour la mise en valeur du bassin de la Gambie, de la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution. Ce type de mécanisme est également envisagé pour la protection de l'environnement dans le bassin du Danube et pour d'autres fleuves qui contribuent à la contamination de la mer Noire, comme le Dniepr et le Dniestr, ainsi que pour le Don et le Kouban, qui se jettent dans la mer d'Azov, laquelle communique avec la mer Noire. C'est pourquoi M. Yankov pense qu'il serait souhaitable que le projet contienne quelques règles générales sur les systèmes de coopération régionale.

31. Il faudrait aussi que le projet reflète les concepts et principes pertinents formulés lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, en particulier dans le programme « Action 21 »[9] et dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement[10]. Il s'agit, notamment, du concept de développement durable et de l'approche dite intégrée de la protection de l'environnement, qui associe des considérations économiques et sociales aux problèmes de développement. Ainsi, le principe 4 de la Déclaration de Rio affirme :

> Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

Cette idée est reprise dans le chapitre 18 du programme « Action 21 », relatif à la protection des ressources en eau douce et de leur qualité et à l'application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau, où il est stipulé au paragraphe 18.5 que

> Les domaines d'activité suivants sont proposés pour le secteur de l'eau douce :
>
> *a*) Mise en valeur et gestion intégrée des ressources en eau;
>
> *b*) Bilan des ressources hydriques;
>
> [...]

et qui traite aussi d'autres domaines de la protection et de la gestion de l'environnement qui pourraient intéresser les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

32. Il serait regrettable que le projet ne reflète pas ces éléments, parmi d'autres, qui sont extrêmement perti-

[7] Initialement adopté en tant qu'article 4. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2e partie), p. 28 à 31.

[8] Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), p. 19, Recommandation 51.

[9] A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I) [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif], p. 7 et suiv.

[10] Ibid., p. 2 à 6.

nents, comme par exemple le principe, exprimé au paragraphe 18.8 du programme « Action 21 », selon lequel

La gestion intégrée des ressources en eau est fondée sur l'idée que l'eau fait partie intégrante de l'écosystème et constitue une ressource naturelle et un bien social et économique dont la quantité et la qualité déterminent l'affectation.

Il est également souligné au paragraphe 18.9 que

La gestion intégrée des ressources en eau, y compris les ressources en terre, devrait être réalisée au niveau du bassin versant ou des sous-unités de bassin; [...]

et ce principe mériterait lui aussi d'avoir sa place dans le projet, qu'il rendrait plus actuel.

33. Il faudrait également accorder une attention particulière à l'exigence d'évaluation des effets sur l'environnement, telle qu'elle est formulée dans le principe 17 de la Déclaration de Rio :

Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.

Cette règle générale de l'évaluation de l'impact sur l'environnement figure déjà dans plusieurs instruments, comme la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière ou la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.

34. Tous ces concepts trouveraient peut-être leur place dans la deuxième partie du projet, relative aux principes généraux, et pourraient être ensuite précisés dans la troisième partie, notamment à propos des questions de gestion, et dans la quatrième partie, en relation avec une approche globale de la protection et de la préservation de l'environnement des cours d'eau.

35. Abordant les projets d'articles, M. Yankov dit que la notion de gestion intégrée des ressources en eau, telle qu'elle est mise en évidence aux paragraphes 18.8 et 18.9 du programme « Action 21 », devrait être ajoutée au paragraphe 1 de l'article premier. Le Comité de rédaction pourrait ajouter l'expression « gestion intégrée » avant le mot « conservation ».

36. Pour ce qui est de l'article 2, M. Yankov désapprouve lui aussi la proposition du Rapporteur spécial de supprimer le membre de phrase « et aboutissant à un point d'arrivée commun », car, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 7 du commentaire relatif à l'article 2[11], le point d'arrivée commun est un élément important de la définition des systèmes de cours d'eau. S'agissant de l'inclusion éventuelle dans le projet des « eaux souterraines captives », M. Yankov relève que, pour le Rapporteur spécial, il ne semble pas qu'un tel changement conduirait à des modifications. M. Yankov n'est pas persuadé que cela soit si aisé et qu'un simple amendement de forme puisse suffire à régler un problème qui constitue un sujet en soi. La Commission, au paragraphe 5 de son commentaire sur l'article 2, ne juge-t-elle pas approprié d'étudier à part les eaux souterraines captives ? M. Yankov approuve par contre l'idée de placer dans l'article 2 la définition de la pollution qui figure à l'article 21[12]. Il souhaite seulement que le Comité de rédaction revoie cette définition de la pollution afin de la rendre plus conforme à la réalité.

