Document:-
A/CN.4/SR.2313

Compte rendu analytique de la 2313e 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

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.

résigner à subir des dommages du fait de l'application de critères indûment élevés qui les laisse sans défense. L'article 3 menace déjà les intérêts de ces États, qui autorise d'autres États riverains à convenir d'utilisations du cours d'eau qui leur causent des dommages mais qui ne leur donne même pas la possibilité de participer à la négociation des accords.

7. Le Rapporteur spécial ne juge ni prudent ni bon d'essayer d'appliquer le principe de bonne foi, ni d'ajouter la notion de bon voisinage dans l'instrument à l'étude. En fait, ces principes ont toute leur place dans les articles qui tendent à réglementer les relations entre États voisins et renferment des termes aussi subjectifs que « dommages sensibles » — termes qui devraient à tout le moins faire l'objet d'une interprétation de bonne foi. Ce n'est que de cette manière que le projet contribuera à atténuer certains des problèmes auxquels l'humanité sera confrontée dans le domaine des eaux au cours des prochaines décennies, pour reprendre les propos du Rapporteur spécial. En fait, le rapport ne sert qu'à ruiner cet objectif, avec la proposition qu'il contient de modifier la qualification du « dommage » d'une manière qui ne pourra qu'accroître les sources éventuelles de friction et de litige entre États du cours d'eau.

8. Pour encourager les États à accepter le projet, la Commission devrait s'employer résolument à y incorporer et définir des facteurs qui concourent à qualifier le dommage, et à y inclure des règles comme celles qui concernent l'abus des droits. L'insistance à préserver le mauvais côté des principes incorporés dans le projet — alors que des textes antérieurs sont plus riches à la fois en principes et en facteurs pertinents à prendre en considération pour une utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux — menace l'efficacité de l'ensemble du projet.

M. Eiriksson prend la présidence.

9. M. THIAM souligne que, pour pouvoir modifier un texte que la Commission a adopté en première lecture, il est essentiel que les modifications proposées constituent une amélioration et un progrès. Mais, à son sens, les modifications proposées par le Rapporteur spécial ne vont guère dans ce sens. Quelques exemples suffisent à le démontrer. Le premier exemple est tiré de ce que le Rapporteur spécial désigne sous le nom de « questions de caractère général ». En ce qui concerne la question du choix entre une convention-cadre et des règles types, il importe de ne pas oublier que la Commission s'est prononcée sur ce point de façon presque définitive. Vu les intérêts profondément divergents et contradictoires des États s'agissant des cours d'eau internationaux, la Commission est convenue qu'il n'est pas opportun de tenter d'imposer des règles contraignantes : ce serait là, en fait, vouer le projet à la mort. C'est pourquoi M. Thiam ne saurait approuver la tentative faite par le Rapporteur spécial de rouvrir le débat sur ce point, ce qui ne pourrait que compliquer le problème.

10. La deuxième question de caractère général est celle de savoir s'il conviendrait d'incorporer dans le projet d'articles une disposition sur le règlement des différends. Comme il a été déjà souligné au cours du débat, les parties en cause pourront toujours, dans la plupart des cas, recourir aux moyens prévus à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies. Il ne semble pas nécessaire, dans ces conditions, d'inclure dans le projet d'articles lui-même une disposition spécifique sur le règlement des différends.

11. L'expérience des pays africains montre que la plupart des différends se prêtent mieux à un règlement par la voie politique que par la voie judiciaire. Quoique juriste lui-même, M. Thiam ne peut qu'admettre que les problèmes peuvent être résolus plus facilement à la satisfaction de tous par des organes politiques. L'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal en donne un exemple : les différends et conflits qui ont surgi ont été généralement réglés par la Conférence des chefs d'État ou par des réunions au niveau ministériel. Compte tenu de cette expérience, M. Thiam n'est absolument pas convaincu de l'opportunité d'incorporer dans le projet d'articles une disposition sur le règlement des différends.

12. Quant aux propositions du Rapporteur spécial concernant les articles eux-mêmes, M. Thiam trouve que les modifications de forme comme celles consistant à remplacer l'expression « dommages appréciables » par l'expression « dommages sensibles » n'offrent aucun intérêt particulier. Il est bon de rappeler que la Commission, après avoir longuement débattu de l'expression « dommage appréciable », a conclu que celle-ci rend bien le sens souhaité de dommage qui peut être évalué ou mesuré. En conséquence, mieux vaut garder l'adjectif « appréciable », qui a déjà recueilli l'agrément de l'ensemble de la Commission.

13. S'agissant des modifications de fond, M. Thiam se déclare opposé à la proposition tendant à supprimer, à l'alinéa *b* de l'article 2, le membre de phrase « et aboutissant à un point d'arrivée commun ». En modifiant de façon aussi radicale la définition de l'expression « cours d'eau », cette proposition sapera le socle même sur lequel l'ensemble du projet d'articles repose. M. Thiam ne trouve dans le rapport aucune explication satisfaisante qui justifierait un changement aussi radical. Modifier la définition en question aura notamment pour effet de faire entrer les eaux souterraines captives dans le champ d'application du projet d'articles. Mais cela irait à l'encontre des décisions déjà prises par la Commission, selon lesquelles les eaux souterraines captives devraient faire l'objet d'un sujet distinct. Cette question présente un grand intérêt pour les pays les moins avancés, en particulier les pays africains. Les eaux souterraines captives sont considérables en Afrique, continent aux vastes déserts : elles doivent nécessairement être traitées en tant que notion distincte et faire l'objet d'un sujet séparé de celui des cours d'eau internationaux. Seule une démarche dans ce sens permettra aux pays africains d'utiliser dans l'avenir leurs eaux souterraines captives.

14. D'autre part, M. Thiam ne peut partager l'avis du Rapporteur spécial selon lequel les notions de bonne foi et de bon voisinage ne devraient pas être retenues dans les articles. Dans un projet qui traite essentiellement d'accords de coopération en matière d'utilisation des cours d'eau, ces notions sont, au contraire, absolument indispensables. Il est inconcevable que des accords de coopération dans ce domaine soient conclus dans un climat de mésentente ou en l'absence de bonne foi.

15. Le nouveau texte proposé pour l'article 7 est démesurément long et difficile à comprendre. En matière de codification, la brièveté est toujours la règle d'or. En

conclusion, M. Thiam prie instamment la Commission de ne pas accepter les modifications proposées par le Rapporteur spécial, qui bouleverseraient complètement le projet d'articles au fond, et de retenir plutôt le texte adopté en première lecture. Le Rapporteur spécial précédent, M. McCaffrey, a mis au point un texte d'une grande clarté qui a donné satisfaction à l'ensemble de la Commission.

16. M. AL-KHASAWNEH ne pense pas, contrairement au Rapporteur spécial, qu'il faille régler la question de la forme que revêtira en définitive le projet d'articles, ou à tout le moins procéder à un bref échange de vues sur ce point, avant de poursuivre les travaux de rédaction. S'il est vrai que la Commission n'a pas pris de décision formelle en la matière, il n'en de meure pas moins qu'elle a généralement admis, même si ce n'est pas à l'unanimité, que le projet d'articles revêtira en définitive la forme d'une convention-cadre. Une convention-cadre s'entend normalement d'un instrument qui contient des règles générales supplétives censées s'appliquer en l'absence d'accords plus spécifiques.

