

Document:-
A/CN.4/295

**Premier rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales
à des fins autres que la navigation, par M. Richard D. Kearney, Rapporteur
spécial**

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1976, vol. II(1)

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

DOCUMENT A/CN.4/295

Premier rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, par M. Richard D. Kearney, rapporteur spécial

[Original : anglais/français]
[7 mai 1976]

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CDI Commission du droit international
SDN Société des Nations

*Quid prohibetis acquis,
Usus communis acquarum est.*
(OVIDE, *Métamorphoses*, VI, 349.)

1. A titre de première mesure, lorsqu'elle a entamé l'étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, la Commission du droit international a décidé de solliciter l'opinion des Etats sur un certain nombre de points fondamentaux relatifs à la portée et à la teneur de cette étude¹. Par sa résolution 3315 (XXIX), en date du 14 décembre 1974, l'Assemblée générale a confirmé cette décision et recommandé à la CDI de poursuivre son étude en tenant compte « des observations reçues des Etats Membres sur les questions évoquées à l'annexe du chapitre V du rapport de la Commission ».

2. Les réponses des gouvernements² au questionnaire de la Commission³ sont assez peu fournies. Il ne faut cependant pas y voir un désintérêt général à l'égard de la question. Le rapport de la CDI sur les travaux de sa vingt-septième session se bornait à indiquer, en un seul paragraphe, qu'en attendant de recevoir les réponses des gouvernements la CDI n'avait pas examiné ce sujet au cours de la session⁴. De nombreuses délégations n'en ont pas moins formulé des observations à ce propos lors de la trentième session de l'Assemblée générale, au cours des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI.

3. Toutes ces délégations, à deux exceptions près, ont insisté pour que les travaux sur la question se pour-

suivent sans retard. Elles ont souligné qu'il importait de définir des principes régissant les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Nombre d'entre elles ont demandé instamment que cette tâche soit entreprise à la vingt-huitième session de la CDI en 1976, ou encore que le travail commence en priorité ou sans délai.

4. Au paragraphe 4 de sa résolution 3495 (XXX), en date du 15 décembre 1975 et relative au rapport de la vingt-septième session de la CDI, l'Assemblée générale recommande à la Commission de poursuivre ses travaux sur ce sujet. Le présent rapport, qui est le premier en date, se propose d'examiner les décisions que la CDI devrait prendre pour se donner une base qui permette de commencer le travail de fond sur les voies d'eau internationales.

5. En 1974, M. T.O. Elias, devenu depuis juge à la Cour internationale de Justice, se demandait si le titre imposant qui a été retenu signifiait beaucoup plus que « utilisations économiques des fleuves internationaux ». Des questions analogues émanant d'autres membres de la CDI ont amené à interroger les Etats Membres sur le sens qu'il convenait de donner à l'expression « voie d'eau internationale ». On leur a demandé plus précisément si « la notion géographique de bassin hydrographique international est [...] la base appropriée pour une étude des aspects juridiques », d'une part « des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation⁵ » et, d'autre part, « de la pollution des voies d'eau internationales⁶ ».

6. Une faible majorité des réponses a appuyé l'idée qu'il serait souhaitable de commencer le travail en partant

¹ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 311, doc. A/9610/Rev.1, chap. V et annexe.

² Voir ci-dessus p. 155, doc. A/CN.4/294 et Add.1.

³ *Ibid.*, p. 158, par. 6.

⁴ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 196, doc. A/10010/Rev.1, par. 138.

⁵ Voir ci-dessus p. 158, doc. A/CN.4/294 et Add.1, par. 6, question B.

⁶ *Ibid.*, question C.

d'un terme moins général que « bassin hydrographique international ».

7. Le Canada, pour qui la définition devrait porter sur une étendue d'eau douce qui traverse une frontière internationale ou forme une telle frontière, a souligné que l'emploi d'une définition géographique étroite ne devrait pas empêcher de prendre en considération, le cas échéant, un bassin de drainage hydrographique ou une autre unité fonctionnelle⁷.

8. La Hongrie a déclaré qu'il n'y a pas d'expression géographique générale qui puisse s'appliquer à toutes les relations juridiques concernant les eaux qui s'étendent sur le territoire de plusieurs Etats et qu'en conséquence la question n'est pas d'étudier le sens d'expressions mais de se demander laquelle convient pour la réglementation de certaines relations juridiques⁸.

9. Les définitions traditionnelles, comme celle du « fleuve international » au sens de l'Acte final du Congrès de Vienne, de 1815⁹, ont reçu l'appui de nombreux gouvernements. Ainsi la Colombie considère que la définition du bassin de drainage international figurant dans les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux [dites « Règles d'Helsinki »]¹⁰ est en soi appropriée¹¹, mais il lui paraîtrait plus juste de faire état d'un fleuve qui traverse ou sépare les territoires de deux ou plusieurs Etats¹². Le Brésil¹³ et l'Equateur¹⁴ évoquent tous deux la reconnaissance de cette dernière notion dans le système juridique interaméricain et se déclarent en faveur de son adoption dans l'étude de la CDI. L'Espagne¹⁵, la Pologne¹⁶ et l'Autriche¹⁷ sont également de cet avis.

10. Certains des Etats qui ont répondu accepteraient de prendre pour base la notion de bassin hydrographique aux fins de l'examen des problèmes de pollution mais non pour celui des utilisations. C'est ainsi que le Nicaragua a fait observer que « le bassin de drainage, notion territoriale, ne peut constituer une unité que pour certains projets d'aménagement et d'intégration lorsque les particularités locales le justifient et que des traités spéciaux ont été conclus à cet effet¹⁸ ». Egalement selon le Nicaragua : « Dans le cas particulier de la pollution, il convient [. . .] de tenir compte de la notion géographique de bassin hydrographique [. . .] Vu les préjudices que la

pollution des eaux qui forment un bassin hydrographique peut causer dans le fleuve principal, il est nécessaire d'élargir le champ de l'étude sur les aspects juridiques de la pollution¹⁹. » La France a exprimé des idées analogues²⁰. La République fédérale d'Allemagne a déclaré en revanche qu'une étude de la pollution des voies d'eau internationales ne devrait pas reposer sur la notion de bassin hydrographique et que « ce n'est que lorsqu'elle traverse les frontières et non lorsqu'elle est limitée à un point du bassin que la pollution doit être prise en considération [. . .]²¹ ». On trouve la même position dans plusieurs autres réponses.