[11] Voir *supra* note 4.

[12] Voir *supra* note 3.

37. Le problème essentiel qui se pose à l'article 3 concerne le remplacement éventuel de *appreciable* par *significant* dans le texte anglais. Bien que cette proposition semble judicieuse et ait recueilli un certain appui, M. Yankov n'est pas persuadé de sa nécessité. Le mot *significant* suppose certes l'idée d'un seuil, ce qui est un avantage, mais ce seuil n'est pas défini par des critères objectifs. L'emploi de ce seul terme aurait donc l'inconvénient de faire dépendre son interprétation d'éléments subjectifs. Quant au mot *appreciable*, il désigne quelque chose qui peut être établi par des constatations objectives, et peut traduire aussi, au même titre que *significant* ou *substantial*, la notion d'importance. Il y a, cependant, des cas dans les différents articles où ce n'est pas le volume du dommage qui est déterminant pour les intérêts des États du cours d'eau. C'est pourquoi le terme *appreciable* est souvent employé dans les traités, bien que M. Yankov signale l'emploi du mot *significant* dans les principes 17 et 19 de la Déclaration de Rio. Le débat n'est donc pas aussi net qu'il pourrait paraître. De plus, l'adoption du mot *significant* pourrait avoir certaines répercussions sur le sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. M. Yankov pense donc que la Commission devrait à nouveau se pencher sur les avantages comparés des deux termes avant de prendre une décision définitive. Elle a d'ailleurs déjà eu l'occasion d'aborder la question dans son commentaire sur l'article 3[13], en particulier aux paragraphes 7 et 14.

38. M. Yankov est opposé au déplacement de l'article 26 dans la deuxième partie (Principes généraux), mais souhaite que le Comité de rédaction envisage de formuler un principe général sur l'approche intégrée qui soit inspiré du principe 4 de la Déclaration de Rio, en laissant telle quelle la partie sur la gestion qui figure à l'article 26.

39. S'agissant de l'article 6, M. Yankov dit que la liste de facteurs figurant au paragraphe 1 n'est pas exhaustive, mais que les six catégories qui y sont énumérées sont très pertinentes. L'article devrait donc être maintenu sous la forme proposée.

40. M. Yankov présente enfin quelques observations sur l'article 7, relatif à l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables (ou sensibles), en soulignant tout d'abord que le texte révisé proposé par le Rapporteur spécial est inutilement lourd pour l'énoncé d'un principe général. La mention de la « diligence due » est acceptable, mais risque d'être insuffisante, car cette notion ne recouvre pas tous les aspects du principe de précaution qui est inscrit dans les instruments les plus récents. Le reste du texte proposé, à savoir la mention de l'accord des autres États à titre exceptionnel, ainsi que la présomption liée à la pollution et les modalités et limites de cette présomption, ne semble pas contribuer à l'amélioration générale de cet article. Si toutefois le texte soumis par le Rapporteur spécial était accepté, M. Yankov proposerait d'ajouter à l'alinéa *b* une référence explicite à l'environnement, car il considère que la référence à la « santé ou à la sécurité de l'homme » est excessivement restrictive et ne correspond pas à la définition exacte de la pollution, laquelle comprend aussi,

[13] Voir *supra* note 4.

notamment, les dommages causés aux ressources biologiques. M. Yankov préférerait cependant pour l'ensemble de l'article un libellé plus court, reprenant seulement la référence à la « diligence due », mais visant aussi le principe de précaution.

41. En conclusion, M. Yankov exhorte la Commission à faire preuve de prudence et à ne pas trop toucher au projet.

42. Comme le Rapporteur spécial, M. SHI estime en général que la Commission ne doit pas attendre l'achèvement de ses travaux pour régler la question de la forme définitive à donner à ses projets d'articles. Pourtant, en l'occurrence, il lui semble utile que la Commission reporte sa décision définitive pour deux raisons essentielles. D'abord, les quelques gouvernements qui ont communiqué leurs observations sur le projet d'articles paraissent divisés sur la question, et privilégient tour à tour une convention-cadre, des règles types, des recommandations ou des principes directeurs. Ensuite, et surtout, un grand nombre d'États ayant des cours d'eau transfrontières sur leur territoire n'ont pas encore fait connaître leurs observations. C'est le cas de la Chine, dont le territoire est parcouru par 14 cours d'eau internationaux, dont deux forment une frontière, tandis qu'à l'égard des 12 autres la Chine est soit État riverain d'aval, soit État riverain d'amont. Les gouvernements d'États traversés qui se trouvent placés dans ces conditions ont quelque difficulté à formuler rapidement leurs observations sur le projet d'articles, ce qui laisse penser que d'autres gouvernements vont probablement faire connaître leur réaction. Or, il est préférable, pour le succès du projet d'articles et pour le prestige de la Commission, que la recommandation qu'elle adressera à l'Assemblée générale tienne compte des vues du plus grand nombre possible de gouvernements. Cela n'empêche pas la Commission de prendre le projet de convention-cadre comme hypothèse de travail.

