Document:-
A/CN.4/332 and Corr.1 and Add.1

Deuxième rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, par M. Stephen M. Schwebel, 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:-
1980, vol. II(1

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

Copyright © Nations Unies

DOCUMENT A/CN.4/332 et Add.1

Deuxième rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, par M. Stephen M. Schwebel, rapporteur spécial

[*Original : anglais*]
[*24 avril et 22 mai 1980*]

TABLE DES MATIÈRES

		Pages
Liste des abréviations		156
Chapitres	*Paragraphes*	
I. ETAT DES TRAVAUX SUR LE SUJET	1-31	156
A. Premier rapport du Rapporteur spécial	1-5	156
B. Observations des membres de la Commission sur le premier rapport du Rapporteur spécial	6-10	157
C. Observations des membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale sur la question	11-26	157
1. Un accord-cadre	11-18	157
2. Des principes généraux ou des principes particuliers ?	19-26	158
D. Avantages qu'il y aurait à commencer par élaborer des principes généraux	27-31	159
II. RÉEXAMEN DES PROJETS D'ARTICLE SOUMIS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS SON PREMIER RAPPORT	32-139	160
A. Portée du sujet	32-51	160
1. Faut-il définir l'expression « voie d'eau internationale » ?	32-39	160
2. Utilisation de l'eau des voies d'eau	40-45	161
3. Problèmes liés à l'utilisation de l'eau	46-48	162
4. Autres problèmes de définition	49-51	163
B. Projets d'article	52-139	163
1. Projet d'article 1er : Champ d'application des présents articles	52	163
2. Le « réseau » de voies d'eau internationales	53-58	163
3. Projet d'article 2 : Etats du réseau	59-63	164
4. Projet d'article 3 : Expressions employées	64	165
5. Un traité-cadre complété par des accords de réseau	65-68	165
6. Projet d'article 4 : Accords de réseau	69-72	166
7. Les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*	73-80	166
8. Les affaires de la *Compétence en matière de pêcheries*	81-85	168
9. L'*Affaire du lac Lanoux*	86-89	169
10. Projet de principes de conduite concernant les ressources naturelles partagées	90	169
11. Caractère conditionnel de l'obligation de négocier	91-93	170
12. Accords relatifs à des sous-réseaux	94-102	171
13. Les parties aux accords de réseau	103-104	172
14. Projet d'article 5 : Parties à la négociation et à la conclusion des accords de réseau	105-114	172
15. « De manière sensible »	115-123	173
16. Collecte et échange de renseignements	124-129	174
17. Projet d'article 6 : Collecte et échange de renseignements	130-139	175
III. PRINCIPES GÉNÉRAUX : L'EAU, RESSOURCE NATURELLE PARTAGÉE	140-239	176
A. Introduction	140	176
B. L'eau, ressource naturelle partagée par excellence	141	176
C. Projet d'article 7 : Ressource naturelle partagée	142	177

	Paragraphes	Pages
D. Acceptation par la communauté internationale de la notion de ressources naturelles partagées	143-185	177
1. Charte des droits et devoirs économiques des Etats	144-148	177
2. Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau	149-152	178
3. Coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats	153-155	179
4. Projet de principes de conduite concernant les ressources naturelles partagées	156-185	180
E. Partage de la ressource naturelle que constitue la navigation	186-214	185
1. *Affaire de l'Oder*	187-193	185
2. Décret français de 1792	194-197	186
3. Convention de Barcelone sur les voies d'eau navigables	198-203	187
4. Conventions relatives à des voies d'eau navigables	204-211	188
5. Règles d'Helsinki	212-214	190
F. Partage des eaux frontière	215-239	191

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CDI	Commission du droit international
CIJ	Cour internationale de Justice
C.I.J. Recueil	CIJ, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*
CPJI	Cour permanente de justice internationale
C.P.J.I., série A	CPJI, *Recueil des arrêts*
C.P.J.I., série A/B	CPJI, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs*
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ILA	International Law Association
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SDN	Société des Nations

CHAPITRE PREMIER

Etat des travaux sur le sujet

A. — Premier rapport du Rapporteur spécial

1. Le Rapporteur spécial a soumis à la Commission du droit international, à sa trente et unième session, un premier rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation [1]. Il commençait par y examiner, dans le chapitre premier, les caractéristiques physiques peu communes de l'eau, le plus commun des composés chimiques. La nature du cycle hydrologique, la capacité limitée que possède l'eau de s'épurer elle-même et les facteurs déterminant le volume de l'eau et l'écoulement de l'eau y étaient aussi examinés afin de voir quelles étaient les caractéristiques et les limites physiques dont il y avait lieu de tenir compte pour que les principes juridiques applicables à l'utilisation de l'eau ne soient pas sans effet.

2. Dans le chapitre II, le Rapporteur spécial abordait la question épineuse de la portée que devrait avoir une étude des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Il y indiquait que, si l'on voulait qu'il y ait concordance entre les lois physiques auxquelles obéit l'eau et les règles juridiques devant régir l'utilisation de l'eau douce, il fallait prendre le bassin hydrographique comme unité pour la formulation de ces dernières. Il constatait toutefois qu'il existait des divergences de vues entre les Etats sur ce point fondamental — la portée de l'étude — et que pour nombre d'Etats, accepter la notion de bassin hydrographique irait au-delà de ce qui devait être accepté pour le moment. De l'avis de ces derniers, il fallait s'en tenir à des notions antérieures, par exemple à la définition que l'Acte final du Congrès de Vienne (1815) [2] donnait des fleuves internationaux aux fins de la seule navigation, et les appliquer de façon générale. Les discussions qui avaient eu lieu lors de sessions antérieures de la CDI et de la Sixième Commission de l'Assemblée générale au sujet des voies d'eau internationales avaient montré la fermeté avec laquelle chacun tenait à ces opinions divergentes. Le Rapporteur spécial avait donc suggéré dans son rapport que l'on s'efforce d'élaborer des articles autant qu'il était possible de le faire sans chercher à donner d'abord

[1] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 151, doc. A/CN.4/320.

[2] 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.

une définition de l'expression « voie d'eau internationale ».

3. Dans le chapitre III de son rapport, le Rapporteur spécial examinait la grande diversité des voies d'eau. Il parvenait à la conclusion qu'il fallait aborder les problèmes liés aux voies d'eau selon une méthode qui permette d'élaborer des principes généralement applicables dans un cadre suffisamment souple pour qu'ils puissent être adaptés aux aspects propres à telle ou telle voie d'eau en particulier. Il proposait donc, dans le chapitre III, une série d'articles sur des « accords d'utilisation ». Un accord d'utilisation serait applicable à une voie d'eau particulière et tous les Etats qui contribuent à alimenter cette voie d'eau ou qui en utilisent les eaux pourraient devenir parties à l'accord, qu'ils soient ou non parties au projet d'articles qu'il est question que la Commission élabore.

4. Le chapitre IV du rapport contenait une série de projets d'article prévoyant la collecte et l'échange de données relatives au niveau des eaux des voies d'eau internationales, à la vitesse moyenne de leur courant et aux prélèvements d'eau douce dans ces voies d'eau. Les règles régissant la collecte et l'échange de données relatives à la qualité de l'eau, pour leur part, seraient fixées dans les accords d'utilisation.

5. En présentant son premier rapport à la Commission, le Rapporteur spécial a souligné que les articles proposés n'étaient pas destinés à être adoptés par la Commission, mais qu'ils étaient soumis à titre d'essai, comme sujet de réflexion — pour montrer quelle était la méthodologie qu'il était proposé de suivre pour chercher à résoudre certains des problèmes posés par ce sujet extrêmement complexe et savoir ce que la Commission pensait de cette manière d'aborder la question.

B. — Observations des membres de la Commission sur le premier rapport du Rapporteur spécial

6. Au lieu d'examiner les articles proposés en vue de les adopter, de les modifier ou de les rejeter, la Commission a procédé à une discussion générale sur les propositions qui avaient été faites.

7. Les déclarations des membres de la Commission ont montré que l'idée, avancée par le Rapporteur spécial, d'une « convention-cadre » qui « énoncerait, à titre supplétif, les principes généraux du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales autres que la navigation », était largement appuyée. Une telle convention serait complétée par des accords « d'utilisation » ou « de réseau », par lesquels les Etats riverains d'une voie d'eau particulière arrêteraient en détail les dispositions, droits et obligations applicables aux utilisations de la voie d'eau en question [3].

8. De nombreuses questions ont été posées au sujet de la manière d'élaborer ces principes ainsi qu'au sujet du sens et de la portée des expressions « accord d'utilisation » et « Etat usager » et il a été demandé si le terme « usager » suffisait à couvrir les diverses situations qui pouvaient exister [4].

9. Quelques membres de la Commission se sont déclarés partisans de formuler des principes qui régissent des utilisations particulières comme l'irrigation, la production d'énergie hydroélectrique et la consommation domestique. D'autres ont proposé que soit élaboré « un ensemble de normes et de règles applicables à toutes les catégories d'utilisation de ces voies d'eau [5] ». Quelques-uns ont dit qu'ils doutaient que le sujet soit mûr pour la codification [6].

10. En conclusion du débat, le Rapporteur spécial a dit que la Commission pourrait, dans un deuxième temps, étudier l'un des quatre aspects suivants du sujet :

a) principes régissant des utilisations particulières;

b) règles relatives à certains usages abusifs de l'eau et à certains effets des utilisations de l'eau, tels que la pollution;

c) principes généraux applicables aux utilisations de l'eau;

d) arrangements institutionnels nécessaires à une coopération internationale dans le domaine des voies d'eau internationales [7].

Il ne s'est pas dégagé de consensus, à la Commission, en faveur de l'une ou l'autre de ces orientations. Le débat a surtout porté sur les principes relatifs aux utilisations particulières et sur les principes applicables aux utilisations de l'eau en général [8].

C. — Observations des membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale sur la question

1. Un accord-cadre

11. Au cours de l'examen, par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, du rapport de la CDI sur sa trente et unième session, la question des voies d'eau internationales a fait l'objet de nombreuses observations. Près de 45 pays ont exprimé leur opinion sur divers aspects de la question. Ils ont, en général, appuyé la proposition tendant à ce que la Commission élabore une série d'articles, qui serviraient de cadre juridique à la négociation de traités devant régir l'utilisation de l'eau de voies d'eau particulières par les Etats riverains. Aucun pays ne s'est expressément déclaré contre cette proposition, mais quelques-uns ont exprimé l'opinion qu'il serait prématuré d'y donner suite tant que le droit régissant les voies d'eau internationales n'aurait pas été davantage développé [9].

---

[3] *Annuaire... 1979*, vol. II (2e partie), p. 188, doc. A/34/10, par. 134.

[4] Voir p. ex. les déclarations de M. Riphagen (*ibid.*, vol. I, p. 111, 1554e séance, par. 45) et de M. Jagota (*ibid.*, p. 116, 1555e séance, par. 25 à 27).

[5] *Ibid.*, vol. II (2e partie), p. 186, doc. A/34/10, par. 125.

[6] *Ibid.*, par. 133.

[7] *Ibid.*, par. 145.

[8] *Ibid.*, par. 146.

[9] Voir p. ex. la déclaration du représentant de la Turquie (*Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 51e séance, par. 49 et 50; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif).

12. Vingt-trois pays ont appuyé sans réserve l'idée de l'élaboration d'un accord-cadre et quatre l'ont approuvée avec certaines réserves.

13. Parmi les premiers se trouvait le Venezuela, dont le représentant, parlant au nom des Etats signataires du Pacte andin [10], a mentionné le Traité du bassin du Rio de la Plata (Brasilia, 23 avril 1969) [11]. Il a notamment appelé l'attention sur l'article VI, qui prévoit que les parties pourront conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux en vue d'atteindre les objectifs généraux du développement de ce bassin fluvial [12].

14. Le représentant de la Jordanie a jugé très « intéressante » l'idée d'un accord-cadre qui serait complété par des accords d'utilisation, mais il a exprimé l'opinion que la « convention-cadre » envisagée « ne devrait pas présenter un caractère trop général qui irait à l'encontre de ce qui doit être certainement un des objectifs du processus de codification, à savoir l'uniformité du droit applicable ». Des raisons politiques, a-t-il dit, pourraient empêcher que des accords bilatéraux concernant les voies d'eau soient conclus [13].

15. Le représentant du Bangladesh a estimé que la Commission devrait « développer » et « codifier » « les principes pertinents du droit international », « mettre au point des procédures d'application » et « [...] développer [...] ces principes en veillant à accorder un traitement égal aux Etats riverains d'amont et d'aval ». Il a déclaré que sa délégation était « fermement partisane de formuler des règles de droit générales et universelles, relatives aux usages à des fins autres que la navigation des voies d'eau internationales » qui « énoncent clairement des droits et des obligations » [14].

16. Le représentant de l'Uruguay s'est déclaré en faveur de l'idée d'un accord-cadre, mais il lui a semblé que le projet d'article 5 limitait « le droit des Etats de conclure des accords bilatéraux en dehors du cadre de la convention envisagée ». Il a relevé aussi que le projet d'article 6 semblait « donner plus de poids aux accords multilatéraux généraux qu'aux accords bilatéraux ou multilatéraux particuliers, ce qui est contraire aux principes reconnus du droit international » [15].

17. Les Etats qui n'ont pris position ni pour ni contre l'idée d'un accord-cadre à compléter par des accords particuliers applicables à des voies d'eau internationales déterminées se sont néanmoins montrés favorablement disposés à ce que la Commission poursuive ses travaux dans ce sens. Par exemple, le représentant du Canada a pris « note avec intérêt de la proposition visant à élaborer une convention-cadre qui poserait des règles d'application générale. Ainsi, il serait possible d'adopter des arrangements régionaux qui, tout en étant soumis au régime général, pourraient s'adapter aux exigences de chaque cas [16] ».

18. La majorité des membres de la Sixième Commission ayant été en faveur de l'élaboration d'une série de projets d'articles qui pourraient constituer un « traité-cadre », il est proposé à la Commission de procéder à l'examen et à la rédaction des articles qui pourraient servir de base à l'adoption d'un tel traité.

2. Des principes généraux ou des principes particuliers ?

19. Toutefois, avant d'élaborer des articles, il faut décider sur quels aspects de l'utilisation de l'eau douce doivent porter en premier lieu les travaux de la Commission. Là encore, le débat que la Sixième Commission a consacré à la question donne d'intéressantes indications.

20. Des quatre possibilités suggérées par le Rapporteur spécial à l'issue du débat consacré à la question par la CDI à sa trente et unième session [17], ni les règles générales relatives à certains usages abusifs de l'eau, ni les arrangements institutionnels nécessaires à la coopération internationale n'ont reçu d'appui à la Sixième Commission. Plusieurs représentants ont bien dit qu'il faudrait mettre en place une organisation d'un type quelconque pour s'occuper des problèmes communs aux Etats riverains, mais aucun n'a proposé de donner une priorité quelconque aux arrangements institutionnels.

21. En ce qui concerne la pollution des voies d'eau internationales, le représentant de la Finlande a déclaré qu'il n'y avait pas lieu de donner la priorité à cette question puisque plusieurs organisations et organismes internationaux s'employaient déjà à élaborer des projets sur la protection de l'environnement, y compris la lutte contre la pollution des eaux [18]. Le représentant de la Bulgarie a déclaré que les règles générales qu'élaborerait la Commission pourraient traiter en particulier de l'environnement aquatique, mais il n'a pas proposé que les règles y relatives soient les premières à être prévues [19]. Des opinions analogues ont été exprimées par le représentant de l'Egypte [20]. Le représentant de l'Ethiopie a déclaré qu'il ne serait pas opportun que la Commission étudie le problème de la pollution [21].

22. Restent les deux autres modes d'approche proposés : la rédaction d'articles énonçant des principes applicables

[10] Accord de Carthagène (Accord d'intégration sous-régionale [Pacte andin]) [Bogotá, 26 mai 1969]; Etats signataires : Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela. Voir American Association of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. VIII, n° 5, septembre 1969, p. 910.

[11] A paraître dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 875. Voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 322, doc. A/CN.4/274, par. 60 à 64.

[12] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 44e séance, par. 18; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[13] *Ibid.*, 51e séance, par. 57; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[14] *Ibid.*, 50e séance, par. 34 et 35; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[15] *Ibid.*, par. 52; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[16] *Ibid.*, 41e séance, par. 25; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[17] Voir ci-dessus par. 10.

[18] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 41e séance, par. 18; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[19] *Ibid.*, 46e séance, par. 62; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[20] *Ibid.*, 51e séance, par. 27; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[21] *Ibid.*, 43e séance, par. 21; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

à des utilisations particulières de l'eau comme l'irrigation, la production d'énergie hydroélectrique et la production industrielle, ou bien la rédaction d'articles énonçant des principes applicables à l'utilisation de l'eau douce en général.

23. L'élaboration d'un ensemble de principes généraux a été très largement appuyée par les représentants qui ont formulé des observations sur cet aspect du sujet à la Sixième Commission. Environ vingt-six pays se sont déclarés favorables à ce que la Commission mette au point des principes généraux relatifs à l'utilisation de l'eau des voies d'eau internationales. Dans la grande majorité des cas, cette prise de position n'excluait pas que la Commission prévoie des principes qui puissent être appliqués à des utilisations particulières. Le représentant de l'Argentine, par exemple, a dit que le projet devrait « se présenter sous forme de conventions renfermant un petit nombre de principes très généraux, dont les utilisateurs des voies d'eau pourraient s'inspirer pour conclure des accords dans des cas particuliers [22] ». Le représentant du Niger a déclaré que sa délégation était en faveur de « l'élaboration d'un code de conduite auquel les Etats qui veulent conclure des accords régionaux pourraient se référer [23] ». Le représentant de l'Espagne a « souscrit à l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle ce qu'il faut, c'est un ensemble d'articles qui poseront les principes devant régir les utilisations des voies d'eau internationales en des termes suffisamment généraux pour pouvoir s'appliquer à toutes les voies d'eau internationales, tout en offrant le moyen d'adapter ces articles pour tenir compte de la singularité de telle ou telle voie d'eau [24] ».

24. Les représentants de quelques pays ont abordé directement la question. Le représentant de l'Iraq a déclaré :

> Il est souhaitable d'établir un ensemble de normes et de règles applicables à toutes les catégories d'utilisation des voies d'eau internationales plutôt que de formuler des règles qui soient fondées uniquement sur l'examen de leurs différentes utilisations. Il est en effet logique d'énoncer d'abord des règles générales d'où peuvent ensuite être tirées les règles particulières applicables à une utilisation déterminée [25].

25. Le représentant de l'Inde a avancé une opinion différente. La Commission, a-t-il dit, « devrait accorder la priorité à l'élaboration d'articles sur les utilisations des voies d'eau internationales à des fins particulières autres que la navigation [26] ». Pour sa part, la représentante du Danemark a exprimé l'espoir que les travaux de la Commission aboutiraient « à l'élaboration d'une convention-cadre regroupant les règles de caractère général, convention qui pourrait être complétée par des règles spéciales concernant les diverses voies d'eau... » [27]. Le représentant de la France s'est prononcé pour la formulation de règles générales, et il a ajouté :

> En outre, si de telles règles couvraient des utilisations particulières de l'eau de ces voies internationales, elles ne devraient avoir qu'un caractère supplétif. Ainsi, l'idée émise par le Rapporteur spécial d'envisager que des « accords d'utilisation » puissent compléter une convention générale paraît-elle prometteuse [28].

Le représentant de la Bulgarie a appuyé l'idée de l'élaboration de règles générales, mais il n'a pas exclu « l'établissement, à partir de principes et de règles généraux, de dispositions particulières qui pourraient s'appliquer aux réseaux fluviaux internationaux lorsqu'il existe des conditions particulières, ou particulières à une région [29] ».

26. Il est ressorti du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission que la CDI devrait commencer par élaborer une série de principes juridiques qui seraient généralement applicables à l'utilisation de l'eau des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Telle était, de l'avis de la grande majorité des représentants, la meilleure manière de procéder, encore qu'aucun ne se soit nettement opposé à ce que la Commission élabore plutôt des principes relatifs à des utilisations particulières. Mais les opinions exprimées à la Sixième Commission sont suffisamment concordantes pour avoir du poids, et il y a lieu d'en tenir dûment compte dans la décision relative à la manière de procéder. En même temps, la Commission devrait chercher à voir s'il y a des raisons justifiant qu'elle fasse porter ses travaux sur des utilisations particulières plutôt que sur les utilisations de l'eau en général.

D. — Avantages qu'il y aurait à commencer par élaborer des principes généraux

27. L'élaboration de principes et de règles liés à des utilisations particulières présente un avantage évident. Les principes peuvent être définis dans un contexte précis — les exigences de l'irrigation, par exemple — et il est possible de juger du contenu de tout principe en ayant une connaissance assez précise de ses conséquences et de la relation qui existe entre lui et d'autres principes et règles connexes. Tel serait le cas, par exemple, d'un principe prévoyant que tout Etat riverain qui construit un barrage ou autre ouvrage régulateur sur une voie d'eau internationale dans laquelle vit une population de poissons présentant une importance économique doit le faire de façon à assurer la conservation du stock de poissons. L'application de cette règle à un cours d'eau où il est envisagé de construire un barrage en aval de lieux où se reproduisent les saumons exigerait que soient mis en place des dispositifs tels que des échelles pour permettre aux poissons de parvenir à leurs lieux de reproduction et pour faire en sorte que la nouvelle génération de poissons puisse regagner la mer.

28. Un principe général applicable à toutes les utilisations de l'eau est forcément plus abstrait et ses conséquences sont moins prévisibles que cela n'est le cas d'une règle expressément conçue pour répondre à une conséquence donnée d'une utilisation particulière. On

[22] *Ibid.*, 46e séance, par. 54; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.
[23] *Ibid.*, par. 32; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.
[24] *Ibid.*, 44e séance, par. 8; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.
[25] *Ibid.*, 38e séance, par. 45; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.
[26] *Ibid.*, 51e séance, par. 65; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.
[27] *Ibid.*, 48e séance, par. 3; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.
[28] *Ibid.*, par. 16; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.
[29] *Ibid.*, 46e séance, par. 62; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

trouve, dans la clause principale de la résolution sur l'utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation) que l'Institut de droit international a adoptée en septembre 1961 à sa session de Salzbourg, un exemple de texte rédigé en termes très généraux, comme suit :

Article 2

Tout Etat a le droit d'utiliser les eaux qui traversent ou bordent son territoire, sous réserve des limitations imposées par le droit international et notamment de celles résultant des dispositions qui suivent.

Ce droit a pour limite le droit d'utilisation des autres Etats intéressés au même cours d'eau ou bassin hydrographique [30].

29. La principale règle juridique exprimée est que les droits d'un Etat sont limités par les droits des autres Etats. C'est un postulat du droit international si fondamental qu'il en est incontestable. Les autres articles de la résolution traitent des procédures à suivre pour le règlement des différends. Ces dispositions sont utiles et permettent de mieux voir comment les droits d'utilisation peuvent être exercés, mais elles ne précisent pas quels sont ces droits ni quels sont les principes à appliquer lorsqu'il y a conflit d'utilisation.

30. L'élaboration d'un ensemble de règles régissant des utilisations particulières pourrait servir de base à l'élaboration ultérieure de principes généraux, qui prévoiraient les solutions pratiques à apporter aux conflits d'utilisations. Toutefois, cette méthode a ses inconvénients. Elle pourrait amener la Commission à se perdre dans des discussions sur des points de détail difficiles à régler en l'absence d'une règle générale applicable. De plus, commencer par adopter des articles énonçant des règles généralement applicables à l'utilisation des voies d'eau a l'avantage de faire connaître aux membres de la Commission le contexte général dans lequel des règles plus détaillées pourront être développées. Il est normal que les membres de la Commission hésitent à adopter une règle régissant des activités particulières sans savoir comment elle s'agence dans un ensemble. C'est ce sentiment que sir Francis Vallat a exprimé à la trente et unième session de la CDI dans ses observations sur les travaux futurs en matière de voies d'eau internationales :

[...] il importe que la Commission ne soit pas invitée à se prononcer sur des articles isolés et puisse situer les articles dans une perspective d'ensemble. Sir Francis espère que le Rapporteur spécial sera en mesure d'élargir cette perspective en temps utile pour la prochaine session de la Commission [31].

31. Bien qu'on ne puisse encore dire avec certitude quelle est la meilleure manière d'organiser les travaux sur le sujet, il y a donc de bonnes raisons de remettre à plus tard l'élaboration de règles applicables à des utilisations particulières et d'opter pour une étude des principes généraux de droit qui pourraient être adoptés en tant que projets d'articles d'un traité devant régir les utilisations de l'eau des voies d'eau internationales. C'est donc sur cette base que le Rapporteur spécial, fort de l'appui général que cette manière de faire avait reçu à la Sixième Commission, a entrepris la présente étude.

[30] *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1961, Bâle, vol. 49, t. II, 1962, p. 370. Voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 216, doc. A/5409, par. 1076.

[31] *Annuaire... 1979*, vol. I, p. 117, 1555e séance, par. 34.

CHAPITRE II

Réexamen des projets d'article soumis par le Rapporteur spécial dans son premier rapport

A. — Portée du sujet

1. FAUT-IL DÉFINIR L'EXPRESSION « VOIE D'EAU INTERNATIONALE » ?

32. Avant de passer à l'examen des principes généraux régissant l'utilisation de l'eau des voies d'eau internationales, la Commission devrait réexaminer les articles qui lui ont été soumis comme base de discussion à sa trente et unième session. Ces articles ont fait l'objet, tant à la CDI qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, de nombreuses observations, qui tendaient aussi bien à les approuver qu'à les désapprouver, en particulier en ce qui concerne certains détails de certaines des propositions. Mais il a été généralement reconnu qu'il était nécessaire d'avoir des dispositions qui fixeraient le champ d'application des projets d'article, définiraient la relation entre les travaux de la Commission et les accords concernant des voies d'eau particulières, et porteraient sur la collecte et l'échange de renseignements essentiels.

33. Les débats qui ont eu lieu à la CDI et à la Sixième Commission ont confirmé la divergence d'opinions entre les tenants de la notion de fleuves contigus et de fleuves successifs contenue dans l'Acte final du Congrès de Vienne [32] et les partisans d'une notion plus large, comme celle du bassin fluvial, du bassin de drainage ou du bassin hydrographique. La question est amplement exposée dans le rapport qui a été soumis à la CDI en 1976 par l'ancien Rapporteur spécial, M. Kearney [33], et dans le premier rapport de l'actuel Rapporteur spécial [34]. Il était proposé dans ce dernier d'adopter un article 1er

[32] Voir ci-dessus par. 2 et note 2.

[33] *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 194, doc. A/CN.4/295.

[34] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 161 et suiv., doc. A/CN.4/320, par. 37 et suiv.

donnant, comme hypothèse de travail, une définition du champ d'application des articles [35] qui permettrait d'attendre, pour prendre cette décision fondamentale, que les clauses de fond du projet d'articles aient été, au moins en partie, élaborées.

34. Une opinion exprimée — et c'est un élément nouveau — tant à la CDI qu'à la Sixième Commission est que le champ d'application des articles devrait être fixé sans attendre. A la CDI, M. Njenga s'est demandé si la décision de remettre à plus tard la définition d'une voie d'eau internationale était bien judicieuse : « [du] fait que le contenu même des règles dépendra de la définition qui sera donnée des voies d'eau internationales », a-t-il dit, « il est indispensable que la Commission examine cette question le plus tôt possible [36] ». M. Thiam a lui aussi exprimé l'opinion que la Commission devait définir ce qu'elle entendait par « voies d'eau » [37].

35. A la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le représentant de la France a dit :

> La question de la définition de l'expression « voie d'eau internationale » ne devrait pas paralyser les travaux [de la Commission], néanmoins il ne faut pas que la solution de ce problème soit différée trop longtemps, car elle conditionne le champ d'application, voire le contenu même de la codification en cours sur ce thème [38].