17. Pour sa part, M. Al-Khasawneh n'a jamais été convaincu qu'une convention-cadre est la solution la meilleure qui soit en l'espèce, et il persiste à croire qu'une convention générale précisant dans le détail les droits et obligations des États du cours d'eau servira mieux un domaine des relations internationales d'actualité qui gagne chaque jour davantage en importance. Les différences constatées quant aux caractéristiques que chaque cours d'eau présente ne constituent pas vraiment un obstacle à l'application effective du droit relatif aux cours d'eau. De plus, l'élaboration d'une convention générale est politiquement possible. La signature à Helsinki en mars 1992 de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux montre qu'il est politiquement et juridiquement possible de réglementer les activités des États concernant des cours d'eau divers à l'aide de règles uniformes spécifiques et directement applicables. Cela dit, la Commission a manifesté une nette préférence pour une convention-cadre et M. Al-Khasawneh est disposé à accepter cette tendance générale, encore que la formule de la convention-cadre ne réponde pas, il s'en faut, aux buts et objectifs de la codification et du développement progressif du droit. En conséquence, il ne peut accepter l'idée que les travaux en la matière aboutissent à l'élaboration d'un ensemble de règles types.

18. M. Al-Khasawneh partage l'avis du Rapporteur spécial selon lequel, eu égard à la nature des questions qui se posent, il serait bon que la Commission recommande une série nuancée de dispositions concernant l'établissement des faits et le règlement des différends au cas où elle déciderait de recommander un projet de convention et peut-être aussi si elle opte pour la formule de règles types. M. Al-Khasawneh irait plus loin et proposerait que les États qui conviennent de devenir parties à un traité acceptent qu'une tierce partie examine la mise en œuvre par ces États des dispositions du traité. La nature des règles de fond du projet d'articles, et pas simplement « la nature des questions qui se posent », oblige à prévoir des procédures d'établissement des faits et de règlement des différends par tierce partie obligatoires et exécutoires. Des notions clés du projet d'articles comme la prévention du dommage appréciable et l'utilisation raisonnable et équitable sont vagues et élastiques. Il est difficile d'imaginer qu'un différend né de l'interprétation ou de l'application des règles de fond correspondantes puisse être réglé en l'absence d'une procédure objective de règlement et d'établissement des faits par tierce partie.

19. Le Rapporteur spécial n'a pas expliqué à quel type de règles il songe lorsqu'il se réfère à « une série nuancée de dispositions ». Le Rapporteur spécial précédent, M. McCaffrey a présenté, dans son sixième rapport[3], une série nuancée de dispositions caractérisées par une procédure obligatoire d'établissement des faits et de conciliation. La conciliation envisagée est qualifiée d'obligatoire, c'est-à-dire une conciliation à laquelle les parties à un différend sont tenues de recourir mais dont le résultat n'est pas exécutoire. Néanmoins, quel que soit son mérite, cette série de dispositions ne saurait convenir pour régler un différend qui pourrait surgir à propos de l'interprétation ou de l'application des règles de fond. Pour dûment régler ce type de différends, il conviendrait de prévoir, en cas d'échec des négociations et de la conciliation, une procédure d'arbitrage et de règlement judiciaire obligatoire dont le résultat serait exécutoire. Les organisations internationales ont elles aussi un rôle à jouer, qu'il s'agisse de services consultatifs ou de l'établissement des faits.

20. À propos de l'article 2, M. Calero Rodrigues (2311e séance) a retracé utilement l'historique de l'inclusion de l'expression « point d'arrivée commun ». Des canaux reliant deux ou plusieurs cours d'eau ont été construits et continuent de l'être. Il est donc nécessaire de dûment traiter de cet aspect, ainsi que de la question qui lui est étroitement liée du détournement des eaux d'un cours d'eau. Cette question n'est pas traitée de façon appropriée dans le projet d'articles, si ce n'est qu'il y est présumé que les règles jumelles de la prévention du dommage appréciable et de l'utilisation équitable seront applicables. Il importe d'examiner plus avant cette question.

21. La question des eaux souterraines captives — que le Rapporteur spécial est éminemment qualifié à traiter — mérite sans doute de faire dès à présent l'objet d'un travail de codification et de développement progressif. Mais elle ne s'inscrit pas vraiment dans le projet d'articles à l'étude. Les cours d'eau internationaux font l'objet de règlements depuis des siècles, alors que l'utilisation des eaux souterraines captives est un phénomène relativement récent. L'argument de la diversité, qui a conduit à l'adoption de la formule de l'accord-cadre pour les cours d'eau, est moins convaincant dans le cas des eaux souterraines captives. De plus, le droit qui régit les eaux souterraines se rapproche davantage de celui qui régit l'exploitation des ressources naturelles, en particulier le pétrole et le gaz naturel. La meilleure solution consiste à traiter du sujet des cours d'eau internationaux et du droit des eaux souterraines captives séparément, selon la procédure que la Commission a suivie lorsqu'elle a examiné le droit des traités ou la question de la succession d'États.

---

[3] *Annuaire... 1990*, vol. II (1re partie), p. 41, doc. A/CN.4/427 et Add.1.

22. À propos de l'article 3, l'utilisation de l'adjectif « appréciable » ou « sensible » pour qualifier le seuil du dommage a une très longue histoire à la Commission. Le choix entre les deux termes est davantage affaire d'inclination juridique que de technique établie. Pour sa part, M. Al-Khasawneh préfère de loin le mot « sensible », pour les raisons indiquées dans le rapport et aussi pour les raisons exposées par M. Calero Rodrigues (ibid.). Il reste que la remarque faite par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord au paragraphe 5 de ses commentaires[4], selon laquelle la norme de gravité du dommage fixée à l'article 7 devrait cadrer avec les travaux accomplis par la Commission au sujet des autres questions, mérite d'être prise en considération. Le Comité de rédaction devrait explorer la possibilité d'harmoniser, sinon d'uniformiser effectivement, la qualification du seuil du dommage en l'espèce et la qualification du seuil du dommage dans le projet d'articles sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international.

23. Les doutes que M. Al-Khasawneh nourrit quant au bien-fondé du projet d'article 4 sont confirmés par l'interprétation que le Rapporteur spécial donne de cet article. Le droit d'un État du cours d'eau de devenir partie à des accords, que ces accords s'appliquent à l'ensemble du cours d'eau ou à une partie seulement, est une exception au principe fondamental qui veut que les États choisissent librement les partenaires avec lesquels ils souhaitent conclure des traités. Cette exception doit être interprétée de façon restrictive. Il se peut qu'un accord de cours d'eau, même un accord qui s'applique à l'ensemble du cours d'eau, ne porte nullement, ou pratiquement pas, atteinte aux intérêts d'un autre État du cours d'eau. De fait, comme indiqué au paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 4 : « Il est vrai qu'il peut y avoir des accords portant sur l'ensemble d'un bassin qui ne présentent que peu d'intérêt pour un ou plusieurs États du cours d'eau[5]. » Dans ces cas, il n'existe aucune raison de restreindre indûment la liberté d'un État de choisir les partenaires avec lesquels il souhaite conclure des traités en donnant aux autres États qui ne sont pas affectés ou qui le sont à peine toute latitude pour rejeter ce principe fondamental. Les utilisations par les États tiers peuvent et devraient être protégées contre les effets préjudiciables découlant de la conclusion par d'autres États du cours d'eau d'accords de cours d'eau, mais par des moyens moins restrictifs que ceux envisagés à l'article 4. Par exemple, les États qui envisagent de conclure un accord pourraient être tenus d'engager des consultations avec des États tiers du cours d'eau afin de s'assurer que la conclusion de l'accord en question ne portera pas atteinte aux utilisations par ces derniers des eaux considérées. Il est une autre raison qui plaide en faveur d'une révision de l'article 4. Selon le schéma général du projet et en particulier l'article 7, un État du cours d'eau peut entreprendre des travaux susceptibles de porter atteinte à l'ensemble du cours d'eau ou à une ou plusieurs parties du cours d'eau, à condition que les autres États du cours d'eau n'aient pas à subir d'effets préjudiciables appréciables. Cet État ne sera pas tenu, en vertu du projet, de conclure des traités avec d'autres États du cours d'eau. Mais si l'État en question doit entreprendre les mêmes travaux conjointement avec un autre État du cours d'eau, sa liberté de choisir les partenaires avec lesquels il souhaite conclure des traités sera restreinte, en ce sens qu'un État tiers sera habilité à devenir partie à l'accord. Si un des objectifs majeurs du projet d'articles consiste à encourager la négociation d'accords de cours d'eau, M. Al-Khasawneh se demande si l'article 4 ne vouera pas cet objectif à l'échec. Qui plus est, le seuil du dommage appréciable, clef de voûte du projet, sera remplacé par un seuil bien plus bas.