43. Les gouvernements qui ont fait connaître leurs observations sont généralement favorables à ce que des dispositions concernant le règlement des différends paraissent dans le projet d'articles. M. Shi est prêt à accepter que le Rapporteur spécial fasse des propositions à cet effet, même si normalement, à supposer que l'Assemblée générale décide de donner au projet d'articles la forme d'une convention internationale, il préfère que de telles dispositions soient formulées et approuvées par la conférence diplomatique. Mais la présence de dispositions relatives au règlement des différends ne nuira en rien au projet d'articles, même si la Commission décide finalement de recommander que celui-ci prenne la forme de règles types, de recommandations ou de principes directeurs.

44. Passant aux projets d'articles, M. Shi constate que les gouvernements sont dans l'ensemble favorables à l'expression « cours d'eau » plutôt qu'à « bassin de drainage ». Aussi n'y a-t-il pas lieu à son avis de modifier l'article premier. Quant à l'alternative « cours d'eau internationaux » ou « eaux transfrontières », les deux expressions lui agréent, encore que la seconde soit moins sujette à malentendus.

45. Les gouvernements semblent, par contre, assez divisés sur la question, essentielle en ce qui concerne l'article 2, à savoir s'il faut supprimer le membre de phrase « et aboutissant à un point d'arrivée commun ». L'expression « point d'arrivée commun » a été ajoutée pour exclure du champ d'application des articles les « eaux souterraines captives » et les difficultés qui s'y rattachent. Cependant, les eaux souterraines captives traversées par des frontières prennent de plus en plus d'importance, au point que certains proposent d'en faire un sujet distinct et d'envisager son inscription au programme de travail à long terme de la Commission. La définition du « cours d'eau » par référence à un « point d'arrivée commun » s'inspire d'ailleurs des Règles d'Helsinki de l'ILA[14]; l'ILA semble d'accord avec le Rapporteur spécial sur la suppression de cette notion dans la définition. Si le Rapporteur spécial pouvait effectivement rédiger, au cours de la période fixée par la Commission pour l'achèvement des travaux sur ce sujet, des projets d'articles sur les « eaux captives » sans modifier les autres projets d'articles, M. Shi serait d'accord pour que le membre de phrase en question soit placé entre crochets. Mais, si le Rapporteur spécial ne parvenait pas à trouver une solution, ce membre de phrase devrait demeurer en l'état. S'agissant de la définition du terme « pollution », si les membres de la Commission sont d'accord pour envisager de la placer ailleurs qu'à l'article 21 malgré les idées du Rapporteur spécial sur l'article 7, M. Shi ne s'opposera pas à ce qu'on la transfère à l'article 2.

46. En ce qui concerne l'article 3, la proposition tendant à remplacer le mot *appreciable* par *significant*, en faveur de laquelle le Rapporteur spécial avance deux arguments, semble faire davantage qu'éliminer une ambiguïté de sens : elle risque d'introduire une sorte de seuil au-delà duquel le dommage ne serait plus acceptable. Selon le commentaire de l'article 7[15], le terme « appréciable » traduit le critère le plus factuel et le plus objectif, et, dans le cadre de l'article 3, il doit être interprété comme voulant dire « sensible ». Or, pour un gouvernement au moins, le critère « sensible » est différent du critère « appréciable ». Il y a lieu de noter que la Commission est aux prises avec le même problème dans l'examen du sujet relatif à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. La Commission se trouvant au stade de la seconde lecture du projet d'articles, les changements sont toujours possibles, mais après un examen complet de la question et en tenant compte des vues du Rapporteur spécial et des observations des gouvernements. Si le changement proposé pour l'article 3 est accepté, il faudra sans doute le répercuter sur d'autres articles.

47. Pour ce qui est du rapport entre le projet d'articles et les accords de cours d'eau existants, M. Shi souscrit aux vues exprimées par le Rapporteur spécial et accepte la modification qu'il propose d'apporter au paragraphe 3 de l'article 3. En revanche, il est d'avis que, contrairement à ce que pense le Rapporteur spécial, faire passer les articles 8 et 26 avant l'article 3 aurait des répercus-

[14] Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux adoptées par l'Association de droit international en 1966; voir ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 484 et suiv.; reproduit en partie dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 396, doc. A/CN.4/274, par. 405.