11. Les Etats qui se sont déclarés en faveur de l'emploi de la notion de bassin de drainage dans les divers contextes ont insisté, de façon générale, sur l'unité des systèmes hydrologiques. La Suède a souligné qu'il fallait englober les eaux de surface et les eaux souterraines²². La Finlande²³ et les Etats-Unis d'Amérique²⁴ ont mis l'accent sur la cohésion hydrologique du bassin. L'Argentine a rappelé que « les affluents principaux et secondaires d'un fleuve international doivent également être considérés comme « internationaux », même s'ils sont entièrement situés sur le territoire d'un seul Etat, puisqu'ils font partie du réseau fluvial d'un bassin de drainage international²⁵ ». Elle souligne cependant que « compte tenu de l'accélération qui se manifeste actuellement dans l'évolution et le progrès des connaissances, notamment dans le domaine scientifique et technique, il paraît inutile et même peu souhaitable de rechercher des définitions précises et limitatives », car cela risque « de donner lieu à de longues discussions théoriques aboutissant à des conclusions dont la validité pourrait se trouver dépassée par les événements »²⁶. Cette observation est assez fondée. Elle repose sur des considérations qui ont inspiré bon nombre des observations. Comme il est dit dans le mémorandum canadien : « Une définition juridique doit être un point de départ pratique et non un facteur limitatif qui empêche de prendre en considération une quelconque unité géographique pertinente lors de l'examen de problèmes spécifiques et concrets²⁷. » La République fédérale d'Allemagne, autre Etat qui a une préférence marquée pour la notion de voie d'eau internationale, souligne ce qui suit :

Il ne faut cependant pas oublier que le débit dans les pays situés en aval peut dépendre tout autant des prélèvements d'eau opérés dans un affluent national que de ceux qui le sont dans la voie d'eau internationale elle-même. Il peut donc être utile, pour effectuer une étude juridique des utilisations qui ont des effets quantitatifs, de faire appel à certains aspects de la notion de bassin hydrographique, en tenant dûment compte des droits souverains des Etats riverains²⁸.

⁷ *Ibid.*, p. 163, sect. II, question A, Canada, et p. 172, question B, Canada.

⁸ *Ibid.*, p. 165, sect. II, question A, Hongrie.

⁹ Pour le texte de l'Acte final, voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 379.

¹⁰ *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 396 et suiv., doc. A/CN.4/274, quatrième partie, section C, 1.

¹¹ Voir ci-dessus p. 172, doc. A/CN.4/294 et Add.1, sect. II, question B, Colombie.

¹² *Ibid.*, p. 163, question A, Colombie.

¹³ *Ibid.*, p. 162, Brésil.

¹⁴ *Ibid.*, p. 163, Equateur.

¹⁵ *Ibid.*, p. 163, Espagne.

¹⁶ *Ibid.*, p. 169, Pologne.

¹⁷ *Ibid.*, p. 161, Autriche.

¹⁸ *Ibid.*, p. 173, question B, Nicaragua, par. 3.

¹⁹ *Ibid.*, p. 176, question C, Nicaragua.

²⁰ *Ibid.*, p. 165, question A, France.

²¹ *Ibid.*, p. 170, question B, Allemagne (République fédérale d'), par. 3.

²² *Ibid.*, p. 169, question A, Suède.

²³ *Ibid.*, p. 165, Finlande.

²⁴ *Ibid.*, p. 164, Etats-Unis d'Amérique.

²⁵ *Ibid.*, p. 161, Argentine, par. 5.

²⁶ *Ibid.*, p. 161, par. 1.

²⁷ *Ibid.*, p. 163, Canada, par. 2, al. a.

²⁸ *Ibid.*, p. 171, question B, Allemagne (République fédérale d'), par. 7.

12. Presque tous les Etats qui ont répondu ont admis expressément ou tacitement que le but d'une définition des voies d'eau internationales devrait être de fournir un cadre à l'examen des problèmes juridiques qui se posent quand un même système hydrographique est partagé entre deux ou plusieurs Etats et qu'une définition ne devrait pas avoir pour corollaire inévitable l'obligation de résoudre d'une certaine manière ces problèmes juridiques. Certains Etats ont par exemple élevé des objections contre la notion de bassin hydrographique parce qu'ils considéraient que l'usage de cette notion présupposait l'existence de certains principes, en particulier dans le domaine de la gestion des cours d'eau. D'autres Etats ont estimé que des notions traditionnelles, comme celles de voies d'eau contiguës et de voies d'eau successives, constitueraient une base trop restrictive pour l'étude, étant donné la nécessité de tenir compte de l'unité hydrologique des systèmes fluviaux.

13. En conséquence, la CDI aurait semble-t-il avantage à suivre le conseil que lui ont donné plusieurs des Etats qui ont répondu, à savoir que les travaux sur les voies d'eau internationales ne devraient pas être retardés par des querelles de définitions. Cette manière de voir est bien entendu conforme à la pratique habituelle de la CDI, qui est de retarder l'adoption de définitions, ou du moins de ne les adopter qu'à titre provisoire, en attendant la mise au point de dispositions de fond sur la matière juridique à l'examen.

14. Dans la mesure où l'on a besoin d'une définition des voies d'eau internationales, c'est pour les utilisations autres que la navigation sur les eaux en question qu'une telle définition est utile. Il convient d'examiner ce que ces utilisations recouvrent. Au titre de la question D du questionnaire, la CDI a présenté un plan des utilisations de l'eau douce sous trois rubriques : utilisations agricoles, utilisations économiques et commerciales, utilisations domestiques et sociales. Les utilisations individuelles relevant de chaque rubrique, qui vont de l'irrigation à la pêche et aux sports nautiques en passant par la production d'énergie, illustrent toute la gamme des activités humaines pour lesquelles on a besoin d'eau. L'eau est considérée comme une ressource nécessaire à l'utilisation particulière qui en est faite.

15. Pour déterminer si son inventaire des utilisations des ressources hydrographiques était raisonnablement complet, la CDI a demandé aux Etats s'il convenait d'envisager d'autres utilisations. Plusieurs ont été suggérées, par exemple les emplois dans l'élevage et pour le refroidissement. Certaines des réponses expriment de façon générale l'idée qu'une telle liste d'utilisations précises présente surtout de l'intérêt en tant que répertoire, et que l'élaboration de règles et de principes juridiques pourrait mettre en jeu des questions plus vastes que celles qui ressortent d'une liste d'utilisations déterminées. En fait, la CDI s'est montrée consciente de cet aspect quand, à la question F, elle a demandé aux Etats si la lutte contre les inondations et les problèmes d'érosion devraient à leur avis entrer dans le cadre de son étude. Ni la lutte contre les inondations ni l'érosion ne représentent une utilisation directe de l'eau en tant que ressource. L'une ou l'autre peuvent être la conséquence d'une ou de plusieurs utilisations. On pourrait citer comme exemples l'érosion causée en aval par le fon-

ctionnement d'un barrage hydro-électrique ou une inondation causée par la mise en opération d'un tel barrage sans égard aux effets de hautes eaux en aval. D'un autre côté, les inondations ou l'érosion en aval peuvent être causées non pas par l'usage qui est fait des eaux en amont, mais par certaines pratiques d'utilisation des terres — ruissellement résultant de la transformation de terrains agricoles en terrains résidentiels, ou abattage des arbres qui entraîne la réduction de la capacité de rétention des eaux du sol.