24. Il est une autre raison pour laquelle il conviendrait de revoir l'article 4 : l'article 30[6], qui a été adopté après l'article 4, envisage une situation dans laquelle les obligations de coopération prévues dans le projet d'articles ne peuvent être honorées que par des moyens indirects. Cette latitude, qui reflète une démarche analogue à celle adoptée dans la partie XII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, revient à reconnaître avec réalisme que le simple fait qu'un cours d'eau traverse le territoire de deux ou plusieurs États, créant pour ainsi dire une certaine communauté d'intérêts, n'est pas l'unique facteur que le droit devrait prendre en considération. L'unité d'objet des articles s'écroulerait si les États bénéficiaient de toute la latitude voulue pour choisir les méthodes qui leur permettent de s'acquitter de leurs obligations tout en étant tenus d'établir des relations directes d'une manière rigide.

25. Peut-être l'article 4 ne s'appliquera-t-il pas aux cas dans lesquels un État du cours d'eau conclut un accord avec un État autre qu'un État du cours d'eau ou avec une institution financière internationale en vue d'entreprendre de nouveaux travaux sur le cours d'eau : dans ces cas, la relation conventionnelle sera régie par les règles générales du droit des traités applicables aux intérêts d'États tiers. Il n'y a aucune raison pour que les règles régissant les accords entre États du cours d'eau diffèrent des règles générales du droit des traités, y compris la règle fondamentale *pacta sunt servanda.*

26. M. Al-Khasawneh partage sans réserve les raisons invoquées par M. Calero Rodrigues (ibid.) pour ne pas toucher à l'équilibre délicat existant entre l'obligation de prévenir la survenance de dommages appréciables, telle qu'elle est prévue à l'article 7, et la règle de l'utilisation équitable, telle qu'elle est énoncée aux articles 5 et 6. Il existe cependant trois autres raisons qui militent dans le même sens. Premièrement, la règle de l'utilisation équitable est éminemment subjective, dans la mesure où les facteurs pertinents à prendre en considération pour une utilisation équitable et raisonnable, tels qu'ils sont énoncés à l'article 6, ne sont pas exhaustifs et touchent à pratiquement tous les aspects de la vie. Le Rapporteur spécial espère peut-être atténuer les effets préjudiciables de cette règle grâce à des procédures de règlement des différends. Il n'est pas certain qu'une procédure de règlement judiciaire exécutoire figure au nombre des procédures de règlement, mais il est très important de garantir la certitude s'agissant des règles de fond. La tâche de

[4] Voir *Annuaire... 1993*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/447 et Add.1 à 3.

[5] Initialement adopté en tant qu'article 5. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2e partie), p. 31.

[6] Voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2e partie), p. 72.

ceux qui seront appelés à déterminer ce qui constitue un dommage appréciable ou sensible sera plus compliquée si la règle concernant l'obligation de ne pas causer de dommages est subordonnée à la règle de l'utilisation équitable. Il est révélateur que, dans leurs directives, les organisations financières internationales, dont la Banque mondiale, tendent à suivre la règle de la prévention du dommage appréciable, qui se prête plus aisément à une vérification objective, plutôt que celle de l'utilisation équitable.

27. Deuxièmement, le Rapporteur spécial propose une exception dans le cas des utilisations qui causent une pollution, et une autre exception à cette exception dans les cas où l'existence de circonstances spéciales rendant un ajustement ad hoc absolument nécessaire est clairement établie et s'il n'y a pas de menace imminente à la santé ou à la sécurité de l'homme. Outre l'incertitude à laquelle l'interprétation de cette règle donnera probablement lieu, la définition de la pollution à l'article 21[7] est si large qu'elle rend pratiquement abstraite toute distinction entre les activités qui causent un dommage appréciable ou sensible et les activités qui causent une pollution.

28. Troisièmement, il est important de ne pas oublier que la prévention du dommage au-delà du seuil du dommage appréciable est la traduction dans les termes les plus faibles qui soient de la maxime *sic utere tuo ut alienum non laedas*. Il sera pratiquement impossible de réparer le dommage qui se situe au-delà de ce seuil. Toute rupture avec la règle qui est déjà définie de façon étroite serait totalement injustifiée.

29. M. Sreenivasa RAO remercie le Rapporteur spécial pour son rapport clair et concis. La démarche qu'il a adoptée est un hommage aux efforts de ses prédécesseurs, et notamment de M. McCaffrey, sous le mandat duquel la Commission a achevé sa première lecture du projet d'articles.

30. Comme il est probable que plusieurs autres États présenteront des commentaires sur le sujet, il serait souhaitable que la CDI attende au moins jusqu'à la fin de 1994 avant de commencer la deuxième lecture du projet — au cours de laquelle elle donnera aux articles leur forme définitive. D'une manière générale, les commentaires reçus jusqu'ici montrent que les États sont satisfaits du travail accompli. Toutefois, presque tous les États envisagent le projet d'articles de leur point de vue national; c'est la raison pour laquelle leurs opinions diffèrent quant à la manière dont il convient de finaliser les articles. Certains États ont souligné, à juste titre, la nécessité d'intégrer le droit des cours d'eau internationaux et les politiques en la matière, lorsque les préoccupations étaient similaires, dans le cadre élargi de la protection de l'environnement et du développement durable. Si plusieurs États sont favorables à l'adoption d'une convention-cadre, d'autres semblent préférer des règles types ou des recommandations laissant aux États une certaine latitude. L'idée d'adopter des dispositions relatives au règlement des différends dans le cadre général du projet a également recueilli un écho favorable.

31. Quant au projet d'articles adopté en première lecture et aux commentaires y relatifs, M. Sreenivasa Rao estime que l'article premier, qui envisage la relation entre la navigation et les autres utilisations des cours d'eau internationaux, n'est pas équilibré. Les éventuels conflits auraient dû être traités comme des problèmes touchant la gestion d'utilisations multiples. Tel que l'article premier est libellé, et telle que la question est expliquée dans le commentaire[8], les articles pourraient être interprétés comme s'appliquant à des utilisations aux fins de la navigation, dont il est clair qu'elles n'entrent pas dans le champ d'application du projet. Il faudrait s'efforcer de remédier à ce déséquilibre en deuxième lecture.