Le représentant du Kenya a exprimé très fermement l'opinion

> que la Commission devrait étudier sans plus attendre la définition de l'expression « voie d'eau internationale ». Pour déterminer s'il leur sera possible d'accepter les projets d'articles formulés, il est de la plus extrême importance pour les gouvernements qu'ils sachent si les articles s'appliquent aux rivières successives ou contiguës ou à des bassins hydrographiques, ce qui correspond à un concept plus vaste [39].

Le représentant du Niger a estimé que la Commission avait bien fait de ne pas définir l'expression « voie d'eau internationale » mais, a-t-il dit, « des précisions s'imposent aujourd'hui », il faut faire un choix ; « cependant, la délégation nigérienne ne pense pas que le choix d'une conception plutôt que d'une autre s'impose pour l'ensemble du projet d'articles ; il doit se faire pour chaque article donné [40] ».

36. Le représentant de l'Union soviétique a estimé qu'il n'était pas possible de remettre l'adoption d'une définition à plus tard, et il a proposé que l'expression « voie d'eau internationale » s'entende « des eaux s'écoulant suivant un certain cours [41] ». Le représentant du Japon a estimé, au contraire, qu'il fallait « remettre à plus tard la recherche d'une définition des voies d'eau internationales [42] ». Le représentant de l'Inde a dit que « la CDI pourrait s'occuper à un stade ultérieur de la définition des voies d'eau internationales, dont elle pourrait peut-être faire une clause facultative [43] ». Les autres représentants qui ont abordé le sujet n'ont rien dit de précis sur le moment où la décision devrait intervenir, et ils sont probablement disposés à s'en remettre à la discrétion de la Commission.

37. On ne peut nier qu'il soit juste de dire que la définition de l'expression « voie d'eau internationale » a une influence directe sur le contenu des principes que la Commission pourrait adopter. S'il ne s'agissait que d'une question de forme, il n'y aurait pas eu un tel débat, à la CDI et à l'Assemblée générale, autour des éléments constitutifs de la définition. Le sens qui sera donné à l'expression « voie d'eau internationale » aura nécessairement une incidence sur les intérêts des Etats, et ceux-ci ont donc une bonne raison de vouloir savoir quels seront les principaux effets de l'adoption d'une solution plutôt que d'une autre. Mais, vu les difficultés qu'il y a à s'entendre sur une définition, la Commission a décidé en 1976 qu'il n'y avait pas lieu d'étudier dès le début des travaux la question de la définition de l'expression « voie d'eau internationale » [44].

38. Lorsqu'il a rédigé son premier rapport, le Rapporteur spécial s'est donc efforcé de ne pas faire de propositions qui auraient penché en faveur de l'adoption d'une définition. Les projets d'article 1er et d'article 2 [45], qu'il a proposés pour montrer le genre de disposition représentant le minimum indispensable dont la Commission avait besoin pour pouvoir aller de l'avant en l'absence d'une définition de l'expression « voie d'eau internationale », ont néanmoins fait l'objet de critiques, tant à la CDI qu'à la Sixième Commission, au motif qu'ils allaient au-delà des attributions de la Commission.

39. Les critiques formulées à l'encontre de l'article 1er visaient essentiellement le paragraphe 1, qui était libellé comme suit :

> Les présents articles s'appliquent aux utilisations de l'eau des voies d'eau internationales et aux problèmes qui y sont liés, tels que la lutte contre les inondations, l'érosion, la sédimentation et l'intrusion d'eau salée.

2. Utilisation de l'eau des voies d'eau

40. Une des objections qui a été formulée était que la Commission n'avait pas à s'occuper des utilisations de l'eau des voies d'eau internationales, mais seulement des utilisations des voies d'eau. On voit mal quel est l'intérêt de faire une distinction entre l'utilisation d'une voie d'eau et l'utilisation de son eau.

41. A la CDI, pour tenter d'expliquer cette distinction, il a été donné comme exemple d'utilisation des voies d'eau autre que l'utilisation de l'eau : la navigation, le flottage du bois et la production d'énergie [46]. Or, chacune de ces activités suppose l'utilisation de l'eau et a toujours

[35] *Ibid.*, p. 152, par. 2.

[36] *Ibid.*, vol. I, p. 120, 1556e séance, par. 23.

[37] *Ibid.*, p. 232, 1578e séance, par. 6.

[38] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 48e séance, par. 16; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[39] *Ibid.*, 43e séance, par. 6; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[40] *Ibid.*, 46e séance, par. 34; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[41] *Ibid.*, 42e séance, par. 13; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[42] *Ibid.*, par. 5; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[43] *Ibid.*, 51e séance, par. 65; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[44] *Annuaire... 1976*, vol. II (2e partie), p. 149, doc. A/31/10, par. 164.

[45] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 152, doc. A/CN.4/320, par. 2.

[46] *Ibid.*, vol. I, p. 229, 1577e séance, par. 15.

été considérée ainsi. Le dénominateur commun est — à condition de donner à la production d'énergie un sens très restrictif — que l'utilisation a lieu « entre les rives » de la voie d'eau ou, dans le cas des réservoirs de moulins, par exemple, à ses abords immédiats. Une telle définition exclurait toutes les utilisations pour lesquelles il faut dériver ou prélever l'eau d'une voie d'eau, dont de nombreuses installations hydroélectriques. Seraient exclues pratiquement toutes les utilisations de l'eau aux fins de l'irrigation et autres fins agricoles, aux fins de la production d'énergie nucléaire et de la production d'énergie à partir de combustibles fossiles, aux fins d'activités industrielles, de construction, d'extraction, etc., et aux fins de la consommation domestique et urbaine. Ce sont essentiellement les utilisations aux fins de la navigation qui se limitent souvent en grande partie à une activité « sur » la voie d'eau (mis à part les écluses et canaux et les ouvrages d'accumulation par pompage et de régularisation installés sur les affluents), mais la Commission n'est pas chargée de s'occuper des utilisations qui concernent essentiellement la navigation.

42. Ces utilisations multiples qu'exclurait une définition aussi restrictive étaient expressément mentionnées dans le plan proposé pour les utilisations de l'eau douce qui faisait partie du questionnaire élaboré par la Commission à l'intention des Etats en 1974 et approuvé par l'Assemblée générale, en vue de sa soumission aux Etats, dans sa résolution 3315 (XXIX), du 14 décembre 1974. Aucun pays, dans sa réponse, n'a proposé d'exclure ces utilisations, et bon nombre d'entre eux ont proposé d'y ajouter des utilisations qui font appel à l'utilisation d'eau prélevée dans les cours d'eau[47]. D'autres réponses ont encore été reçues d'Etats qui ont appuyé le plan proposé dans le questionnaire. Le débat qui a eu lieu à l'Assemblée générale et les résolutions que celle-ci a adoptées au sujet des travaux de la CDI ont été fondés sur l'hypothèse que le projet d'articles porterait sur les utilisations qu'il a été récemment proposé d'exclure.

43. Il est indiqué au paragraphe 61 du premier rapport du Rapporteur spécial que l'expression « utilisations de l'eau des voies d'eau internationales » a été adoptée dans le projet d'article 1er de préférence à l'expression « utilisations des voies d'eau internationales », qui figurait dans la résolution 2669 (XXV) de l'Assemblée générale, et que cette modification est une simple question d'accent et n'est pas considérée comme ayant un caractère fondamental. Une précision sur la raison de cette modification est brièvement apportée au paragraphe 62 du rapport, où il est dit que la mention de *l'eau*, « met en relief le fait que c'est l'eau qui joue le rôle central et déterminant dans l'élaboration du projet d'articles [...] ».

44. Toutefois, vu l'interprétation très restrictive qui a été donnée de l'expression « utilisations des voies d'eau internationales », il importe de décider quelle est l'expression qui doit être utilisée dans l'article 1er. Il paraît essentiel d'utiliser l'expression « utilisations de l'eau des voies d'eau internationales » pour éviter tout différend et toute confusion au sujet des utilisations dont s'occupe la Commission.

45. Pour la même raison, il importe aussi que la Commission adopte un libellé approprié pour l'article 1er à sa trente-deuxième session. Peut-être est-il possible, au moins pour la présente session, de remettre à plus tard le choix entre la notion de bassin hydrographique et la formule de l'Acte final du Congrès de Vienne[48], mais il n'est pas raisonnable d'entreprendre les travaux sur une base si peu structurée que les membres de la Commission ne sauront pas s'ils se réfèrent à des utilisations comme l'irrigation ou l'utilisation à des fins domestiques en dépit du fait que l'étude de ces utilisations a été acceptée dès le début des travaux de la Commission et appuyée par une majorité écrasante de pays.

3. Problèmes liés à l'utilisation de l'eau

46. Une deuxième objection qui a été formulée à l'encontre du paragraphe 1 de l'article 1er montre en fait combien il est nécessaire d'adopter cet article. Quelques représentants à la Sixième Commission ont trouvé à redire au dernier membre de phrase du paragraphe, qui dit : « [...] et aux problèmes qui y sont liés, tels que la lutte contre les inondations, l'érosion, la sédimentation et l'intrusion d'eau salée ». Le représentant de la RSS de Biélorussie a dit que le projet portait « [...] sur des sujets qui n'ont aucun rapport avec la question à l'étude — comme la lutte contre les inondations et l'érosion[49] ». Le représentant de l'Union soviétique a dit : « [...] des problèmes comme la lutte contre les inondations, l'érosion et la sédimentation, qui se posent indépendamment de l'utilisation des voies d'eau, ne rentrent pas dans le champ du sujet[50] ».

47. Dans le questionnaire rédigé par la Commission en 1974, il était demandé, à la question F : « La Commission devrait-elle étendre son étude à la lutte contre les inondations et aux problèmes d'érosion ? ». Pratiquement tous les Etats qui ont répondu à cette question ont été d'accord pour dire que la Commission devrait étudier ces sujets[51]. Plusieurs pays ont suggéré, comme autres sujets, la sédimentation et l'intrusion d'eau salée, dans les réponses au questionnaire comme lors du débat à la Sixième Commission[52]. Dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-huitième session, il est dit que la lutte contre les inondations, les problèmes d'érosion et la sédimentation doivent figurer parmi les sujets étudiés[53]. Comme le Rapporteur spécial l'a clairement indiqué dans son premier rapport, l'intrusion

[47] Voir l'analyse des réponses des gouvernements au questionnaire de la Commission : *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 155 et 177 à 183, doc. A/CN.4/294 et Add.1, questions D et E.

[48] Voir ci-dessus par. 2 et note 2.

[49] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 44e séance, par. 25; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[50] *Ibid.*, 42e séance, par. 13; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[51] *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 184 et 185, doc. A/CN.4/294 et Add.1.

[52] Voir p. ex. les réponses des Pays-Bas et de la Pologne (*ibid.*, p. 185).

[53] *Ibid.*, vol. II (2e partie), p. 149, doc. A/31/10, par. 166.

d'eau salée a été ajoutée parce qu'il s'agit d'un problème analogue ayant une incidence sur l'utilisation de l'eau douce [54].

48. Il y a lieu de noter aussi qu'à la trente et unième session de la Commission l'idée a été avancée « qu'il serait périlleux d'étendre l'étude aux lacs, quand bien même il existe des lacs communicants [...] [55] ». Si l'expression « voie d'eau internationale » est à interpréter dans un sens aussi restrictif, elle ne se prête pas à la rédaction d'articles par la Commission. Exclure les lacs (et les canaux) amènerait à se demander sérieusement quelle est la relation entre le projet d'articles et d'importantes voies d'eau internationales. Le lac Tchad, le lac Léman, les Grands Lacs américano-canadiens et le lac Titicaca sont au nombre de ceux qui viennent à l'esprit.

4. Autres problèmes de définition

49. D'autres questions de définition découlent des objections qui ont été formulées à la CDI et à la Sixième Commission à l'encontre de l'expression « Etat usager », qui est définie dans le projet d'article 2 figurant dans le premier rapport du Rapporteur spécial comme « un Etat qui contribue à alimenter une voie d'eau internationale et qui en utilise les eaux ».

50. A la CDI, M. Njenga s'est demandé si les deux éléments de la définition — « contribue à alimenter » et « utilise » — devaient ou non s'entendre cumulativement [56]. Il a fait valoir que « l'Egypte, par exemple, ne contribue pas à l'alimentation du Nil, mais [...] n'en utilise pas moins les eaux ». M. Ouchakov a considéré que l'article 2 était fondé sur la notion de « bassin de drainage international » [57]. La même opinion a été exprimée à la Sixième Commission par le représentant du Brésil [58] et par celui de l'Union soviétique [59].

51. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial indique, à propos des projets d'article 2 (Etats usagers), d'article 3 (Accords d'utilisation) et d'article 4 (Définitions) [60], que ces articles sont proposés « sans préjuger la question de savoir si c'est le fleuve, le réseau fluvial ou le bassin de drainage qui est en cause [61] ». Il précise bien que les projets d'article soumis ne répondent pas à la question de savoir si les eaux d'une voie d'eau internationale comprennent les eaux souterraines aussi bien que les eaux de surface et si les affluents sont compris [62].

[54] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 167, doc. A/CN.4/320, par. 58.

[55] *Ibid.*, vol. I, p. 229, 1577e séance, par. 14.

[56] *Ibid.*, p. 121, 1556e séance, par. 26.

[57] *Ibid.*, p. 120, par. 17.

[58] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 45e séance, par. 30; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[59] *Ibid.*, 42e séance, par. 14; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[60] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 152, doc. A/CN.4/320, par. 2.

[61] *Ibid.*, p. 177, par. 91.

[62] *Ibid.*, p. 166, par. 55.

B. — Projets d'article

1. Projet d'article 1er (Champ d'application des présents articles)

52. Il convient de revoir l'article 1er et l'article 2 figurant dans le premier rapport [63] en vue de les adapter, pour autant qu'il y a lieu de le faire, aux problèmes qui viennent d'être examinés. Il est indispensable d'adopter une formule qui indique clairement qu'une voie d'eau internationale ne doit pas être considérée simplement comme « un canal naturel dans lequel s'écoule de l'eau » — comme l'a dit en termes imagés le représentant de la Thaïlande à la Sixième Commission [64] —, pour éviter de retomber constamment dans des discussions sur le point de savoir quelles sont les utilisations de l'eau à prendre en considération et si les lacs (et les canaux) sont inclus dans l'étude. De l'avis du Rapporteur spécial, il suffirait pour cela d'employer, au paragraphe 1 de l'article 1er, l'expression « réseaux de voies d'eau internationales ». Ce serait la seule modification matérielle apportée au projet d'article proposé, qui se lirait alors comme suit :

Article premier. — Champ d'application des présents articles

1. Les présents articles s'appliquent aux utilisations de l'eau des réseaux de voies d'eau internationales et aux problèmes liés aux réseaux de voies d'eau internationales, tels que la lutte contre les inondations, l'érosion, la sédimentation et l'intrusion d'eau salée.

2. Les présents articles embrassent l'utilisation de l'eau des voies d'eau internationales aux fins de la navigation dans la mesure où les dispositions desdits articles régissant d'autres utilisations ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle.

2. Le « réseau » de voies d'eau internationales

53. Le mot « réseau » est fréquemment utilisé à propos des fleuves. Par exemple, le Traité de Versailles prévoit dans son article 331 :

Article 331

Sont déclarés internationaux :

l'Elbe (Labe) depuis le confluent de la Vltava (Moldau), et la Vltava (Moldau) depuis Prague;
l'Oder (Odra) depuis le confluent de l'Oppa;
le Niemen (Russstrom-Memel-Niemen) depuis Grodno;
le Danube depuis Ulm;

et toute partie navigable de ces réseaux fluviaux servant naturellement d'accès à la mer à plus d'un Etat, [...] ainsi que les canaux latéraux et chenaux qui seraient établis, soit pour doubler ou améliorer des sections naturellement navigables desdits réseaux fluviaux, soit pour réunir deux sections naturellement navigables du même cours d'eau.

[...] [65].

[63] *Ibid.*, p. 152, par. 2.

[64] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 40e séance, par. 50; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[65] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 610.

54. Les termes « réseaux fluviaux » apparaissent dans le Traité de Versailles à plusieurs autres reprises, par exemple à l'article 362, qui mentionne, à propos de l'extension de la juridiction de la Commission centrale du Rhin, « [...] tous autres éléments du réseau fluvial rhénan, qui pourraient être compris dans la Convention générale prévue à l'article 338 ci-dessus [66] ».

55. L'expression « réseau fluvial » est employée aussi dans la Convention établissant le statut définitif du Danube (Paris, 1921), dont l'article 1 prévoit la liberté de navigation sur le cours navigable du Danube et sur « tout le réseau fluvial internationalisé ». L'article 2 prévoit :

> Le réseau fluvial internationalisé mentionné à l'article précédent est composé de :
>
> la Morava et la Thaya dans la partie de leur cours constituant la frontière entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie;
> la Drave depuis Barcs;
> la Tisza depuis l'embouchure du Szamos;
> le Maros depuis Arad;
>
> les canaux latéraux ou chenaux qui seraient établis [...] [67].

L'expression « réseau fluvial » se retrouve dans d'autres traités multilatéraux relatifs à la liberté de la navigation sur les fleuves européens.

56. Dans les principes juridiques régissant l'utilisation des fleuves et lacs internationaux qu'elle a adoptés à sa dixième Conférence, tenue au mois de novembre 1957 à Buenos Aires, l'Association interaméricaine des avocats utilise le terme « réseau » en modifiant la définition donnée à Vienne en 1815. Sa décision se lit comme suit :

> [...] les principes généraux énoncés ci-après, qui font partie du droit international actuel, sont applicables à tout cours d'eau ou tout réseau de fleuves ou de lacs (eaux non maritimes) qui traverse ou sépare les territoires de deux ou plusieurs Etats (ledit réseau étant ci-après dénommé « bassin hydrographique international ») [68].

57. L'expression « réseaux fluviaux » apparaît aussi dans des ouvrages savants fondamentaux. Voici, par exemple, ce qu'écrit H. S. Smith : « L'étude de la pratique mène irrésistiblement à la conclusion qu'il est impossible d'énoncer une règle générale quelconque quant à la priorité des intérêts sur tous les réseaux fluviaux [69] ». On la trouve dans la pratique des Etats, par exemple dans le mémoire, publié par le Département d'Etat des Etats-Unis au cours de négociations menées avec le Canada au sujet du fleuve Columbia, sur les aspects juridiques de l'utilisation des réseaux d'eaux internationales [70]. Elle est largement employée dans les écrits scientifiques et techniques et communément utilisée dans les descriptions et analyses hydrographiques. La citation suivante en est un exemple :

> Tous les réseaux fluviaux semblent être essentiellement organisés de la même manière. Le réseau fluvial est dynamique, en ce sens que certaines de ses parties bougent et peuvent produire des effets et être cause de changements. Le grandes similitudes qui existent entre des fleuves se trouvant dans des cadres différents témoignent non seulement d'une certaine unité mais aussi d'une étonnante organisation des réseaux fluviaux. Ceci est dû en partie à un équilibre délicat entre les forces d'érosion et les forces de résistance. La façon dont un cours d'eau creuse son lit dans le sol d'une vallée, en usant l'une des berges et en créant un champ d'inondation presque plat sur l'autre tout en conservant une section transversale de forme et de taille analogues, est un autre aspect de l'équilibre dynamique qui semble caractériser de nombreux réseaux fluviaux [...] [71].

58. Ces exemples de l'utilisation du mot « réseau » appliqué aux voies d'eau, aux fleuves, ou aux eaux internationales, montrent qu'il s'agit d'un terme qui pourrait être utilement employé sans empêcher que soient par la suite adoptées soit la notion de bassin de drainage, soit une définition plus limitée de ce qu'est une voie d'eau internationale. De plus, il ne peut être utilisé à l'appui de l'idée qu'une voie d'eau doit être considérée comme une simple conduite; c'est plus que cela. L'expression « réseau de voies d'eau internationales » est une expression qui fournit une base de travail neutre permettant d'élaborer des principes généraux fondamentaux applicables à l'utilisation de l'eau des voies d'eau internationales. Ce que recouvre l'expression « réseau de voies d'eau internationales » est certes encore imprécis pour le moment, mais, vu les considérations exposées plus haut, c'est plutôt une qualité.

3. Projet d'article 2 (Etats du réseau)

59. Les objections qui ont été formulées à l'encontre de l'article 2 tel que le Rapporteur spécial l'a proposé dans son premier rapport font apparaître toute l'utilité de l'expression « réseau de voies d'eau internationales ». Au lieu des deux conditions — contribution à l'alimentation d'une voie d'eau et utilisation de ses eaux — qui ont fait l'objet de critiques, il est proposé de libeller l'article comme suit :

Article 2. — Etats du réseau

Aux fins des présents articles, on entend par « Etat du réseau » tout Etat dont le territoire est traversé par des eaux d'un réseau de voies d'eau internationales.

60. La condition fixée dans le projet d'article est une condition de caractère géographique, qu'il est plus simple d'énoncer et d'appliquer qu'une condition fondée sur la contribution à l'alimentation de la voie d'eau et l'utilisation de ses eaux. Ce sont des faits concrets qui servent de critère. La simple observation permet dans la grande majorité des cas de déterminer le fait essentiel : savoir si le territoire d'un Etat donné est traversé par des eaux d'un réseau de voies d'eau internationales.

---

[66] *Ibid.*, p. 627.

[67] SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVI, p. 176.

[68] Inter-American Bar Association, *Proceedings of the Tenth Conference held at Buenos Aires from 14 to 21 November 1957*, Buenos Aires, 1958, vol. 1, p. 246. Voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 223, doc. A/5409, par. 1092 [tr. du Secrétariat].

[69] H. S. Smith, *The Economic Uses of International Rivers*, Londres, King, 1931, p. 143 [tr. du Secrétariat].

[70] Etats-Unis d'Amérique, Congress, Senate, Memorandum of the State Department : « Legal aspects of the use of systems of international waters with reference to the Columbia-Kootenay river system under customary international law and the Treaty of 1909 », Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1958 (85th Congress, 2nd session, Senate, doc. nº 118), p. 89.

[71] W. C. Walton, *The World of Water*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1970, p. 212 et 213 [tr. du Secrétariat].

61. La formulation proposée diffère de celle de l'article III des Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux [72], qui définit un « Etat du bassin » comme étant « un Etat dont le territoire comprend une partie d'un bassin de drainage international ». Le fait que l'expression « bassin de drainage » soit définie avec précision à l'article II des Règles d'Helsinki donne à la définition la référence hydrographique qui fait actuellement défaut pour les projets d'article envisagés. En outre, mentionner le passage de l'eau par le territoire de l'Etat du réseau sert à rappeler l'unité hydrographique de la voie d'eau.

62. Le libellé proposé ne vise pas à déterminer la question de savoir si un Etat à partir du territoire duquel des eaux souterraines pénètrent dans un réseau de voies d'eau internationales est ou non un « Etat du réseau ». Le mot « écoulement », dans son sens habituel, semblerait exclure les eaux souterraines, qui se meuvent généralement sous forme d'infiltration à travers des matériaux perméables. Le terme « écoulement » est néanmoins utilisé dans un sens technique à propos des eaux souterraines. Par exemple, on appelle « écoulement laminaire » le mouvement de l'eau dans les interstices saturés des rochers perméables bien que, dans des conditions normales, il ne représente généralement pas plus, en moyenne, d'un mètre par jour et parfois même par an [73]. Il ne pourra être décidé si un Etat qui n'apporte que des eaux souterraines à un réseau de voies d'eau est ou n'est pas un Etat du réseau que lorsqu'il aura été décidé : *a*) si la notion de bassin de drainage doit finalement être retenue comme mesure du champ d'application du projet d'articles; ou, *b*) sinon, s'il y a lieu d'inclure des dispositions relatives aux eaux souterraines dans le projet d'articles, et, dans l'affirmative, lesquelles.

63. Des dispositions de cette nature répondent à la suggestion qui a été faite par le représentant de l'Inde à la Sixième Commission lorsqu'il a dit : « Etant donné que les principales questions relevant des articles intéressent également les affluents et les nappes d'eau souterraines, on pourrait libeller ces articles de façon qu'ils s'appliquent aussi à ces derniers [74] ». Régler de cette manière les problèmes qui se posent au sujet du champ d'application des articles donnerait aussi satisfaction aux représentants qui ont dit qu'il était essentiel que les dispositions définissant le champ d'application des articles soient aussi claires que possible.

4. Projet d'article 3 (Expressions employées)

64. En attendant que cette décision soit prise, il serait utile d'appeler l'attention des Etats sur le fait qu'une question fondamentale reste en suspens, dans les projets d'article mêmes, et d'indiquer quels en sont les principaux éléments. Le Rapporteur spécial propose à cette fin un projet d'article 3 consacré aux expressions employées, qui ne contiendra pas de dispositions de fond, pour le moment au moins, mais se bornera à exposer la question pendante. Ce projet d'article est libellé comme suit :

Article 3. — Expressions employées

[*A rédiger ultérieurement.*]

[Comme il a été décidé de laisser provisoirement en suspens la question du champ d'application du projet d'articles, le présent article n'a pas pour objet de donner la définition des expressions employées dans ce dernier. Les opinions divergent sur le point de savoir s'il y a lieu de considérer qu'un réseau de voies d'eau internationales comprend :

a) uniquement les eaux frontière et le cours principal des voies d'eau qui franchissent des frontières; ou bien

b) les bassins fluviaux, affluents compris, qu'ils se trouvent ou non entièrement dans les limites territoriales d'un Etat du réseau; ou bien

c) les bassins de drainage, c'est-à-dire toutes les eaux, qu'elles soient de surface ou souterraines, se trouvant dans les limites géographiques d'une aire d'alimentation, qui coulent vers un même point; ou bien

d) une combinaison des éléments précédents.

En attendant qu'une décision ait été prise à ce sujet, seules seront définies les expressions sur lesquelles l'absence de décision est sans incidence.]

5. Un traité-cadre complété par des accords de réseau

65. Au chapitre III de son premier rapport, le Rapporteur spécial a montré que les voies d'eau étaient très différentes les unes des autres et qu'il était, par conséquent, difficile de rédiger des principes généraux qui puissent s'appliquer uniformément aux diverses voies d'eau de par le monde. Il a fait valoir que, pour être mise en valeur au maximum, chaque voie d'eau internationale a besoin d'un régime adapté à ses conditions particulières, qui doit faire l'objet d'un accord international. Il a rappelé que l'histoire montre qu'il est difficile de parvenir à des accords satisfaisants sur l'utilisation des eaux de voies d'eau internationales particulières en l'absence de principes juridiques généralement acceptés régissant les utilisations de ces eaux. Il a proposé, comme solution, d'élaborer un traité-cadre, qui fournirait le contexte juridique dans lequel les Etats intéressés seraient à même de conclure des traités concernant des voies d'eau particulières [75].

66. Cette proposition a été favorablement accueillie par la grande majorité des pays qui ont formulé des observations à son sujet à la Sixième Commission. Les

[72] ILA, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966)*, Londres, 1967, p. 478 à 533. Voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 396 et suiv., doc. A/CN.4/274, quatrième partie, sect. C, sous-sect. 1. Ces règles sont appelées ci-après « Règles d'Helsinki ».

[73] Walton, *op. cit.*, p. 146.

[74] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 51e séance, par. 65; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[75] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 176 et 177, doc. A/CN.4/320, par. 86 à 91.

représentants de 26 pays[76] ont été d'accord pour dire que l'élaboration d'un traité-cadre qui serait complété par des accords relatifs à des voies d'eau particulières était un moyen approprié de régler les problèmes découlant de la diversité des réseaux fluviaux.