[15] Initialement adopté en tant qu'article 8. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2e partie), p. 37 à 43.

sions sur l'enchaînement logique des articles. Consacrés à la coopération et à la gestion, ces deux articles n'ont pas leur place dans la première partie Introduction, qui est essentiellement consacrée au champ d'application du projet.

48. Dans le chapitre III de son rapport, le Rapporteur spécial relève l'ambiguïté du libellé actuel des articles 5 et 7, ambiguïté qui a également suscité des observations de la part de plusieurs gouvernements. M. Shi est d'accord avec ceux de ces derniers qui, jugeant qu'il faut trouver un équilibre judicieux entre l'utilisation et la protection de l'environnement, mettent l'accent sur l'utilisation dans la perspective d'un développement durable. Le Rapporteur spécial propose de clarifier le problème en modifiant l'article 7 de façon à mettre en place un régime où le caractère équitable et raisonnable de l'utilisation serait le critère déterminant, sauf dans les cas de pollution, où l'article 5 serait subordonné à l'article 7. Cette modification semble acceptable, dans ses grandes lignes, mais elle doit être étudiée en détail.

49. M. FOMBA résume en ces termes les questions de caractère général que soulève le cinquième rapport du Rapporteur spécial : faut-il prévoir un projet de convention ou des règles types ? Faut-il trancher cette question dès à présent ? Faut-il compléter le projet par des dispositions relatives au règlement des différends ? S'il est un principe fondamental dans une matière telle que le droit des cours d'eau, c'est celui de la spécialisation et tout le problème est donc de concevoir un *jus generalis* à partir d'une accumulation de *jus specialis*. Considérant la jurisprudence de la Commission en matière de règles types et l'exemple des règles conçues par la CNUDCI, la solution de la convention-cadre semble logiquement s'imposer. En outre, comme il importe de connaître d'avance la nature juridique du produit final des travaux de la Commission afin d'en délimiter le cadre conceptuel, ce choix doit être fait sans attendre, et la Commission a d'ailleurs fort sagement tranché sur ce point, comme l'ont rappelé plusieurs orateurs. Enfin, le Rapporteur spécial a raison de dire que le projet d'articles doit comporter des dispositions relatives à l'établissement des faits et au règlement des différends, ces deux aspects étant essentiels, compte tenu de la nature des questions qui se posent à propos des cours d'eau.

50. Passant à la première partie du projet (Introduction), M. Fomba est d'accord avec le Rapporteur spécial lorsque celui-ci estime, à propos de l'article premier, qu'il n'y a pas de différence de fond entre les expressions « cours d'eau », « bassin de drainage » et « eaux transfrontières », même si le terme « bassin » semble prédominer dans la pratique conventionnelle africaine. En ce qui concerne l'article 2, M. Fomba est contre la suppression, à l'alinéa *b*, du membre de phrase « et aboutissant à un point d'arrivée commun », parce que la définition du « cours d'eau » doit refléter une conception « linéaire » de celui-ci. Il est de même contre l'idée d'étendre le projet aux eaux souterraines captives, dont on dit explicitement qu'elles sont sans rapport avec le cours d'eau. M. Fomba approuve, en revanche, les deux autres propositions du Rapporteur spécial, qui consistent à prendre le texte actuel de l'article 2 comme base de travail pour l'examen du projet d'articles en seconde lecture et à faire passer la définition du terme « pollution » de l'article 21 à l'article 2.

51. Sur le fond de l'article 3, M. Fomba estime que les termes « appréciable » et « sensible » sont interchangeables, et qu'il n'y a pas non plus de véritable différence entre « ne porte pas atteinte de façon sensible » et « ne cause pas de dommages sensibles ». Sur la forme, il convient qu'il n'y a peut-être pas lieu de préciser chaque fois qu'il s'agit des eaux du cours d'eau. Le problème du lien entre le projet d'articles et les accords existants donne lieu à des développements fort intéressants, mais il ne semble pas qu'il y ait là un réel problème de droit intertemporel. Il ne semble pas non plus qu'il faille ajouter la notion d'accords aux « caractéristiques » et aux « utilisations » dans le paragraphe 3 de l'article, si l'on présume que s'appliqueront prioritairement les accords préexistants, lesquels correspondent justement aux caractéristiques et aux utilisations propres au cours d'eau considéré. Quant à l'idée de placer les articles 8 et 26 dans la première partie du projet, le Comité de rédaction devrait s'y rallier s'il doit en résulter un enchaînement plus logique des articles. Cela étant, on peut effectivement s'interroger, à propos de l'article 26, sur la portée exacte des expressions « équitable et raisonnable », « rationnelles et optimales » et « mise en valeur durable ».