16. Les Etats qui ont répondu à cette question ont appuyé l'inclusion dans l'étude de la CDI des problèmes de lutte contre les inondations et d'érosion, bien que le Gouvernement équatorien ait douté qu'il convienne de mettre au point dès maintenant des règles juridiques à cet égard²⁹, sauf en ce qui concerne la responsabilité pour les pertes résultant d'inondations ou d'érosion causées par un emploi fautif des voies d'eau internationales. Plusieurs Etats ont suggéré de traiter également des problèmes de sédimentation.

17. Un certain nombre d'Etats qui se sont exprimés en faveur de l'inclusion des problèmes d'inondation et d'érosion ont affirmé que cette inclusion était nécessaire, en raison du besoin de protéger les voies d'eau et les utilisations de l'eau. A l'opposé, quelques Etats ont lié le problème de l'inclusion des inondations ou de l'érosion à la question de savoir si, comme l'a dit le Brésil, ces problèmes « sont causés par une utilisation quelconque des voies d'eau³⁰ »; le Brésil a également fait mention des cas où il y a « des conséquences véritablement internationales [. . .] causant un préjudice notable à d'autres Etats³¹ ». Cette observation soulève des problèmes qui ne sont pas des problèmes de définition et qui doivent être examinés en même temps que les propositions de fond relatives à l'érosion et aux inondations ainsi qu'à la question de la responsabilité évoquée par l'Equateur comme il a été indiqué.

18. La question qui doit être traitée au stade actuel est de savoir si la tâche de la CDI est limitée aux effets ou conséquences des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Dans la plupart des situations qui pourraient être envisagées, la CDI examinera certainement les effets des utilisations d'une voie d'eau internationale dans un Etat sur les utilisations de ces mêmes eaux dans un autre Etat. L'examen des problèmes d'inondation et d'érosion illustre cependant le fait que l'inondation ou l'érosion peuvent être causées dans un Etat par des activités qui ne mettent pas en cause une utilisation directe des voies d'eau internationales. Celles-ci jouent le rôle d'un conduit par lequel l'utilisation extra-fluviale dans un Etat a des répercussions fluviales dans un autre.

19. On pourrait donner de nombreuses illustrations de ce type de problème. Le domaine de la pollution est une source abondante d'exemples. L'un de ces exemples, qui s'est récemment produit dans diverses parties du monde, est celui des usines produisant des produits herbicides et fongicides qui contiennent des composés d'arsenic et de mercure. Pendant des années ces poisons s'accumulent

²⁹ *Ibid.*, p. 184, question F, Equateur.

³⁰ *Ibid.*, p. 184, Brésil.

³¹ *Ibid.*

dans le sol qui entoure l'usine, par suite des pertes minimales qui se produisent en cours de transport et de fabrication. Les eaux de surface et les infiltrations entraînent une certaine proportion de ces produits chimiques dans un cours d'eau sous une forme diluée. L'accumulation dans le sol finit par atteindre un degré tel que les produits ainsi concentrés qui sont charriés par les eaux peuvent détruire la vie aquatique. Si elles pénètrent dans un autre Etat, les eaux contaminées peuvent affecter toute une gamme d'utilisations des voies d'eau dans cet Etat, y compris les usages domestiques, la pêche et diverses activités récréatives. La contamination peut mettre un terme à d'autres usages de consommation ou de fabrication, à moins que des mesures ne soient prises pour éliminer ou disperser les résidus.

20. L'exemple ainsi donné diffère du problème de pollution habituel en ceci que la voie d'eau ne doit pas en principe être utilisée pour l'élimination des déchets. Néanmoins, le rapport entre la contamination de la voie d'eau et son caractère de *voie d'eau internationale* est tel que les conséquences pour elle de l'activité en cause devraient être étudiées par la CDI, même si elles ne découlent pas d'une utilisation de la voie d'eau elle-même. De même, l'étude devrait englober les problèmes des inondations et de l'érosion, ainsi que ceux de la sédimentation, s'ils comportent des conséquences pour les voies d'eau en tant que voies d'eau internationales, et cela que l'inondation ou l'érosion soit due à l'utilisation d'un fleuve ou non. Comme l'a déclaré la Colombie, « il faudrait également étudier ces problèmes car leur examen fait partie intégrante de la planification qui s'impose si l'on veut rechercher les meilleurs moyens de prévenir les effets préjudiciables que l'érosion comme les inondations ont sur les diverses utilisations des ressources en eau³² ». Ces exemples montrent bien que, s'il est possible de surseoir à l'établissement d'une définition complète de l'expression « voie d'eau internationale » jusqu'au moment où son champ d'application aura été précisé par une étude plus approfondie, il serait souhaitable de s'entendre sur les éléments minimaux que la CDI devrait étudier pour assurer la codification et le développement progressif du droit international relatif aux utilisations de l'eau douce.

21. La description traditionnelle d'une voie d'eau internationale qui ressort de beaucoup de réponses est qu'il s'agit d'un cours d'eau, d'un canal ou d'un lac formant la frontière entre deux ou plusieurs Etats ou traversant les territoires de deux ou plusieurs Etats. Cette définition est essentiellement celle qui a été employée pour régler la navigation fluviale. Une règle sur la liberté de la navigation sur les cours d'eau figure dans l'Acte final du Congrès de Vienne, de 1815, dont l'article 108 dispose ce qui suit :

Art. CVIII. Les Puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une même rivière navigable s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière. Elles nommeront à cet effet des commissaires qui se réuniront au plus tard six mois après la fin du Congrès et qui prendront pour bases de leurs travaux les principes établis dans les articles suivants³³.

³² *Ibid.*, p. 184, Colombie.

³³ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 427.

Une définition conçue en fonction de la navigation n'est pas forcément la meilleure formule pour tenir compte des nécessités de toutes les autres utilisations.