67. Le représentant de la Finlande s'est demandé s'il était vraiment nécessaire que la convention-cadre soit complétée par des accords d'utilisation[77]. Ceux du Brésil[78] et de la Turquie[79] ont semblé considérer qu'il était prématuré de décider d'adopter cette méthode de travail.

68. Quelques pays ont exprimé des préoccupations précises. Par exemple, le représentant de la Jordanie a émis l'opinion que cette méthode assurerait sans doute la souplesse voulue, mais la délégation jordanienne estimait « que la « convention-cadre » envisagée ne devrait pas présenter un caractère trop général qui irait à l'encontre de ce qui doit être certainement un des objectifs du processus de codification, à savoir l'uniformité du droit applicable »[80]. Le représentant de la Jordanie a mis le doigt sur l'un des aspects les plus délicats de la codification du droit applicable à l'eau : comment concilier le besoin d'uniformité juridique et la diversité matérielle. Le traité-cadre est un moyen de résoudre le problème, mais il ne faudra jamais perdre de vue, en élaborant le projet d'articles, que celui-ci devra être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux conditions locales ou régionales dans des cas concrets.

6. Projet d'article 4 (Accords de réseau)

69. Pour pouvoir élaborer méthodiquement un ensemble d'articles, il conviendrait d'opter pour la formule de la convention-cadre. La proposition ayant été largement appuyée, le Rapporteur spécial propose l'article suivant :

Article 4. — Accords de réseau

1. Les présents articles seront complétés par un ou plusieurs accords de réseau, selon ce qu'exigeront les besoins d'un réseau de voies d'eau internationales.

2. Un accord de réseau peut être conclu à l'égard d'un réseau entier de voies d'eau internationales ou à l'égard d'une partie quelconque dudit réseau, sous réserve que les intérêts de tous les Etats du réseau soient respectés.

70. L'article 4 est une version remaniée et élargie du projet d'article 3 proposé dans le premier rapport, qui se bornait à présenter la notion d'« accords d'utilisation[81] ». Le projet d'article 4 traite de deux questions de principe qui ont été laissées en suspens dans le premier rapport. La première est celle de savoir dans quelle mesure les Etats du réseau sont tenus de négocier et de conclure des accords de réseau. La deuxième est celle de savoir si un accord de réseau doit s'étendre au réseau tout entier ou s'il peut être conclu des accords de réseau pour des sous-réseaux et autres parties du réseau.

71. Le paragraphe 1 de l'article 4 énonce le principe général selon lequel le traité-cadre doit être complété par des accords de réseau. Etant donné que les voies d'eau sont très diverses et qu'il faut adapter les dispositions régissant l'utilisation des eaux aux conditions propres à chaque voie d'eau et aux besoins divers des Etats du réseau, l'utilité pratique de ces accords est reconnue depuis longtemps et ne peut guère être contestée. De plus, dans la mesure où ces accords peuvent servir à prévenir ou à régler les différends entre les Etats — et de toute manière si ces différends sont de nature à compromettre le maintien de la paix et de la sécurité internationales —, les Etats intéressés peuvent être tenus, en vertu de l'Article 33 de la Charte des Nations Unies, de chercher à conclure de tels accords. En tout état de cause, ils sont incontestablement tenus de chercher à régler de tels différends par des moyens pacifiques.

72. On pourrait dire aussi qu'il existe une obligation de chercher à conclure des accords de réseau en vertu du droit international coutumier, vu son évolution actuelle.

7. Les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*

73. Il y a une analogie entre l'obligation qu'ont les Etats de négocier de bonne foi, constatée par la Cour internationale de Justice dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*[82] à propos du plateau continental, et l'obligation qu'ont les Etats de négocier de bonne foi des accords concernant les utilisations des eaux des réseaux de voies d'eau internationales.

74. Les membres de la Commission connaissent bien les importants arrêts rendus par la CIJ dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*. Il suffit donc de rappeler que, dans ces affaires, deux Etats soutenaient que la règle de l'équidistance devait s'appliquer *erga omnes* pour délimiter le plateau continental. Les deux Etats — les Pays-Bas et le Danemark — soutenaient que la règle de l'équidistance, qui figurait dans une convention multilatérale à laquelle ils étaient parties, était passée dans le droit international coutumier. Le troisième Etat en cause — la République fédérale d'Allemagne —, qui n'était pas partie à la convention, soutenait qu'il n'était pas lié par la règle de l'équidistance mais qu'il avait droit à une part juste et équitable du plateau continental en rapport avec sa situation géographique sur la mer du Nord.

75. La Cour a estimé que l'application de la méthode de l'équidistance pour la délimitation du plateau conti-

[76] Argentine, Bangladesh, Bolivie, Colombie, Danemark, Egypte, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, France, Hongrie, Inde, Iraq, Jordanie, Kenya, Maroc, Niger, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, République arabe syrienne, Royaume-Uni, Tunisie, Uruguay, Venezuela et Zaïre.

[77] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 41e séance, par. 16; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[78] *Ibid.*, 45e séance, par. 30; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[79] *Ibid.*, 51e séance, par. 50; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[80] *Ibid.*, par. 57; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[81] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 152, doc. A/CN.4/320, par. 2.

[82] *C.I.J. Recueil 1969*, p. 3.

nental n'était pas obligatoire en l'espèce étant donné que

[...] cette méthode ne correspondrait pas à certaines notions juridiques de base qui [...] reflètent depuis l'origine l'*opinio juris* en matière de délimitation; ces principes sont que la délimitation doit être l'objet d'un accord entre les Etats intéressés et que cet accord doit se réaliser selon des principes équitables. Il s'agit là, sur la base de préceptes très généraux de justice et de bonne foi, de véritables règles de droit en matière de délimitation des plateaux continentaux limitrophes, c'est-à-dire de règles obligatoires pour les Etats pour toute délimitation; en d'autres termes, il ne s'agit pas d'appliquer l'équité simplement comme une représentation de la justice abstraite, mais d'appliquer une règle de droit preserivant le recours à des principes équitables conformément aux idées qui ont toujours inspiré le développement du régime juridique du plateau continental en la matière, à savoir :

a) Les parties sont tenues d'engager une négociation en vue de réaliser un accord et non pas simplement de procéder à une négociation formelle comme une sorte de condition préalable à l'application automatique d'une certaine méthode de délimitation faute d'accord; les parties ont l'obligation de se comporter de telle manière que la négociation ait un sens, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une d'elles insiste sur sa propre position sans envisager aucune modification;

b) Les parties sont tenues d'agir de telle sorte que, dans le cas d'espèce et compte tenu de toutes les circonstances, des principes équitables soient appliqués; à cet effet la méthode de l'équidistance peut être appliquée; d'autres aussi existent et peuvent être utilisées exclusivement ou conjointement selon les secteurs envisagés;

c) Pour les raisons exposées [...], le plateau continental de tout Etat doit être le prolongement naturel de son territoire et ne doit pas empiéter sur ce qui est le prolongement naturel du territoire d'un autre Etat [83].

76. A propos de l'obligation de négocier dont il est question à l'alinéa *a*, la Cour a fait remonter l'origine de cette obligation à la proclamation Truman du 28 septembre 1945, dans laquelle il était déclaré que la délimitation latérale des plateaux continentaux d'Etats limitrophes serait « déterminée par les Etats-Unis et l'Etat intéressé conformément à des principes équitables [84] ». La Cour déclarait ensuite à propos de l'obligation de négocier :

[...] la Cour rappelle que l'obligation de négocier [...] ne constitue qu'une application particulière d'un principe, qui est à la base de toutes relations internationales et qui est d'ailleurs reconnu dans l'Article 33 de la Charte des Nations Unies comme l'une des méthodes de règlement pacifique des différends internationaux; il est inutile d'insister sur le caractère fondamental de cette forme de règlement, sinon pour remarquer qu'il est renforcé par la constatation que le règlement judiciaire ou arbitral n'est pas généralement accepté.

[...] Définissant dans son avis consultatif sur le *Trafic ferroviaire entre la Lithuanie et la Pologne* la teneur de l'obligation de négocier, la Cour permanente a dit que cette obligation « n'est pas seulement d'entamer des négociations, mais encore de les poursuivre autant que possible, en vue d'arriver à des accords », même si l'engagement de négocier n'impliquait pas celui de s'entendre (*C.P.J.I.*, série A/B, nº 42, 1931, p. 116) [85].

77. La Cour conclut donc à l'obligation de négocier en vue d'arriver à un accord sur la limite du plateau continental. Le droit international impose-t-il une obligation analogue aux Etats en ce qui concerne la répartition de l'utilisation de cette ressource naturelle vitale entre toutes qu'est l'eau ?

78. Les faits sur lesquels la CIJ s'est fondée pour déterminer les critères à appliquer pour fixer les limites du plateau continental montrent que les problèmes que pose la délimitation du plateau continental, d'une part, et la conciliation des utilisations d'une voie d'eau internationale, d'autre part, sont fondamentalement semblables. La Cour a notamment déclaré ce qui suit :

L'institution du plateau continental est née de la constatation d'un fait naturel et le lien entre ce fait et le droit, sans lequel elle n'eût jamais existé, demeure un élément important dans l'application du régime juridique de l'institution. Le plateau continental est par définition une zone prolongeant physiquement le territoire de la plupart des Etats maritimes par cette espèce de socle qui a appelé en premier lieu l'attention des géographes et hydrographes, puis celle des juristes. L'importance de l'aspect géologique est marquée par le soin qu'à pris au début de ses études la Commission du droit international pour se documenter exactement sur ses caractéristiques, ainsi que cela ressort notamment des définitions contenues dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, volume I, page 141. L'appartenance géologique du plateau continental aux pays riverains devant leurs côtes est donc un fait et l'examen de la géologie de ce plateau peut être utile afin de savoir si quelques orientations ou mouvements influencent la délimitation en précisant en certains points la notion même d'appartenance du plateau continental à l'Etat dont il prolonge en fait le territoire.

[...]

Un autre élément à prendre en considération dans la délimitation des zones de plateau continental entre Etats limitrophes est l'unité de gisement. Les ressources naturelles du sous-sol de la mer dans la partie qui constitue le plateau continental sont l'objet même du régime juridique institué à la suite de la proclamation Truman. Or il est fréquent qu'un gisement s'étende des deux côtés de la limite du plateau continental entre deux Etats et, l'exploitation de ce gisement étant possible de chaque côté, un problème naît immédiatement en raison du danger d'une exploitation préjudiciable ou exagérée par l'un ou l'autre des Etats intéressés. Sans aller plus loin que la mer du Nord, la pratique des Etats montre comment ce problème a été traité et il suffira de relever les engagements pris par des Etats riverains de la mer du Nord pour assurer l'exploitation la plus efficace ou la répartition des produits extraits (cf. notamment l'accord du 10 mars 1965 entre le Royaume-Uni et la Norvège, article 4, l'accord du 6 octobre 1965 entre le Royaume-Uni et les Pays-Bas sur « l'exploitation de structures géologiques s'étendant de part et d'autre de la ligne de séparation du plateau continental situé sous la mer du Nord », et l'accord du 14 mai 1962 entre la République fédérale et les Pays-Bas sur un plan d'exploitation commune des richesses du sous-sol dans la zone de l'estuaire de l'Ems où la frontière entre les deux Etats n'a pas été délimitée de façon définitive). La Cour ne considère pas que l'unité de gisement constitue plus qu'un élément de fait qu'il est raisonnable de prendre en considération au cours d'une négociation sur une délimitation [86].

79. L'unité de gisement des ressources naturelles du plateau continental est incontestablement un élément de poids, mais il n'est rien en comparaison de l'unité des eaux d'une voie d'eau. Il ne peut guère être plus nécessaire de tenir compte de l'unité d'un gisement pour parvenir à un accord sur les limites d'un plateau continental que de conclure des accords entre Etats intéressés pour assurer « l'exploitation la plus efficace ou la répartition » des eaux.

[83] *Ibid.*, p. 46 et 47.

[84] *Ibid.*, p. 33.

[85] *Ibid.*, p. 47 et 48.

[86] *Ibid.*, p. 51 et 52.

80. Les deux situations sont suffisamment analogues pour que, s'il existe une obligation, en vertu du droit international, de négocier les limites du plateau continental compte tenu de l'unité de gisement des ressources naturelles, il existe aussi une obligation, en vertu du droit international, de négocier la répartition de l'utilisation de l'eau. Dans chaque cas, le régime juridique répond à des conditions physiques particulières. Le plateau continental est un fait géologique puisqu'il est la prolongation naturelle de la masse terrestre sous la mer. Dans le cas de l'eau douce, c'est le cycle hydrologique qui est le fait naturel déterminant, en vertu duquel une quantité d'eau coule continuellement vers la mer dans un réseau de voies d'eaux traversant le territoire des Etats. Les conditions physiques ne sont sans doute pas les mêmes, mais il est clair qu'il faut, dans un cas comme dans l'autre, tenir compte de ces caractéristiques physiques et chercher à s'entendre sur la répartition des ressources.

8. Les affaires de la *Compétence en matière de pêcheries*

81. Cette conclusion est renforcée par les arrêts rendus par la CIJ dans les affaires de la *Compétence en matière de pêcheries*[87]. Quels étaient les droits respectifs des parties à l'égard de l'exploitation d'une ressource naturelle (le stock de poisson au large des côtes d'Islande), l'une des parties — l'Islande — invoquant sa souveraineté sur les pêcheries et les deux autres — le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne — invoquant, notamment, leurs droits de pêche historiques au large des côtes d'Islande ?

82. Aux fins de la présente étude, il n'est pas nécessaire d'examiner les deux affaires de la *Compétence en matière de pêcheries* autrement que du point de vue de leur incidence sur le devoir de négocier. A ce propos, la Cour a reconnu que l'Islande était exceptionnellement tributaire de ses pêcheries. Elle a poursuivi comme suit :

> Les droits préférentiels de l'Etat riverain n'entrent en jeu qu'au moment où, l'exploitation des ressources halieutiques s'étant intensifiée, il devient essentiel d'instaurer un système de limitation des prises et de répartition de ces ressources pour protéger les stocks de poisson aux fins d'une exploitation rationnelle et économique. Tel paraît être le cas en l'occurrence. En ce qui concerne les deux principales espèces démersales en cause - la morue et l'aiglefin - le demandeur a montré qu'il est conscient de la nécessité d'une limitation des prises, devenue indispensable à présent que les prises sont réglementées dans d'autres secteurs de l'Atlantique Nord. Si un système de limitation des prises n'est pas instauré dans la région islandaise, il est fort possible que la pêche pratiquée dans ces autres secteurs se réoriente vers les fonds non protégés entourant l'Islande[88].

La Cour a estimé aussi que la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni avaient des droits historiques et spéciaux en ce qui concernait la pêche au large des côtes d'Islande et que ces droits avaient été reconnus par l'Islande. Revendiquer un droit pour éliminer toute activité de pêche de navires étrangers dans la zone de 50 milles n'était pas compatible avec la notion de droits préférentiels, qui « implique que ces droits ont une certaine priorité, mais non pas qu'ils puissent abolir les droits concurrents d'autres Etats[89] ». « [...] un règlement équitable du présent différend », poursuivait la Cour, « exige que soient conciliés les droits de pêche préférentiels de l'Islande [...] et les droits de pêche traditionnels du demandeur[90] ». Elle a ensuite déclaré :

> [...] Ni dans un cas, ni dans l'autre, il ne s'agit de droits absolus : les droits préférentiels d'un Etat riverain sont limités par le degré de sa dépendance spéciale à l'égard des pêcheries, ainsi que par son obligation de tenir compte des droits d'autres Etats et des nécessités de la conservation; les droits établis d'autres Etats pratiquant la pêche sont à leur tour limités par la dépendance spéciale de l'Etat riverain à l'égard des pêcheries et par leur propre obligation de tenir compte des droits d'autres Etats, y compris ceux de l'Etat riverain, et des nécessités de la conservation[91].

83. Au sujet du moyen de concilier les droits de l'Etat côtier et les droits des autres Etats qui se livrent à la pêche, la Cour a exprimé l'opinion suivante :

> Il résulte implicitement de la notion de droits préférentiels que des négociations sont nécessaires pour définir ou délimiter l'étendue de ces droits, comme cela a déjà été reconnu dans la résolution sur les situations spéciales touchant les pêcheries côtières, adoptée à Genève en 1958, qui est le point de départ du droit régissant la matière. Cette résolution prévoit une collaboration entre l'Etat riverain et tous les autres Etats qui pratiquent la pêche dans la région, en vue d'arrêter d'un commun accord des mesures tendant à une solution équitable de la situation spéciale.
>
> L'obligation de négocier découle donc de la nature même des droits respectifs des Parties; leur ordonner de négocier est par conséquent une manière justifiée en l'espèce d'exercer la fonction judiciaire. Cela correspond aussi aux principes et dispositions de la Charte des Nations Unies concernant le règlement pacifique des différends. Comme la Cour l'a dit dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord :*
>
> « l'obligation de négocier [...] ne constitue qu'une application particulière d'un principe, qui est à la base de toutes relations internationales et qui est d'ailleurs reconnu dans l'Article 33 de la Charte des Nations Unies comme l'une des méthodes de règlement pacifique des différends internationaux » *(C.I.J. Recueil 1969*, p. 47, par. 86)[92].

84. Il est tout à fait clair que l'obligation de négocier découle des droits respectifs des Etats à l'égard des eaux d'un réseau de voies d'eau internationales. Si l'on considère que la quantité d'eau disponible ne cesse de se modifier par suite des variations qui se produisent dans le cycle hydrologique et qu'une coopération amicale pleine et entière entre les Etats est indispensable pour assurer la meilleure utilisation possible de cette ressource naturelle vitale, l'écoulement de ces eaux à travers les territoires successifs de plusieurs Etats est une situation spéciale — et même une situation naturelle unique en son genre — à laquelle il n'est possible de faire face que par des accords entre les Etats du réseau conclus par voie de négociations menées de bonne foi.

85. Les arrêts rendus par la CIJ dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord* et de la *Compétence en matière de pêcheries* montrent donc qu'il y a un principe général de droit international qui veut que les Etats

[87] *C.I.J. Recueil 1974*, p. 3 et 175.

[88] *Ibid.*, p. 27.

[89] *Ibid.*, p. 27 et 28.

[90] *Ibid.*, p. 30.

[91] *Ibid.*, p. 31.

[92] *Ibid.*, p. 32.

règlent par voie de négociations les questions relatives aux ressources internationales en eau douce. Le projet d'article 4 codifie cette obligation dans le contexte du traité-cadre.

9. L'*Affaire du lac Lanoux*

86. Par ailleurs, l'existence d'un principe général de droit qui veut que les Etats règlent par voie de négociations les questions relatives aux ressources en eau douce est explicitement confirmé, en ce qui concerne l'eau douce, par la sentence arbitrale rendue dans l'*Affaire du lac Lanoux* [93].

87. Le Gouvernement français prévoyait d'aménager le lac pour en utiliser les eaux. Or, ces eaux se déversaient dans le Carol, qui passait plus loin en Espagne. De 1917 à 1956, des consultations et des négociations avaient eu lieu à plusieurs reprises entre les Gouvernements français et espagnol au sujet du projet de dérivation des eaux. La France avait finalement adopté un plan de dérivation selon lequel les eaux détournées seraient entièrement restituées avant la frontière espagnole. L'Espagne avait craint néanmoins que les travaux envisagés ne portent atteinte aux droits et aux intérêts espagnols, contrairement au Traité de Bayonne conclu le 26 mai 1866 entre la France et l'Espagne et à l'Acte additionnel de la même date. L'Espagne avait soutenu que, en tout état de cause, en vertu du Traité d'arbitrage conclu avec la France le 10 juillet 1929, lesdits travaux ne pouvaient être entrepris sans l'entente préalable des deux pays. Les Gouvernements espagnol et français ayant décidé, par un compromis signé à Madrid le 19 novembre 1956, de soumettre le cas à l'arbitrage, l'Espagne a demandé au tribunal arbitral de déclarer que la France commettrait une infraction aux dispositions du Traité de Bayonne du 26 mai 1866 et de l'Acte additionnel de la même date si elle exécutait les travaux d'aménagement sans l'accord de l'Espagne, tandis que la France soutenait qu'elle était fondée à agir sans cet accord.

88. Bien des éléments de l'*Affaire du lac Lanoux* sont d'un grand intérêt pour le droit régissant les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Toutefois, aux fins de la présente étude, seuls ceux qui se rapportent à l'obligation qu'ont les Etats de négocier la répartition des eaux d'une voie d'eau internationale seront examinés.

89. Il importe tout d'abord de noter que cette obligation n'a pas été contestée par la France, qui l'a reconnue, moins parce qu'elle découlait des dispositions du Traité de Bayonne et de son Acte additionnel que parce que les autorités en ont fait une question de principe [94]. De plus, bien que le tribunal ait fondé certaines de ses considérations relatives à l'obligation de négocier sur les dispositions du Traité de Bayonne et de l'Acte additionnel [95], il ne s'est pas contenté d'interpréter celles-ci. En rejetant la thèse espagnole selon laquelle la France ne devait pas agir sans l'accord préalable de l'Espagne, il a exposé les considérations ci-après au sujet de l'obligation de négocier :

> En effet, pour apprécier, dans son essence, la nécessité d'un accord préalable, il faut se placer dans l'hypothèse dans laquelle les Etats intéressés ne peuvent arriver à un accord. Dans ce cas, il faut admettre que l'Etat normalement compétent a perdu le droit d'agir seul, par suite de l'opposition inconditionnée et discrétionnaire d'un autre Etat. C'est admettre un « droit d'assentiment », un « droit de veto », qui paralyse, à la discrétion d'un Etat, l'exercice de la compétence territoriale d'un autre Etat.
>
> C'est pourquoi la pratique internationale recourt de préférence à des solutions moins extrêmes, en se bornant à obliger les Etats à rechercher, par des tractations préalables, les termes d'un accord sans subordonner à la conclusion de cet accord l'exercice de leurs compétences. On a ainsi parlé, quoique souvent d'une manière impropre, de « l'obligation de négocier un accord ». En réalité, les engagements ainsi pris par les Etats prennent des formes très diverses et ont une portée qui varie selon la manière dont ils sont définis et selon les procédures destinées à leur mise en œuvre; mais la réalité des obligations ainsi souscrites ne saurait être contestée et peut être sanctionnée, par exemple, en cas de rupture injustifiée des entretiens, de délais anormaux, de mépris des procédures prévues, de refus systématiques de prendre en considération les propositions ou les intérêts adverses, plus généralement en cas d'infraction aux règles de la bonne foi.
>
> [...]
>
> [...] En réalité, les Etats ont aujourd'hui parfaitement conscience de l'importance des intérêts contradictoires, que met en cause l'utilisation industrielle des fleuves internationaux, et de la nécessité de les concilier les uns avec les autres par des concessions mutuelles. La seule voie pour aboutir à ces compromis d'intérêt est la conclusion d'accords, sur une base de plus en plus compréhensive. La pratique internationale reflète la conviction que les Etats doivent tendre à conclure de tels accords; il y aurait ainsi une obligation d'accepter de bonne foi tous les entretiens et les contacts qui doivent, par une large confrontation d'intérêts et par une bonne volonté réciproque, les mettre dans les meilleures conditions pour conclure des accords [...] [96].

Comme indiqué plus haut, le projet d'article 4 codifie l'obligation de négocier dans le contexte du traité-cadre.

10. Projet de principes de conduite concernant les ressources naturelles partagées

90. Il convient enfin de relever que le « Projet de principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées entre deux ou plusieurs Etats », rédigé par un groupe de travail intergouvernemental d'experts sous les auspices du PNUE [97], confirme que les Etats doivent régler par voie de négociations les questions relatives aux ressources en eau douce, comme en témoignent, notamment, les projets de principe ci-après :

---

[93] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3), p. 281. Voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 207 à 212, doc. A/5409, par. 1055 à 1068.

[94] *International Law Reports*, Londres, Butterworth, 1957, p. 111 et 112.

[95] *Ibid.*, p. 139 et 141.

[96] *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 210 et 211, doc. A/5409, par. 1065 et 1066.

[97] Voir le rapport du Groupe de travail sur les travaux de sa cinquième session, Nairobi, 23 janvier-7 février 1978 (UNEP/IG.12/2), transmis au Conseil d'administration à sa sixième session (Nairobi, 9-25 mai 1978) par une note du Directeur exécutif (UNEP/GC.6/17).

Principe 2

Afin d'assurer une coopération internationale efficace dans le domaine de l'environnement en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, les Etats partageant ces ressources naturelles devraient s'efforcer de conclure entre eux, pour réglementer spécifiquement leur conduite, des accords bilatéraux ou multilatéraux prévoyant, comme il est nécessaire, l'application des présents principes d'une manière juridiquement obligatoire, ou s'efforcer de conclure d'autres arrangements à cette fin, selon que de besoin. En concluant ces accords ou arrangements, les Etats devraient envisager de créer des structures institutionnelles, telles que des commissions internationales, aux fins de consultations sur les problèmes liés à l'environnement et relatifs à la protection et à l'utilisation des ressources naturelles partagées.

[...]

Principe 5

Les Etats qui partagent une ressource naturelle devraient, dans la mesure où cela est réalisable, sur une base régulière, échanger des renseignements et engager des consultations sur des aspects environnementaux de cette ressource.

Principe 6

1. Il est nécessaire que chaque Etat partageant une ressource naturelle avec ou ou plusieurs autres Etats,

a) notifie au préalable l'autre Etat ou les autres Etats des détails pertinents des plans visant à entreprendre la conservation ou l'utilisation de la ressource ou à apporter un changement à cette utilisation quand on peut raisonnablement s'attendre à ce que cette utilisation affecte de façon sensible l'environnement du territoire de l'autre Etat ou des autres Etats; et

b) entre en consultations au sujet des plans précités si l'autre Etat ou les autres Etats le demandent; et

c) fournisse des renseignements supplémentaires spécifiques pertinents concernant ces plans si l'autre Etat ou les autres Etats les demandent; et

d) entre en consultations au sujet de ces plans avec l'autre Etat ou les autres Etats, qui en feraient la demande au cas où la notification mentionnée à l'alinéa *a* ci-dessus n'aurait pas été effectuée.

2. Lorsqu'une législation nationale ou des conventions internationales interdisent la communication de certains renseignements, l'Etat ou les Etats qui ne peuvent communiquer ces renseignements coopéreront néanmoins avec l'autre Etat ou les autres Etats intéressés, sur la base notamment du principe de la bonne foi et dans un esprit de bon voisinage, dans le but de rechercher une solution satisfaisante.

Principe 7

Les échanges d'information, la notification, les consultations et les autres formes de coopération applicables aux ressources naturelles partagées sont entrepris sur la base du principe de bonne foi et dans un esprit de bon voisinage et de manière à éviter tout retard injustifié dans les formes de coopération ou dans l'exécution des projets de développement ou de conservation.

Principe 8

Lorsqu'il est utile de préciser les problèmes liés à l'environnement et relatifs à une ressource naturelle partagée, les Etats devraient entreprendre des études et évaluations scientifiques conjointes en vue de faciliter la recherche de solutions appropriées et satisfaisantes à ces problèmes sur la base de données convenues.

Principe 9

1. Les Etats ont le devoir d'informer d'urgence les autres Etats susceptibles d'être affectés :

a) de toute situation d'urgence résultant de l'utilisation d'une ressource naturelle partagée pouvant causer soudainement des effets nuisibles à leur environnement;

b) de tout événement naturel grave et soudain en rapport avec une ressource naturelle partagée susceptible d'affecter l'environnement de ces Etats.

2. Les Etats devraient aussi, lorsque cela apparaît approprié, informer de toute situation ou de tout événement de cette nature les organisations internationales compétentes.

3. Les Etats intéressés devraient coopérer, notamment en convenant le cas échéant des plans pour circonstances imprévues et en se prêtant mutuellement assistance afin de prévenir des situations graves et d'éliminer, d'atténuer ou de corriger dans la mesure du possible les effets de telles situations ou de tels événements.