32. Si les définitions figurant à l'article 2 sont axées sur certains facteurs physiques, il apparaît clairement à la lecture du commentaire[9] et des articles suivants que la relation entre les différents États du cours d'eau dépend au premier chef de leurs intérêts communs ainsi que de la nécessité d'éviter de causer un dommage qui dépasserait un seuil convenu et de faire face à un tel dommage. Il conviendrait, pour que le champ d'application des articles soit clairement défini, de conserver les mots « et aboutissant à un point d'arrivée commun » qui figurent à l'alinéa *b* de l'article 2. De plus, les eaux souterraines ne devraient pas être régies par le projet d'article. À cet égard, s'il se félicite de la proposition faite par le Rapporteur spécial d'étudier l'opportunité d'inclure les « eaux souterraines captives » dans le champ d'application du projet d'articles, M. Sreenivasa Rao estime que la Commission serait bien avisée d'achever l'examen des articles le plus rapidement possible et de ne pas se lancer dans l'étude d'un nouveau sujet qui nécessiterait du temps pour aboutir. Par ailleurs, il ne s'oppose pas à la proposition tendant à transférer de l'article 21 à l'article 2 la définition de l'expression « pollution », étant donné que, ainsi que le Rapporteur spécial le note lui-même, on pourrait procéder à un tel déplacement sans qu'une modification quelconque de la deuxième ou de la troisième partie du projet actuel devienne pour autant nécessaire ou utile. L'inclusion de cette définition à l'article 2 n'aurait aucun impact sur la modification qui a été proposée à l'article 7.

33. M. Sreenivasa Rao souscrit à la notion d'accord-cadre consacrée à l'article 3. Comme indiqué au paragraphe 2 du commentaire[10], un tel accord vise à énoncer des principes directeurs pour la négociation d'accords futurs et le meilleur moyen d'assurer l'utilisation, la protection et l'exploitation optimales d'un cours d'eau international donné consiste à conclure un accord répondant aux caractéristiques de ce cours d'eau, ainsi qu'aux besoins des États concernés. Une question importante que pose l'article 3 concerne la définition d'un seuil ou critère pour le dommage dont la survenance déclencherait l'application des articles. À cet égard, M. Sreenivasa Rao pense lui aussi que le mot « appréciable » devrait être remplacé par « sensible » *(significant)* au paragraphe 2 de l'article 3. Outre les avantages évidents que présente un critère uniforme et juridiquement reconnais-

[7] Ibid., p. 70 et 71.

[8] L'article premier a été initialement adopté en tant qu'article 2. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2e partie), p. 26 et 27.

[9] L'alinéa *c* de l'article 2 a été initialement adopté en tant qu'article 3. Pour le commentaire, ibid., p. 27. Pour le commentaire des alinéas *a* et *b*, voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2e partie), p. 72 à 74.

[10] L'article 3 a été initialement adopté en tant qu'article 4. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2e partie), p. 28 à 31.

sable par rapport à un seuil purement objectif, il s'agit là d'une norme qui a été approuvée par la communauté des États lorsqu'elle s'est efforcée d'établir un programme pour la protection et la préservation de l'environnement tant à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement que dans le cadre européen. De plus, il est indispensable de définir un seuil adéquat pour que le projet soit universellement accepté. S'agissant des variantes proposées pour l'article 3, M. Sreenivasa Rao penche en faveur de la variante B, pour les raisons exposées par le Rapporteur spécial. Une autre question est celle de l'impact de l'article 3 sur les accords existants. Il n'est pas nécessaire de modifier le paragraphe 3, et cette question devrait être laissée à l'appréciation des États. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial, les États peuvent éviter une application inopinée de la convention de diverses manières, notamment en faisant une déclaration énonçant clairement leur intention ou leur interprétation : une déclaration générale à cet effet lors de la signature ou de la convention ou de la ratification suffirait. À défaut, comme on l'a déjà proposé, on pourrait indiquer clairement dans les articles que ceux-ci n'affectent en aucune manière les traités antérieurs entre les États concernés, sauf convention contraire entre ces derniers. Pour M. Sreenivasa Rao, la proposition tendant à placer les articles 8 et 23 avant l'article 3 n'est pas conforme à l'économie de la première partie du projet, qui ne traite que des principes généraux.

34. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial déclare que l'article 4 n'appelle aucun changement : l'excellent commentaire rédigé par la Commission pour cet article[11] lève toute ambiguïté.

35. L'article 5 énonce le principe fondamental selon lequel tous les États riverains ont droit à une utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux. Ce droit est subordonné à l'obligation pour les mêmes États de promouvoir l'utilisation et les avantages optimaux compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau. En ce sens, la notion d'utilisation optimale englobe celle de développement durable. Le commentaire de cet article[12] est d'une manière générale acceptable, même si l'on trouve en son paragraphe 3 la proposition contestable selon laquelle parvenir à un optimum d'utilisation ne signifie pas parvenir à l'utilisation « maximum », à l'utilisation la plus efficace ni à l'utilisation financièrement la plus avantageuse par l'un quelconque des États du cours d'eau mais bien que les États doivent parvenir au maximum d'avantages possibles pour tous les États du cours d'eau. Une telle interprétation ne correspond pas à la pratique de la plupart des États qui, en l'absence d'accord d'effet contraire, mettent à profit leurs propres capacités et leurs propres ressources pour augmenter les avantages qu'ils tirent du cours d'eau, compte tenu dans tous les cas des impératifs économiques et de la nécessité de protéger le cours d'eau et d'éviter de causer un dommage appréciable aux autres États riverains — toutes obligations parfaitement résumées dans le critère d'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau. En outre, l'article 5 devrait être axé sur le principe fondamental de l'utilisation équitable et raisonnable tel que celui-ci est plus clairement défini à l'article IV des Règles d'Helsinki[13], qui énonce le droit des États du cours d'eau en termes plus positifs que le paragraphe 1 de l'article 5. Le paragraphe 2 de l'article 5 devrait être supprimé, car le droit de participation équitable n'est rien d'autre que le droit de coopération, qui est développé de manière plus détaillée à l'article 8, relatif à la coopération.

36. L'article 6 contient une liste indicative de facteurs dont chacun doit être concilié avec les autres pour parvenir à un équilibre. La notion d'« utilisation actuelle » est dans une certaine mesure attestée dans la pratique des États en tant que facteur important s'agissant de mesurer le dommage substantiel ou important. Toutefois, il est tout aussi prioritaire de concilier ce facteur avec une considération également importante, à savoir les besoins de développement des États.

37. L'article 7, qui dispose que les États du cours d'eau l'utilisent de manière à ne pas causer de dommage appréciable aux autres États du cours d'eau, énonce une norme déjà utilisée dans divers articles pour déclencher différentes procédures, par exemple en matière de notification, de consultation et de négociation. Dans leurs commentaires relatifs à cet article[14], certains gouvernements considèrent légitimement qu'au mieux cet article ne fait rien d'autre que réitérer cette norme et qu'au pire il porte atteinte à la notion fondamentale d'utilisation raisonnable et équitable et que, quoi qu'il en soit, il devrait être supprimé. M. Sreenivasa Rao estime, lui aussi, que cet article devrait être supprimé totalement et, à cet égard, il souscrit aux arguments présentés par le Rapporteur spécial. La prévention de la pollution et la gestion des ressources en eau sont des objectifs communs à tous, et les notions d'utilisation optimale ou d'utilisation raisonnable devraient faire l'objet d'une explication dans le commentaire à l'article 5.

38. La réalisation des objectifs de l'utilisation et de la gestion des cours d'eau est subordonnée à l'obligation de coopérer, énoncée à l'article 8. Ces objectifs doivent être poursuivis non seulement sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale et de l'avantage mutuel, comme le prescrit l'article, mais aussi, comme indiqué dans le commentaire[15], dans le respect des principes de la bonne foi et du bon voisinage. La coopération ne peut être imposée : elle ne peut qu'être cultivée sur la base de la réciprocité. L'intérêt commun inhérent à l'utilisation des ressources en eau encouragera la coopération, d'autant plus nécessaire que les utilisations multiples et souvent conflictuelles des cours d'eau appellent une approche intégrée. L'article 9, relatif à l'échange de données et d'informations, est essentiellement un prolongement de l'article 8, et appelle les mêmes considérations en ce qui concerne l'avantage mutuel, la réciprocité et l'égalité souveraine. À l'évidence, une bonne partie des données échangées fera l'objet d'accords entre les États.