22. En distinguant les eaux qui forment une frontière de celles qui traversent une frontière, la définition de 1815 concentre cependant l'attention sur le lien qui existe entre les propriétés physiques de l'eau et les aspects quelque peu métaphysiques d'une limite tracée sur le papier. Bien qu'elle soit déterminée par référence à des aspects physiques — ligne de crête d'une chaîne de montagne, talweg d'un fleuve — ou signalée par des points de repère physiques tels qu'un mur ou une ligne de bornes en granit, une frontière n'en demeure pas moins une abstraction. A tel point de la montagne l'autorité de l'Etat A prend fin; elle est remplacée par les pouvoirs de l'Etat B. D'un côté de la borne de granit il est légal de fabriquer de la bière; de l'autre côté c'est illégal. De ce côté-ci du lac, il est criminel de répandre du pétrole dans l'eau; sur l'autre rive, ce ne l'est pas. Du côté de l'Etat A, il est interdit de faire baisser le niveau des eaux; du côté de l'Etat B, les prélèvements qui n'entraînent pas une diminution de plus de 30 centimètres sont autorisés.

23. Il existe une réelle différence selon que le point limite de l'autorité de l'Etat se trouve sur terre ou dans l'eau. Ce n'est pas la notion d'autorité qui diffère, mais son applicabilité aux phénomènes physiques. Un Etat A peut exiger, dans l'exercice de son autorité propre, que l'on ne fabrique pas de bière sur son territoire, et le fait qu'on en fabrique ou non dans l'Etat B ne modifie en rien la situation. Par contre, l'interdiction de déverser des hydrocarbures dans les eaux d'un lac situé de part et d'autre d'une frontière ne saurait avoir d'effet si l'Etat de la rive opposée n'empêche pas ces déversements; les propriétés physiques des liquides et les mouvements normaux de l'eau feront qu'une certaine quantité d'hydrocarbures franchira la frontière. L'interdiction d'abaisser le niveau d'un fleuve du côté de l'Etat A reste sans effet si les usagers de l'Etat B sont autorisés à prélever de l'eau jusqu'à concurrence d'une diminution d'une trentaine de centimètres du niveau mesuré du côté de l'Etat B. Le principe de la souveraineté n'empêchera pas le niveau de l'eau de baisser d'un côté du fleuve s'il baisse de l'autre.

24. On est ainsi amené à se demander si, en raison de la façon dont la souveraineté s'exerce sur les eaux, les utilisations des eaux frontières ne doivent pas être régies par un ensemble de règles différent de celui qui s'applique aux utilisations des eaux qui sont traversées, au lieu d'être partagées, par une frontière. La question est de savoir s'il faut partir de la notion d'une frontière de part et d'autre de laquelle s'exercent deux souverainetés égales mais opposées ou s'il faut tenir compte des caractéristiques physiques de l'eau sur laquelle des souverainetés différentes s'exercent à des moments différents.

25. Du point de vue des caractéristiques physiques de l'eau, quelle est la différence si, au lieu de tracer la ligne de démarcation intangible dans le sens de la longueur, on la trace d'une rive à l'autre, autrement dit si cette ligne segmente la voie d'eau au lieu de la diviser en deux zones égales? La voie d'eau traverse alors les territoires des Etats riverains successivement au lieu de le faire simultanément. Mais si un Etat situé en amont prélève de l'eau dans un

fleuve qui traverse son territoire et ne la remplace pas, la quantité d'eau qui traverse la frontière sera moindre et le niveau du fleuve sera plus bas dans l'Etat situé en aval. Le résultat final est une perte d'eau et ne diffère pas de celui qu'aurait un prélèvement effectué dans un fleuve frontière. Si, dans un Etat situé en amont, une usine déverse des hydrocarbures dans un cours d'eau et que ces hydrocarbures ne soient pas extraits ou éliminés avant d'atteindre la frontière, ils seront entraînés dans l'Etat situé en aval tout comme ils sont entraînés de l'autre côté dans un lac servant de frontière.

26. Pour ce qui est des effets essentiels sur la quantité et la qualité de l'eau, il importe assez peu, semble-t-il, que l'action ou l'inaction qui produit l'effet ait lieu dans un Etat situé en amont ou dans un Etat limitrophe. Les différences qui existent ont trait principalement au moment, au caractère certain et à l'ampleur du résultat. Des déchets organiques immergés dans un fleuve transnational assez loin en amont de la frontière peuvent être transformés sous l'action des bactéries avant d'atteindre celle-ci. Le même phénomène pourrait se produire dans un lac frontière vaste et tranquille, mais probablement pas dans un fleuve frontière. Toutefois ces différences de probabilités et de résultats ne modifient pas les conséquences physiques fondamentales du fait que l'eau douce est mobile et mouvante et constitue le plus universel des solvants — pour ne citer que trois de ses qualités susceptibles d'avoir des conséquences d'ordre juridique.

27. Ces rapports d'interdépendance seront-ils fondamentalement modifiés si les Etats intéressés à un problème hydrographique ne sont pas des Etats riverains adjacents situés le long d'une voie d'eau internationale, mais des Etats riverains du même cours d'eau qui n'ont entre eux aucune frontière commune? Le cours supérieur du Niger est situé dans la région du mont Loma près de la frontière entre la Sierra Leone et la Guinée, et le fleuve traverse le Mali et le Niger ainsi que des régions limitrophes du Bénin avant d'atteindre le Nigéria et de se jeter dans le golfe de Guinée. Si le Mali prélevait une quantité d'eau importante dans le Niger au profit du réseau fluvial du Sénégal, il resterait moins d'eau non seulement pour le Niger, Etat voisin du Mali, mais aussi pour le Bénin et le Nigéria. Pour revenir au sujet initial : les frontières politiques n'ont aucun rapport avec l'unité physique d'un réseau fluvial. Comme les rides qui s'étendent à la surface d'une mare où l'on jette un caillou, les effets physiques d'un prélèvement artificiel, ou de la pollution, ou d'un changement de débit, se propagent par et avec l'eau jusqu'à ce que les caractéristiques physiques de l'eau en provoquent la disparition.

28. Le bassin du Niger illustre parfaitement le fait que les aspects juridiques des utilisations d'une voie d'eau internationale soulèvent des questions qui vont au-delà des problèmes liés aux eaux frontières ou traversant des frontières. A Lokoja, dans le Nigéria, le Niger reçoit un de ses principaux affluents, la Bénoué, qui vient de la République-Unie du Cameroun et qui a lui-même des affluents importants nés au Tchad. Plus à l'ouest, la Sirba prend sa source en Haute-Volta et se jette dans le fleuve Niger à Haoussa, dans l'Etat du Niger. Il est clair que chacun de ces cours d'eau pourrait être lui-même considéré comme une voie d'eau internationale — et devrait l'être sans doute à cer-

taines fins. Mais il est non moins clair qu'une diversion de la Sirba en Haute-Volta pourrait avoir des effets au Nigéria et que certains types de pollution ayant leur origine au Tchad pourraient être charriés jusqu'au Nigéria par la Bénoué. De même, un effet persistant affectant la Bénoué au Tchad pourrait, en combinaison avec un effet persistant affectant la Sirba en Haute-Volta, avoir des effets composites au Nigéria, à Onitisha qui se trouve en amont du confluent du Niger et de la Bénoué.