52. Les questions qui se posent à propos des principes généraux ont essentiellement trait aux articles 5 et 7 et au lien entre ces deux dispositions. M. Fomba juge très importante, à cet égard, l'intervention d'une tierce partie au cas où les États intéressés ne pourraient pas parvenir à une solution mutuellement acceptable, le paragraphe 2 de l'article 6 pouvant constituer, comme le dit le Rapporteur spécial, une bonne base à cette fin. Le Rapporteur spécial propose aussi de remanier l'article 7, qui changerait de titre et serait nettement plus long, mais cette solution pose des problèmes délicats de définitions et de délimitations tels, qu'il vaut peut-être mieux s'en tenir au libellé actuel, plus général mais suffisamment expressif.

53. À propos de l'article 8, M. Fomba se rallie à la conclusion de la Commission, qui juge préférable d'adopter une formule générale pour les objectifs de la coopération, et ne comprend pas les préjugés du Rapporteur spécial à l'égard des principes de bonne foi et de bon voisinage.

54. M. Fomba analyse, pour finir, quelques aspects de la pratique conventionnelle africaine, d'où il ressort tout d'abord que les nombreux accords de cours d'eau utilisent des expressions très proches de la formule « utilisation équitable et raisonnable », certains textes précisant d'ailleurs que les obligations des États, à cet égard, doivent être définies compte tenu de toutes les considérations hydrologiques, écologiques, économiques et sociales, des effets escomptés des projets d'aménagement, des superficies concernées, de l'accès direct ou indirect au cours d'eau principal et d'autres considérations. Toujours sur le plan de la terminologie, ces textes utilisent aussi bien « appréciable » que « sensible », voire « substantiel ».

55. La question des eaux souterraines est diversement abordée. Parfois, l'accord ne leur est applicable que si leur utilisation est susceptible d'avoir un effet nuisible appréciable dans un ou plusieurs autres États. Dans d'autres cas, le texte impose des consultations en cas de problème né de l'utilisation commune de ces ressources. Parfois même, il est question des eaux souterraines sans plus de précision. Deux accords abordent la question du

rapport entre les différentes utilisations : la Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal, dont l'article 20 donne mandat à la Commission permanente des eaux de définir les principes et les modalités de la répartition des eaux du fleuve entre les États et entre les secteurs d'utilisation de l'eau; et la Convention portant création de l'Autorité du bassin du Niger, dont l'alinéa 2, v, de l'article 4 indique les priorités entre les diverses utilisations, projets et secteurs. Enfin, tous les accords prévoient des procédures de règlement des différends à peu près identiques. Schématiquement, la négociation est prévue dans tous les cas, le recours à la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage de l'OUA est prévu dans neuf cas sur dix et le recours à la CIJ dans un cas sur deux.

Coopération avec d'autres organismes *(suite*)*

[Point 7 de l'ordre du jour]

Déclaration de l'Observateur du Comité européen de coopération juridique

56. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. de Sola, observateur du Comité européen de coopération juridique, et l'invite à prendre la parole devant la Commission.

57. M. de SOLA (Observateur du Comité européen de coopération juridique) dit que, en matière de droit international public, l'organe compétent du Conseil de l'Europe est le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public, qu'un de ses membres, M. Eiriksson, tient informé des travaux de la Commission. Ce comité est une instance où les membres du Conseil procèdent à des échanges de vues sur des questions d'actualité. Les deux principales questions qui l'ont occupé ces derniers temps étaient, d'une part, la succession d'États, d'autre part, la création d'un tribunal international sur les crimes de guerre. Par ailleurs, le Comité a créé un groupe de travail qui vient de terminer ses travaux concernant un plan modèle de documentation sur la pratique des États dans le domaine de la succession d'États et des questions de reconnaissance. Le groupe de travail doit proposer ce plan au Comité des conseillers juridiques pour adoption; il prévoit une collecte et le traitement d'informations au niveau national ainsi qu'au sein du Conseil de l'Europe, pour diffusion et, probablement, publication.