39. L'article 10, sur les rapports entre les utilisations, énonce l'important principe selon lequel chaque utilisation doit se voir accorder la place qu'elle mérite et ce

[11] Voir *supra* note 5.

[12] Initialement adopté en tant qu'article 6. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2e partie), p. 32 à 37.

[13] Voir 2312e séance, note 14.

[14] Voir *supra* note 4.

[15] L'article 8 a été initialement adopté en tant qu'article 9. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2e partie), p. 43 à 45.

afin de concilier les différentes utilisations et les différents intérêts et facteurs. Le problème de la gestion des utilisations multiples et des conflits est suffisamment important pour que les États exigent que les caractéristiques spécifiques soient soigneusement équilibrées dans des accords distincts qu'ils concluront.

40. La question du règlement pacifique des différends est particulièrement importante dans le contexte des utilisations des cours d'eau internationaux. Au fur et à mesure que les besoins des populations augmenteront et que les ressources en eau diminueront, des différends ne manqueront pas de surgir si les problèmes ne sont pas traités aux niveaux technique et professionnel. Politiser les différends ne peut qu'être contre-productif. C'est pourquoi la constitution, dès qu'apparaît un différend, d'une commission technique mixte ayant pour priorité la gestion optimale du cours d'eau doit être encouragée. Chaque fois que cela est possible, il faut s'efforcer de régler les différends par la négociation ou d'autres moyens, y compris les procédures faisant appel à une tierce partie. Le projet doit donc contenir des dispositions appropriées sur le règlement des différends, mais le Rapporteur spécial ne doit pas oublier que le choix des moyens de règlement doit être laissé aux États.

41. Comme l'a déclaré le Gouvernement suisse dans ses observations[16], pour réaliser son objectif, la future convention-cadre doit être équilibrée et ne favoriser ni les États d'amont ni les États d'aval.

42. M. VERESHCHETIN dit que le sujet est de la plus haute importance pour la Russie, dont la plus longue frontière terrestre traverse divers cours d'eau, rivières et lacs, et même une mer fermée. Certains cours d'eau qui traversent le territoire de trois États ou plus ont acquis un caractère international lorsque l'Union soviétique a cessé d'exister, et leur régime juridique devra probablement être réglementé au niveau international dans un proche avenir.

43. M. Vereshchetin remercie le Rapporteur spécial pour son premier rapport, un document de qualité qui, bien que concis, expose clairement les problèmes qui se posent et les positions adoptées par le Rapporteur spécial. Il est convaincu que la CDI pourra, à la lumière de ce rapport et des commentaires favorables reçus des États, achever ses travaux sur le projet en 1994. À cet égard, il ne serait pas souhaitable d'étendre le champ d'application des projets d'article aux eaux souterraines captives. Comme d'autres membres, M. Vereshchetin considère qu'il n'y a pas de lien organique entre les deux problèmes du point de vue de la réglementation juridique. Néanmoins, il ne s'opposera pas à ce que le Rapporteur spécial procède à une étude de faisabilité, dans la mesure où cette étude n'affecterait pas la date limite fixée pour l'achèvement des travaux sur le sujet. S'il appuie la proposition tendant à ce que les projets d'article prennent la forme d'une convention-cadre, il pense comme le Rapporteur spécial que les arguments avancés en faveur de principes directeurs ou de règles types ne sont pas sans mérite. Comme de nombreux membres l'ont fait observer, plus le document final sera souple, plus il sera possible pour les États d'adapter les règles générales pour définir le régime aux divers cours d'eau et, partant, plus large sera l'acceptation de ce document.

44. En ce qui concerne l'article premier, il serait plus clair et plus conforme à la pratique d'utiliser l'expression « eaux transfrontières » que « cours d'eau internationaux ». En outre, M. Vereshchetin ne pense pas qu'il faille, comme le recommande le Rapporteur spécial, supprimer les mots « et aboutissant à un point d'arrivée commun » figurant à l'alinéa *b* de l'article 2 : une telle suppression élargirait le champ d'application des projets d'article et rendrait leur application plus difficile dans la pratique. Il ne s'oppose pas à la deuxième proposition du Rapporteur spécial tendant à transférer la définition du mot « pollution » de l'article 21 à l'article 2, une opération qui appellera l'attention sur l'un des principaux objectifs du projet, à savoir protéger les eaux transfrontières de la pollution.

45. Bien qu'il soit difficile en russe de distinguer entre « appréciable » et « sensible », M. Vereshchetin peut accepter les arguments du Rapporteur spécial en faveur de « sensible », et il préfère la variante B proposée pour l'article 3. Il faudra réfléchir davantage sur la relation entre le projet d'articles et les accords existants, en particulier à la lumière de la décision que prendra la Commission sur la forme et la force juridique du futur instrument. La proposition de placer les articles 8 et 26 avant l'article 3 est raisonnable et améliorerait l'économie du texte. Le Comité de rédaction pourrait envisager de réunir toutes les définitions à l'article 2, conformément à l'approche suivie dans d'autres instruments internationaux.

46. M. Vereshchetin partage l'avis général selon lequel les articles 5 et 7 fournissent un élément clé pour l'ensemble du projet. Les mots « équitable et raisonnable » signifient que les cours d'eau doivent être utilisés sans causer de dommage appréciable aux autres États. Il semblerait logique d'inclure la prescription figurant à l'article 7 dans l'article 5 et de supprimer l'article 7. Néanmoins, puisque pour de nombreux membres de la Commission ces deux articles traduisent un compromis résultant des travaux antérieurs de la Commission, il ne s'opposera pas à ce que l'on conserve un article 7 en tant que disposition distincte. Quant au libellé de cet article, il pense avec M. Tomuschat (2311e séance) que seule la première phrase du nouveau libellé doit être utilisée.

47. Comme d'autres membres de la CDI, M. Vereshchetin doute de l'utilité, dans la convention-cadre, d'une section relative au règlement des différends, notamment si le futur instrument prend la forme de règles types. Du fait des caractéristiques spécifiques et de la nature de l'utilisation des différents cours d'eau, un mécanisme de règlement des différends spécifique peut être nécessaire dans chaque cas : tel différend peut relever de l'arbitrage et de la conciliation; pour tel autre une commission bilatérale ou multilatérale peut être préférable; et, dans d'autres cas encore, le recours à la CIJ ou à d'autres instances, y compris régionales, peut être préférable.

M. Barboza reprend la présidence.

48. M. KABATSI remercie le Rapporteur spécial pour son premier rapport, qui atteste de sa parfaite maîtrise du sujet et suit la voie tracée par les précédents rapporteurs spéciaux. Le projet d'articles a trouvé un écho généralement favorable auprès des gouvernements. Comme plusieurs autres membres, M. Kabatsi estime que le sujet a

[16] Voir *supra* note 4.

été bien étudié avant la soumission du présent rapport et que, ainsi que le déclare le Rapporteur spécial, le projet d'articles nécessite seulement une dernière mise au point.

49. Quant à la forme du futur instrument, chacune des deux approches envisagées, convention-cadre et règles types, présente de nombreux avantages. Si le Rapporteur spécial semble favorable à des règles types, M. Kabatsi préférerait quant à lui une convention-cadre.