29. Les problèmes de ce genre ne sont pas rares et, en raison des besoins de plus en plus vastes (dus aux augmentations considérables des populations, aux exigences toujours plus grandes de l'industrie et aux demandes pressantes créées par l'urbanisation) que doit satisfaire la quantité d'eau douce disponible, il est mathématiquement certain qu'ils se poseront dans tous les bassins fluviaux communs à plusieurs Etats.

30. Un ensemble de principes juridiques concernant l'utilisation des voies d'eau internationales qui ne viserait que l'eau douce dans le cas où elle traverse une certaine frontière internationale, ainsi que les fleuves, les lacs et les canaux constituant une frontière nationale, n'aurait pas une portée assez générale pour permettre de faire face aux problèmes complexes que pose un réseau fluvial commun à plusieurs Etats. Lorsqu'il s'agit de réseaux fluviaux situés entièrement dans le territoire de deux Etats, comme ceux qui font l'objet du Traité entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique sur les eaux limitrophes et les questions s'élevant entre le Canada et les Etats-Unis, de 1909³⁴, on peut assez valablement appliquer des variantes de la formule de 1815, analogues à celle qui a été utilisée dans le traité en question. Mais même dans le cas où les Etats ne sont qu'au nombre de deux, toutes les fois que des problèmes engendrés par la technologie moderne sont en cause, tels que le partage des résultats obtenus grâce à une régulation coordonnée du débit d'un fleuve en vue de la production hydro-électrique, c'est le fleuve tout entier qui doit être pris en considération. Le Traité relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia, signé entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique en 1961³⁵, illustre cette nécessité.

31. Une indication de grande importance pour le développement du droit international est le fait que les Etats ayant nouvellement accédé à l'indépendance, Etats en développement, ont reconnu qu'on ne saurait résoudre les problèmes qui se posent dans les bassins fluviaux communs à plusieurs Etats en appliquant une théorie adoptée par la Sainte-Alliance en 1815. Dans l'Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger, de 1963³⁶, les Etats signataires ont reconnu que la complexité des caractéristiques physiques du bassin en question exigeait une « étroite coopération » de tous les Etats riverains du fleuve et de ses affluents et sous-

³⁴ Pour le texte du traité, voir Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.4), p. 260 et suiv.

³⁵ Pour le texte du traité, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 542, p. 245.

³⁶ *Ibid.*, vol. 587, p. 9.

affluents en vue de « l'exploitation judicieuse des ressources du bassin du fleuve Niger »³⁷. Les articles suivants font partie du dispositif de l'Acte :

Article 2

L'exploitation du fleuve Niger, de ses affluents et sous-affluents est ouverte à chaque Etat riverain dans la portion du bassin du fleuve Niger se trouvant sur son territoire et dans le respect de sa souveraineté selon les principes définis dans le présent Acte et les modalités à déterminer dans les accords spéciaux qui pourront être conclus ultérieurement.

L'exploitation dudit fleuve, de ses affluents et sous-affluents s'entend au sens large et a trait notamment à la navigation, à son utilisation agricole et industrielle et à la collecte des produits de sa faune et de sa flore.

Article 3

La navigation sur le Niger, ses affluents et sous-affluents sera entièrement libre pour les navires marchands et de plaisance et pour le transport des marchandises et des voyageurs. Les navires et embarcations de toutes nations seront à tous égards traités sur un pied de parfaite égalité.

Article 4

Les Etats riverains s'engagent à établir une étroite coopération en ce qui concerne l'étude et l'exécution de tous projets susceptibles d'exercer une influence sensible sur certaines caractéristiques du régime du fleuve, de ses affluents et sous-affluents, sur leurs conditions de navigabilité, d'exploitation agricole et industrielle, sur l'état sanitaire des eaux, sur les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore³⁸.

32. L'Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger a été complété en novembre 1964 par l'Accord relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger³⁹; les attributions de la Commission sont définies comme suit à l'article 2 de l'Accord :

a) Elaborer les règlements communs permettant la pleine application des principes affirmés dans l'Acte de Niamey, et en assurer une application effective.

Les règlements communs et les décisions que prend la Commission ont force obligatoire, après approbation des Etats riverains dans un délai fixé par la Commission, tant dans les rapports des Etats entre eux qu'au regard de leur réglementation interne;

b) Maintenir la liaison entre les Etats riverains en vue de l'utilisation la plus efficace des ressources du bassin du Niger;

c) Rassembler, examiner et diffuser les données de base intéressant l'ensemble du bassin, examiner les projets présentés par les Etats riverains et recommander aux gouvernements des Etats riverains des programmes coordonnés d'études pour la mise en valeur et l'exploitation rationnelle des ressources du bassin;

d) Suivre l'exécution des études et des travaux intéressant le bassin et en tenir informés les Etats riverains au moins une fois par an, par l'exploitation des rapports systématiques et périodiques que ces Etats s'engagent à lui adresser;

e) Elaborer les règlements communs relatifs à toute forme de navigation sur le fleuve y compris le cabotage;

f) Etablir les règlements relatifs à son personnel et veiller à leur application;

g) Examiner les plaintes et contribuer à la solution des différends;

h) Veiller à l'application des prescriptions de l'Acte de Niamey et du présent Accord⁴⁰.

33. L'esprit éclairé qui anime ces deux accords consiste à reconnaître que ce qui se passe dans l'ensemble d'un bassin fluvial intéresse tous les riverains de ce bassin. Dans le même esprit que les neuf Etats du bassin du Niger, les quatre Etats africains du bassin du Sénégal ont adopté en 1963 la Convention relative à l'aménagement général du bassin du fleuve Sénégal⁴¹. Le préambule relève que l'aménagement coordonné du bassin du fleuve Sénégal en vue de l'exploitation rationnelle de ses diverses ressources offre les perspectives d'une coopération économique féconde. Cette convention a été suivie, en 1964, par la Convention relative au statut du fleuve Sénégal⁴², dont l'article 8 prévoit que les eaux qui se déversent dans le Sénégal seront soumises, à tous égards, au même régime que les fleuves ou lacs dont elles sont tributaires et dont l'article 11 prévoit ce qui suit :

ART. 11. — En complément des dispositions du titre I de la Convention du 26 juillet 1963 relative à l'aménagement général du bassin du fleuve Sénégal, le Comité inter-Etats aura notamment les attributions suivantes :

a) L'élaboration d'un règlement commun permettant la pleine application des principes affirmés dans la présente Convention.