58. S'agissant des droits de l'homme et des minorités, M. de Sola indique que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme semble en ce moment victime de son succès : de très nombreuses requêtes sont présentées chaque année, auxquelles il devient de plus en plus difficile de donner suite dans des délais raisonnables. Le système comprend deux organes, la Commission et la Cour, qui correspondent plus ou moins à deux degrés de juridiction, ce qui ralentit beaucoup les travaux. Dans l'idée de simplifier le système tout en gardant son efficacité, un groupe de travail travaille à un projet qui sera soumis à la réunion au sommet des chefs d'État ou de gouvernement des pays membres du Conseil de l'Europe, qui doit se tenir à Vienne en octobre 1993.

59. En ce qui concerne plus spécialement les minorités — question en rapport avec la doctrine de la sécurité démocratique en cours d'élaboration au Conseil de l'Europe —, le Conseil estime que leur protection est une condition de la paix sur le continent européen et qu'il est donc impératif de garantir leurs droits. Le Président du Comité des ministres du Conseil de l'Europe a exprimé le souhait que la réunion au sommet des chefs d'État ou de gouvernement charge le Conseil de concevoir des instruments juridiques pour la protection des minorités.

60. En droit civil, le Conseil de l'Europe a adopté la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. Cette convention, qui développe le principe 13 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement[16], n'est pas très originale sur tous les points, puisqu'elle emprunte un certain nombre de concepts à des conventions qui existent déjà, notamment la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure. Mais elle est la première convention à vocation générale. Elle se fonde sur la notion de responsabilité objective *(strict liability)* et couvre une très vaste gamme d'activités qu'elle qualifie de dangereuses. La difficulté était, à cet égard, d'énoncer des notions assez générales pour viser l'ensemble des activités dangereuses tout en veillant à une certaine sécurité juridique. La Convention contient donc une définition générale, mais aussi des annexes, dans lesquelles sont énumérées des centaines de substances définies comme dangereuses. Cette liste n'est d'ailleurs pas exhaustive, et la Convention pourra éventuellement s'appliquer à de nouvelles substances ou à de nouveaux mélanges de substances. La Convention s'applique également aux organismes génétiquement modifiés, ainsi qu'aux déchets.

61. La responsabilité est imputée à la personne qui détient le contrôle de l'activité dangereuse. La question a été assez discutée, surtout dans le domaine des déchets, mais, finalement, pour des raisons tant théoriques que pratiques, on a estimé qu'il était nécessaire que la victime d'un dommage puisse facilement en identifier le responsable.

62. Les dommages couverts sont les dommages aux personnes, aux biens et à l'environnement proprement dit, ainsi que la perte économique pouvant découler de la dégradation de l'environnement. On a songé, en particulier, à l'industrie du tourisme, à l'agriculture et à la pêche.

63. On s'est posé la question de savoir si l'on devait prévoir une assurance de responsabilité obligatoire : en fait, cependant, la Convention laisse aux États la possibilité de déterminer les modalités de cette protection et de définir les activités qu'elle doit viser.

64. La Convention n'a pas seulement pour but de donner des définitions théoriques : elle doit également être un instrument pratique, et c'est pour cela qu'elle emprunte un certain nombre de notions existant en droit communautaire ou certains droits nationaux. Premièrement, elle énonce un droit d'accès aux informations rela-

* Reprise des débats de la 2304e séance.

[16] Voir *supra* note 10.

tives à l'environnement détenues par les pouvoirs publics : toute personne, et pas seulement les victimes, peut obtenir ces informations. Deuxièmement, la victime d'un dommage peut s'adresser au juge pour contraindre un industriel à lui fournir des informations qu'elle pourra utiliser en justice contre lui. Il s'agit là d'une disposition du droit allemand de l'environnement qui se trouve généralisée à toute l'Europe par le biais de la Convention. On l'a jugée nécessaire parce que, très souvent, la seule personne à posséder les informations requises pour établir la responsabilité est l'auteur du dommage lui-même. Troisièmement, les associations de protection de l'environnement peuvent saisir le juge afin de contraindre un industriel à prendre des mesures préventives pour prévenir un dommage à l'environnement ou le contraindre à réparer le dommage causé. L'environnement étant un bien commun, on a estimé qu'il n'appartenait pas uniquement aux pouvoirs publics d'en assurer la protection et que la population devait pouvoir jouer un rôle actif par l'intermédiaire des associations.

65. La Convention, ouverte à la signature à Lugano, a déjà été signée par huit pays. D'autres pays ont annoncé leur intention de la signer et le Commissaire à l'environnement de la Communauté européenne a recommandé aux États membres de la Communauté de le faire.