50. La Commission ferait à n'en pas douter œuvre utile en recommandant aussi des procédures de règlement des différends. S'il pense, comme M. Sreenivasa Rao, que toutes les options doivent demeurer ouvertes, M. Kabatsi est favorable à des procédures d'arbitrage et judiciaire obligatoires. Les cours d'eau internationaux sont de plus en plus utilisés et les différends vont se multiplier. Certains d'entre eux risquent d'être graves au point de provoquer une guerre. Il est donc important que le futur instrument prévoit des procédures obligatoires de règlement. Pour ce qui est de l'article 5, l'intervention d'une tierce partie indépendante sera à coup sûr nécessaire en cas de différend, pour décider si l'utilisation et la participation sont équitables et raisonnables. Les dispositions existantes, par exemple l'Article 33 de la Charte des Nations Unies, ne suffisent pas.

51. Au stade actuel, le projet d'articles ne devrait pas s'appliquer aux eaux souterraines : il n'est pas évident que ces eaux relèvent du sujet, et il n'apparaît pas que leurs caractéristiques physiques aient été étudiées et recensées de manière approfondie.

52. Pour les raisons exposées par d'autres membres de la Commission, M. Kabatsi pense que l'on doit conserver les mots « et aboutissant à un point d'arrivée commun » à l'alinéa *b* de l'article 2. Il peut accepter le remplacement de l'adjectif « appréciable » par « sensible » à l'article 3 et dans le reste du projet et il pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il est logique de transférer la définition du terme « pollution » de l'article 21 à l'article 2. Il estime également que l'article 7 ne sert à rien, puisque ses dispositions figurent en substance à l'article 5, et qu'il devrait donc être supprimé.

53. M. EIRIKSSON note que le Rapporteur spécial propose de transférer la définition du terme « pollution » à l'article 2 parce que cela faciliterait l'adoption de sa proposition en ce qui concerne l'article 7. En principe, toutefois, lorsqu'un terme n'est utilisé qu'une fois dans des projets d'articles, il doit être défini là où il est utilisé. Le transfert proposé n'est donc pas nécessaire.

54. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en tant que membre de la Commission, souscrit à l'observation selon laquelle le projet est une réalisation remarquable. Aboutissement de longues négociations, il constitue un hommage à l'habileté et à la patience de tous les rapporteurs spéciaux, en particulier M. McCaffrey, et il ne faut y porter atteinte en aucune manière. C'est donc à juste titre que le Rapporteur spécial actuel déclare que seule reste à faire une dernière mise au point. Malheureusement, certaines de ses propositions vont au-delà d'une simple mise au point.

55. Cette observation vaut en particulier pour l'un des éléments clés du projet d'articles, à savoir la relation entre l'utilisation équitable et raisonnable (art. 5) et l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable (art. 7), laquelle limite l'utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international. En outre, la proposition du Rapporteur spécial de donner au projet d'articles la forme de règles types et non celle d'une convention-cadre va également au-delà d'une dernière mise au point. Le Rapporteur spécial admet certes qu'il n'insistera pas pour que la question de la forme soit tranchée au stade actuel, mais la Commission a jusqu'ici travaillé en considérant que le produit final de ses travaux serait une convention-cadre, dont la plupart des dispositions codifieraient le droit existant en la matière. Les compromis auxquels on est parvenu sur le projet d'articles reflètent cette hypothèse de travail et tiennent compte de la nature contraignante des dispositions. Étant donné la forme que prendra le projet d'articles, il est important d'indiquer expressément dans le texte que les accords existants ne seront pas affectés sauf décision contraire des parties. Il ne faut pas oublier que les conventions multilatérales régissant les relations entre les États riverains des principaux systèmes de cours d'eau du monde sont très nombreuses.

56. M. Barboza ne peut accepter la recommandation du Rapporteur spécial tendant à supprimer les mots « et aboutissant à un point d'arrivée commun » à l'alinéa *b* de l'article 2. Le Rapporteur spécial devra en tout cas produire, à l'appui de cette suppression qu'il semble considérer comme allant de soi, des arguments plus étoffés que ceux qui figurent au paragraphe 11 de son rapport. M. Barboza, quant à lui, ne s'oppose pas à priori à ce que les eaux souterraines captives « sans rapport » avec le cours d'eau soient incluses dans l'article, car les principes applicables aux systèmes de cours d'eau peuvent être étendus aux systèmes d'eaux souterraines communs à plusieurs États. Néanmoins, la question est totalement nouvelle en droit international et pour que l'on puisse la traiter dans le projet d'articles, le Rapporteur spécial devra procéder à une étude de faisabilité et l'examiner plus longuement qu'il ne le fait dans son rapport. La Commission devra disposer d'informations sur les facteurs physiques régissant les eaux souterraines captives, le type de relations existant entre les différentes parties de ce qui peut être un système d'eaux souterraines transfrontières, et sur le rôle que jouent les eaux souterraines dans le cycle général de l'eau. Il faudra aussi déterminer si la notion de « cours d'eau » est applicable aux eaux souterraines.

57. La proposition du Rapporteur spécial de remplacer, dans le texte anglais, le mot *appreciable* par *significant* à l'article 3 et dans l'ensemble du projet se fonde sur les commentaires de certains gouvernements concernant la pratique suivie jusqu'ici dans des instruments plus ou moins comparables, dans lesquels le terme *appreciable* est ambigu parce qu'il a deux significations très différentes, à savoir : pouvant être décelées; et dénotant un dépassement de la simple gêne qui doit être tolérée par les États conformément au principe du bon voisinage.

58. Différents types de problèmes se posent, même si l'on met de côté les difficultés de traduction. En fait, le mot *appreciable* n'est pas ambigu mais a deux significations, toutes deux applicables au dommage causé aux cours d'eau. Exiger que le dommage puisse être mesuré n'appelle aucune critique, mais on ne saurait prétendre que dans les nombreux instruments existants le mot *appreciable* signifie seulement pouvant être mesuré sans

indiquer un seuil du dommage. La question du seuil du dommage est bien entendu très importante. Un ancien Rapporteur spécial, M. Schwebel, s'est prononcé en faveur de *appreciable* (appréciable) dans son troisième rapport, soutenant que ce terme désigne un effet quantitativement plus grand que *perceptible* (sensible) mais moindre que *serious* (grave) ou *substantial* (important)[17]. Quoi qu'il en soit, il semble que *appreciable* implique un seuil plus bas que *significant*. Le Rapporteur spécial propose ainsi de relever le seuil du dommage établi dans le projet d'articles, et c'est beaucoup plus qu'accorder le piano : cela revient à modifier l'ensemble du clavier.

59. En droit des cours d'eau, le seuil applicable semble en général avoir été fixé à un niveau plus bas que celui qu'implique le mot *significant* (important). Dans un certain nombre de traités, anciens et contemporains, tel que la Convention du 15 avril 1891 entre l'Italie et la Grande-Bretagne[18], la Convention du 26 octobre 1905 entre la Norvège et la Suède[19], la Convention générale du 14 décembre 1931 concernant le régime des eaux entre la Roumanie et la Yougoslavie[20], l'Acte de Santiago du 26 juin 1971 concernant les bassins hydrologiques entre l'Argentine et le Chili[21], la Convention relative au statut du fleuve Sénégal, et le Statut du fleuve Uruguay adopté par l'Uruguay et l'Argentine le 26 février 1975[22], les termes utilisés sont plus proches du mot *appreciable* (« ouvrage qui pourrait sensiblement modifier »; *entraves sensibles*; « changement sensible du régime des eaux »; *perjuicio sensible*; et « projet susceptible de modifier d'une manière sensible »). À cet égard, M. Barboza appelle l'attention sur l'observation du Gouvernement grec[23], à savoir que l'expression « dommages sensibles » impliquant un seuil plus bas que « dommages appréciables » aurait dû être préférée, et les commentaires des Gouvernements hongrois et polonais[24], estimant tous deux que le seuil du dommage doit être abaissé. La Hongrie a, à juste titre, fait observer que la maxime *de minimis non curat praetor* est implicite dans tout instrument juridique; en conséquence, si les articles se réfèrent expressément à un seuil minimum de dommage c'est parce que ce seuil est plus élevé que *de minimis*, ce qui signifie qu'un seuil non négligeable a déjà été atteint, et qu'il doit être rabaissé.