Le règlement commun et les autres décisions que prend le Comité ont force obligatoire, après approbation des Etats intéressés tant dans les rapports des Etats entre eux qu'au regard de leur réglementation interne.

b) Il est chargé de veiller au respect du Règlement susvisé.

c) Le Comité rassemble les données de base intéressant l'ensemble du bassin du fleuve, prépare et soumet aux Gouvernements des Etats riverains des programmes coordonnés d'études et des travaux utiles pour la mise en valeur et l'exploitation rationnelle des ressources du fleuve Sénégal.

d) Il examine les projets élaborés par les Etats en vue d'aménager le fleuve tels qu'ils sont définis à l'article 3 du présent statut.

e) Il peut être chargé par un ou plusieurs Etats riverains de l'étude et de l'exécution de projets d'aménagements du fleuve.

f) Il informe les Etats riverains de tous projets ou problèmes concernant le développement du bassin du fleuve, harmonise les rapports entre Etats dans ce domaine, contribue à la solution des différends.

g) Le Comité peut formuler au nom des Etats riverains des demandes d'assistance financière et technique, bilatérales ou multilatérales, pour l'exécution des études et travaux d'aménagement du fleuve.

La gestion de l'assistance technique et financière ainsi obtenue pourra être confiée au Comité⁴³.

34. Les Convention et Statut relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad, de 1964⁴⁴, prennent également pour

³⁷ *Ibid.*, p. 22.

³⁸ Pour le texte de cette convention, voir *Journal officiel de la République du Sénégal*, Dakar, 20 février 1965, p. 171. Voir aussi *Revue juridique et politique — Indépendance et coopération*, Paris, XIX^e année, n° 2 (avril-juin 1965), p. 299.

³⁹ *Ibid.*, p. 302.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 304.

⁴¹ Pour les textes anglais et français de la convention et du statut, voir *Journal officiel de la République fédérale du Cameroun*, Yaoundé, 15 septembre 1964, 4^e année, n° 18, p. 1003 et suiv.

³⁷ *Ibid.*, p. 10.

³⁸ *Ibid.*, p. 12.

³⁹ *Ibid.*, p. 20.

point de départ la nécessité de traiter un réseau d'eau douce comme une unité. L'article 4 du Statut dispose ce qui suit :

Article 4. — L'exploitation du bassin du Tchad et en particulier l'utilisation des eaux superficielles et souterraines s'entendent au sens le plus large, et se réfèrent notamment aux besoins du développement domestique, industriel et agricole, et à la collecte des produits de sa faune et de sa flore⁴⁵.

35. L'article 5 du Statut énonce des principes fondamentaux d'utilisation des eaux :

Article 5. — Les Etats Membres s'engagent à s'abstenir de prendre, sans en saisir au préalable la Commission, toutes mesures susceptibles d'exercer une influence sensible tant sur l'importance des pertes d'eau que sur la forme de l'hydrogramme et du limigramme annuel et certaines autres caractéristiques du lac, sur leurs conditions d'exploitation par les autres Etats riverains, sur l'état sanitaire des eaux, ou sur les caractéristiques biologiques de la faune ou de la flore du bassin.

En particulier, les Etats Membres s'engagent à ne procéder sur la portion du bassin relevant de leur juridiction à aucun travail d'aménagement hydraulique ou d'aménagement de sol susceptible d'influencer sensiblement le régime des cours d'eau et des nappes du bassin, sans préavis suffisant et consultation préalable de la Commission, pourvu, cependant, que les Etats Membres conservent la liberté de mener à terme l'exécution des plans et projets en cours ou ceux qui seraient sur le point d'être lancés pendant une période de trois ans à compter de la signature de la présente Convention⁴⁶.

36. Les traités relatifs au Tchad, au Niger et au Sénégal mentionnés ci-dessus sont les exemples les plus remarquables de la reconnaissance internationale de l'interdépendance des diverses parties d'un bassin fluvial, mais ce ne sont pas les seuls exemples. Dans le Traité du bassin du Río de la Plata, de 1969⁴⁷, les cinq Etats sud-américains riverains s'engagent, selon l'article premier, à unir leurs efforts en vue de favoriser la mise en valeur et l'intégration physique harmonieuses du bassin du Río de la Plata et des zones où ses effets se font sentir de manière immédiatement perceptible. Sont appelés à être favorisés notamment :

- a) Les progrès et l'aide en matière de navigation;
- b) L'utilisation rationnelle des ressources en eau, en particulier par la régularisation des cours d'eau et une réglementation équitable de leurs diverses utilisations;
- c) La conservation et le développement de la flore et de la faune;
- d) L'amélioration des liaisons routières, ferroviaires, fluviales, aériennes, électriques et de télécommunication;
- e) L'aménagement régional moyennant l'encouragement et l'installation d'industries intéressant le développement du bassin;
- f) Le développement économique des régions frontalières;
- g) La coopération mutuelle dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la lutte contre les maladies;
- h) Les autres projets d'intérêt commun, notamment ceux qui ont trait à l'inventaire, à l'évaluation et à l'exploitation des ressources naturelles de la région;
- i) L'exploration complète du bassin du Río de la Plata⁴⁸.

37. La Déclaration d'Asunción sur l'utilisation des cours d'eau internationaux, qui fait l'objet de la résolution n° 25 adoptée dans le cadre de l'Acte d'Asunción relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux, en juin 1971, par les ministres des affaires étrangères des pays riverains du Río de la Plata à leur quatrième réunion⁴⁹, vise à « prendre acte des points fondamentaux sur lesquels on est déjà parvenu à un accord⁵⁰ ». Comme le relève le Brésil dans ses observations⁵¹, la Déclaration établit, dans ses paragraphes 1 et 2, une distinction entre les eaux frontières et les « cours d'eau internationaux successifs ». Le texte de ces paragraphes est le suivant :

1. Dans les cours d'eau internationaux contigus, qui relèvent simultanément de la souveraineté des deux Etats, un accord bilatéral préalable doit être conclu entre les Etats riverains avant qu'aucune utilisation soit faite des eaux.

2. Dans les cours d'eau internationaux successifs, qui ne relèvent pas simultanément de la souveraineté des deux Etats, chaque Etat peut utiliser les eaux conformément à ses besoins, à condition qu'il ne cause de préjudice notable à aucun autre Etat du bassin⁵².