[...]

Principe 11

1. Les dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies s'appliquent au règlement des différends concernant l'environnement qui découlent de la conservation ou de l'utilisation des ressources naturelles partagées.

2. Au cas où des négociations ou d'autres moyens non contraignants n'ont pas permis de régler un différend dans un délai raisonnable, il est nécessaire que les Etats soumettent le différend à une procédure de règlement appropriée, convenue de préférence au préalable entre eux. La procédure devrait être rapide, efficace et avoir force obligatoire.

3. Il est nécessaire que les Etats parties à un tel différend s'abstiennent de toute action qui risquerait d'aggraver la situation, en ce qui concerne l'environnement, au point de créer un obstacle au au règlement amical du différend.

11. Caractère conditionnel de l'obligation de négocier

91. Le projet d'article 4 appelle de brèves observations sur deux autres points. L'obligation de négocier des accords de réseau n'est pas une obligation absolue. Il existe de nombreux cours d'eau qui traversent le territoire de plus d'un Etat et dont l'utilisation des eaux ne soulève actuellement aucun problème interétatique. Il en existe d'autres qui donnent lieu à des problèmes, mais ces problèmes sont réglés soit localement, soit par voie d'arrangements à l'amiable. Même dans le cas d'un grand réseau fluvial, il se peut que les conditions physiques ainsi que la nature et l'ampleur de l'utilisation des eaux permettent de concilier les besoins des Etats du réseau.

92. Toutefois, ces situations — ainsi que les besoins humains qui s'y rattachent — changent constamment, ce qui a une incidence sur l'obligation de chercher à conclure des accords. A cet égard, par exemple, dans l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni* c. *Islande)*, la Cour internationale de Justice a formulé, à propos des droits préférentiels d'un Etat riverain, les considérations suivantes :

Il ne s'ensuit pas que les droits préférentiels d'un Etat riverain se trouvant dans une situation spéciale représentent une notion immuable, en ce sens que le degré de priorité à accorder à l'Etat riverain

devrait être considéré à un moment déterminé comme défini une fois pour toutes. Au contraire, les droits préférentiels sont fonction de la dépendance exceptionnelle de cet Etat riverain à l'égard des pêcheries dans ses eaux adjacentes et peuvent donc évoluer avec elle. D'autre part, comme l'échange de notes de 1961 le reconnaît expressément, la dépendance exceptionnelle d'un Etat riverain à l'égard de la pêche peut concerner non seulement la subsistance de sa population, mais aussi le développement économique du pays. Dans l'un ou l'autre cas, il s'agit essentiellement d'apprécier la dépendance de l'Etat riverain à l'égard des pêcheries en question, par rapport à celle de l'autre Etat intéressé et de les concilier d'une manière aussi équitable que possible [98].

93. C'est pour tenir compte du problème du changement de circonstances aussi bien que des situations dans lesquelles des accords ne sont pas nécessaires qu'il est prévu, au paragraphe 1 de l'article 4, que le projet d'articles sera complété « selon ce qu'exigeront les besoins d'un réseau de voies d'eau internationales ».

12. Accords relatifs à des sous-réseaux

94. Le deuxième point soulevé par le paragraphe 1 qui appelle des observations est la mention de « un ou plusieurs accords de réseau ». C'est peut-être un excès de prudence de préciser que les Etats du réseau sont libres de conclure un ou plusieurs accords pour régler les problèmes que pose le réseau. L'idée en est clairement implicite dans la référence aux « besoins d'un réseau de voies d'eau internationales ».

95. La question de la conclusion de plusieurs accords relatifs à une voie d'eau particulière fait aussi l'objet du paragraphe 2 de l'article 4. La question de savoir si un accord de réseau doit s'appliquer à une voie d'eau tout entière ou s'il peut y avoir des accords de réseau qui s'appliquent à des sous-réseaux et à certaines parties d'un réseau est importante lorsque le réseau comprend trois Etats ou plus; en pareil cas, en effet, il peut être plus simple et plus utile de ne réglementer qu'une partie de la voie d'eau. De plus, s'il y a tout lieu de supposer que les intérêts de tous les Etats du réseau seront pris en considération lorsqu'une partie seulement d'une voie d'eau relevant de deux Etats fait l'objet d'un traité, il n'en va pas nécessairement de même lorsque deux Etats concluent un accord relatif à un réseau comprenant plus de deux Etats.

96. Le Rapporteur spécial a fait observer dans son premier rapport que la Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats (Genève, 1923) [99], qui est présentée comme le traité-cadre par excellence, prévoyait la négociation d'accords bilatéraux qui réglementeraient certaines parties des voies d'eau internationales et non chaque voie d'eau dans son ensemble [100]. Il s'y est référé aussi au Traité du bassin du Rio de la Plata (Brasilia, 23 avril 1969) et en a cité l'article VI, qui est libellé comme suit :

> Les dispositions du présent Traité ne s'opposent pas à ce que les Parties contractantes concluent des accords spéciaux ou partiels, bilatéraux ou multilatéraux, tendant à la réalisation des objectifs généraux de la mise en valeur du bassin [101].

97. Le Rapporteur spécial a souligné, dans son premier rapport, que les spécialistes en la matière considèrent que la manière la plus efficace et la plus utile de régler les problèmes que pose une voie d'eau est de la prendre dans son ensemble, et que c'est ainsi — c'est-à-dire avec la participation de tous les Etats riverains — qu'il avait été procédé notamment dans le cas des traités relatifs aux bassins de l'Amazone, du Rio de la Plata, du Niger et du Tchad. Il a fait observer aussi que certains problèmes liés à la pollution des voies d'eau exigeaient que des mesures soient prises en collaboration sur tout le cours d'une voie d'eau, et il a cité la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique (Bonn, 1976) comme exemple d'instrument répondant au besoin d'appliquer un régime uniforme [102].

98. D'une manière générale, les membres de la Sixième Commission ont été partisans de laisser une grande latitude aux Etats en ce qui concerne l'élaboration d'accords relatifs à des voies d'eau particulières. Le représentant de l'Inde a fait observer que « la CDI ne devrait pas consacrer une attention excessive à la question de la teneur des accords d'utilisation entre Etats riverains, qui devrait être laissée aux Etats intéressés [103] ». Le représentant du Venezuela a appelé l'attention sur l'article VI du Traité du bassin du Rio de la Plata [104].

99. Sur les 200 principaux bassins fluviaux internationaux, 52 sont des bassins intéressant plusieurs Etats et dans ce nombre figurent les plus importants bassins fluviaux du monde — ceux de l'Amazone, du Congo, du Danube, de l'Elbe, du Gange, du Mékong, du Niger, du Nil, du Rhin, du Tchad, de la Volta et du Zambèze [105]. Pour les réseaux intéressant plusieurs Etats, la pratique a souvent consisté à recourir à des accords qui ne réglementent qu'une partie seulement de la voie d'eau et ne sont en vigueur qu'entre certains des Etats riverains.

100. Il ressort du *Répertoire systématique par bassin de traités, déclarations, textes législatifs et jurisprudence concernant les ressources en eau internationales*, publié par la FAO [106], qu'un très grand nombre des traités en vigueur ne portent que sur une partie d'un réseau de voies d'eau. On y trouve, par exemple, pour la période comprise entre 1960 et 1969, une liste de douze accords qui sont entrés en vigueur pour le bassin du Rhin. Les Etats du Rhin ne sont tous parties qu'à un seul de ces douze accords; plusieurs autres accords, bien qu'ils ne soient pas localisés, ne sont appliqués que dans une zone donnée; les autres concernent des sous-réseaux du Rhin ou sont limités à certaines zones de son réseau.

---

[98] *C.I.J. Recueil 1974*, p. 30.

[99] SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXXVI, p. 75.

[100] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 176, doc. A/CN.4/320, par. 86 et 87.

[101] *Ibid.*, p. 178, par. 95 (voir aussi ci-dessus note 11).

[102] *Ibid.*, p. 179 et 180, par. 98 à 100.

[103] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 51e séance, par. 65; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[104] *Ibid.*, 44e séance, par. 18; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif. Voir aussi ci-dessus par. 96.

[105] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 182, doc. A/CN.4/320, par. 108.

[106] FAO, Etude législative n° 15, Rome, 1978.

101. Des accords portant sur des sous-réseaux et des accords relatifs à certaines zones seront nécessaires. Dans quelques réseaux de voies d'eau, comme ceux de l'Indus, du Rio de la Plata et du Niger, les différences entre les sous-réseaux sont aussi marquées qu'entre des réseaux différents. Il devrait être plus facile de parvenir à des accords concernant des sous-réseaux qu'à des accords portant sur l'ensemble d'un réseau, surtout si un grand nombre d'Etats sont en cause. De plus, il se posera toujours des problèmes dont la solution n'intéresse qu'un petit nombre d'Etats du réseau.

102. Il ne semble y avoir aucune raison valable d'exclure du champ d'application du traité-cadre les accords de sous-réseau ou les accords localisés. L'un des principaux objectifs du traité-cadre est de faciliter la négociation d'accords relatifs à l'utilisation des eaux; cet objectif intéresse tous les accords, qu'ils portent sur un réseau tout entier ou qu'ils soient localisés, et qu'ils aient un caractère général ou traitent d'un problème particulier. Il faut espérer que le traité-cadre donnera aux Etats d'un réseau ce qui manque aujourd'hui le plus en matière de négociation sur les voies d'eau : un terrain d'entente solide pouvant servir de base à des négociations. Il n'y a aucun intérêt à ce que le traité-cadre ne s'applique qu'aux accords de réseau portant sur un réseau tout entier.

13. Les parties aux accords de réseau

103. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial avait prévu un article 5 (« Parties aux accords d'utilisation ») [107] qui aurait permis aux Etats non parties au traité-cadre d'être parties à un accord d'utilisation, et un article 6 intitulé « Relation entre les présents articles et les accords d'utilisation » [108]. Ces deux articles ont été critiqués. Aucun d'eux n'est indispensable pour l'élaboration de la première partie du projet d'articles. Il sera plus facile de dire, une fois que la structure générale du projet d'articles aura été mise en place, si des dispositions relatives à ces questions sont nécessaires.

104. Certains aspects de la relation entre les Etats et les accords de réseau devront cependant être réglementés. A cet effet, il est suggéré d'adopter un article qui se rattache étroitement aux problèmes visés à l'article 4.

14. Projet d'article 5 (Parties à la négociation et à la conclusion des accords de réseau)

105. Le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant :

Article 5. — Parties à la négociation et à la conclusion des accords de réseau

1. Tous les Etats du réseau ont le droit de participer à la négociation et à la conclusion de tout accord de réseau qui s'applique à l'ensemble du réseau de voies d'eau internationales.

2. Tout Etat du réseau dont l'utilisation ou la jouissance de l'eau d'un réseau de voies d'eau internationales risque d'être affectée de manière sensible par les dispositions d'un accord de réseau ne s'appliquant qu'à une partie du réseau a le droit de participer à la négociation et à la conclusion dudit accord.

106. Le paragraphe 1 n'appelle pas de commentaires. Dans la mesure où l'accord de réseau porte sur l'ensemble du réseau de voies d'eau internationales, il n'y a aucune raison valable d'empêcher un Etat du réseau de participer à sa négociation ou de devenir partie à l'accord. Il est vrai qu'il y aura probablement des accords de réseau qui ne présenteront que peu d'intérêt pour un ou plusieurs Etats du réseau. Mais puisque les dispositions de ces accords doivent, par définition, s'appliquer à l'ensemble du réseau, l'objet de l'accord ne serait pas réalisé si la possibilité de participer n'était pas donnée à chaque Etat du réseau.

107. L'article 5 traite du droit de participer à la négociation d'un accord et non du devoir de négocier, qui est abordé à l'article 4. Le devoir de négocier s'accompagne nécessairement du droit de participer aux négociations. L'article 5 ne fait que désigner les Etats qui sont autorisés à exercer ce droit dans les diverses circonstances visées à l'article 4 [109].

108. Le paragraphe 2 de l'article 5 concerne les accords qui ne portent que sur une partie du réseau. Il prévoit que tous les Etats du réseau dont l'utilisation ou la jouissance de l'eau du réseau risque d'être affectée de manière sensible par un accord ne s'appliquant qu'à une partie du réseau ont le droit de participer à la négociation de l'accord applicable à ce sous-réseau et d'y devenir parties. Le principe de base est que, si l'application des dispositions d'un traité portant sur une partie d'une voie d'eau peut avoir un effet sensible sur l'utilisation ou la jouissance de l'eau par un Etat, le champ d'application de l'accord s'étend nécessairement au territoire de cet Etat.

109. L'eau d'une voie d'eau étant continuellement en mouvement, une mesure prise en application d'un accord relatif à l'eau dans un territoire donné peut avoir des conséquences au-delà de ce territoire. Supposons, par exemple, que les Etats A et B ayant pour frontière commune un fleuve, le Styx, conviennent que chacun d'eux peut détourner 40 % des eaux du fleuve pour la consommation domestique, l'industrie et l'irrigation à un point situé à une quarantaine de kilomètres en amont de l'Etat C, que le Styx traverse après avoir quitté les Etats A et B. La quantité totale d'eau dont disposera l'Etat C, compte tenu des eaux restituées dans les Etats A et B, s'en trouvera inférieure de 25 % à ce qu'elle aurait été sans la dérivation.

110. La question n'est pas de savoir si les Etats A et B sont juridiquement en droit de conclure un tel accord, mais si un traité qui doit prévoir des principes généraux

[107] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 153, doc. A/CN.4/320, par. 2.

[108] *Ibid.*

[109] Voir ci-dessus par. 69.

dont s'inspireront les Etats pour conclure des accords sur l'utilisation de l'eau douce devrait contenir un principe qui assurera à l'Etat C la possibilité de participer, en tant que partie éventuelle, à des négociations concernant des mesures, envisagées par les Etats A et B, qui réduiront considérablement la quantité d'eau traversant son territoire.

111. Il y a une analogie entre les considérations qui interviennent dans le cas hypothétique du Styx et certaines des considérations qui interviennent dans les arrêts relatifs au *Plateau continental de la mer du Nord*[110]. On retrouve dans les deux cas l'unité des ressources naturelles, qui exige que des accords soient négociés pour résoudre les problèmes d'exploitation. Un Etat du réseau doit avoir le droit de participer à la négociation et à la conclusion d'un accord international qui risque d'avoir directement un effet sensible sur la quantité ou la qualité de l'eau dont il dispose.

112. Ce droit n'est pas un droit absolu. Il faut que l'effet sur l'utilisation ou la jouissance de l'eau par un Etat soit sensible pour justifier la participation de celui-ci à la négociation et à la conclusion d'un accord de réseau restreint.

113. C'est en se fondant sur des raisons essentiellement pragmatiques qu'il faut décider s'il est ou non nécessaire et souhaitable de limiter ce droit. Si un accord concernant une partie d'un réseau est sans effet sur un Etat du réseau, l'unité physique du réseau ne justifie pas, à elle seule, qu'un Etat du réseau ait le droit de participer à la négociation et à la conclusion d'un accord restreint. La participation d'un ou de plusieurs Etats du réseau dont les intérêts ne sont pas directement visés par les questions qui font l'objet des négociations reviendrait à introduire des intérêts étrangers dans le processus de négociation.

114. Cela ne veut pas dire que, dans le cas d'un accord de réseau portant sur l'ensemble du réseau ou sur une partie du réseau, les décisions concernant certains aspects ou tous les aspects de l'utilisation des eaux du réseau ne devraient pas être prises au moyen de procédures auxquelles tous les Etats du réseau participent. Dans le cas de la plupart des voies d'eau, sinon de toutes, il est hautement souhaitable et peut-être nécessaire de créer des procédures visant à coordonner les activités dans l'ensemble du réseau et il se pourrait que ces procédures exigent la participation pleine et entière de tous les Etats du réseau à des décisions qui ne portent que sur une partie du réseau. Toutefois, ces procédures devront être adoptées pour chaque réseau par les Etats du réseau compte tenu des besoins particuliers de celui-ci et des conditions qui lui sont propres. Il est suggéré ici de poser en principe général qu'un Etat du réseau a le droit de participer à la négociation et à la conclusion d'un accord restreint qui risque d'avoir des conséquences sur les intérêts de cet Etat en ce qui concerne les eaux du réseau.

15. « De manière sensible »

115. Reste à savoir s'il faut indiquer dans la règle dans quelle mesure les intérêts de l'Etat doivent être touchés pour que celui-ci ait le droit de participer à la négociation d'un accord de réseau et d'y devenir partie. Il y a lieu de se demander si, en donnant cette indication — « de manière sensible » — on ne crée pas plus de problèmes qu'on n'en résout. S'il était possible de quantifier un effet, ce serait beaucoup plus commode. Mais pour autant que le Rapporteur spécial a pu s'en assurer, ce n'est pas possible, en tout cas pas sans le concours de spécialistes.

116. Si les conséquences de la décision à prendre à cet égard sont d'ordre juridique, c'est compte tenu de considérations scientifiques, techniques et mathématiques que la décision doit être prise. La Commission devra faire appel à l'aide de spécialistes pour parvenir à un jugement raisonné en la matière. C'est l'une des raisons pour lesquelles il faudrait créer un groupe d'experts chargé de donner un avis technique sur des problèmes de cette nature ; le Rapporteur spécial reviendra ultérieurement sur cette question.

117. Faute d'une formule mathématique permettant de fixer la mesure dans laquelle l'utilisation ou la jouissance des eaux d'un réseau doit être modifiée pour justifier la participation à des négociations, il est proposé comme critère de dire que l'effet ressenti par l'Etat du réseau doit être « sensible ». Un tel effet peut être mesuré à l'aide de preuves objectives (à condition qu'elles puissent être obtenues). Il doit y avoir une véritable atteinte à l'utilisation ou à la jouissance.

118. L'idée est de parer aux situations du genre de celle qui était l'objet de l'*Affaire du lac Lanoux*, dans laquelle l'Espagne exigeait que les eaux du lac Lanoux s'écoulent par le réseau d'origine. Le tribunal a constaté que « [...] grâce à la restitution opérée selon le mécanisme décrit plus haut, aucun usager garanti ne sera lésé dans sa jouissance [...] ; le volume à l'étiage des eaux disponibles du Carol, au passage de la frontière, ne subira, à aucun moment, une diminution [...][111] ». Le tribunal a poursuivi en faisant observer que l'Espagne aurait pu soutenir

> que les travaux auraient pour conséquence une pollution définitive des eaux du Carol, ou que les eaux restituées auraient une composition chimique ou une température, ou telle autre caractéristique pouvant porter préjudice aux intérêts espagnols [...] ni le dossier, ni les débats de cette affaire ne portent la trace d'une telle allégation [112].

L'Espagne n'ayant pas soutenu qu'il était porté atteinte à ses intérêts de façon tangible, le tribunal a considéré qu'elle ne pouvait exiger le maintien de l'écoulement d'origine non restitué. Il y a lieu de noter que le projet français sur lequel s'est appuyée la Cour n'avait été adopté qu'après une longue série de négociations, commencées en 1917, au cours desquelles, notamment, une commission mixte d'ingénieurs avait été créée en 1949 et une proposition, qui aurait eu un effet sensible sur l'utilisation et la jouissance des eaux de la rivière par l'Espagne, avait été faite par la France en 1950 ; cette proposition a été, par la suite, remplacée par le plan sur lequel le tribunal s'est prononcé [113].

---

[110] Voir ci-dessus note 82.

[111] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII *(op. cit.)*, p. 303.

[112] *Ibid.*

[113] *Ibid.*, p. 292.

119. Par ailleurs, le mot « sensible » n'est pas employé dans le sens de « considérable ». Subordonner le droit de participer aux négociations à la condition que l'effet sur l'utilisation ou la jouissance de l'eau soit considérable imposerait un fardeau trop lourd à l'Etat tiers. Il sera probablement très difficile de prévoir, dès le début des négociations, quelles seront exactement les conséquences des mesures envisagées sur l'utilisation de l'eau. La décision prise dans l'affaire du lac Lanoux montre que des plans peuvent être modifiés à la suite de négociations et une telle modification peut être à l'avantage ou au détriment d'un Etat tiers. Tout ce qui devrait être demandé à cet Etat est d'établir qu'il risque d'être sensiblement porté atteinte à l'utilisation ou à la jouissance de l'eau sur son territoire.

120. Tel semble être le sens dans lequel ce qualificatif est employé dans l'article 5 du Statut annexé à la Convention relative à la mise en valeur du bassin du Tchad (Fort Lamy, 22 mai 1864), qui se lit comme suit :

> Les Etats membres s'engagent à s'abstenir de prendre, sans informer au préalable la Commission, toutes mesures susceptibles d'avoir une influence sensible tant sur l'importance des pertes d'eau que sur la forme de l'hydrogramme et du limnigramme annuel et certaines autres caractéristiques du lac, sur les conditions d'exploitation par les autres Etats riverains, sur l'état sanitaire des eaux, ou sur les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore du bassin [114].

121. Ce terme est employé dans le même sens dans d'autres contextes, par exemple dans l'article 1er de la Convention entre la Norvège et la Suède au sujet de certaines questions relatives au régime juridique des eaux (Stockholm, 11 mai 1929), qui se lit comme suit :

> 1. La présente Convention vise les installations, ouvrages et autres opérations, effectués dans les eaux de l'un des deux pays, qui sont de nature à entraîner des changements sensibles dans celles de l'autre pays en ce qui concerne la profondeur, le lit, la direction, le niveau ou la quantité d'eau, ou bien à entraver les déplacements des poissons, causant ainsi un préjudice à la pêche dans cet autre pays [115].

On le trouve aussi dans l'article XX de la Convention pour la fixation du statut juridique de la frontière entre le Brésil et l'Uruguay (Montevideo, 20 décembre 1933), qui se lit comme suit :

> Si l'établissement d'une installation pour l'utilisation des eaux est susceptible d'entraîner une modification sensible et durable dans le régime d'un cours d'eau longeant ou coupant la frontière, l'Etat contractant désireux de procéder à cette installation n'exécutera les travaux nécessaires à cet effet qu'après s'être mis d'accord avec l'autre Etat [116].

122. Il y a lieu de noter aussi que dans un article relatif à l'obligation de faire connaître tout projet de construction d'ouvrages ou d'installations qui risqueraient de modifier le régime d'un bassin, les Règles d'Helsinki prévoient que devra en être avisé l'Etat du bassin « dont les intérêts pourraient être sensiblement affectés » [117].

123. Pour les raisons indiquées plus haut, le Rapporteur spécial préfère prendre le terme « sensible » comme critère. A cet égard, le « Projet de principes de conduite... » [118] est instructif. Ces principes prévoient que toute activité relative à une ressource naturelle partagée « qui pourrait être susceptible d'avoir des effets sensibles sur l'environnement d'un autre Etat ou d'autres Etats partageant cette ressource » devrait être précédée d'une évaluation de ses incidences sur l'environnement (principe 4). Ils prévoient aussi la notification préalable des plans visant à apporter un changement à l'utilisation d'une ressource naturelle partagée « quand on peut raisonnablement s'attendre à ce que cette utilisation affecte de façon sensible l'environnement du territoire de l'autre Etat ou des autres Etats » (principe 6, par. 1, al. *a*). Le Projet de principes est suivi d'une seule définition, qui se lit comme suit : « [...] l'expression « effets sensibles » se réfère à des effets appréciables sur une ressource naturelle partagée et exclut des effets *de minimis* ».

16. Collecte et échange de renseignements

124. Le chapitre IV du premier rapport du Rapporteur spécial [119] est consacré à la collecte et à l'échange de données. Le projet d'article 8 [120] prévoit que « tout Etat contractant recueille et enregistre les données relatives aux précipitations et à l'évaporation de l'eau ainsi que les données relatives au niveau des eaux, à la vitesse moyenne du courant et aux prélèvements d'eau concernant une voie d'eau internationale sur son territoire ». Les modalités de la collecte et de l'enregistrement ont été laissées de côté pour être étudiées ultérieurement avec l'aide de spécialistes. L'article 9 [121] prévoit que les données sont échangées régulièrement avec les autres Etats intéressés et que les Etats « s'efforcent » de recueillir et d'échanger des données complémentaires. L'article 10 [122] prévoit les règles régissant la répartition des dépenses.

125. Il est souligné dans le commentaire qu'il n'est pas possible d'appliquer efficacement des principes juridiques aux utilisations de l'eau d'une voie d'eau internationale sans avoir une connaissance exacte et approfondie de cette eau. Dans la section A du chapitre Ier de ce rapport, consacrée au cycle hydrologique, il est fait état des variations considérables qui se produisent chaque année selon les saisons, ainsi que pendant des cycles plus longs, dans le volume de l'eau utilisable d'un bassin. La quantité totale d'eau reste la même dans le cycle hydrologique, mais la quantité utilisable dans un bassin, un fleuve ou un cours d'eau peut varier et, en fait, varie considérablement par suite des modifications climatiques et artificielles.

126. Si l'on veut que les questions relatives à l'utilisation de l'eau douce des voies d'eau internationales soient

---

[114] *Journal officiel de la République fédérale du Cameroun*, Yaoundé, 15 septembre 1964, 4e année, no 18, p. 1003 et suiv. ; et *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 321, doc. A/CN.4/274, par. 55.

[115] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CXX, p. 277 et 278.

[116] *Ibid.*, vol. CLXXXI, p. 86.

[117] Art. XXIX, par. 2. Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 398, doc. A/CN.4/274, par. 405. Voir aussi l'article X, sur la pollution, où l'idée de « dommage important » est avancée (*ibid.*, p. 397).

[118] Voir ci-dessus par. 90 et note 97.

[119] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 151, doc. A/CN.4/320.

[120] *Ibid.*, p. 153, par. 2.

[121] *Ibid.*

[122] *Ibid.*

réglées dans un esprit de coopération et non dans un esprit de rivalité, il serait indispensable de disposer de données du genre de celles qui sont visées dans le projet d'article 8. Or, comme il ressort du rapport de la CDI sur les travaux de sa trente et unième session, les propositions relatives à ces données ont été accueillies avec beaucoup de réserve. Certains membres de la Commission ont craint que des obligations de cette nature ne représentent une charge très lourde; il a été suggéré de les remplacer par une disposition prévoyant que les Etats intéressés devraient coopérer à l'étude du problème de la collecte et de l'échange des données et que le soin de préciser les obligations concrètes soit laissé aux accords d'utilisation [123].

127. L'objet des articles 8, 9 et 10 était de montrer quelques-unes des difficultés techniques auxquelles il faudra faire face si l'on veut élaborer dans ce domaine des règles susceptibles d'être appliquées. A cet égard, il avait été souligné qu'un groupe d'experts devrait être créé pour aider la Commission à résoudre les questions relatives à la collecte et à l'échange de renseignements.

128. A la Sixième Commission de l'Assemblée générale, cette question n'a guère fait l'objet d'observations. Le représentant de l'Egypte a reconnu l'importance particulière de la coopération entre les Etats dans ce domaine [124]. Le représentant de la Thaïlande a souligné que, « faute de rassembler et d'échanger des données, les travaux de codification ne progresseront que peu ou pas [125] ». Plusieurs autres pays ont reconnu que des dispositions relatives à la collecte et à l'échange des données étaient nécessaires et ont fait des propositions précises au sujet de ce qu'elles devraient prévoir. Le représentant du Niger a exprimé la crainte que les pays en développement ne puissent, faute de moyens techniques, faire ce qui était demandé dans l'article et il a proposé des modifications visant à assouplir ce dernier [126]. Le représentant de la République démocratique allemande a estimé qu'il ne devrait y avoir obligation de recueillir et d'échanger des données qu'entre les Etats parties à un traité, et que ces obligations devraient être régies par celui-ci [127]. Le représentant de l'Inde a dit que « les obligations relatives à l'échange de données, prévues au paragraphe 1 de l'article 9, devraient être régies par des accords d'utilisation et non par des règles fondamentales [128] ».