60. Les problèmes de traduction sont assez complexes. Si nombre des accords cités utilisent en espagnol le mot *sensible* pour désigner le seuil du dommage, le mot anglais *significant* est actuellement traduit par *importante* en espagnol et par « sensible » en français. Quelle que soit la décision finale de la Commission quant au remplacement dans le texte anglais de l'article 3 du mot *appreciable* par *significant*, le mot utilisé en espagnol ne peut être *importante*. Il faut utiliser un autre mot indiquant un seuil plus bas; peut-être le mot *sensible* pourrait-il être utilisé afin que le texte espagnol corresponde au texte français.

61. Selon certains membres, la Commission se doit d'être cohérente dans la terminologie qu'elle utilise dans les divers instruments qu'elle élabore. Dans les articles sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, le Comité de rédaction a provisoirement approuvé l'utilisation du mot « important » pour désigner le dommage à prendre en considération. Le Rapporteur spécial s'est incliné devant ce qui semblait être l'opinion majoritaire à la Commission et a accepté que l'on remplace « appréciable », l'adjectif initialement utilisé, par « important », parce que les articles en cause s'appliquent à l'ensemble des activités comportant un risque. Cette modification terminologique se justifie par le fait que dans un instrument de portée aussi générale, le seuil doit être un peu plus élevé pour limiter le champ d'application de l'instrument et limiter ce faisant le nombre et le type des activités assujetties à l'obligation de prévention. On a estimé que, dans le cas contraire, on imposerait une charge trop lourde aux gouvernements.

62. Ceci ne signifie pas que le seuil devra être relevé dans les domaines où le droit a déjà été établi ou dans ceux où une réglementation différente a été jugée appropriée.

63. M. ROBINSON, se référant à la proposition tendant à remplacer le mot « appréciable » par le mot « sensible » à l'article 3, ne voit pas pourquoi la Commission devrait utiliser la même terminologie dans tous les instruments. Le choix des termes doit être fonction de la nature de la tâche entreprise par la CDI pour chaque sujet, à savoir codification ou développement progressif du droit international. Si la Commission estime que le sujet des cours d'eau internationaux se prête particulièrement à la codification, alors M. Robinson préfère que l'on utilise le mot « appréciable », dont il est clair qu'il a la préférence de la pratique.

64. La relation entre les articles 5 et 7 est une question difficile. L'article 5 pose le critère de l'utilisation équitable et raisonnable et l'article 7 énonce l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable. On est ainsi en droit de se demander si une utilisation qui cause un dommage appréciable est inéquitable. Pour M. Robinson, l'article 7 doit être supprimé, excepté si la relation entre les deux articles peut être expliquée de manière satisfaisante dans le commentaire, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Coopération avec d'autres organismes *(fin)*

[Point 7 de l'ordre du jour]

Déclaration de l'Observateur du Comité juridique interaméricain

65. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Rubin, observateur du Comité juridique interaméricain, et l'invite à prendre la parole devant la Commission.

---

[17] *Annuaire... 1982*, vol. II (1re partie), p. 119, doc. A/CN.4/348, par. 130 à 141.

[18] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de Traités*, 2e série, Göttingen, 1893, vol. XVIII-1, p. 738.

[19] Ibid., Leipzig, 1907, vol. XXXIV, p. 711.

[20] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CXXXV, p. 31.

[21] OEA, *Ríos y Lagos Internacionales (Utilización para fines agrícolas e industriales)*, 4e éd. rév. (OEA/SER.I/VI, CIJ-75 Rev.2), Washington (D.C.), 1971, p. 495 et 496; *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 354, doc. A/CN.4/274, par. 327.

[22] *Actos internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980*, Montevideo, 1981, p. 593.

[23] Voir *supra* note 4.

[24] Ibid.

66. M. RUBIN (Observateur du Comité juridique interaméricain) dit que le Comité juridique interaméricain s'occupe essentiellement de questions intéressant directement la communauté interaméricaine. Il s'agit, notamment, de questions touchant l'unification des républiques américaines, les échanges, les flux de données financières et la liberté d'information, ainsi que de questions humanitaires, y compris les droits de l'homme. Dans le même temps, le Comité, qui opère dans un hémisphère comprenant des pays anglophones, francophones et hispanophones et est influencé par les traditions culturelles diverses de ces pays, en revient toujours à des questions universelles.

67. L'ordre du jour de la réunion que le Comité doit tenir en août 1993 comprend des points concernant la poursuite de ses importants travaux sur les aspects juridiques de l'Enterprise for the Americas Initiative, le droit de l'environnement et le processus judiciaire et ses incidences sur l'administration de la justice. Le Comité examinera également des sujets aussi fondamentaux que les notions de légitimité et de droits de l'homme, y compris les droits sociaux, économiques, civils et politiques et la relation entre ces droits et la Charte de l'OEA[25], et les doctrines du droit à l'autodétermination et de la non-intervention.

68. Le premier point de l'ordre du jour, un projet de convention sur la traite des enfants, illustre une importante fonction du Comité : l'élaboration de projets de conventions soumis à l'examen des divers organes du système interaméricain. Parmi les autres questions importantes dont s'occupe le Comité on peut citer la coopération économique à l'intérieur des régions et l'identification des obstacles à l'intégration régionale; les aspects du droit international public et privé qui concernent le développement et l'évolution des Amériques; les aspects juridiques des normes environnementales; et l'examen du rôle d'une cour interaméricaine en matière pénale ou d'une chambre de la Cour interaméricaine des droits de l'homme à la lumière des travaux effectués récemment sur la relation entre le principe de « légitimité » et les principes de non-intervention et d'autodétermination.

69. Le Comité s'attache à protéger et à promouvoir les droits de l'homme, et c'est ainsi qu'à sa prochaine réunion il examinera la question des retards dans l'administration de la justice en tant qu'aspect des droits de l'homme. En vertu de son mandat, le Comité organise depuis plusieurs années des séminaires régionaux et coopère avec des établissements d'enseignement et autres. Il a travaillé en collaboration étroite avec des associations de magistrats, de juges et de praticiens du droit pour trouver les moyens de faciliter l'accès à la justice, en particulier pour les plus défavorisés, et pour trouver des solutions de rechange au règlement par voie judiciaire des différends tant privés que publics. Ces activités ont été couronnées de succès. Elles ont non seulement facilité l'élaboration d'une doctrine juridique mais ont aussi contribué à incorporer le travail des juristes internationaux à la vie communautaire, une évolution qui doit être encouragée. À cet égard, tant le Comité que la CDI pourraient peut-être faire davantage d'efforts pour que le droit international soit pris en considération dans d'autres instances délibérantes ou de prise de décisions. L'organisation de séminaires, l'élaboration de matériels pédagogiques et la tenue de conférences dans un cadre privé ou semi-public modifieraient l'image du droit international, qui serait perçue non plus comme un passe-temps pour les érudits mais comme un domaine du droit susceptible de contribuer utilement à la vie communautaire. L'organisation à l'intention des praticiens et des universitaires de colloques parrainés par la Commission et le Comité et peut-être d'autres organes régionaux pourrait constituer un pas dans cette direction.