38. La distinction qui est faite dans ces deux paragraphes n'est pas contraire à l'idée qu'en formulant des règles concernant un fleuve international il faut tenir compte de l'unité hydrographique. Au stade actuel, il serait prématuré d'examiner la teneur des principes juridiques énoncés dans les deux paragraphes en question. Toutefois, le fait qu'une règle soit déclarée applicable à des eaux frontières et une autre à des fleuves internationaux successifs ne fait que tenir compte de ce qui a été signalé précédemment. Alors que, qu'il s'agisse de frontières « verticales » ou de frontières « horizontales », tout ce qui affecte le volume, la qualité ou le débit moyen de l'eau produit de part et d'autre de ces frontières des résultats du même ordre, il existe des différences quant au degré de certitude, au nombre et à la chronologie de ces résultats. Il se pourrait fort bien que ces différences justifient l'application d'une réglementation plus restrictive aux eaux frontières qu'aux cours d'eau successifs. Cette question est de toute évidence l'une des plus importantes et des plus difficiles que la CDI ait à traiter.

39. Le paragraphe 2 de la Déclaration d'Asunción, néanmoins, en autorisant chaque Etat à utiliser les eaux conformément à ses besoins « à condition qu'il ne cause de préjudice notable à aucun autre Etat du bassin » fait très clairement comprendre que ce principe s'applique d'un bout à l'autre du bassin du Río de la Plata, quelle que soit la situation géographique particulière d'un Etat dans les limites de ce bassin, que l'utilisation des eaux concerne un affluent ou un sous-affluent, et que le « préjudice notable » soit causé par un Etat adjacent ou non adjacent. Les principes énoncés aux paragraphes 1 et 2 de la Déclaration sont conformes à la reconnaissance de l'unité hydrologique du bassin.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 1005.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 875, n° 12550. Pour le texte original en espagnol, voir Organisation des Etats américains, *Ríos y lagos internacionales (utilizaciones agrícolas e industriales)*, 4^e éd. rev. (OEA/Ser.I/VI, CIJ-75 rev.2), Washington (D.C.), p. 167 et suiv.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 167 et 168.

⁴⁹ Pour le texte de l'acte et de la déclaration, voir *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 355 à 357, doc. A/CN.4/274, par. 326.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 356, Acte d'Asunción, résolution n° 25.

⁵¹ Voir ci-dessus p. 162, doc. A/CN.4/294 et Add.1, sect. II, question A, Brésil.

⁵² *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 356, doc. A/CN.4/274, par. 326, Acte d'Asunción, résolution n° 25.

40. Cela est confirmé par les conditions énoncées aux paragraphes 3 et 4 :

3. En ce qui concerne l'échange de données hydrologiques et météorologiques :

a) Les données traitées seront diffusées et échangées systématiquement au moyen de publications;

b) Les données non traitées, qu'elles se présentent sous la forme d'observations, de mesures d'instruments ou de graphiques, seront échangées ou fournies à la discrétion des pays intéressés.

4. Les Etats s'efforceront dans toute la mesure possible d'échanger graduellement les résultats cartographiques et hydrographiques des mesures qu'ils effectueront dans le bassin du Río de la Plata afin de faciliter la détermination des caractéristiques du régime du fleuve⁵³.

41. En mai 1968, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a proclamé la Charte européenne de l'eau adoptée en mai 1967⁵⁴, qui énonce 12 principes. Cet ensemble de principes, mûrement pesés, offre une excellente base d'élaboration d'un ensemble de règles sur les utilisations de l'eau douce. Les principes les plus importants, aux fins du présent document, sont les principes I, II, VI, VII, VIII, XI et XII, dont le texte est le suivant :

I. — *Il n'y a pas de vie sans eau. C'est un bien précieux, indispensable à toutes les activités humaines.*

L'eau tombe de l'atmosphère sur la terre où elle arrive principalement sous forme de pluie ou de neige. Ruisseaux, fleuves, lacs, glaciers sont ses grandes voies d'écoulement vers les océans. Au cours de son voyage, elle est retenue par le sol, par la végétation, par les animaux. Elle fait retour à l'atmosphère principalement par évaporation et par transpiration végétale. L'eau est pour l'homme, les animaux et les plantes un élément de première nécessité.

En effet, l'eau constitue les deux tiers du poids de l'homme et jusqu'aux neuf dixièmes du poids des végétaux.

Elle est indispensable à l'homme comme boisson et aliment, pour son hygiène et comme source d'énergie, matière première de production, voie de transport et support des activités récréatives qu'exige de plus en plus la vie moderne.

II. — *Les ressources en eaux douces ne sont pas inépuisables. Il est indispensable de les préserver, de les contrôler et, si possible, de les accroître.*

Par suite de l'explosion démographique et de l'augmentation rapide des besoins de l'agriculture et de l'industrie modernes, les ressources en eau font l'objet d'une demande croissante. On ne parviendra ni à la satisfaire, ni à élever les niveaux de vie si chacun de nous n'apprend pas à considérer l'eau comme une denrée précieuse, qu'il faut préserver et utiliser rationnellement.

VI. — *Le maintien d'un couvert végétal approprié, de préférence forestier, est essentiel pour la conservation des ressources en eau.*

Il est nécessaire de maintenir le couvert végétal, de préférence forestier, et, chaque fois qu'il a disparu, de le reconstituer aussi rapidement que possible.

Sauvegarder la forêt est un facteur de grande importance pour la stabilisation des bassins de drainage et de leur régime hydrologique. Les forêts sont d'ailleurs utiles autant pour leur valeur économique que comme lieu de récréation.

VII. — *Les ressources en eau doivent faire l'objet d'un inventaire.*

L'eau douce utilisable représente moins de 1% de la quantité d'eau de notre planète et elle y est très inégalement répartie.

Il est indispensable de connaître les ressources en eaux de surface et souterraines, compte tenu du cycle de l'eau, de sa qualité et de son utilisation.

Par inventaire, on entendra le relevé et l'évaluation quantitative des ressources en eau.

VIII. — *La bonne gestion de l'eau doit faire l'objet d'un plan arrêté par les autorités compétentes.*

L'eau est une ressource précieuse qui nécessite une gestion rationnelle suivant un plan qui concilie à la fois les besoins à court et à long terme.

Une véritable politique s'impose dans le domaine des ressources en eau, qui réclame de nombreux aménagements en vue de sa conservation, de sa régularisation et de sa distribution. En outre, le maintien de la qualité et de la quantité de l'eau demande le développement et le perfectionnement des techniques d'utilisation, de recyclage et d'épuration.

XI. — *La gestion des ressources en eau devrait s'inscrire dans le cadre du bassin naturel plutôt que dans celui des frontières administratives et politiques.*

Les eaux qui s'écoulent à la surface suivent les plus grandes pentes et convergent pour former des cours d'eau. Un fleuve avec ses affluents peut se comparer à un arbre extrêmement ramifié qui dessert un territoire appelé bassin.