129. Le fait que cette question ait suscité relativement peu d'observations traduit peut-être une acceptation générale de l'idée que la collecte et l'échange des renseignements voulus est un élément essentiel des règles devant régir l'utilisation des eaux d'un réseau. Les éléments que le Rapporteur spécial a rassemblés dans le chapitre IV de son premier rapport confirment le sentiment général des Etats qui reconnaissent la nécessité d'être renseignés, nécessité qui est à la base des dispositions de bien des traités.

17. Projet d'article 6 (Collecte et échange de renseignements)

130. Les projets d'article proposés dans le premier rapport sont peut-être trop précis pour figurer dans un accord-cadre, à un moment où le but est d'énoncer des principes généraux. Mais, comme il est absolument essentiel de rassembler et d'échanger des renseignements, il faut en faire une obligation fondamentale et l'énoncer comme telle. En conséquence, le Rapporteur spécial propose l'article suivant :

Article 6. — Collecte et échange de renseignements

Compte tenu de leur développement économique respectif et des moyens dont ils disposent, les Etats du réseau s'engagent à recueillir et à échanger systématiquement, à intervalles réguliers, les renseignements et données de caractère hydrographique et autres qui concernent les utilisations existantes et prévues des eaux du réseau, ou prennent des dispositions à cet effet.

131. L'article 6 énonce brièvement quelques-unes des principales règles devant régir la collecte et l'échange de renseignements relatifs à l'eau douce. Il laisse aux Etats de chaque réseau le soin d'arrêter les procédures propres à recueillir et échanger les renseignements qui correspondent le mieux aux besoins du réseau. Cette solution est conforme au sens général des observations formulées à la CDI et à la Sixième Commission.

132. L'article laisse aussi aux Etats du réseau le soin de décider comment seront prévues les règles qui régiront la collecte des données. Cela devrait normalement se faire au moyen d'un accord de réseau. Mais dans le cas des réseaux pour lesquels un dispositif est déjà en place — une commission fluviale, par exemple —, il y a peut-être des procédures administratives en vigueur qui pourraient être utilisées.

133. Les renseignements doivent être recueillis et échangés de façon suivie. Les termes « systématiquement », « utilisations existantes et prévues » et « à intervalles réguliers » devraient suffire à le rendre clair.

134. Le genre de renseignements à fournir est indiqué en termes généraux. La mention des utilisations existantes et prévues de l'eau donne une idée des limites de l'obligation. Peut-être y a-t-il des cours d'eau internationaux de peu d'importance, dans des régions peu peuplées, qui sont si peu utilisés qu'il n'est pas nécessaire d'échanger des renseignements à leur sujet. Il est opportun aussi de mentionner le niveau du « développement économique ».

135. En mentionnant les « utilisations » des eaux du réseau, on précise aussi ce qui est visé par « renseigne-

[123] *Ibid.*, vol. II (2e partie), p. 190, doc. A/34/10, par. 142 et 143.

[124] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 51e séance, par. 27; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[125] *Ibid.*, 40e séance, par. 50; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[126] *Ibid.*, 46e séance, par. 36; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[127] *Ibid.*, 43e séance, par. 32; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

[128] *Ibid.*, 51e séance, par. 65; et *ibid., fascicule de session*, rectificatif.

ments et données de caractère hydrographique et autres » qui les « concernent ». Rares sont les voies d'eau qui ne comptent pas la consommation domestique au nombre de leurs utilisations importantes. Les renseignements sur la qualité de l'eau seraient donc, dans un nombre considérable de cas, les renseignements qui concernent l'état physique de l'eau. C'est aux Etats du réseau intéressé qu'il appartient de déterminer quels renseignements sur la qualité de l'eau devraient être recueillis et échangés dans ce réseau particulier.

136. Il est indispensable de mentionner les utilisations prévues aussi bien que les utilisations existantes parce qu'il n'est pas possible de faire des plans concernant l'utilisation de l'eau douce ni de prévoir, par exemple, quels effets la construction d'ouvrages dans la voie d'eau aura sur l'eau dans les Etats du réseau sans disposer d'une quantité considérable de données hydrologiques. Les plans que fait un Etat du réseau amènent en général d'autres Etats du réseau à faire aussi des plans qui, à leur tour, peuvent avoir une influence sur les plans du premier Etat. Planifier sans disposer des renseignements voulus de la part de tous les Etats concernés revient à planifier au juger.

137. Le Rapporteur spécial a mentionné le niveau de développement économique et les moyens disponibles pour tenir compte de l'observation, mentionnée plus haut, selon laquelle il ne devrait pas être demandé aux Etats de fournir des renseignements s'ils n'ont pas les moyens de le faire [129]. C'est un souci légitime. Mais la solution du problème se trouve peut-être dans une répartition appropriée des dépenses à engager pour fournir les renseignements.

138. L'article 6 ne traite pas de la question du partage des charges, qui est aussi un sujet qu'il vaut peut-être mieux laisser aux Etats du réseau le soin de régler pour chaque réseau.

139. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a montré, en analysant et en citant de nombreux précédents, combien il était nécessaire que les Etats d'un réseau recueillent et échangent des renseignements au sujet des eaux du réseau. Il ne se propose ni de reprendre ces données, ni de les compléter, étant donné que la nécessité d'un principe général concernant la collecte et l'échange de renseignements n'a pas été contestée.

[129] Voir ci-dessus par. 126 et 128.

CHAPITRE III

Principes généraux : l'eau, ressource naturelle partagée

A. — Introduction

140. La notion de ressources naturelles partagées et de coopération entre les Etats en matière d'utilisation et de mise en valeur des ressources naturelles partagées dans leur intérêt mutuel s'est progressivement imposée ces dernières années. La notion de ressources partagées et d'utilisation commune de ces ressources semble même avoir implicitement servi de point de départ général à la pratique des Etats, qui est intimement liée à l'histoire du droit international et des relations internationales. Le présent chapitre a pour objet d'établir que la notion de ressources naturelles partagées est applicable à l'eau des voies d'eau internationales, de montrer dans quelle mesure la notion de ressources naturelles partagées est acceptée par la communauté internationale, d'indiquer que l'application de cette notion au droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales aux fins de la navigation a inévitablement des incidences sur le droit relatif aux utilisations à des fins autres que la navigation, et de démontrer par des exemples que la notion d'eau douce en tant que ressource naturelle partagée a été aussi largement appliquée dans le domaine des eaux frontières. Un projet d'article sur la question est proposé en début du chapitre.

B. — L'eau, ressource naturelle partagée par excellence

141. S'il fallait dire où la notion de ressource naturelle partagée par deux ou plusieurs Etats a pris naissance, c'est certainement dans les eaux des voies d'eau internationales qui se trouverait la réponse. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a montré que les faits naturels régissant le comportement de l'eau qui s'écoule du territoire d'un Etat sur celui d'un autre entraînent inévitablement une interaction de l'eau. Ce qui arrive à l'eau dans une partie d'une voie d'eau internationale se fait généralement plus ou moins sentir, à plus ou moins brève échéance, sur l'eau d'autres parties de cette voie d'eau [130]. Les preuves scientifiques qui peuvent être apportées à l'appui de cette vérité incontestable ne manquent pas. La Commission gagnera du temps si elle accepte les faits et si elle élabore le droit en l'adaptant aux faits. Le fait essentiel, dans l'immédiat, est que l'eau d'un réseau de voies d'eau internationales est la ressource naturelle partagée par excellence [131].

[130] *Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 153 et suiv., doc. A/CN.4/320, par. 4 à 31. Voir aussi *Gestion des ressources en eau internationales : aspects institutionnels et juridiques — Rapport du Groupe d'experts spécialisés dans les aspects juridiques et institutionnels de la mise en valeur des ressources en eau internationales*, collection Ressources naturelles, Série Eau, nº 1 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.II.A.2), par. 14 à 38. Les modifications apportées aux eaux frontière et les modifications apportées en amont ont nécessairement une incidence sur d'autres eaux frontière et sur les eaux en aval. Les modifications apportées en aval ont, dans certains cas, une incidence sur les eaux en amont.

[131] Ayant constaté qu'il n'existait pas de terme générique satisfaisant pour désigner des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, le Directeur exécutif du PNUE en a cité les cinq

C. — Projet d'article 7 (Ressource naturelle partagée)

142. Compte tenu des considérations qui précèdent et de celles qui suivent dans le présent chapitre, le projet d'article ci-après est soumis à l'examen de la Commission en tant que premier des principes généraux régissant les utilisations de l'eau des voies d'eau internationales :

Article 7. — Ressource naturelle partagée

Les Etats du réseau traitent l'eau d'un réseau de voies d'eau internationales comme une ressource naturelle partagée.

D. — Acceptation par la communauté internationale de la notion de ressources naturelles partagées

143. La notion de ressources naturelles partagées est peut-être, à certains égards, aussi ancienne que celle de coopération internationale, mais ce n'est que depuis peu qu'elle a été énoncée, et encore de façon incomplète. Elle n'a pas été acceptée en tant que telle ni en ces termes comme un principe du droit international, bien que l'existence de ressources naturelles partagées ait été depuis longtemps considérée, dans la pratique des Etats, comme engendrant l'obligation de traiter ces ressources dans un esprit de coopération. Ce n'est qu'au cours de la dernière décennie que la notion de ressources naturelles partagées a pris corps.

1. Charte des droits et devoirs économiques des Etats

144. La Charte des droits et devoirs économiques des Etats, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 12 décembre 1974 [132] par 120 voix contre 6, avec 10 abstentions, contient l'article suivant :

Article 3

Dans l'exploitation des ressources naturelles communes à deux ou à plusieurs pays, chaque Etat doit coopérer sur la base d'un système d'information et de consultations préalables afin d'assurer l'exploitation optimale de ces ressources sans porter préjudice aux intérêts légitimes des autres Etats.

145. Cet article, qui a été adopté par 97 voix contre 7, avec 25 abstentions, à la Deuxième Commission, et par 100 voix contre 8, avec 28 abstentions, en séance plénière [133], a été une source de controverse. Ni l'article 3, ni la Charte des droits et devoirs économiques des Etats dans son ensemble ne peuvent être considérés comme énonçant le droit international ni comme en créant de nouvelles règles, étant donné que les pouvoirs de l'Assemblée générale ont les limites que l'on sait et que nombre d'Etats ont expressément déclaré, pendant l'examen de cette résolution controversable et controversée de l'Assemblée générale — au moment de son adoption et par la suite —, qu'elle n'énonçait ni n'engendrait des obligations de droit international.

146. L'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats présente cependant un grand intérêt pour la Commission. Premièrement, il tient pour acquis et énonce expressément ce qui est un fait indéniable, à savoir qu'il existe des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs pays. Deuxièmement, il dispose qu'en matière d'exploitation de ces ressources partagées « chaque Etat doit coopérer ». Troisièmement, la base de cette coopération est précisée en des termes — « sur la base d'un système d'information et de consultations préalables... » — qui traduisent le même souci de réunir et d'échanger des données et de procéder à des négociations entre Etats riverains que celui qui a été manifesté à propos du sujet à l'étude. Quatrièmement, il est précisé que l'objectif de cette coopération internationale est « l'exploitation optimale de ces ressources sans porter préjudice aux intérêts légitimes des autres Etats ». Sur tous ces points, l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats est parfaitement juste. En outre, comme on va le voir dans la suite du présent rapport, si la Charte dans son ensemble ne peut pas être considérée comme énonçant le droit international ou en créant de nouvelles règles, l'article 3 exprime essentiellement des principes valables du droit international en vigueur, indépendamment de la valeur juridique que peut leur conférer en soi le fait d'être énoncés à cet article.

147. La Charte des droits et devoirs économiques des Etats appelle une autre observation. L'article 3 fait immédiatement suite à l'article 2, dont le paragraphe 1 dispose que

Chaque Etat détient et exerce librement une souveraineté entière et permanente sur toutes ses richesses, ressources naturelles et activités économiques, y compris la possession et le droit de les utiliser et d'en disposer.

L'article 2 précise ensuite ce qui, de l'avis de la majorité de l'Assemblée générale, découle du droit ainsi déclaré.

148. Il n'est pas nécessaire d'approuver les dispositions très controversées de l'article 2 de la Charte des droits et devoirs économiques en tout ni en partie pour comprendre que l'article 3 a été conçu comme une exception à l'article 2 et placé en conséquence. Autrement dit, l'Assemblée générale a adopté une résolution dans laquelle elle affirme pleinement la souveraineté permanente de chaque Etat sur « ses » ressources naturelles, tout en prenant soin de préciser immédiatement que, en ce qui concerne les ressources naturelles « communes à deux ou à plusieurs pays », d'autres obligations entrent en jeu. Une centaine d'Etat au moins ont donc reconnu — le fait est important — que le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles *ne s'applique pas* aux ressources naturelles partagées et, par conséquent,

« exemples les plus évidents », le premier étant : « *a*) un système hydrologique international, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines ». Voir PNUE, « Coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats : rapport du Directeur exécutif » (UNEP/GC/44 et Add.1), par. 86. Le projet de principes établi par le PNUE, dont il est question dans ce rapport est examiné plus loin (par. 156 à 185).

[132] Résolution 328 (XXIX).

[133] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Deuxième Commission*, 1648e séance; et *ibid., Séances plénières*, 2319e séance.

qu'il ne s'applique pas à l'eau des voies d'eau internationales.

2. Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau

149. La Conférence des Nations Unies sur l'eau réunie en 1977 a adopté un rapport [134] qui, à bien des égards, présente de l'intérêt pour le sujet dont la Commission est saisie. Les recommandations ci-après, qui font partie du Plan d'action de Mar del Plata, sont particulièrement pertinentes.

G. — Coopération régionale

Mise en valeur des ressources en eau partagées [5].

84. Dans le cas de ressources en eau partagées, une coopération devrait s'instaurer si l'on veut disposer de données sur lesquelles pourra se fonder la gestion de ces ressources, et concevoir des institutions et des accords propres à assurer un aménagement coordonné.

85. Les pays partageant des ressources en eau devraient, avec le concours d'organismes internationaux et autres organes d'appui, et à la demande des pays intéressés, examiner les méthodes dont on dispose pour la gestion des ressources en eaux partagées et coopérer pour élaborer des programmes et mettre en place les mécanismes et les institutions nécessaires à l'aménagement coordonné des ressources en question. Parmi les domaines de coopération pourraient figurer, moyennant l'accord des Parties intéressées, la planification, l'exploitation, la régulation, la gestion, la protection de l'environnement, l'utilisation et la conservation des ressources, la prévision, etc. Cette coopération devrait être à la base de l'effort visant à surmonter les obstacles les plus graves tels que le manque de capitaux et de personnel qualifié et les exigences de la mise en valeur des ressources naturelles.

86. A cette fin, il est recommandé aux pays partageant des ressources en eaux :

a) De parrainer des études, le cas échéant avec l'aide d'organismes internationaux et d'autres organes, selon que de besoin, en vue de comparer et d'analyser les institutions assurant actuellement la gestion de ressources en eau partagées, et de faire rapport sur leurs conclusions;

b) De mettre en place suivant les besoins des commissions mixtes, avec l'assentiment des parties intéressées, de manière à assurer la coopération dans des domaines tels que la collecte, la normalisation et l'échange de données, la gestion des ressources en eau partagées, les moyens de prévenir et de combattre la pollution de l'eau, la prévention des maladies d'origine hydrique, l'atténuation de la sécheresse, la lutte contre les inondations, l'aménagement des cours d'eau et les systèmes d'alerte;

c) D'encourager des programmes d'enseignement et de formation communs afin de réaliser des économies d'échelle dans la formation du personnel spécialisé et des agents techniques, appelés à travailler à la mise en valeur des bassins;

d) D'encourager des échanges entre les pays intéressés et d'organiser des réunions de représentants des commissions fluviales internationales ou interétats existantes. Les représentants des pays qui partagent des ressources mais qui ne disposent pas encore d'institutions pour les gérer pourraient prendre part à ces réunions;

e) De renforcer s'il le faut les institutions gouvernementales et intergouvernementales existantes, en consultation avec les gouvernements intéressés, grâce à la fourniture de matériel, de crédits et de personnel;

f) De prendre des mesures pour étudier les ressources en eau partagées et pour contrôler leur qualité;

g) En l'absence d'accord sur la façon d'utiliser les ressources en eau partagées, les pays qui partagent ces ressources devraient échanger des renseignements pertinents sur lesquels la gestion desdites ressources pourrait être fondée à l'avenir, de manière à éviter des dégâts prévisibles;

h) D'aider à assurer une coopération active entre les pays intéressés pour limiter la pollution des ressources en eau partagées. Cette coopération pourrait être instaurée au moyen de conventions bilatérales, sous-régionales ou régionales, ou par d'autres moyens convenus par les pays intéressés partageant les ressources.

87. Les organisations régionales exerçant des activités dans le domaine de l'eau, tenant compte des études effectuées ou envisagées, ainsi que des caractéristiques hydrologiques, politiques, économiques et géographiques des divers bassins hydrographiques constituant des ressources en eau partagées, devraient s'efforcer d'accroître les moyens dont elles disposent pour promouvoir la coopération dans le domaine des ressources en eau partagées et à cet effet, tirer profit de l'expérience acquise par d'autres organisations régionales s'occupant du même domaine.

[...]

H. — Coopération internationale

Mise en valeur des ressources en eau partagées [5].

90. Vu les interdépendances croissantes du point de vue économique, environnemental et physique qui existent par delà les frontières, il importe que, dans le cas de ressources en eau partagées, les Etats coopèrent. Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, cette coopération doit être fondée sur l'égalité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les Etats, compte dûment tenu du concept exprimé, notamment, au principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement [6].

91. En ce qui concerne l'utilisation, la gestion et la mise en valeur des ressources en eau partagées, les politiques nationales devraient tenir compte du droit qu'a chaque Etat partageant ces ressources à les utiliser équitablement pour promouvoir des liens de solidarité et de coopération.

92. En vue de renforcer le droit des eaux internationales, il est nécessaire de déployer des efforts concertés et soutenus afin de donner une base plus solide à la coopération entre les Etats. De nombreux gouvernements se préoccupent de plus en plus de la nécessité d'un développement progressif et d'une codification des règles du droit international qui régissent l'aménagement et l'utilisation des ressources en eaux partagées.

93. A cette fin, il est recommandé :

a) Que les travaux entrepris par la Commission du droit international dans le cadre de sa contribution au développement progressif du droit international et à sa codification en ce qui concerne le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation reçoivent un rang de priorité plus élevé dans le programme de travail de la Commission et soient coordonnés avec les activités d'autres organismes internationaux s'occupant du développement du droit international des eaux en vue de parvenir rapidement à la conclusion d'une convention internationale;

[5] Ce terme n'est utilisé que pour l'uniformité du texte, et son emploi ne préjuge pas la position des pays qui sont en faveur de l'expression « eaux transfrontières » ou « eau internationales » sur aucun des problèmes en cause.

[134] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata (Argentine), 14-25 mars 1977* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.77.II.A.12).

[6] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), chap. Ier, sect II.

b) Qu'en l'absence d'accords bilatéraux les Etats Membres continuent à appliquer les principes de droit international généralement admis en ce qui concerne l'utilisation, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau partagées;

c) Que le Groupe intergouvernemental d'experts des ressources naturelles partagées par deux Etats ou davantage (Programme des Nations Unies pour l'environnement) soit instamment invité à achever rapidement ses travaux relatifs à l'élaboration d'un projet de principes de conduite dans le domaine de l'environnement, destiné à guider les Etats en ce qui concerne la conservation et l'exploitation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux Etats ou davantage;

d) Que les Etats Membres prennent note des recommandations du Groupe d'experts spécialisés dans les aspects juridiques et institutionnels de la mise en valeur des ressources en eau internationales créé en application de la résolution 1033 (XXXVII), en date du 14 août 1964, du Conseil économique et social, ainsi que des recommandations du Séminaire interrégional de l'Organisation des Nations Unies sur l'aménagement individuel et en commun des bassins fluviaux, tenu à Budapest en 1975;

e) Que les Etats Membres prennent également note des travaux utiles effectués par des organismes non gouvernementaux et d'autres organismes spécialisés dans le domaine du droit international des eaux;

f) Que les représentants des commissions internationales existantes sur les ressources en eau partagées soient instamment invités à se réunir le plus rapidement possible aux fins de mettre en commun et de diffuser les résultats de l'expérience qu'ils ont acquise; qu'en outre l'on encourage des approches institutionnelles et juridiques de cette question;

g) Que les ressources du système des Nations Unies soient pleinement utilisées pour passer en revue, rassembler et diffuser les renseignements et les données d'expérience sur cette question, et en faciliter l'échange. Il faudrait organiser le système en conséquence pour fournir une assistance concertée et utile aux Etats et aux commissions de bassin qui en feraient la demande.

[...] [135]

150. Ces passages du rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau méritent d'être relevés à plusieurs égards. L'expression « ressources en eau partagées » y est adoptée et utilisée, bien que sans préjudice de la position des pays qui sont en faveur des expressions « eaux transfrontières » ou « eaux internationales ». On y souligne la nécessité d'une coopération internationale, au moyen de commissions fluviales internationales et par d'autres moyens, ainsi que la nécessité de fournir et d'échanger des données à cet effet. On y affirme le « droit qu'a chaque Etat partageant ces ressources à les utiliser équitablement pour promouvoir des liens de solidarité et de coopération ». On y tient pour acquis, et l'on dit, qu'il existe des « principes de droit international généralement admis », qui s'appliquent, même en l'absence d'accords bilatéraux ou multilatéraux, à l'utilisation, à la mise en valeur et à la gestion des ressources en eau partagées et qu'il faut que les Etats Membres « continuent à appliquer » ces principes.

151. Par la suite, le Conseil économique et social [136] et l'Assemblée générale [137] ont, dans des résolutions, pris note de ce rapport avec grande satisfaction. Par 128 voix contre zéro, avec 9 abstentions, l'Assemblée générale a adopté le rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau et approuvé le Plan d'action de Mar del Plata, dont les recommandations citées ci-dessus font partie. Dans sa résolution, elle prie instamment les Etats Membres d'entreprendre une action intensifiée et soutenue pour l'application des accords réalisés à la Conférence, au nombre desquels figure le Plan d'action de Mar del Plata.

152. Les recommandations du Plan d'action de Mar del Plata et les résolutions par lesquelles le Conseil économique et social et l'Assemblée générale les ont approuvées n'établissent pas l'existence d'obligations de droit international, pas plus qu'elles ne donnent naissance à de telles obligations. Mais elles sont importantes parce qu'elles indiquent que la communauté mondiale dans son ensemble reconnaît, d'une part, que l'eau des voies d'eau internationales est une ressource naturelle partagée et, d'autre part, qu'il existe des « principes de droit international généralement admis » qui s'appliquent, même en l'absence d'accords bilatéraux ou multilatéraux, à l'utilisation, à la mise en valeur et à la gestion des ressources en eau partagées.

3. Coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats

153. En 1973, l'Assemblée générale a adopté une résolution à la suite de laquelle ont été élaborés les projets de principes qui sont examinés dans la section suivante. Dans cette résolution — résolution 3129 (XXVIII), du 13 décembre 1973 —, intitulée « Coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats », l'Assemblée générale rappelle la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement [138], prend note avec satisfaction de « l'importante Déclaration économique adoptée par la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou du gouvernement des pays non alignés, réunie à Alger [...] », se déclare consciente « de l'importance et de l'urgence d'assurer la conservation et l'exploitation des ressources naturelles partagées entre deux ou plusieurs Etats au moyen d'un système efficace de coopération, ainsi qu'il ressort de la Déclaration économique d'Alger susmentionnée » [139], et estime qu'il est nécessaire « d'as-

[135] *Ibid.*, chap. Ier.

[136] Résolutions 2115 (LXIII) et 2121 (LXIII), du 4 août 1977.

[137] Résolution 32/158, du 19 décembre 1977.

[138] Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), Ire partie, chap. Ier.

[139] « Les pays non alignés croient nécessaire d'assurer une coopération efficace entre les pays, grâce à l'établissement de normes internationales relatives à la conservation et l'exploitation harmonieuse des ressources naturelles communes à deux ou plusieurs Etats dans le cadre des relations normales habituelles qui existent entre eux.

« Ils estiment également que la coopération entre pays intéressés à l'exploitation de ces mêmes ressources soit développée sur la base d'un système d'information et de consultations préalables [...] » (Quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, Alger, 5-9 septembre 1973, Déclaration économique, sect. XII [A/9330, p. 94]).

surer une coopération efficace entre les pays grâce à l'établissement de normes internationales adéquates relatives à la conservation et à l'exploitation harmonieuse des ressources naturelles communes à deux ou plusieurs Etats [...] », coopération qui doit « être développée sur la base d'un système d'information et de consultations préalables [...] ».

154. Comment ne pas voir que la résolution 3129 (XXVIII) de l'Assemblée générale confirme les thèses exposées dans le présent rapport ? La notion de ressources naturelles partagées y est acceptée. La nécessité d'établir des normes internationales adéquates pour leur conservation et leur exploitation y est affirmée. On y fait appel aux Etats partageant des ressources naturelles pour qu'ils coopèrent sur la base : *a*) d'un système d'information (comme le prévoit le projet d'article 6 proposé dans le présent rapport); et *b*) d'un système de consultations préalables (dont on trouve l'équivalent dans le projet d'article 4 proposé dans le présent rapport).

155. Tout aussi pertinents sont les principes qui ont été élaborés en exécution de la résolution de l'Assemblée générale.

4. Projet de principes de conduite concernant les ressources naturelles partagées

156. Un groupe de travail intergouvernemental d'experts sur les ressources naturelles partagées entre deux ou plusieurs Etats a été créé en 1975 par le PNUE en application de la résolution 3129 (XXVIII) de l'Assemblée générale [140]. Il a tenu cinq sessions de 1976 à 1978. Les activités du Groupe ont suscité un intérêt croissant, et ce sont des experts de 26 pays qui ont participé à la dernière session, tenue du 23 janvier au 27 février 1978 [141].

157. A sa dernière session, en 1978, le Groupe de travail a adopté 15 projets de principes, qui reflétaient le consensus auquel les experts étaient parvenus. Ils étaient assortis de diverses déclarations et réserves, formulées notamment par les experts de l'Inde, de la Pologne, de la Roumanie et de l'URSS, pour lesquels les principes avaient un caractère de recommandation [142]. L'expert du Brésil a réservé sa position au sujet de tous les principes [143]. L'expert du Mexique a estimé que même si le projet de principes avait été rédigé pour être inséré dans un document qui devait avoir la forme d'une recommandation, cela n'avait aucune influence sur la valeur juridique que la plupart de ces principes possédaient déjà [144].

158. A cet égard, il convient de noter que les principes sont précédés de la note explicative suivante :

> Le projet de principes de conduite [...] a été rédigé pour l'orientation des Etats dans le domaine de l'environnement en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats. Ces principes se rapportent, pour chaque Etat, à une conduite que l'on estime pouvoir contribuer à la réalisation dudit objectif d'une manière qui n'aurait pas d'effets défavorables sur l'environnement. En outre, les principes visent à encourager les Etats partageant une ressource naturelle à coopérer dans le domaine de l'environnement.
>
> On s'est efforcé d'éviter d'utiliser un libellé qui puisse donner l'impression de vouloir exprimer, selon le cas, soit une obligation juridique particulière en vertu du droit international, soit l'absence d'une telle obligation.
>
> Le libellé utilisé dans l'ensemble du texte ne cherche pas à préjuger de la question de savoir si la conduite envisagée dans les principes est déjà prescrite par les dispositions existantes du droit international général, ou dans quelle mesure il en est ainsi. Cette formulation n'a pas non plus l'intention d'exprimer une opinion quant à la question de savoir si ces principes — pour autant qu'ils ne reflètent pas les dispositions existantes du droit international général — doivent être incorporés à ce droit, ou dans quelle mesure et de quelle manière ils doivent l'être [145].