70. Reconnaissant qu'il n'est pas facile, dans le monde interdépendant et complexe d'aujourd'hui, de distinguer entre droit international et droit interne, le Comité a lancé ces dernières années une série de projets connexes de grande envergure concernant notamment le règlement pacifique des différends et certains aspects du développement et de l'intégration économique. La communauté internationale réagit à un nouveau phénomène important : le déclin de l'importance économique des frontières nationales, de plus en plus considérées comme de simples obstacles à l'efficacité du commerce international. Les efforts visant à éliminer ou à tout le moins réduire les barrières commerciales se multiplient, et il est de plus en plus difficile d'identifier l'origine nationale des produits pour satisfaire aux réglementations douanières nationales. Des problèmes juridiques apparus récemment dans le domaine des instruments et des services financiers sont parmi les exemples les plus frappants de l'insignifiance croissante des frontières nationales et de la nécessité d'une normalisation mondiale dans des domaines tels que la liquidation des sociétés multinationales, le droit des sociétés et le droit des valeurs mobilières.

71. Le phénomène de l'internationalisation donne aussi naissance dans le monde occidental à une réévaluation d'une grande partie de la doctrine acceptée. Par exemple, alors que le principe de non-intervention a, pour des raisons historiques, acquis un caractère quasi mystique dans les Amériques et est consacré dans la Charte de l'OEA, son inviolabilité est remise en cause en raison d'autres considérations. En outre, la Charte de l'OEA dispose que, du point de vue de l'organisation politique, les États américains doivent garantir l'exercice effectif de la démocratie représentative. La question de savoir comment les États peuvent concilier leur obligation de promouvoir la démocratie avec le principe de non-intervention n'est pas toujours pas résolue.

72. M. VILLAGRÁN KRAMER dit que c'est avec un plaisir particulier qu'il souhaite la bienvenue à M. Rubin, dont la carrière de juriste international est prestigieuse. Parmi ses nombreuses activités, celui-ci est actuellement professeur de droit international à l'Université américaine de Washington (D.C.), rédacteur en chef honoraire de l'*American Journal of International Law*, et il participe activement aux travaux de l'Association américaine de droit international. De par ses longs états de service au Comité juridique, sa connaissance approfondie des travaux du Comité et sa participation active aux travaux de celui-ci, M. Rubin peut en être considéré comme le doyen. Il a rendu compte, dans sa déclaration, non seulement de l'étendue des intérêts du

[25] Signée à Bogotá le 30 avril 1948 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 119, p. 3); modifiée par le « Protocole de Buenos Aires » du 27 février 1967 (ibid., vol. 721, p. 325).

Comité et des siens propres, mais également des nouvelles tendances qui apparaissent dans les Amériques.

73. Le Comité est composé d'États dotés de systèmes juridiques de « common law » ou de droit civil, ce qui donne aux juristes l'occasion d'approfondir la connaissance qu'ils ont de leurs systèmes juridiques respectifs, de rechercher ensemble les moyens de communiquer et de recenser ce que leurs institutions ont en commun. C'est une tâche complexe que d'essayer de construire un pont entre le système dynamique du « common law » et le système de droit civil, et M. Rubin a joué un rôle important à cet égard.

74. La variété des questions auxquelles s'intéresse le Comité juridique atteste une tendance intéressante : l'Amérique du Nord et l'Amérique latine s'intéressent de plus en plus au droit économique international en tant que nouvelle base de définition des relations juridiques. Du fait de l'accent mis par le Comité sur l'économie internationale, une nouvelle approche de la clause Calvo prend forme dans les Amériques; cette clause ancienne est actuellement en train d'être révisée à la lumière des nouvelles tendances économiques. Également remarquable est le fait que la Banque mondiale et les institutions apparentées sont en train d'élaborer des mécanismes pour régler les différends entre les États dans des affaires dans lesquelles des investissements étrangers donnent naissance à des conflits entre des intérêts publics et privés. Ainsi, dans le domaine du droit économique international, le Comité juridique avance à grands pas.

75. Pour ce qui est de l'environnement, le travail du Comité reflète sa tendance récente à limiter son action aux phénomènes environnementaux qui intéressent particulièrement le continent américain; on parle même d'élaborer un système de droit environnemental américain, même si l'on n'est pas certain qu'un tel système pourra effectivement être mis en place. Quoiqu'il en soit, les travaux en cours ne portent pas sur des questions de responsabilité, mais sur des questions concernant l'environnement proprement dit.

76. Dans le domaine des droits de l'homme, le Comité et ses juristes jouent un rôle accru dans le domaine connexe du droit politique. Le droit et la politique sont traditionnellement associés dans la rue mais non dans les prétoires. Pourtant, les juristes du Comité examinent le principe de la légitimité des gouvernements sur la base de la démocratie et du respect des droits de l'homme, considérant ainsi que les critères internationaux priment la souveraineté nationale. L'évolution des préoccupations et des tendances dans les Amériques est remarquable.

77. Le Comité juridique interaméricain a deux fonctions très importantes. La première fonction a trait à la division entre droit international public et droit international privé. En droit international privé, l'accent est mis non sur les conflits de lois mais sur la recherche de points communs entre les systèmes économiques nord-américains et latino-américains. La seconde fonction se traduit par les efforts extraordinaires que déploie le Comité pour diffuser les connaissances en droit international. M. Rubin a été et demeure très actif dans la promotion de ces efforts.

La séance est levée à 13 h 10.

2314e SÉANCE

Mercredi 30 juin 1993, à 10 h 5

Président : M. Vaclav MIKULKA

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. de Saram, M. Fomba, M. Güney, M. Kabatsi, M. Kusuma-Atmadja, M. Mahiou, M. Mikulka, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Robinson, 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 souhaite compléter les remarques qu'il avait faites à la séance précédente à propos de la qualification du dommage et rappelle les observations de certains membres de la Commission. Le Président de la Commission, notamment, s'est opposé à ce que l'on remplace l'adjectif « appréciable » par « important » *(significant)*, parce que ce serait relever le seuil de la responsabilité. M. Szekely lui-même a déclaré que la Commission commettrait ainsi une erreur regrettable. M. Robinson, par contre, a dit qu'il n'était pas obligatoire d'utiliser dans le projet sur les cours d'eau le même vocabulaire que dans le projet sur la responsabilité internationale pour les dommages découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Le Président, qui est le Rapporteur spécial pour ce dernier projet, a expliqué que, dans ce dernier texte, la gamme des activités visées étant beaucoup plus large que dans le cas des cours d'eau, on avait remplacé « appréciable » par « important ».

2. Quoi qu'il en soit, les opinions sont encore très diverses quant à la qualification du dommage dans le cas des cours d'eau. M. Szekely n'a encore entendu aucun argument convaincant en faveur du remplacement de l'adjectif « appréciable » par « important ». Le Président du Comité de rédaction avait déclaré qu'un dommage qui n'est pas important est un dommage qui n'a pas à être pris en considération. Si tel est le cas, M. Szekely ne voit pas l'intérêt de procéder au changement proposé. Ou bien s'agit-il vraiment de relever le seuil de la responsabilité ?

3. M. CALERO RODRIGUES estime que la question mérite qu'on s'y arrête et souligne l'intérêt des observa-

---

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

[2] Ibid.