66. Dans un autre domaine, un comité du droit de la famille prépare un projet de convention sur l'exercice de leurs droits par les enfants. Cette convention ne prétend pas définir de nouveaux droits par rapport à la Convention relative aux droits de l'enfant, mais fixer les modalités d'exercice des droits qui y sont énoncés.

67. Le Comité européen de coopération juridique a aussi décidé de commencer des travaux en vue d'une convention sur les questions de nationalité. La Convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, est en effet dépassée sur certains points. La situation démographique en Europe a changé, notamment en raison des phénomènes d'immigration, et le nombre des personnes ayant une double nationalité et ayant des problèmes de ce fait est considérable. Le Comité considère que la future convention devra être flexible et tenir compte à la fois des intérêts des États et des individus, et qu'elle ne devra ni poser d'obstacle à la pluralité de nationalités, ni exiger des États qu'ils acceptent la pluralité de nationalités. Les travaux doivent commencer durant le deuxième semestre de 1993.

68. À la suite des bouleversements politiques qui ont eu lieu sur le continent européen, le Conseil de l'Europe a établi avec les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est un programme de coopération qui comprend trois volets. Sur le plan constitutionnel, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite Commission de Venise, collabore avec ces pays à l'élaboration de normes fondamentales compatibles avec les principes démocratiques. Le Japon a demandé à siéger à la Commission de Venise comme observateur, et l'Afrique du Sud a également demandé à pouvoir participer à ces travaux. Sur le plan législatif, un programme ambitieux de coopération, Démodroit, en cours depuis quelques années, a pour but d'aider les autorités nationales à formuler de nouvelles règles compatibles avec les principes démocratiques. Le troisième volet, Themis, concerne la formation des professions juridiques, car il ne suffit pas en effet de concevoir des règles : encore faut-il pouvoir les appliquer.

69. M. EIRIKSSON, après avoir remercié M. de Sola, rappelle qu'il a eu l'honneur de représenter la CDI à la cinquante-huitième session du Comité européen de coopération juridique, tenue à Strasbourg en décembre 1992. À cette occasion, il a présenté un document sur les travaux de la Commission à sa quarante-quatrième session et a constaté que les membres du Comité européen suivaient ces travaux avec un vif intérêt. Il a été très impressionné par l'éventail des questions juridiques examinées dans le cadre du Conseil de l'Europe, et a été particulièrement intéressé par les résultats des travaux sur la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. Invité à participer à la dernière session de négociation consacrée à cette convention, il a ainsi pu fournir des informations de première main au Rapporteur spécial de la Commission chargé du sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international.

70. Notant que le Groupe de planification de la Commission a recommandé l'inscription au programme de travail de la CDI de la question de la succession d'États et des questions de nationalité, M. Eiriksson pense qu'une coopération pourrait s'instaurer dans ces domaines avec le Comité européen de coopération juridique, puisque celui-ci a décidé de préparer un projet de convention sur les questions de nationalité.

71. M. Eiriksson indique également que, en tant que conseiller juridique de son gouvernement, il participe régulièrement aux réunions du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public du Conseil de l'Europe et que, lors des réunions tenues à la fin de 1992, il a présenté un document sur les travaux de la Commission, qui font traditionnellement l'objet d'un large débat lors de ces réunions.

72. M. Eiriksson se réjouit en outre que les débats juridiques qui ont lieu sous les auspices du Conseil de l'Europe deviennent réellement paneuropéens grâce à la présence de juristes des pays d'Europe centrale et orientale, dont il a d'ailleurs pu apprécier la contribution ces dernières années. Enfin, il remercie M. de Sola et, par son intermédiaire, ses collègues du Service juridique du Conseil de l'Europe, pour l'hospitalité et l'assistance professionnelle qu'ils lui ont apportées ainsi qu'aux observateurs de la Commission qui l'ont précédé à Strasbourg.

73. Le PRÉSIDENT confirme que les membres de la Commission suivent avec le plus grand intérêt les travaux du Comité européen de coopération juridique et en apprécient la qualité et la diversité. Plus d'une fois, ces travaux ont été une source d'inspiration pour la Commission, et c'est encore le cas aujourd'hui de la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, qui est à rapprocher du sujet sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. La Convention adoptée par le Conseil de l'Europe augure bien de la possibilité d'un instrument portant création d'un régime

de responsabilité applicable, non pas à telle ou telle activité, mais à l'ensemble des activités qui comportent un danger.

74. Le Président forme des vœux pour la poursuite de la coopération et des échanges d'informations entre le Comité européen de coopération juridique et la Commission.

La séance est levée à 13 h 5.