159. Les principes 1 et 2 présentent une importance considérable pour les questions soulevées par le projet d'article 7 et sont donc reproduits ci-dessous :

Principe 1

> Il est nécessaire que les Etats coopèrent dans le domaine de l'environnement en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats. Par conséquent, eu égard à la notion d'utilisation équitable des ressources naturelles partagées, il est nécessaire que les Etats coopèrent afin de contrôler, prévenir, atténuer ou supprimer les effets néfastes sur l'environnement qui pourraient résulter de l'utilisation de ces ressources. Cette coopération s'exercera sur un pied d'égalité et compte dûment tenu de la souveraineté, des droits et des intérêts des Etats concernés.

Principe 2

> Afin d'assurer une coopération internationale efficace dans le domaine de l'environnement en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, les Etats partageant ces ressources naturelles devraient s'efforcer de conclure entre eux, pour réglementer spécifiquement leur conduite, des accords bilatéraux ou multilatéraux prévoyant, comme il est nécessaire, l'application des présents principes d'une manière juridiquement obligatoire, ou s'efforcer de conclure d'autres arrangements à cette fin, selon que de besoin. En concluant ces accords ou arrangements, les Etats devraient envisager de créer des structures institutionnelles, telles que des commissions internationales, aux fins de consultations sur les problèmes liés à l'environnement et relatifs à la protection et à l'utilisation des ressources naturelles partagées [146].

160. Les principes ne contiennent pas de définition de l'expression « ressources partagées ». Le Groupe de travail a cherché à les définir, mais il indique dans son rapport, après avoir mentionné plusieurs propositions,

---

[140] Voir ci-dessus par. 90. Le Groupe de travail intergouvernemental était composé à l'origine d'experts de 17 pays : Argentine, Brésil, Canada, Etats-Unis d'Amérique, France, Inde, Iraq, Kenya, Maroc, Mexique, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Roumanie, Sénégal, Suède et Union des Républiques socialistes soviétiques. Un observateur de la Turquie était également présent.

[141] Allemagne, République fédérale d'Argentine; Bangladesh; Brésil; Canada; Etats-Unis d'Amérique; France; Ghana; Grèce; Inde; Iran; Iraq; Jamaïque; Kenya; Mexique; Ouganda; Pays-Bas; Philippines; Pologne; Roumanie; Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord; Sénégal; Suède; Suisse; Union des Républiques socialistes soviétiques et Yougoslavie. L'Autriche, le Japon et la Turquie ont envoyé des observateurs (v. UNEP/IG.12/2, par. 11).

[142] *Ibid.*, par. 15.

[143] *Ibid.*

[144] *Ibid.*

[145] *Ibid.*, p. 10.

[146] *Ibid.*, p. 11.

que « [...] faute de temps [il n'a pas été] à même de procéder à une discussion approfondie de la question de la définition des ressources naturelles partagées et par conséquent n'est pas parvenu à des conclusions [147] ».

161. En mai 1978, le Conseil d'administration du PNUE a proposé que l'Assemblée générale adopte les principes de conduite [148]. Dans sa résolution 33/87, du 15 décembre 1978, l'Assemblée générale a invité le Secrétaire général à soumettre les principes aux Etats Membres pour qu'ils les étudient et fassent part de leurs observations. Trente-six gouvernements ont fait des observations sur le rapport du Groupe de travail d'experts. Le rapport du Secrétaire général sur la « coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats » contient les résumés ci-après des réponses reçues :

a) Trente des 36 gouvernements ayant fait part de leurs observations étaient, dans l'ensemble, favorables à l'adoption des principes. Un certain nombre de ces gouvernements ont toutefois exprimé des réserves sur des principes particuliers ou suggéré des formulations différentes pour quelques-uns d'entre eux. Un certain nombre ont été d'avis que l'adoption des principes ne devait pas empêcher de résoudre des problèmes relatifs aux ressources naturelles partagées, au moyen d'accords bilatéraux réalisés sur la base de principes autres que les 15 principes.

b) De nombreux gouvernements ont formulé des observations relatives au statut juridique des principes. La plupart de ceux prêts à les accepter ont en même temps estimé que les principes devaient être uniquement considérés comme des principes directeurs et non comme constituant un code international de conduite qui aurait force obligatoire pour les Etats. Presque tous les gouvernements favorables aux principes ont souhaité que ceux-ci servent de base de négociation lorsque les Etats élaboreraient des traités bilatéraux ou multilatéraux concernant les ressources naturelles qu'ils partagent. Certains ont même indiqué que des principes analogues étaient déjà appliqués pour la conclusion de traités relatifs aux ressources naturelles partagées [149].

162. Deux Etats, le Brésil et l'Ethiopie, se sont déclarés fermement opposés aux principes. Plusieurs Etats ont déploré l'absence d'une définition des ressources naturelles partagées [150].

163. Dans son rapport, le Secrétaire général a dit qu'il espérait que l'Assemblée générale voudrait bien adopter les principes. A la trente-quatrième session de l'Assemblée générale, un projet de résolution intitulé « Coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats » a été présenté à la Deuxième Commission par l'Argentine, le Bangladesh, le Canada, la Grèce, la Haute-Volta, la Norvège, le Pakistan, les Pays-Bas et la Suède; aux termes des paragraphes 2 et 3 de ce projet, l'Assemblée générale aurait adopté le projet de principes pour l'orientation des Etats et prié les Etats Membres « de respecter lesdits principes dans leurs relations réciproques [151] ».

164. Le projet de principes a fait l'objet de quelques observations de la part d'un nombre relativement limité d'Etats à l'occasion de l'examen du rapport du PNUE par la Deuxième Commission. Le représentant de l'Italie a indiqué que son gouvernement n'avait pas d'objection fondamentale à formuler, « d'autant qu'il s'agit de principes directeurs n'ayant pas force obligatoire », mais s'est déclaré « perplexe devant l'imprécision de la définition des ressources naturelles partagées » [152]. Le représentant de la Grèce s'est prononcé en faveur de l'adoption du projet de principes par l'Assemblée générale en faisant valoir qu'« alors que la portée et le caractère juridique obligatoire de ces principes découleront à l'avenir de leur incorporation dans des accords internationaux, il est évident qu'ils ont déjà une valeur intrinsèque [...] [153] ». Le représentant de la Suède a déclaré :

[...] le Gouvernement suédois attache une grande importance à l'adoption, à la présente session de l'Assemblée générale, des quinze articles du projet de principes de conduite pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées. Il faudrait demander aux Etats de respecter ces principes et de les appliquer dans le cadre de leurs relations. Le PNUE devrait favoriser l'élaboration et l'application des quinze articles du projet de principes en vue de formuler des conventions bilatérales et multilatérales concernant les ressources naturelles partagées entre deux ou plusieurs Etats. L'adoption de ces principes constituerait une étape importante du développement du droit international sur la protection de l'environnement [...] [154].

Toutefois, le représentant du Japon a dit que sa délégation n'était « pas convaincue de la nécessité de mettre au point trop rapidement sous forme de principes la question des ressources naturelles partagées en raison des problèmes politiques, techniques et juridiques qui se posent, notamment en ce qui concerne la définition des ressources naturelles partagées et l'adaptation des législations internes pour tenir compte de ces principes [155] ».

165. Le représentant de l'Argentine, après avoir souligné que le projet de principes « pourrait se révéler utile », a relevé que « l'Argentine s'est inspirée des dispositions contenues dans ces principes pour la mise au point des traités conclus avec les Etats voisins au sujet des bassins fluviaux » [156]. Il a ajouté :

Ce projet de principes pourrait donc servir à l'élaboration de normes ayant force obligatoire dans les relations bilatérales et régionales...; la délégation argentine estime donc qu'il conviendrait d'adopter ces principes et de recommander aux Etats de les appliquer dans leurs rapports mutuels.

Certaines délégations ont exprimé des doutes quant au statut juridique de ces principes. La délégation argentine pense toutefois que la note explicative (PNUE/IG.12/2) est suffisamment

[147] *Ibid.*, par. 16. Voir aussi le rapport du Groupe de travail intergouvernemental d'experts sur les ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats sur le travail exécuté pendant sa première session, tenue à Nairobi en janvier 1976 (UNEP/GC/74).

[148] Décision 6/14 du Conseil d'administration du PNUE en date du 19 mai 1978; voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément n° 25* (A/33/25), p. 173 et 174.

[149] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Annexes*, point 60 de l'ordre du jour, doc. A/34/557, par. 6.

[150] *Ibid.*, annexe.

[151] *Ibid.*, doc. A/34/837, par. 18.

[152] *Ibid.*, *Deuxième Commission*, 28e séance, par. 81; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[153] *Ibid.*, par. 88, et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[154] *Ibid.*, par. 99; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[155] *Ibid.*, 30e séance, par. 59; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[156] *Ibid.*, 31e séance, par. 11; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

claire à cet égard, les résolutions des Nations Unies n'ayant bien entendu qu'un caractère de recommandation quand elles sont adressées à des Etats souverains. Pour ce qui est de l'avenir, la délégation argentine pense qu'il serait souhaitable que les Etats facilitent l'entrée en vigueur effective de ces principes en les insérant dans des accords bilatéraux ou des conventions multilatérales pour leur donner la forme de normes obligatoires. Cette mesure donnerait un nouvel élan à la codification et au développement progressifs du droit international, conformément aux principes de la Charte de Nations Unies [157].

166. Au contraire, la représentante de l'Inde a noté :

[...] que moins de la moitié des 36 gouvernements qui ont communiqué leurs observations sur la question se sont prononcés sans réserve en faveur de l'adoption par l'Assemblée du projet de principes. La délégation indienne estime que ces principes devraient simplement servir de principes directeurs et de recommandations pour les Etats. En l'absence de toute définition convenue et acceptable des ressources naturelles partagées, il serait prématuré d'imposer l'adoption d'un projet de principes [158].

167. Pour sa part, le représentant du Portugal a approuvé

[...] les recommandations contenues dans le rapport du Secrétaire général relatif à la coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats (A/34/557). Les observations communiquées par la grande majorité des Etats qui ont répondu au questionnaire montrent clairement que le projet de principes a été largement accepté comme un ensemble de principes directeurs de nature à aider les Etats à s'orienter dans ce domaine. Le statut juridique des principes proposés, qui est celui de simples recommandations, devrait dissiper tout doute ou réticence. La délégation portugaise tient à souligner qu'il faut s'attacher en priorité à convenir d'une définition des ressources naturelles partagées, sans quoi, l'applicabilité des principes pourrait évidemment s'en trouver compromise [...] [159].

168. Le représentant de l'Union soviétique a approuvé la recommandation du Conseil d'administration du PNUE tendant à ce que l'Assemblée générale adopte les 15 projets de principes et a déclaré qu'à son avis « les principes proposés pour la conduite des Etats doivent prendre la forme de recommandations... [et] qu'il faudrait poursuivre les travaux sur la rédaction d'une définition acceptable des « ressources naturelles partagées » [160] ».

169. Le représentant du Brésil a exprimé un autre point de vue :

[...] La délégation brésilienne n'a pu donner son accord aux résultats des travaux du Groupe de travail intergouvernemental d'experts, parce qu'il est proposé dans le document qu'il a établi que les Etats adoptent la même approche sur des questions de nature complètement différente, telles que l'impact de la pollution transfrontière et l'utilisation économique d'un type de ressources naturelles. Les projets de principes tentent de définir des directives universelles, sans tenir compte du fait que la nature des problèmes liés à la conservation et à l'utilisation des ressources naturelles varie selon les régions. Le document élaboré par le Groupe de travail contient certaines dispositions qui limiteraient, de façon inacceptable, l'exercice de la souveraineté des Etats. La Gouvernement brésilien pense qu'il faut souligner, premièrement, que chaque Etat doit exercer une souveraineté totale et permanente sur ses ressources naturelles, et, deuxièmement, qu'il a le droit d'exploiter ses ressources naturelles conformément à sa politique nationale, à condition qu'il ne cause aucun préjudice important à un ou plusieurs autres Etats. Toute formulation qui ne tient pas compte de ces deux règles générales porte atteinte au principe de la responsabilité des Etats et va à l'encontre du principe de la souveraineté [161].

170. Le représentant du Venezuela a déclaré que son gouvernement n'était pas en mesure de se prononcer définitivement sur le projet de principes pour plusieurs raisons. De manière générale, a-t-il dit,

[...] le Venezuela n'est pas opposé à l'établissement de principes pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles qui, en raison de leurs caractéristiques particulières, pourraient exiger la coopération de deux ou plusieurs Etats. Il pourrait accepter des principes qui auraient simplement le caractère de recommandations et seraient présentés sous forme de directives générales pour l'instauration d'une coopération conformément à des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre les Etats intéressés. Cependant, la délégation vénézuélienne émet certaines réserves à l'égard des principes sous leur forme actuelle. Certains de ces principes concernant l'utilisation des ressources en eau sont très utiles mais peuvent difficilement être appliqués à d'autres ressources. Le Venezuela exprime également des réserves à l'égard du recours à des instances internationales pour résoudre les problèmes qui relèvent de la souveraineté des Etats [...] [162].

171. Le représentant de la Yougoslavie a déclaré que sa délégation

[...] attache une grande importance aux projets de principes de conduite relatifs aux ressources partagées par deux ou plusieurs Etats. Le Gouvernement yougoslave s'est déjà conformé, dans la pratique, à l'esprit de ces principes. La conservation et l'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats exigent évidemment une coopération et une entente très larges. En conséquence, la délégation yougoslave est prête à appuyer toute mesure qui conduirait à l'adoption des principes et estime qu'il faudrait encourager les gouvernements à les mettre en œuvre, lors des discussions sur les ressources naturelles partagées [163].

Tout en souscrivant dans l'ensemble au projet de principes, le représentant du Soudan a estimé qu'il était peut-être prématuré de l'adopter à la session en cours, étant donné que 36 gouvernements seulement avaient formulé des observations à son sujet [164].

172. La Deuxième Commission s'est vainement efforcée de trouver une solution de compromis. Finalement, au nom des auteurs du projet de résolution, le représentant du Pakistan en a présenté une version remaniée qui reflétait l'accord maximal auquel il avait pu aboutir dans les discussions officieuses. Les paragraphes du dispositif proposé par le Pakistan étaient libellés comme suit :

[*L'Assemblée générale*]

[...]

2. *Adopte* le projet de principes en tant que directives et recommandations en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées entre deux ou plusieurs Etats, sans préjudice du caractère obligatoire des normes déjà reconnues comme telles en droit international;

[157] *Ibid.*, par. 11 et 12; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[158] *Ibid.*, par. 26; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[159] *Ibid.*, par. 34; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[160] *Ibid.*, par. 47; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[161] *Ibid.*, par. 54; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[162] *Ibid.*, par. 59; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[163] *Ibid.*, par. 67; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[164] *Ibid.*, par. 78; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

3. *Prie* tous les Etats d'utiliser ces principes comme des directives et recommandations lors de la formulation de conventions bilatérales ou multilatérales concernant les ressources naturelles partagées entre deux ou plusieurs Etats, de bonne foi et dans un esprit de bon voisinage, et de manière à favoriser et non à contrarier le développement et les intérêts de tous les pays, en particulier des pays en développement [165].

Le représentant du Pakistan a indiqué qu'il n'avait pas été possible de s'entendre sur le texte proposé, quelques délégations continuant à insister pour que les mots « *Adopte* le » soient remplacés par les mots « *Prend acte* du » [166]. Le représentant du Brésil a proposé de modifier le paragraphe 2 de la résolution en remplaçant « *Adopte* le » par « *Prend note* du » [167].

173. L'amendement brésilien a été adopté par 59 voix contre 25, avec 27 abstentions [168]. La résolution, telle qu'elle a été finalement adoptée par l'Assemblée générale, se lit comme suit [169] :

L'Assemblée générale,

Rappelant les dispositions pertinentes de ses résolutions 3201 (S-VI) et 3202 (S-VI), du 1er mai 1974, dans lesquelles elle a réaffirmé le principe de la souveraineté permanente intégrale de chaque Etat sur ses ressources naturelles et le devoir des Etats, tel qu'il est énoncé dans la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats et de coopérer pour développer le droit international en ce qui concerne la responsabilité et la réparation de ces dommages,

[...]

Rappelant également la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, contenue dans sa résolution 3281 (XXIX), du 12 décembre 1974,

[...]

Désireuse de promouvoir une coopération efficace entre les Etats pour le développement du droit international en ce qui concerne la conservation et l'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats,

Reconnaissant le droit des Etats d'apporter des solutions spécifiques sur une base bilatérale ou régionale,

Rappelant que les principes ont été élaborés pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats,

1. *Prend acte* du rapport, tel qu'il a été adopté, du Groupe de travail intergouvernemental d'experts sur les ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, créé en application de la décision 44 (III) du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement conformément à la résolution 3129 (XXVIII) de l'Assemblée générale;

2. *Prend note* du projet de principes en tant que directives et recommandations en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, sans préjudice du caractère obligatoire des normes déjà reconnues comme telles en droit international;

3. *Prie* tous les Etats d'utiliser ces principes comme des directives et recommandations lors de la formulation de conventions bilatérales ou multilatérales concernant les ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, de bonne foi et dans un esprit de bon voisinage et de manière à favoriser et non à contrarier le développement et les intérêts de tous les pays, en particulier des pays en développement;

[...]

174. Quelles conclusions faut-il tirer de l'adoption de cette résolution, compte tenu du débat auquel elle a donné lieu ? Il ressort des comptes rendus que six raisons ont été invoquées contre l'adoption du projet de principes par l'Assemblée générale :

i) L'expression « ressource naturelle partagée » n'y était pas définie.
ii) Les Etats n'avaient pas présenté d'observations sur le projet de principes en nombre suffisant.
iii) L'adoption des principes par l'Assemblée générale constituerait une adhésion prématurée à ces principes.
iv) Les principes ne tenaient pas compte des différences entre les problèmes régionaux.
v) Les principes portaient sur un domaine de coopération entre Etats dans lequel la recherche et l'expérience pratique étaient extrêmement limitées [170].
vi) Certains de ces principes constituaient une atteinte à la souveraineté.

175. Ces objections ont été soulevées par un très petit nombre d'Etats, si bien qu'il n'est pas possible de dire quel rôle elles ont joué dans le vote qui a eu pour résultat de faire « prendre note » du projet de principes par l'Assemblée générale et non de le lui faire « adopter ». De toute façon, la Commission n'a guère d'enseignement à tirer de ces objections pour ses travaux sur les voies d'eau internationales.

176. L'absence de définition de l'expression « ressources naturelles partagées » dans le projet de principes n'a pas d'incidence sur l'examen des projets d'article soumis à la Commission. Le projet d'article 7 pose en principe que l'eau d'une voie d'eau internationale est une ressource naturelle partagée. Comme on l'a indiqué au début du présent chapitre, on peut ne pas être d'accord sur le contenu de la notion de ressources naturelles partagées, mais pour que cette notion ait un sens il faut qu'elle s'applique à l'eau qui passe du territoire d'un Etat à celui d'un autre Etat.

177. Que le nombre d'Etats ayant formulé des observations écrites au sujet du projet de principes n'ait pas été suffisant est une critique qui ne tient pas compte du fait qu'il est courant qu'un petit nombre d'Etats seulement répondent, souvent tardivement, lorsque des observations de ce genre sont demandées. Les membres de la Commission reconnaîtront, d'après l'expérience de celle-ci, que le nombre des observations que le Secrétaire

[165] *Ibid.*, *Annexes*, point 60 de l'ordre du jour, doc. A/34/837, par. 19.

[166] *Ibid.*, *Deuxième Commission*, 57e séance, par. 19; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[167] *Ibid.*, par. 23; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[168] *Ibid.*, par. 45; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[169] Résolution 34/186, du 18 décembre 1979.

[170] Le représentant du Brésil a déclaré : « Ces principes portent sur une question très controversée, à savoir la coopération entre les Etats dans un domaine où la recherche comme l'expérience pratique sont encore extrêmement limitées. » (*Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Deuxième Commission*, 57e séance, par. 21; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.)

général a reçues dans le cas du projet de principes de conduite n'était pas exceptionnellement faible.

178. L'argument selon lequel l'adoption des principes par l'Assemblée générale constituerait une adhésion prématurée à ces principes est contestable, puisque, comme l'a fait observer le représentant du Portugal, « toutes les résolutions de l'Assemblée générale ne constituent que des recommandations, et [...] le projet de résolution lui-même précisait que les principes avaient le caractère de recommandations [171] ». En ce qui concerne les travaux de la CDI, les Etats n'adhéreront juridiquement au principe énoncé dans le projet d'article 7 qu'au moment indéterminé où un traité fondé sur le projet d'articles aura été conclu et ratifié, et sera entré en vigueur.

179. Quant à l'objection selon laquelle le projet de principes ne tient pas compte des différences entre les problèmes régionaux, il y a lieu de souligner que les projets d'article dont la Commission est saisie sont prévus pour être complétés par des accords de réseau, qui régleront les problèmes propres aux divers réseaux fluviaux.

180. La cinquième objection, selon laquelle les ressources naturelles partagées relèvent d'un domaine dans lequel la recherche et l'expérience sont extrêmement limitées, ne s'applique manifestement pas à la ressource partagée que constitue l'eau des voies d'eau internationales, comme l'ont montré les débats de la Deuxième Commission. Les recherches et les précédents ne manquent pas — pas plus que la pratique des Etats et les traités — dans le domaine des voies d'eau internationales, en particulier du point de vue de la navigation, de l'irrigation et de l'énergie.

181. La sixième objection, celle de l'atteinte portée à la souveraineté, ramène aux principes fondamentaux des travaux de la Commission. La première affaire contentieuse portée devant la Cour permanente de Justice internationale a donné lieu à l'énoncé classique d'un axiome de base :

> La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat [172].

Il est inévitable que la codification et le développement progressif du droit international aboutissent à des propositions d'articles de traités qui, à supposer qu'ils deviennent des dispositions de traités en vigueur, imprimeront à l'exercice des droits souverains des Etats une direction déterminée. Ce n'est pas une atteinte à la souveraineté, mais plutôt la manifestation de son exercice bien compris. De plus, dans la mesure où des projets d'article codifient le droit international coutumier existant — droit qui restreint également les différentes manières dont les Etats peuvent exercer leur souveraineté —, ils ne constituent pas non plus d'atteinte à la souveraineté qui soit incompatible avec la qualité d'Etat ou avec le droit international.

182. Les considérations qui précèdent s'appliquent aux travaux de la Commission en général. Mais il y a un aspect particulier des travaux concernant le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation à propos duquel la souveraineté pourrait être invoquée et qu'il y a lieu d'examiner. Prétendre, au sujet du projet de principes de conduite, que « certains de ces principes portent atteinte à la souveraineté elle-même [...], imposant des limitations au principe fondamental que représente l'exercice intégral et permanent de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles dans leur territoire respectif [173] », c'est préjuger la question de savoir si telles ou telles ressources se trouvent « dans » un certain territoire. Par définition, l'eau qui passe du territoire d'un Etat sur celui d'un autre Etat ne se trouve pas uniquement dans un Etat — au sens de relever de sa juridiction exclusive et d'être sa possession exclusive — : elle est partagée entre des Etats; c'est-à-dire que, selon les termes du projet d'article 7, l'eau d'un réseau de voies d'eau internationales est une « ressource naturelle partagée ».

183. Quelle que soit la valeur des objections invoquées contre l'adoption du projet de principes de conduite du PNUE dans le contexte de ce projet — et il se pourrait que certaines de ces objections soient valables dans le contexte général encore flou des ressources naturelles partagées —, il est permis de penser, pour les raisons qui précèdent, que ces objections ne diminuent en rien la valeur des projets de principes relatifs au sujet que la Commission étudie. Elles ne diminuent non plus en rien la valeur de la notion de ressources naturelles partagées ni celle de son application essentielle aux eaux des réseaux de voies d'eau internationales.

184. Que le mot « *Adopte* » ait été remplacé par les mots « *Prend note* » dans les conditions exposées plus haut [174] montre certainement qu'une majorité d'Etats à l'Assemblée générale avaient des réserves à l'égard de certains aspects apparemment divers du projet de principes de conduite, mais il n'en reste pas moins qu'au paragraphe 3 de sa résolution 34/186 l'Assemblée générale

> *Prie* tous les Etats d'utiliser ces principes comme des directives et recommandations lors de la formulation de conventions bilatérales concernant les ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats [...] [175].

Bien que cette demande ne soit pas expressément adressée à la CDI à propos de la formulation d'un projet de convention multilatérale sur cette ressource naturelle

[171] *Ibid.*, 58e séance, par. 20; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif.

[172] Vapeur « Wimbledon », arrêts, 1923 : *C.P.J.I.*, série A, nº 1, p. 25.

[173] Déclaration du représentant du Brésil (*Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Deuxième Commission*, 57e séance, par. 21; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif).

[174] Voir ci-dessus par. 172 et 173.

[175] Le texte dans son ensemble a été adopté à la Deuxième Commission, sous forme de projet, par 94 voix contre zéro, avec 23 abstentions (*Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Deuxième Commission*, 57e séance, par. 55; et *ibid.*, *fascicule de session*, rectificatif), et en séance plénière, sous sa forme définitive, sans être mis aux voix (*ibid.*, *Séances plénières*, 107e séance).

partagée primordiale qu'est l'eau des voies d'eau internationales, il serait difficile de prétendre qu'en adressant cette demande aux Etats l'Assemblée générale n'entendait pas l'étendre à l'examen de la question par les spécialistes de la Commission.

185. Cela ne signifie pas que la Commission doive nécessairement prendre les quinze principes directeurs comme base de ses travaux. Elle devrait toutefois, en codifiant le droit relatif aux utilisations des réseaux de voies d'eau internationale, faire son profit des travaux qui ont été exécutés sous l'égide du PNUE, qui constituent une contribution considérable à la mise au point de principes juridiques dans le domaine du droit international de l'environnement [176].

E. — Partage de la ressource naturelle que constitue la navigation

186. L'utilisation des voies d'eau internationales pour la navigation est peut-être la plus répandue, et certainement la mieux établie, des diverses utilisations qui sont à l'origine du droit international positif applicable aux ressources partagées. La Commission n'examine pas directement la coutume universelle selon laquelle les Etats riverains partagent le droit à la navigation libre et sans obstacle sur une voie d'eau internationale et partagent de même l'obligation de contribuer à entretenir la navigabilité de la voie d'eau. Elle doit néanmoins, pour énoncer les principes applicables aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, tenir compte des normes juridiques applicables à la navigation sur ces voies qui ont pris corps au cours des deux derniers siècles. Car au fond, ces normes sont nées d'une utilisation de la ressource même dont on se préoccupe : la voie d'eau internationale. Cette utilisation conserve toute son importance, elle est à l'origine d'un vaste ensemble de règles juridiques conventionnelles et coutumières et l'ensemble des règles relatives à la navigation devrait offrir, à tout le moins, des sources et des analogies propres à inspirer le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

1. Affaire de l'Oder

187. L'arrêt rendu par la CPJI dans l'*Affaire de l'Oder* [177] contient un exposé très clair de la situation juridique des Etats riverains relativement à la navigation. Les articles 341 et 343 du Traité de Versailles [178] avaient confié l'administration de l'Oder à une commission internationale. La Commission avait estimé que deux affluents de l'Oder, la Netze et la Warthe, relevaient de sa compétence. Ils prennent tous deux leur source en Pologne et sont navigables dans ce pays. L'un et l'autre pénètrent ensuite sur ce qui était alors territoire allemand, et la Netze se jette dans la Warthe. Les eaux ainsi mêlées se jettent ensuite dans l'Oder. Aux termes de l'article 331 du Traité de Versailles, l'Oder « depuis le confluent de l'Oppa [...] et toute partie navigable [...] servant naturellement d'accès à la mer à plus d'un Etat [...] » sont déclarés internationaux et soumis à ce titre à la compétence de la Commission internationale [179].