Il convient de tenir compte du fait que, dans les limites d'un bassin, toutes les utilisations des eaux de surface et des eaux profondes sont interdépendantes, et il est souhaitable que leur gestion le soit également.

XII. — *L'eau n'a pas de frontières. C'est une ressource commune qui nécessite une coopération internationale.*

Les problèmes internationaux que peuvent poser les utilisations de l'eau devraient être résolus d'un commun accord entre les Etats, en vue de sauvegarder l'eau tant en qualité qu'en quantité⁵⁵.

C'est là un exposé succinct, mais convaincant, des obligations que, par sa nature même, l'eau douce impose inéluctablement aux Etats et à leur gestion des bassins fluviaux internationaux.

42. C'est un fait de la vie internationale que les Etats sont plus disposés à appuyer une ligne d'action lorsqu'elle est consacrée par une charte considérée comme une déclaration d'intention politique que lorsqu'elle est énoncée dans un traité qui oblige effectivement à prendre des mesures au lieu de manifester des positions. La CDI a pour tâche d'élaborer un projet d'articles susceptible d'être adopté sous la forme d'un traité. En conséquence, il lui faut tenir compte de la réaction probable des Etats à ses propositions. Si un nombre important d'Etats reculent devant l'idée d'utiliser la notion de bassin hydrographique comme point de départ de l'élaboration d'un ensemble de règles sur les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation — cette notion étant à leur avis trop générale —, le point de départ devient assez précaire. Si, pour de nombreux Etats, les limitations que l'Acte final du Congrès de Vienne, de 1815, impose aux eaux frontalières et aux eaux transnationales sont inacceptables — parce qu'elles méconnaissent l'unité hydrologique d'un système d'eau douce — la formule traditionnelle est un choix contestable quand il s'agit de déterminer la base des études de la CDI.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Pour le texte de la charte, *ibid.*, p. 379 et 380, doc. A/CN.4/274, par. 373.

⁵⁵ *Ibid.*

43. Le fait qu'un nombre relativement peu élevé d'Etats aient répondu au questionnaire de la CDI accroît encore la difficulté de déterminer la portée de l'étude due aux divergences de positions. La situation n'est pas rendue plus claire par un renvoi au débat de la Sixième Commission qui, d'une façon générale, ne s'est pas livrée à une analyse des différents aspects du questionnaire.

44. Il paraît opportun de se tourner vers la pratique récente des Etats — pour autant qu'on la connaisse — pour rechercher une solution. Ainsi qu'il vient d'être signalé, les principales conventions multilatérales qui traitent des utilisations du Niger, du Río de la Plata et du Sénégal, ainsi que les instruments ultérieurs qui donnent effet à ces conventions, définissent leur champ d'application en partant du bassin fluvial. Dans ces traités, ce terme désigne non seulement le cours principal du fleuve mais aussi l'ensemble des rivières, ruisseaux et autres cours d'eau qui alimentent ce bras principal. Comme il est précisé dans le préambule et dans les articles 2, 3 et 4 de l'Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger, le bassin englobe les affluents et sous-affluents du fleuve⁶⁶. La notion de bassin fluvial n'est pas aussi large que celle du bassin de drainage, du moins au sens où ce dernier terme est utilisé à l'article II des Règles d'Helsinki, qui se réfère à un « réseau hydrographique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines, aboutissant en un point commun⁶⁷ ». Toutefois, la notion de « bassin fluvial international », qui reconnaît l'unité hydrologique, permet de tenir compte des caractéristiques physiques de l'eau et admet la possibilité de relations mutuelles de cause à effet dans le réseau fluvial tout entier.

45. Les autres questions posées dans le questionnaire ne suscitent pas de réactions nettement divergentes. On a vu que, dans les réponses des gouvernements, un certain nombre de suggestions ont été faites afin de compléter le plan suggéré à la question D concernant les utilisations de l'eau douce; les gouvernements ont été largement d'accord pour estimer qu'il convenait d'inclure dans l'étude la lutte contre les inondations et les problèmes d'érosion ainsi que les problèmes de sédimentation. Le sentiment général a été que la CDI doit étudier les effets réciproques des utilisations de l'eau douce aux fins de la navigation et des autres utilisations.

⁶⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 587, p. 10 et 12.

⁶⁷ *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 396, doc. A/CN.4/274, par. 405.

46. A la question de savoir si le problème de la pollution devait être envisagé dans la première phase des travaux (question H), les Etats ont répondu en préconisant soit que les utilisations soient traitées en premier, soit que les utilisations et le problème de la pollution soient abordés simultanément. Pour la Pologne :

Il semble donc artificiel de séparer la question de la protection de l'eau contre la pollution de celle des utilisations des eaux autres que la navigation qui sont, en fait, à l'origine d'une pollution. C'est pourquoi le problème de la pollution de l'eau devrait être examiné en même temps que sa cause, à savoir les utilisations domestiques, agricoles et commerciales de l'eau⁶⁸.

La Pologne, tout comme d'autres Etats, ne voit pas d'inconvénient à ce que la CDI porte son attention au début sur les aspects de la pollution, si tel semble être le plan de travail le plus approprié. Compte tenu toutefois des avis exprimés par une majorité d'Etats, il conviendrait que la CDI se concentre au départ sur les utilisations et étudie les aspects particuliers de la pollution par rapport à des utilisations spécifiques comme le réchauffement de l'eau lié à la production d'énergie atomique ou les effets des engrais chimiques sur la vie aquatique.

47. La dernière question (question I) était de savoir s'il convenait de créer un comité d'experts chargé d'aider la CDI dans ses travaux. Alors que de l'avis général il y avait lieu de prévoir la création d'un tel comité s'il était tenu pour essentiel, un certain nombre d'Etats ont jugé prématuré de prendre finalement position sur ce point dès le début des travaux de la CDI en la matière. Comme mesure provisoire, le Rapporteur spécial a consulté une douzaine d'organismes des Nations Unies qui s'occupent de tel ou tel aspect des aménagements fluviaux. Ils ont été priés d'indiquer s'ils seraient disposés à aider la CDI en lui fournissant les données techniques faute desquelles elle ne serait pas en mesure d'élaborer un ensemble solide et applicable de règles juridiques. Leur réaction a été très positive.

48. Il ne subsiste donc qu'une seule question importante qui, au stade actuel, appelle une décision de la CDI pour permettre l'avancement des travaux : il s'agit de la portée même de ces travaux.

49. A cet égard, il est recommandé à la CDI de partir du principe que sa tâche est de formuler des principes et des règles juridiques concernant les utilisations des bassins fluviaux internationaux à des fins autres que la navigation.

⁶⁸ Voir ci-dessus p. 190, doc. A/CN.4/294 et Add.1, sect. II, question H, Pologne, par. 1.