2313e SÉANCE

Mardi 29 juin 1993, à 10 h 10

Président : M. Julio BARBOZA

puis : M. Gudmundur EIRIKSSON

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. de Saram, M. Fomba, M. Güney, M. Idris, M. Kabatsi, M. Kusuma-Atmadja, M. Mahiou, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Robinson, M. Rosenstock, M. Shi, M. Szekely, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Vereshchetin, M. Villagrán Kramer, M. Yamada, M. Yankov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation *(suite)* [A/CN.4/446, sect. E, A/CN.4/447 et Add.1 à 3[1], A/CN.4/451[2], A/CN.4/L.489]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

1. M. SZEKELY déclare ne pas partager l'appréciation personnelle portée par le Rapporteur spécial sur le projet d'articles à l'étude. Même si moins de 10 % des membres de la communauté internationale ont fait part de leurs observations par écrit, ces observations sont, dans l'ensemble, défavorables et la même tendance se dégage parmi les experts. Nonobstant, le Rapporteur spécial, tout en admettant cette situation, pense que ce qui reste à faire à ce stade, c'est une dernière mise au point. En fait, la réaction au projet d'articles venue de l'extérieur semble plaider en faveur d'un réexamen et d'une refonte totale des articles.

2. Le Rapporteur spécial indique dans son premier rapport (E/CN.4/451) que rien dans les travaux de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, n'exige d'apporter de modification au texte du projet. Ce n'est guère difficile, vu le faible niveau des documents juridiques qui sont issus de la Conférence. En effet, elle n'est parvenue à rédiger ni la « Charte de la Terre » annoncée ni la convention tellement nécessaire sur les forêts, et elle n'a mis au point que deux modestes traités qui minimisent les obligations juridiques des États.

3. M. Szekely ne partage pas l'avis du Rapporteur spécial selon lequel le projet d'articles n'a pas à être modifié fondamentalement pour tenir compte des faits très importants survenus depuis l'achèvement de l'examen du texte en première lecture, comme la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Le projet d'articles devrait précisément être actualisé eu égard aux avancées que ces instruments représentent.

4. Le Rapporteur spécial s'est limité à suggérer quelques modifications minimales et mineures, à deux exceptions d'importance près. La première proposition tend à supprimer de la définition du cours d'eau le membre de phrase « et aboutissant à un point d'arrivée commun », ce qui aura pour mérite de remédier à une erreur regrettable dans le texte. La seconde proposition de fond constitue, malheureusement, un pas en arrière regrettable : elle consiste à remplacer la notion de « dommages appréciables » par celle de « dommages sensibles », partout dans le texte, dont, qui pis est, l'article 7. Cette proposition va bien au-delà de la distinction nécessaire entre dommage sans conséquence qui ne peut même pas être mesuré ou identifié, d'une part, et dommage important, de l'autre. Si elle est adoptée, cette proposition aura pour conséquence de relever le seuil au point d'entraîner des effets extrêmement préjudiciables, dans la mesure où la subjectivité inhérente à l'adjectif « sensible » laisse l'État victime éventuel sans défense, au détriment non seulement de ses intérêts mais encore de la protection du cours d'eau considéré lui-même. Cela reviendra à ignorer les effets cumulés de dommages moindres, qui pourraient être substantiels, en particulier s'ils se conjuguent à d'autres éléments.

5. Le projet concerne les cours d'eau internationaux dont l'équilibre écologique est, dans la plupart des cas, compromis depuis longtemps, de sorte qu'ils résisteront mal à de nouvelles interférences. Le critère proposé par le Rapporteur spécial ne tient aucun compte de la situation propre à chaque cours d'eau, de l'histoire de son utilisation, donc de sa plus ou moins grande tolérance et vulnérabilité au dommage. En conséquence, toute qualification du dommage devrait être précédée elle-même d'une autre qualification, celle caractérisant l'ensemble des conditions ou facteurs propres à chaque cours d'eau et sa résistance aux interférences nuisibles. Dans un milieu dont l'équilibre écologique est relativement intact, abaisser le seuil ou le niveau de protection pourrait se justifier. Mais, comme peu de cours d'eau internationaux sont dans ce cas, il faudrait à tout le moins maintenir dans le projet le critère, déjà élevé, d'« appréciabilité », en l'assujettissant cependant expressément aux conditions propres à chaque cours d'eau. Le critère ne devrait en aucun cas être relevé, ainsi qu'il est proposé.

6. Malheureusement, les observations reçues des gouvernements ne sont pas suffisamment représentatives et peu proviennent d'États riverains d'aval, qui doivent se

---

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1993*, vol. II (1re partie).

[2] Ibid.