188. Le Gouvernement polonais soutenait que les sections de la Warthe et de la Netze situées en Pologne ne servaient naturellement d'accès à la mer qu'à un seul Etat : la Pologne. Dès lors, les sections de ces deux rivières situées en Pologne ne ressortissaient pas de la compétence de la Commission. La partie adverse soutenait, de son côté, que les dispositions sur l'accès à la mer s'appliquaient à la voie d'eau et non à une partie déterminée de son cours. La Cour a énoncé comme suit la question qui lui était soumise :

> Il s'agit donc de savoir si les mots « toute partie navigable de ces réseaux fluviaux servant naturellement d'accès à la mer à plus d'un Etat » visent les affluents et sous-affluents comme tels, de sorte que, du moment où un affluent ou sous-affluent, dans son cours naturellement navigable, traverse ou sépare différents Etats, il rentre tout entier dans la définition susdite; ou bien s'ils visent plutôt cette partie de chaque affluent ou sous-affluent qui sert d'accès à la mer à plus d'un Etat, de sorte que la portion supérieure de l'affluent ou du sous-affluent cesse d'être internationalisée en amont de la dernière frontière qui coupe son cours naturellement navigable [180].

189. Après avoir examiné les moyens d'interprétation et autres arguments invoqués par les parties et décidé qu'ils n'étaient pas péremptoires, la Cour a donné les éclaircissements suivants :

> Il convient donc de remonter aux principes qui règlent en général le droit fluvial international et de rechercher quelle position a prise le Traité de Versailles à l'égard desdits principes.
>
> On peut bien admettre avec le Gouvernement polonais que la préoccupation d'assurer aux Etats en amont d'une rivière la possibilité du libre accès à la mer a joué un grand rôle dans la formation du principe de la liberté de navigation sur les fleuves dits internationaux.
>
> Mais, lorsqu'on examine de quelle manière les Etats ont envisagé les conditions concrètes créées par le fait qu'un même cours d'eau traverse ou sépare le territoire de plus d'un Etat et la possibilité de réaliser les exigences de justice et les considérations d'utilité que ce fait met en relief, on voit tout de suite que ce n'est pas dans l'idée d'un droit de passage en faveur des Etats d'amont mais dans celle d'une certaine communauté d'intérêts des Etats riverains que l'on a cherché la solution du problème. Cette communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres.
>
> C'est sur cette idée qu'est incontestablement fondé le droit fluvial international, établi par l'Acte du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 et appliqué ou développé par les conventions ultérieures [181].

[176] Pour un excellent résumé et une excellente analyse des projets de principes, voir A. O. Adede, « United Nations efforts toward the development of an environmental code of conduct for States concerning harmonious utilization of shared natural resources », *Albany Law Review*, vol. 43, 1979, p. 488 à 512.

[177] Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, arrêt n° 16, 1929 : *C.P.J.I.*, série A, n° 23.

[178] De Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités (op. cit.)*, p. 615 et 616.

[179] *Ibid.*, p. 610.

[180] Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, arrêt n° 16, 1929 : *C.P.J.I.*, série A, n° 23, p. 25 et 26.

[181] *Ibid.*, p. 26 et 27.

190. Cette opinion est remarquable dans la mesure où la Cour permanente de justice internationale y pèse de tout son poids en faveur du principe d'une « communauté d'intérêts des Etats riverains ». Lorsqu'elle fait état d'une communauté d'intérêts et d'une « communauté de droit » — qu'elle définit comme « la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres » —, la Cour semble considérer *a priori* que la voie d'eau internationale est une ressource naturelle partagée. Et voici ce qu'écrit un ancien président de la CIJ, ancien membre de la CDI :

Bien que la Cour ait énoncé ce principe novateur, comme appartenant au droit établi, à propos de la navigation, les notions d'égalité de droits et de communauté d'intérêts sur lesquels il se fonde sont applicables à toutes les utilisations des voies d'eau internationales [182].

191. Deux autres aspects de l'*Affaire de l'Oder* doivent aussi retenir l'attention. On notera tout d'abord qu'en 1929, la pratique des Etats, souvent exprimée dans le droit conventionnel, allait largement dans le même sens que la conclusion de la Cour. Les dispositions de l'Acte final du Congrès de Vienne (1815), notamment, en sont un exemple type :

Article 108

Les Puissances dont les Etat 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 suivants.

Article 109

La navigation dans tout le cours des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne; bien entendu, que l'on se conformera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorable que possible au commerce de toutes les nations [183].

192. Dans sa décision sur l'*Affaire de l'Oder*, la CPJI cite ces articles et déclare ensuite :

Si la communauté de droit repose sur l'existence d'une voie navigable qui sépare ou traverse plusieurs Etats, il est évident que cette communauté s'étend à tout le parcours navigable du fleuve et ne s'arrête aucunement à la dernière frontière; on n'a porté à la connaissance de la Cour aucun traité où la limite amont de l'internationalisation d'un fleuve soit déterminée par ladite frontière plutôt que par certaines conditions de navigabilité [184].

193. Le second élément à retenir est que les articles 108 à 116 de l'Acte final du Congrès de Vienne constituent peut-être le premier exemple de l'adoption d'un accord-cadre qui servirait de référence pour la négociation d'accords individuels entre les Etats d'un réseau afin de réglementer les utilisations de l'eau de réseaux de voies d'eau particuliers.

2. Décret français de 1792

194. Il existe cependant d'autres exemples anciens de l'affirmation du principe selon lequel l'utilisation des eaux d'un fleuve international est une affaire d'intérêt commun pour tous les Etats riverains. L'un des plus intéressants est certainement le décret du Conseil exécutif provisoire de la Convention de la République française, en date du 16 novembre 1792, qui dit :

[...] que le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux, qu'une nation ne saurait sans injustice prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière et d'empêcher que les peuples voisins qui bordent les rivages supérieurs ne jouissent du même avantage; qu'un tel droit est un reste des servitudes féodales ou du moins un monopole odieux qui n'a pu être établi que par la force, ni consenti que par l'impuissance, qu'il est conséquemment révocable dans tous les moments et malgré toutes les conventions, parce que la nature ne reconnaît pas plus de peuples que d'individus privilégiés et que les droits de l'homme sont à jamais imprescriptibles [185].

195. Cette affirmation radicale et péremptoire avait été provoquée par l'article XIV du Traité de Munster (30 janvier 1648), par lequel l'Espagne reconnaissait l'indépendance des Provinces-Unies néerlandaises. Cet article reconnaissait la souveraineté des Provinces-Unies sur les bouches de l'Escaut, qui était la voie d'eau directe d'Anvers à la mer, et autorisait les Néerlandais à fermer le passage [186]. Les Provinces-Unies ont d'ailleurs effectivement fermé l'Escaut au commerce avec Anvers. Il en a été ainsi, en dépit des efforts de l'Empereur d'Autriche Joseph II pendant les années 1780 jusqu'à l'occupation de la Belgique par les troupes françaises et la parution du décret de 1792. Quelles qu'aient pu être les motivations de la République française au moment où elle a pris ce décret, ce texte n'en indique pas moins que les origines du principe selon lequel les Etats riverains des voies d'eau internationales partagent le droit d'en utiliser les eaux remontent à près de deux cents ans.

196. Si l'article 108 de l'Acte final du Congrès de Vienne (1815) s'applique sans ambiguïté à tous les Etats bordés ou traversés par un fleuve navigable, l'article 109 n'est pas aussi clair sur le point de savoir si les bateaux des Etats non riverains ont droit au même traitement que ceux des Etats riverains. Cette équivoque fait que le même régime n'a pas été appliqué à toutes les voies d'eau, et elle a été cause de bien des litiges, négociations et conférences [187]. Toutefois, il n'a jamais été contesté que la liberté de navigation sur les fleuves internationaux dans le contexte du règlement de Vienne signifiait, en pratique, la liberté de navigation pour les Etats riverains sans discrimination, étant entendu que les bateaux des

[182] E. Jiménez de Aréchaga, « International law in the past third of a century », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1978-I*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979, t. 159, p. 193 [tr. du Secrétariat].

[183] Reproduit dans *C.P.J.I.*, série A, n° 23, p. 27.

[184] *Ibid.*, p. 27 et 28.

[185] L. Le Fur et G. Chklaver, *Recueil de textes de droit international public*, 2e éd., Paris, Dalloz, 1934, p. 68.

[186] C. Parry, éd., *Consolidated Treaty Series*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1969, vol. I (1648-1649), p. 76.

[187] Voir G. Kaeckenbeeck, *International Rivers*, Grotius Society Publications, n° 1, Londres, Sweet and Maxwell, 1918, p. 32.

Etats non riverains pourraient aussi utiliser les eaux en question, fût-ce à des conditions moins favorables [188].

197. Dans les régimes conventionnels comme dans la pratique établie, les Etats riverains se reconnaissent obligés à faciliter le trafic fluvial à destination et en provenance des autres Etats riverains et considèrent, en fait, comme allant de soi le fait de s'acquitter des obligations qui leur incombent à cet égard. La communauté d'intérêts mentionnée par la CPJI dans l'*Affaire de l'Oder* va bien au-delà du simple passage. Les lits se modifient, des bancs se forment et se transforment, les fleuves débordent, des bateaux sombrent, des cours d'eau s'assèchent. Tous ces événements et bien d'autres encore exigent en permanence une coopération entre les Etats riverains.

3. Convention de Barcelone sur les voies d'eau navigables

198. La Convention et le Statut sur le régime des voies d'eau navigables d'intérêt international (Barcelone, 20 avril 1924) constituent le seul traité d'application générale en vigueur portant sur ces droits et obligations [189]. Cet instrument procède de l'article 338 du Traité de Versailles. Les articles 332 à 337 de ce traité énonçaient en effet les règles applicables à un certain nombre de fleuves internationalisés comme l'Elbe, l'Oder, le Niémen et le Danube. Quant à l'article 338, il prévoyait que ces règles devaient être remplacées par une convention générale relative aux voies navigables de caractère international [190].

199. Le Statut (qui fait partie intégrante de la Convention de Barcelone en vertu de l'article 1er de celle-ci) contient les règles d'application relatives aux voies d'eau navigables internationales. L'article 1er du Statut donne de ces voies d'eau la définition générale ci-après :

Pour l'application du présent Statut, seront considérées comme voies navigables d'intérêt international :

1. Toutes parties naturellement navigables vers et depuis la mer d'une voie d'eau qui, dans son cours naturellement navigable vers et depuis la mer, sépare ou traverse différents Etats, ainsi que toute partie d'une autre voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer reliant à la mer une voie d'eau naturellement navigable qui sépare ou traverse différents Etats [...] [191].

200. Le Statut fait obligation à chaque Etat partie d'accorder le libre exercice de la navigation aux navires et bateaux battant pavillon des autres Etats parties (art. 3), sur le pied d'une parfaite égalité (art. 4), sous réserve de certaines exceptions précises comme le cabotage (art. 5). Les obligations communes des Etats riverains sont énoncées à l'article 10, selon lequel chacun desdits Etats s'oblige à maintenir la voie d'eau en état de navigabilité. Cette obligation est liée à des dispositions concernant la construction d'ouvrages et le partage des dépenses :

3. Sauf motif légitime d'opposition d'un des Etats riverains, y compris l'Etat territorialement intéressé, fondé soit sur les conditions mêmes de la navigabilité en son territoire, soit sur d'autres intérêts tels que, entre autres, le maintien du régime normal des eaux, les besoins de l'irrigation, l'utilisation de la force hydraulique ou la nécessité de la construction d'autres voies de communication plus avantageuses, un Etat riverain ne pourra se refuser à exécuter, à la demande d'un autre Etat riverain, les travaux nécessaires d'amélioration de la navigabilité, si celui-ci offre d'en payer les frais, ainsi qu'une part équitable de l'excédent des frais d'entretien. Néanmoins, il est entendu que ces travaux ne pourront être entrepris tant que l'Etat sur le territoire duquel ils doivent être exécutés s'y oppose du chef d'intérêts vitaux.

4. Sauf convention contraire, l'Etat tenu d'exécuter les travaux d'entretien pourra se libérer de cette obligation si, avec l'accord de tous les Etats co-riverains, un ou plusieurs d'entre eux acceptent de les exécuter à sa place; pour les travaux d'amélioration, l'Etat tenu de les exécuter sera libéré de cette obligation s'il autorise l'Etat demandeur à les exécuter à sa place; l'exécution des travaux par des Etats autres que l'Etat territorialement intéressé, ou la participation de ces Etats aux frais de ces travaux, seront assurés sans préjudice, pour l'Etat territorialement intéressé, de ses droits de contrôle et d'administration sur ces travaux et des prérogatives de sa souveraineté ou autorité sur la voie navigable [192].

201. Le professeur Reuter porte sur la Convention de Barcelone l'appréciation ci-après : « Bien qu'elle ne lie qu'une vingtaine d'Etats et qu'en raison de son caractère abstrait elle n'ait pas joué fréquemment, cette convention constitue à l'heure actuelle la seule source générale du droit fluvial international [193] ».

202. Les professeurs Šahović et Bishop concluent que puisque même les Etats qui ont participé à la conférence n'ont pas accepté la convention, ses dispositions n'ont qu'une valeur juridique douteuse, voire nulle [194].

203. Toutefois, même si elle n'a pas été universellement acceptée (les 21 Etats qui ont adhéré à la Convention ou qui l'ont ratifiée sont : l'Albanie, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, le Danemark, l'Empire britannique, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Inde [qui l'a ultérieurement dénoncée], l'Italie, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Pérou, la Roumanie, la Suède, la Tchécoslovaquie, la Thaïlande et la Turquie), elle exprime un large accord, déclaratoire du droit international positif, sur le principe selon lequel la navigation sur une voie d'eau internationale n'est pas régie par décision unilatérale. Le libellé des dispositions concernant la responsabilité de l'entretien des voies d'eau, le partage des dépenses et l'affirmation de l'obligation de construire des ouvrages sur le fleuve est peut-être insuffisant à bien des égards. Le texte n'en représente pas moins un accord sur le principe selon lequel la navigation est source de droits et de devoirs communs aux Etats riverains dans l'intérêt de quiconque navigue sur le fleuve.

---

[188] L. J. Bouchez, « The Netherlands and the law of international rivers », *International Law in the Netherlands*, textes réunis par H. F. van Panhuys *et al.*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1978, vol. I, p. 251.

[189] SDN, *Recueil des Traités*, vol. VII, p. 36.

[190] Voir ci-dessus note 65.

[191] SDN, *Recueil des Traités*, vol. VII, p. 50. (Il y a lieu de noter que l'article 1er prévoit, dans son alinéa *c*, que les affluents doivent être considérés comme des voies d'eau séparées.)

[192] *Ibid.*, p. 56.

[193] P. Reuter, *Droit international public*, 5e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1976, p. 321.

[194] M. Šahović et W. W. Bishop, « The authority of the State : Its range with respect to persons and places », dans : *Manual of Public International Law*, textes réunis par M. Sørensen, Londres, Macmillan, 1968, p. 327.

4. Conventions relatives à des voies d'eau navigables

204. Les nombreuses conventions qui régissent la navigation sur différentes voies d'eau internationales attestent l'existence de cette communauté d'intérêts et sa reconnaissance.

205. L'Escaut, dont il a déjà été question [195], est un exemple de l'évolution d'une région fluviale passée d'une situation dans laquelle un Etat d'aval se prévalait d'un droit pour couper tout accès à la mer à un port important, à une situation dans laquelle, non seulement les Etats d'aval et d'amont reconnaissent la liberté de navigation, mais coopèrent largement pour que la navigation, tant maritime que fluviale, soit sûre et rapide sur la voie d'eau. Ce passage d'une situation de conflit au sujet des droits de navigation sur l'Escaut à la coopération, fondée sur le partage des avantages et des coûts, en vue de la mise en valeur du fleuve aux fins de la navigation est typique de l'évolution qu'a suivie, dans la grande majorité des cas, la mise en valeur des voies d'eau internationales aux fins de la navigation. Les quelques exemples d'arrangements actuellement en vigueur cités ci-après montrent que, aux fins de la navigation au moins, les réseaux de voies d'eau internationales sont considérés comme une ressource naturelle partagée.

206. L'un des exemples les plus récents est le Traité de coopération amazonienne (Brasilia, 3 juillet 1978), dont les articles III et VI sont libellés comme suit :

Article III

En vertu des droits conférés par des actes unilatéraux, des dispositions des traités bilatéraux conclus entre les parties et des principes et règles du droit international, et sans préjudice desdits droits, dispositions, principes et règles, les Parties contractantes s'engagent à garantir, sur la base de la réciprocité, la complète liberté de la navigation commerciale sur l'Amazone et les autres fleuves internationaux amazoniens, dans le respect des réglementations fiscales et de police qui sont actuellement en vigueur ou le seront à l'avenir sur le territoire de chaque Partie. Lesdites réglementations seront, autant que possible, uniformes et favorables à la navigation et au commerce.

[...]

Article VI

Pour que les fleuves amazoniens deviennent un réel moyen de communication entre les Parties contractantes et avec l'océan Atlantique, les Etats riverains auxquels se pose un problème portant atteinte à la navigation libre et sans obstacle prennent, selon qu'il y a lieu, des mesures nationales, bilatérales ou multilatérales en vue d'aménager lesdits fleuves et de les rendre navigables.

Paragraphe : Ils rechercheront à cette fin les moyens propres à éliminer les obstacles naturels à ladite navigation et en évalueront les incidences économiques et financières afin de prendre les mesures d'exécution les plus indiquées [196].

207. Un autre exemple de la reconnaissance du principe fondamental se trouve dans le Statut annexé à la Convention relative à la mise en valeur du bassin du Tchad (Fort Lamy, 22 mai 1964) :

Article 7

Les Etats membres établiront des règlements communs pour faciliter au maximum la navigation et le transport sur le lac et les voies navigables du bassin et en assurer la sécurité et le contrôle [197].

208. On en trouve aussi un dans la Convention relative au régime de la navigation maritime et fluviale sur le Mékong et de la navigation fluviale d'accès au port de Saïgon (Paris, 29 décembre 1954) :

Article premier

Sur la base de l'égalité de traitement, la navigation est libre sur tout le cours du Mékong, ses affluents, défluents et embouchures navigables, situés sur les territoires du Cambodge, du Laos et du Viet-Nam ainsi que sur les voies d'eau donnant accès au port de Saïgon et à la mer.

Au regard des lois et règlements douaniers de chaque Etat riverain, la navigation entre Phnom Penh et la mer par le Mékong et les voies d'eau visées à l'alinéa précédent est réputée navigation maritime.

Article II

Cette liberté de navigation est accordée de plein droit aux Etats ayant reconnu diplomatiquement les Hautes Parties Contractantes. Elle devient effective après adhésion de chaque Etat au protocole annexé à la présente Convention fixant les conditions de navigation.

En ce qui concerne les Etats n'ayant pas reconnu diplomatiquement les Hautes Parties Contractantes, la liberté de navigation est subordonnée à l'accord de ces Hautes Parties.

Article III

Chacune des Hautes Parties Contractantes s'engage envers les deux autres, d'une part, à s'abstenir de toute mesure susceptible de porter atteinte directement ou indirectement à la navigabilité ou de rendre celle-ci plus difficile de manière durable et, d'autre part, à prendre le plus rapidement possible toutes dispositions utiles afin d'écarter tous obstacles et dangers d'accidents pour la navigation.

Si cette navigation exige un entretien régulier, chacune des Hautes Parties a, à cet effet, l'obligation envers les deux autres de prendre les mesures et d'exécuter les travaux nécessaires sur son territoire le plus rapidement possible.

[...] [198].

209. L'un des accords contemporains les plus complets est le Traité du bassin du Rio de la Plata (Brasilia, 23 avril 1969) :

Article premier

Les Parties contractantes conviennent d'unir leurs efforts en vue de favoriser la mise en valeur et l'intégration physique harmonieuses du bassin du Rio de la Plata et des zones où ses effets se font sentir de manière immédiatement perceptible.

Paragraphe unique : A cette fin, elles encourageront, dans l'aire du bassin, la détermination des domaines d'intérêt commun et l'exécution d'enquêtes, de programmes et de travaux que l'élaboration des accords et des instruments juridiques d'application qu'elles jugeront nécessaires et qui viseront notamment :

---

[195] Voir ci-dessus par. 195.

[196] American Society of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. XVII, nº 5, septembre 1978, p. 1046 et 1047 [tr. du Secrétariat]. Etats signataires : Bolivie, Brésil, Colombie, Equateur, Guyane, Pérou, Suriname et Venezuela.

[197] *Journal officiel de la République fédérale du Cameroun*, Yaoundé, 15 septembre 1964, 4e année, nº 18, p. 1005. Etats signataires : Cameroun, Niger, Nigéria et Tchad.

[198] France, *La Documentation française*, Paris, 25 janvier 1955, nº 1973, p. 32. Parties : Cambodge, Laos, Viet Nam.

a) à développer la navigation et à se prêter assistance en matière de navigation; [...] [199].

210. Au nombre des autres dispositions conventionnelles pertinentes, on peut mentionner les suivantes : l'Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger (Niamey, 26 octobre 1963), l'Accord concernant la coopération en matière de navigation sur les eaux frontières entre la République démocratique allemande et la Pologne (Varsovie, 15 mai 1969), et le Traité entre l'Argentine et l'Uruguay concernant le Rio de la Plata et son front maritime (Montevideo, 19 novembre 1973).

Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger (1963) :

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 [200].

Accord concernant la coopération en matière de navigation sur les eaux frontières entre la République démocratique allemande et la Pologne (1969) :

Article 2

1. Les Parties contractantes s'accordent mutuellement, sur un pied d'égalité absolue, le droit de navigation sur les eaux frontières.

2. La circulation des bateaux de sport n'est autorisée que sur l'Oder.

Article 3

La coopération, prévue dans le présent Accord, aux fins d'assurer la sécurité et le déroulement dans les meilleures conditions possibles de la navigation sur les eaux frontières comprend notamment les tâches suivantes :

1) Elaboration d'une réglementation pour la circulation fluviale et la signalisation des eaux frontières aux fins de la navigation;
2) Contrôle en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité de la navigation;
3) Recherches sur la profondeur et la largeur du chenal;
4) Signalisation des eaux frontières pour la navigation;
5) Enlèvement de bateaux coulés et d'autres objets se trouvant dans le chenal qui peuvent constituer un danger pour la navigation;
6) Fixation des lieux de mouillage;
7) Opérations d'assistance et de sauvetage;
8) Enquête sur les accidents qui peuvent survenir au cours de la navigation.

Article 4

1. Les Parties contractantes doivent élaborer ensemble et promulguer simultanément des dispositions uniformes pour la réglementation de la circulation fluviale et pour la signalisation des eaux frontières.

2. Les règles qui ne sont pas promulguées en application du paragraphe 1 ci-dessus et qui affectent la navigation de l'autre Partie contractante doivent faire l'objet d'un accord avec cette dernière [201].

Traité entre l'Argentine et l'Uruguay concernant le Rio de la Plata et son front maritime (1973) :

CHAPITRE II. — NAVIGATION, ÉQUIPEMENTS ET SERVICES

Article 7

Les Parties accordent la liberté de navigation sur le fleuve, à tout moment et en toutes circonstances, aux navires battant leurs pavillons respectifs.

Article 8

Les Parties s'engagent à maintenir les moyens existant à ce jour pour faciliter l'accès à leurs ports respectifs.

Article 9

Les Parties s'engagent à créer des services appropriés d'aides à la navigation et de balisage dans leurs zones côtières respectives et à coordonner la mise en place de services de ce type dans les eaux communes en dehors des chenaux de manière à faciliter la navigation et à en garantir la sécurité.

Article 10

Les Parties ont le droit d'utiliser tous les chenaux situés dans les eaux communes, dans les mêmes conditions et en toutes circonstances.

Article 11

Sont autorisés à naviguer dans les eaux communes les navires publics et privés des pays du bassin du Rio de la Plata et les navires marchands publics et privés d'Etats tiers, sans préjudice des droits que les Parties pourraient avoir déjà accordés en vertu de traités en vigueur. De plus, l'une ou l'autre Partie autorisera le passage de navires de guerre d'un Etat tiers lorsque celui-ci est autorisé par l'autre Partie, sous réserve que ce passage ne constitue pas une menace pour l'ordre public ou la sécurité.

Article 12

En dehors des zones côtières, les Parties peuvent, ensemble ou séparément, construire des chenaux ou entreprendre d'autres travaux, conformément aux dispositions des articles 17 à 22.

La Partie qui construit ou a construit des ouvrages est responsable de leur entretien et de leur surveillance.

En outre, la Partie qui construit un chenal adopte les règlements voulus et veille à ce qu'ils soient respectés en se dotant des moyens nécessaires à cette fin et il lui incombe de relever, d'enlever ou de détruire les navires apparaux, aéronefs, débris ou cargaison immergés, ou tous autres objets de nature à constituer un obstacle ou un danger pour la navigation et qui sont immergés ou échoués dans ledit chenal.

Article 13

Dans les cas qui ne sont pas régis par l'article 12, les Parties s'entendent, par l'intermédiaire de la Commission d'administration, pour partager raisonnablement la responsabilité de l'entretien, de la surveillance et de la réglementation des diverses parties des chenaux, compte tenu des intérêts particuliers de chacune d'elles et des travaux qui leur sont dus.

Article 14

Les Parties n'adopteront les règlements applicables aux chenaux situés dans les eaux communes et les modifications importantes ou permanentes s'y rapportant qu'après consultation préalable de l'autre Partie.

Il ne peut en aucun cas ni en aucune circonstance être adopté de règlement de nature à porter sensiblement atteinte aux intérêts de l'autre Partie en matière de navigation [202].

---

[199] American Society of International Law, *op. cit.*, vol. VIII, n° 5, sept. 1969, p. 905 et 906 [tr. du Secrétariat]. Etats signataires : Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay et Uruguay.

[200] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 587, p. 12. Parties : Cameroun, Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta, Mali, Nigéria et Tchad.

[201] *Ibid.*, vol. 769, p. 59.

[202] American Society of International Law, *op. cit.*, vol. XIII, n° 2, mars 1974, p. 253 et 254 [tr. du Secrétariat].

211. Citons enfin la Convention relative au régime de la navigation sur le Danube (Belgrade, 18 août 1948) :

Article 1

La navigation sur le Danube sera libre et ouverte aux ressortissants, aux bateaux marchands et aux marchandises de tous les Etats sur un pied d'égalité en ce qui concerne les droits de port et les taxes sur la navigation, ainsi que les conditions auxquelles est soumise la navigation commerciale. Les dispositions ci-dessus ne seront pas applicables au trafic entre les ports d'un même Etat.

[...]

Article 3

Les Etats danubiens s'engagent à maintenir leurs secteurs du Danube en état de navigabilité pour les bâtiments fluviaux et en ce qui concerne les secteurs appropriés pour les bâtiments de mer, à exécuter les travaux nécessaires pour assurer et améliorer les conditions de navigation, et à ne pas empêcher ou entraver la navigation dans les chenaux navigables du Danube. Les Etats danubiens se consulteront sur les matières indiquées dans le présent article avec la Commission du Danube (art. 5 ci-après).

Les Etats riverains auront le droit d'entreprendre dans les limites de leurs frontières respectives les travaux qui pourraient être nécessités par des circonstances imprévues et urgentes et auraient pour but d'assurer les besoins de la navigation. Les Etats devront toutefois aviser la Commission des raisons qui ont motivé ces travaux et lui en fournir une description sommaire [203].

5. Règles d'Helsinki

212. Les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux [204] traitent de la « Navigation » dans leur chapitre IV. Les dispositions qu'elles prévoient sont succinctes, mais méritent d'être citées :

Chapitre IV. — Navigation

Article XII

1. Le présent chapitre concerne les portions de cours d'eau et de lacs qui sont navigables et qui séparent ou traversent les territoires de deux ou plusieurs Etats.

2. Un cours d'eau ou un lac est dit « navigable » si, à l'état naturel ou à la suite de la construction de canaux, il est effectivement utilisé pour la navigation commerciale ou s'il est susceptible de l'être en vertu de son état naturel.

3. Aux fins du présent chapitre, l'expression « Etat riverain » désigne tout Etat que traverse la portion navigable d'un cours d'eau ou d'un lac ou en bordure duquel elle se trouve.

Article XIII

Compte tenu des réserves ou des restrictions mentionnées dans les présents chapitres, chaque Etat riverain jouit de droits de libre navigation sur tout le cours d'un fleuve ou sur tout le lac.

Article XIV

Aux fins du présent chapitre, l'expression « libre navigation » comprend les libertés suivantes pour les navires d'un Etat riverain, sur une base d'égalité :

a) Liberté de mouvement sur toute la partie navigable du fleuve ou du lac;

b) Liberté d'entrer dans les ports et d'utiliser les installations et bassins qui s'y trouvent;

c) Liberté de transporter des marchandises et des passagers, directement ou avec transbordement, entre le territoire d'un Etat riverain et le territoire d'un autre Etat riverain et entre le territoire d'un Etat riverain et la pleine mer.

Article XV

Un Etat riverain peut exercer des droits de police, comprenant, sans toutefois s'y limiter, la protection de la sécurité et de la santé publiques, sur la portion d'un fleuve ou d'un lac qui relève de sa juridiction, à condition que l'exercice de ces droits ne porte pas préjudice à la jouissance des droits de libre navigation définis aux articles XIII et XIV.

Article XVI

Tout Etat riverain peut limiter ou interdire le chargement sur son territoire, par des navires d'un Etat étranger, de marchandises et de passagers qui seront débarqués sur son territoire.

Article XVII

Un Etat riverain peut accorder des droits de navigation à des Etats non riverains sur des fleuves ou des lacs se trouvant sur son territoire.

Article XVIII

Chaque Etat riverain est tenu, dans les limites des moyens dont il dispose ou qui sont mis à sa disposition, de maintenir en bon état la portion du cours navigable d'un fleuve ou d'un lac qui relève de sa juridiction.

Article XVIII bis [205]

1. Un Etat riverain qui se propose d'entreprendre des travaux visant à améliorer la navigabilité de la portion d'un fleuve ou d'un lac relevant de sa juridiction, est tenu d'en aviser les autres Etats riverains.

2. Si ces travaux risquent d'être préjudiciables à l'utilisation de cette portion aux fins de la navigation par un ou plusieurs autres Etats riverains, chacun de ces Etats peut, dans un délai raisonnable, demander qu'il soit procédé à des consultations. Les Etats riverains concernés sont alors tenus de négocier.

3. Si un Etat riverain propose que ces travaux soient entrepris en totalité ou en partie sur le territoire d'un ou de plusieurs autres Etats riverains il doit obtenir l'assentiment de l'autre ou des Etats riverains concernés. L'Etat ou les Etats riverains dont l'assentiment est requis sont tenus de négocier.

Article XIX

Les règles énoncées dans le présent chapitre ne s'appliquent pas à la navigation des navires de guerre ou de navires remplissant des fonctions de police ou des fonctions administratives, ou exerçant en général toute autre forme d'autorité publique.

Article XX

En temps de guerre, d'autre conflit armé ou d'urgence nationale menaçant la vie de l'Etat, un Etat riverain peut prendre des mesures dérogeant aux obligations qui lui incombent en vertu du présent chapitre, strictement dans les limites imposées par les exigences de la situation, à condition que lesdites mesures ne soient pas incompatibles avec ses autres obligations aux termes du droit international. Les Etats riverains faciliteront, en tout cas, la navigation à des fins humanitaires.

---

[203] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 196 et 198. Etats parties : Bulgarie, Hongrie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Roumanie, Tchécoslovaquie, Union des Républiques socialistes soviétiques et Yougoslavie.

[204] Voir ci-dessus note 72.

[205] L'article XVIII *bis* a été ajouté aux Règles d'Helsinki à la 56e Conférence de l'ILA. Voir ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference (New Delhi, 29 December 1974 - 4 January 1975)*, Londres, 1976, p. xiii.

213. Dans l'*Affaire de l'Oder*, la CPJI a donné du droit fluvial international une interprétation qui est citée dans un commentaire de l'article XIII des Règles d'Helsinki, dans lequel il est dit :

La déclaration de la Cour concernant la « parfaite égalité » des Etats riverains n'est qu'une application particulière du principe de l'égalité des droits à une utilisation équitable [206].

214. Cette interprétation — à laquelle souscrit M. Jiménez de Aréchaga [207] — est aussi appuyée par l'auteur d'une analyse pénétrante de « l'utilisation équitable », qui déclare :

L'analyse de la Cour [dans l'*Affaire de l'Oder*] portait sur la question dont elle était saisie – les droits de navigation des Etats riverains sur un fleuve international –, mais les termes qu'elle a employés et le raisonnement qu'elle a suivi rendent cette analyse également applicable aux fins autres que la navigation. Premièrement, la Cour a expressément indiqué qu'elle appliquait les « principes qui règlent en général le droit fluvial international ». Si le droit de la navigation avait été seul visé, il eut été facile de le dire. Deuxièmement, « les exigences de justice et les considérations d'utilité » que la Cour a invoquées s'appliquent aussi bien aux utilisations aux fins de la navigation qu'aux utilisations à d'autres fins. Il n'y a donc aucune raison utilitaire ou logique de dissocier ces deux types d'utilisation. Enfin, si la navigation sur un fleuve international – qui implique la pénétration matérielle de navires étrangers dans le territoire d'un autre Etat – ne viole pas la souveraineté nationale, il semblerait *a fortiori* que des Etats aient le droit d'utiliser les eaux d'un tel fleuve sur leur propre territoire sous réserve de la « parfaite égalité de tous les Etats riverains » de faire de même [208].

F. — Partage des eaux frontière

215. En plus des précédents relatifs à la navigation, il y a en fait, dans le droit conventionnel et la pratique internationale, de nombreux précédents concernant directement les eaux des cours d'eau internationaux qui permettent de considérer celles-ci comme une ressource naturelle partagée. Ils seront évoqués dans de futurs rapports qui seront consacrés aux principes généraux du droit régissant l'utilisation de l'eau des voies d'eau internationales, tels que l'utilisation équitable et le devoir de ne pas utiliser les eaux dont on dispose au détriment d'autrui. Pour le moment, le Rapporteur spécial se propose d'exposer ceux qui ont trait au partage des eaux frontières, car ils montrent bien que les Etats ont pris l'habitude de présumer que les eaux d'un cours d'eau international constituent une ressource naturelle partagée.

216. Si la majeure partie des traités relatifs au partage de l'eau douce concernent l'utilisation des eaux frontière, c'est probablement parce que la nature physique de l'eau exige que les Etats situés de part et d'autre d'un fleuve frontière coopèrent s'ils veulent l'utiliser autrement que de la façon la plus élémentaire. Indépendamment de ce que ces traités révèlent du contenu du droit international coutumier, le postulat sur lequel ils reposent — que les eaux frontière sont une ressource naturelle partagée — est incontestable.

217. Un certain nombre de traités concernant l'énergie hydroélectrique ont été conclus entre des Etats européens, avant la première guerre mondiale. Ces Etats ont reconnu qu'ils ne pouvaient faire autrement que de coopérer et que la solution rationnelle était de partager l'utilisation de l'eau. Ainsi, la Convention entre la France et la Suisse pour l'aménagement de la puissance hydraulique du Rhône (Berne, 4 octobre 1913) stipulait que chaque Etat avait droit à une partie de la force motrice créée, proportionnelle à la chute du fleuve au droit des portions de rives qui lui appartenaient. En conséquence, la Suisse s'est vu attribuer toute la force correspondant à la chute dans la région où elle possédait les deux rives du Rhône et elle l'a partagée par moitié avec la France dans la région où chacun des deux Etats était riverain [209].

218. L'article 5 d'un procès-verbal de la délimitation entre la France et le canton suisse de Neufchâtel (Neufchâtel, 4 novembre 1824) avait déjà annoncé ce partage de l'utilisation des eaux du Rhône :

La faculté d'user du cours d'eau pour les moulins et autres usines et pour les irrigations, n'est point subordonnée à la limite de la Souveraineté. Elle appartient à chaque rive jusqu'à la concurrence de la moitié de la masse des eaux courantes dans l'Etat des plus basses eaux [210].

219. La division à parts égales et l'utilisation des eaux des fleuves-frontières est devenue une norme de partage courante. L'Accord relatif à l'utilisation des rapides du fleuve Uruguay dans la région du Salto Grande, conclu entre l'Argentine et l'Uruguay (Montevideo, 30 décembre 1946), dispose en son article 1er :

Les Hautes Parties contractantes déclarent, aux fins du présent Accord, que les eaux du fleuve Uruguay seront utilisées en commun et à parts égales [211].

220. Le Traité entre les Etats-Unis d'Amérique et la Canada concernant la dérivation des eaux du Niagara (Washington, D.C., 27 février 1950) dispose ce qui suit :

Article V

Toute l'eau mentionnée à l'article III du présent Traité, en excédent du volume réservé pour les besoins du paysage à l'article IV, peut être détournée pour fins de production d'énergie hydro-électrique.

Article VI

Les eaux rendues disponibles pour la production d'énergie hydroélectrique par les dispositions du présent Traité seront partagées également entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique [212].

221. Le Traité entre le Guatemala et le Salvador concernant la délimitation de la frontière entre les deux pays (Guatemala, 9 avril 1938) prévoit :

[206] ILA, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966)*, Londres, 1967, p. 507 [tr. du Secrétariat].

[207] Voir ci-dessus par. 190.

[208] J. Lipper, « Equitable utilization », dans : *The Law of International Drainage Basins*, textes réunis par A. H. Garretson, R. D. Hayton et C. J. Olmstead, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1967, p. 29 [tr. du Secrétariat].

[209] *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) [ci-après dénommé *Textes législatifs...*], p. 708.

[210] *Ibid.*, p. 701.

[211] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 671, p. 27.

[212] *Ibid.*, vol. 132, p. 229.

Article II

[...]

Sur les cours d'eau de frontière, chaque gouvernement se réserve le droit de faire usage de la moitié du volume d'eau, que ce soit pour des fins agricoles ou pour des fins industrielles; [...] [213].

222. L'Accord entre l'URSS et l'Iran relatif à l'utilisation commune des portions frontières de l'Araxe et de l'Atrek aux fins de l'irrigation et de la production d'énergie électrique (Téhéran, 11 août 1957) contient une disposition expresse relative au partage des eaux :

Le Gouvernement impérial iranien et le Gouvernement des Républiques socialistes soviétiques, signataires du présent Accord, prenant acte des relations amicales existant entre les deux pays et désireux de les renforcer davantage, conviennent d'utiliser les 50%, auxquels ils ont respectivement droit, de l'ensemble des ressources en eau et en énergie des portions frontières de l'Araxe et de l'Atrek pour l'irrigation, la production d'énergie et l'usage domestique et, à cette fin, conviennent de ce qui suit :

Article premier

Les parties au présent Accord conviennent qu'aux fins de l'utilisation des 50% ci-dessus visés auxquels elles ont respectivement droit l'eau et l'énergie électrique devront être partagées et transportées séparément dans le territoire de chacune d'elles, conformément aux dispositions d'un projet préliminaire général élaboré en vue de l'utilisation commune des fleuves et adopté d'un commun accord. Si l'une des parties utilise les 50% de l'ensemble des ressources qui lui reviennent plus lentement que l'autre partie, ladite partie n'en sera pas privée de son droit d'utiliser intégralement sa part [214].

223. Une convention entre l'Union soviétique et la Turquie pour la jouissance des eaux limitrophes et un protocole concernant l'Araxe (Kars, 8 janvier 1927), entrés en vigueur le 26 juin 1928, contiennent la disposition suivante :

Article premier

Les deux parties contractantes jouissent de la moitié de la quantité des eaux des fleuves, des rivières et des ruisseaux, qui coïncident avec la ligne de la frontière entre la République turque et l'Union des Républiques socialistes soviétiques [215].

224. Les modifications apportées à la carte de l'Europe au lendemain de la première guerre mondiale ont été cause de multiples problèmes d'eaux frontière, de nombreux fleuves servant de nouvelles frontières. La plupart de ces problèmes ont été réglés par voie de traité. Le Traité de frontière entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie (Prague, 12 décembre 1928) donne un exemple de la solution commune adoptée :

Article 28

1. Chacun des deux Etats a, en principe, le droit de disposer de la moitié de l'eau qui coule dans les cours d'eau frontières [...] [216].

225. La Convention entre l'Allemagne et le Danemark relative au règlement de la question des eaux et des digues à la frontière germano-danoise (Copenhague, 10 avril 1922) traite, notamment, de l'utilisation des eaux à des fins d'irrigation :

Article 35. — Distribution de l'eau dans les dispositifs d'irrigation

Les propriétaires de terrains situés sur l'une ou l'autre rive d'un des cours d'eau mentionnés à l'article 1er ont droit égal à l'usage de l'eau; en conséquence, s'il s'agit d'établir sur l'une des deux rives un dispositif d'irrigation, on ne peut lui attribuer que la moitié du volume d'eau du cours d'eau. La Commission des eaux-frontières formulera des stipulations détaillées relatives à la répartition de l'eau au moment de l'établissement du dispositif.

Cependant, si les propriétaires et les usufruitiers des fonds situés sur la rive opposée du cours d'eau entre l'origine de la dérivation et son point de retour, sont tous consentants, il peut être attribué à un dispositif d'irrigation établi sur une seule rive plus de la demi-quantité d'eau [217].

226. Un autre exemple relativement récent de partage par moitié est l'Accord entre la République socialiste fédérative de Yougoslavie et la République populaire roumaine sur l'aménagement et l'exploitation du système de production d'électricité et de navigation des Portes de Fer sur le Danube (Belgrade, 30 novembre 1963), qui est entré en vigueur en 1964 [218]. L'article 6 dispose que les parties participent à parts égales aux frais de construction des ouvrages d'aménagement du secteur des Portes de Fer, et l'article 8 prévoit le partage égal de l'énergie produite.

227. Bien que le principe du partage égal des eaux frontière entre deux Etats riverains soit généralement admis dans les traités, la part soit de l'eau, soit de l'énergie, attribuée à chacun des Etats n'est pas toujours de 50%. L'Accord entre la Suisse et l'Italie au sujet du bassin de l'Averserrhein (Rome, 18 juin 1949) est un traité quelque peu spécialisé, comme il ressort de son préambule :

Le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne,

Saisis, en Suisse, par la société anonyme Rhätische Werke für Elektrizität, à Thusis, en Italie, par la société anonyme Edison, à Milan, d'une demande de concession de la force hydraulique du Reno di Lei et d'autres cours d'eau situés dans le bassin de l'Averserrhein,

Ont reconnu que le projet présenté, qui prévoit de mettre en valeur, dans une seule et même usine, la force hydraulique de sections de cours d'eau suisses et italiennes, assure l'utilisation rationnelle de cette force, mais que l'aménagement de cette dernière et son utilisation, réalisables seulement par une entreprise unique, devraient faire l'objet d'un accord international tenant compte des différences de législation des deux Etats.

Ils ont, en conséquence, convenu qu'il y avait lieu pour les deux Gouvernements de faire établir, par un concessionnaire unique, les ouvrages nécessaires à l'aménagement et à l'utilisation de la force et de procéder entre eux à un partage de l'énergie disponible, laissant ensuite chacun d'eux libre d'utiliser à son gré, et d'après les principes de sa propre législation, l'énergie qui lui serait ainsi dévolue.

A cet effet, ils ont résolu de conclure un accord [...] [219].

228. L'article 5 dispose ce qui suit :

Compte tenu des eaux et de la pente utilisables sur les territoires respectifs, il est convenu que la force hydraulique mise en valeur dans l'usine d'Innerferrera revient à raison de 70 % à la Suisse et de 30 % à l'Italie [...] [220].

---

[213] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXXXIX, p. 294.

[214] *British and Foreign State Papers, 1957-1958*, Londres, H. M. Stationery Office, 1966, vol. 163, p. 428 [tr. du Secrétariat].

[215] *Textes législatifs...*, p. 384.

[216] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CVIII, p. 68 .

[217] *Ibid.*, vol. X, p. 220.

[218] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 512, p. 43.

[219] *Textes législatifs...*, p. 846.

[220] *Ibid.*, p. 847.

229. Dans un échange de notes constituant un accord entre l'Espagne et le Portugal relatif à l'exploitation des fleuves frontaliers à des fins industrielles (Madrid, 29 août et 2 septembre 1912), il est dit que chaque partie « aura droit à la moitié du débit existant à chacune des diverses saisons de l'année [221] ».

230. Dans la Convention entre l'Espagne et le Portugal pour régler l'aménagement hydro-électrique de la section internationale du Douro (Lisbonne, 11 août 1927), ce système de partage égal a été abandonné au profit d'un système de partage fondé sur la division du cours d'eau en sections. Cette convention dispose ce qui suit :

Article 2

L'énergie que la section internationale du Douro est capable de produire, sera répartie entre le Portugal et l'Espagne de la manière suivante :

a) Le Portugal aura la faculté exclusive d'utiliser toute la dénivellation du fleuve dans la zone comprise entre le point d'origine de ladite section et le confluent du Tormes et du Douro.

b) L'Espagne aura la faculté exclusive d'utiliser toute la dénivellation du fleuve dans la zone comprise entre le confluent du Tormes et du Douro et la limité inférieure de ladite section internationale.

[...] [222].

231. Un moyen de partage à peu près analogue est prévu dans l'Accord entre la Norvège et l'Union soviétique relatif à l'utilisation des ressources hydrauliques de Paatsojoki (Pasvik) [Oslo, 18 décembre 1957] :

[*Préambule*]

Le Gouvernement norvégien et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques,

Désireux de développer encore la coopération économique entre la Norvège et l'Union soviétique,

Désireux à cette fin d'utiliser à des conditions mutuellement avantageuses les ressources hydrauliques du Paatsojoki (Pasvik), fleuve frontière entre la Norvège et l'Union soviétique, sur la base d'une répartition équitable entre les deux pays des droits d'utilisation desdites ressources,

Ont décidé de conclure le présent Accord [...]

Article premier

Le présent Accord prévoit la répartition entre la Norvège et l'Union soviétique des droits d'utilisation des ressources hydrauliques du Paatsojoki (Pasvik), à partir de son embouchure jusqu'à la cote de 70,32 mètres, point où le fleuve coupe la frontière soviéto-norvégienne [...]

Article 2

L'Union soviétique aura le droit d'utiliser les ressources hydrauliques du Paatsojoki (Pasvik) :

a) Sur son cours inférieur : de l'embouchure jusqu'à la cote de 21 mètres sur le lac Salmijärvi (Svanvatn) ;

b) Sur son cours supérieur : du lac Høyhenjärvi (Fjaervatn) – cote de 51,87 mètres – jusqu'à l'intersection du fleuve et de la frontière soviéto-norvégienne entre les marques frontières Nos 9 et 10 – cote de 70,32 mètres.

La Norvège aura le droit d'utiliser les ressources hydrauliques du cours moyen du Paatsojoki (Pasvik), à partir du lac Salmijärvi (Svanvatn) – cote de 21 mètres – jusqu'à la cote de 51,87 mètres sur le lac Høyhenjärvi (Fjaervatn) [223].

232. Il y a encore d'autres exemples de moyens de partage, comme l'attribution des eaux pendant une période donnée, par exemple un jour sur deux [224].

233. Plusieurs traités relatifs à des eaux frontière reconnaissent le droit de chacun des Etats riverains sur l'eau en exigeant que toute modification du régime des eaux fasse l'objet d'un accord. En fait, la décision relative à la nature et au degré du partage est différée. Ainsi l'Accord entre la Tchécoslovaquie et la Hongrie sur la réglementation de questions techniques et économiques concernant les cours d'eau limitrophes (Prague, 16 avril 1954) dispose ce qui suit :

Article 9. — Etablissement de projets

1. Les Parties contractantes établissent en commun les principes directeurs des projets d'ensemble de tous les travaux hydrotechniques visés au chapitre premier à exécuter sur les cours d'eau limitrophes. Les projets seront élaborés d'un commun accord, sur la base des principes directeurs établis. Chaque Partie contractante établit à ses frais les projets des travaux à exécuter sur son territoire. Les projets d'ensemble à réaliser sur les territoires des deux Etats sont établis aux frais des Parties contractantes sur la base d'un accord séparé.

2. Les projets, et toutes les modifications essentielles qui y seront apportées, doivent être approuvés par les Parties contractantes. Le déplacement des digues de défense en direction de la rive ou leur construction à un niveau plus bas, qui s'écartent du projet approuvé, ne sont pas considérés comme modifications essentielles des projets [...] [225].

234. De même, la Pologne et l'Union soviétique conviennent, dans l'article 9 de leur Accord relatif à l'hydroéconomie des eaux frontière (Varsovie, 17 juillet 1964), qu'aucune des parties contractantes n'effectuera sur les eaux frontière, sans le consentement de l'autre partie, des travaux pouvant affecter l'hydroéconomie de celle-ci [226].

235. Un nombre important de traités consacrés aux eaux frontière, qui considèrent celles-ci comme une ressource naturelle commune à laquelle s'applique le principe de l'égalité des droits, créent un comité mixte ou une commission fluviale, ou autre organe analogue auquel est en partie confiée l'application de ce principe.

236. Par exemple, l'Accord de 1946 entre l'Argentine et l'Uruguay sur l'utilisation des rapides du fleuve Uruguay dispose ce qui suit :

Article premier

Les Hautes Parties contractantes déclarent, aux fins du présent Accord, que les eaux du fleuve Uruguay seront utilisées en commun et à parts égales.

---

[221] *Annuaire... 1974*, vol. II (2e partie), p. 141, doc. A/5409, par. 584.

[222] SDN, *Recueil des Traités*, vol. LXXXII, p. 132.

[223] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 312, p. 275 et 277.

[224] Voir C. A. Colliard, « Evolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux », *Recueil des cours..., 1968-III*, Leyde, Sijthoff. 1970, t. 125, p. 372 et 373.

[225] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 504, p. 259.

[226] *Ibid.*, vol. 552, p. 195.

Article 2

Les Hautes Parties contractantes conviennent de constituer à titre permanent une Commission technique mixte composée d'un nombre égal de représentants de chacun des deux pays, laquelle sera chargée de toutes les questions relatives à l'utilisation, à la retenue et au détournement des eaux du fleuve Uruguay. [...] [227].

D'autres articles du traité prévoient que la Commission technique mixte arrêtera son règlement intérieur et son plan de travail, fixera certaines priorités précises en ce qui concerne l'utilisation des eaux, prendra ses décisions à la majorité absolue des voix et, par ailleurs, au cas où aucune majorité ne se dégagerait et où les Hautes Parties contractantes ne pourraient parvenir à un accord, que le différend sera soumis à arbitrage. L'article 5 de l'Accord dispose ce qui suit :

Les Hautes Parties contractantes sont convenues que l'utilisation et le détournement, temporaire ou permanent, des eaux du fleuve Uruguay et de ses affluents – en amont du barrage – ne seront autorisés que par les gouvernements, dans les limites de leurs juridictions respectives, après rapport de la Commission technique mixte [228].

237. L'Accord de 1954 entre la Tchécoslovaquie et la Hongrie sur la réglementation de questions techniques et économiques concernant les cours d'eau limitrophes prévoit un partage égal, mais interdit la construction d'ouvrages pouvant avoir une influence défavorable sur les cours d'eau (art. 23, par. 2). L'article 26 institue une Commission technique mixte chargée de donner son avis sur les conséquences de la construction d'ouvrages sur les cours d'eau et de dire si l'autorisation d'une telle construction ne devrait pas faire l'objet d'un accord spécial [229].

238. En vertu du Traité entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique sur les eaux limitrophes et sur les questions s'élevant entre le Canada et les Etats-Unis (Washington, D.C., 11 janvier 1909), la Commission mixte internationale est habilitée à s'occuper de toute « utilisation, obstruction ou dérivation nouvelle ou complémentaire, de caractère temporaire ou permanent des eaux frontières d'un côté de la ligne de démarcation, ayant une incidence sur le niveau ou l'écoulement naturels desdites eaux frontières de l'autre côté de la ligne de démarcation [...] (art. III) [230]. Les Hautes Parties contractantes conviennent qu'elles n'autoriseront pas « la construction ou le maintien, du côté de la frontière relevant de leur juridiction, d'ouvrages de protection ou de défense, de barrages ou autres obstacles, soit dans des eaux prenant leur source dans les eaux frontières soit dans des eaux situées en aval de la frontière, s'agissant des fleuves qui traversent la frontière, si lesdits ouvrages, barrages ou autres obstacles ont pour effet d'élever le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière, à moins que la Commission mixte internationale n'en ait approuvé la construction ou le maintien » (art. IV) [231]. L'article VIII dispose ce qui suit :

Les Hautes Parties contractantes ont, chacune du côté de la frontière relevant de sa juridiction, des droits égaux et analogues quant à l'utilisation des eaux frontières telles qu'elles ont été définies dans le présent Traité.

[...]

Les dispositions ci-dessus ne s'appliquent pas et ne portent en rien atteinte aux modes antérieurs d'utilisation des eaux frontières de part et d'autre de la ligne de démarcation.

En cas de dérivation temporaire des eaux frontières, la Commission peut, si elle le juge approprié, suspendre l'application de la règle relative à l'égale répartition des eaux, en des points où, en raison des conditions locales, une telle répartition égale des eaux ne présenterait pas d'intérêt et du moment que lesdites dérivations ne réduisent pas ailleurs la quantité d'eau utilisable de l'autre côté de la frontière [...] [232].

239. En outre, une disposition capitale habilite la Commission mixte internationale à examiner les faits dans tel ou tel cas, à faire rapport à leur sujet et à formuler des recommandations, et fait ainsi de cette commission un véritable organe de coordination :

Article IX. — Les Hautes Parties contractantes conviennent en outre que tous autres questions ou différends surgissant entre elles au sujet de droits, d'obligations ou d'intérêts, soit entre elles soit à l'égard de leurs habitants respectifs, le long de la frontière commune entre les Etats-Unis d'Amérique et le dominion du Canada, pourront être renvoyés à la Commission mixte internationale pour examen et rapport toutes les fois que, soit le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique soit le Gouvernement du dominion du Canada demandera un tel renvoi.

Toutes les fois que la Commission mixte internationale sera ainsi saisie, elle sera autorisée à examiner les faits et circonstances de tels ou tels questions ou différends soumis, de faire rapport à leur sujet et de formuler les conclusions et recommandations qui pourront être opportunes, sous réserve toutefois de les assortir de toutes les restrictions ou exceptions que son mandat pourra l'obliger à y apporter.

Ces rapports de la Commission ne seront pas considérés comme des décisions, ni de fait, ni de droit, sur les questions ou différends ainsi soumis et n'auront aucunement le caractère d'une sentence arbitrale [...] [233].

---

[227] *Ibid.*, vol. 671, p. 27 (voir également ci-dessus par. 219).

[228] *Ibid.*, p. 31.

[229] *Ibid.*, vol. 504, p. 269 et 271 (voir également ci-dessus par. 233).

[230] *Textes législatifs...*, p. 261 [tr. du Secrétariat].

[231] *Ibid.*

[232] *Ibid.*, p. 262 et 263.

[233] *Ibid.*, p. 263.