

Document:-
A/CN.4/412 and Add.1 & 2

**Quatrième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau
internationaux à des fins autres que la navigation, par M. Stephen C. McCaffrey,
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:-
1988, vol. II(1)

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

DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX À DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION

[Point 6 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/412 et Add.1 et 2*

Quatrième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, par M. Stephen C. McCaffrey, rapporteur spécial

*[Original: anglais]
[3 mars, 3 et 9 mai 1988]*

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphe	Pages
INTRODUCTION	1	208
<i>Chapitres</i>		
I. ETAT DES TRAVAUX SUR LE SUJET ET PLAN DE TRAVAIL	2-10	208
A. Etat des travaux	2-6	208
B. Plan d'ensemble du sujet	7	208
C. Calendrier prévu pour la soumission des éléments restants	8-10	209
II. ECHANGE DE DONNÉES ET D'INFORMATIONS	11-27	210
A. Nécessité d'un échange régulier de données et d'informations et rôle de cet échange dans le régime juridique	12-14	210
B. Examen de la pratique des Etats, des travaux des organisations intergouvernementales et non gouvernementales et de la doctrine	15-26	211
C. Article proposé	27	215
Article 15 [16]. — <i>Echange régulier de données et d'informations</i>		215
Commentaires		216
III. PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, POLLUTION ET QUESTIONS CONNEXES	28-91	219
A. Présentation du problème	29-37	219
B. Inventaire des sources	38-88	221
1. Accords internationaux	39-48	221
2. Déclarations, résolutions et recommandations adoptées par des organisations, conférences et réunions intergouvernementales	49-59	224
3. Rapports et études établis par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales	60-79	228
a) Organisations intergouvernementales	60-65	228
b) Organisations non gouvernementales internationales	66-79	229
4. Etudes d'experts	80-81	235
5. Décisions des cours et tribunaux internationaux et autres exemples de la pratique des Etats	82-87	236
a) Décisions judiciaires	83	236
b) Sentences arbitrales	84-87	236
6. Conclusion	88	238
C. Articles proposés	89	238
Article 16 [17]. — <i>Pollution des [systèmes de] cours d'eau internationaux</i>		238
Commentaires		239
Article 17 [18]. — <i>Protection de l'environnement des [systèmes de] cours d'eau internationaux</i> ...		245
Commentaires		245
Article 18 [19]. — <i>Situations d'urgence dues à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement</i>		246
Commentaires		246
D. Observations finales concernant la poursuite des travaux sur les projets d'articles relatifs à la protection de l'environnement, à la pollution et aux questions connexes	90-91	247
<i>Paragraphe</i>		
Traité cité dans le présent rapport		248

ANNEXE

* Incorporant les documents A/CN.4/412/Add.1/Corr.1 et A/CN.4/412/Add.2/Corr.1 à 3.

Introduction

1. Le présent quatrième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation¹ a surtout pour objet de soumettre, pour examen, à la Commission du droit international des projets d'articles, avec textes de référence à l'appui, sur la question de l'échange de données et de renseignements et sur celle de la protection de l'environnement, la

¹ Les trois précédents rapports sont : a) rapport préliminaire : *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie), p. 87, doc. A/CN.4/393; b) deuxième rapport : *Annuaire... 1986*, vol. II (1^{re} partie), p. 89, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2; c) troisième rapport : *Annuaire... 1987*, vol. II (1^{re} partie), p. 15, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2.

pollution et les questions connexes. Avant d'aborder ces matières, le Rapporteur spécial donnera un aperçu préliminaire de l'ensemble du sujet, ainsi que des indications sur le calendrier qu'il entend suivre pour présenter à la Commission les parties restantes du projet d'articles. Cette vue d'ensemble et ce calendrier seront évidemment subordonnés à toute décision que la Commission pourra prendre concernant le contenu du présent sujet ou son programme de travail en général (par exemple, à propos de l'échelonnement de l'examen des différents sujets). Le Rapporteur spécial espère ainsi aider la Commission à planifier son programme de travail et lui donner une idée d'ensemble du contenu du sujet.

CHAPITRE PREMIER

Etat des travaux sur le sujet et plan de travail

A. — Etat des travaux

2. L'historique des travaux que la Commission a consacrés au présent sujet ayant été retracé dans des rapports précédents², il n'y a donc pas lieu d'y revenir. Cependant, pour situer dans son contexte le plan d'ensemble du sujet présenté ci-après, il est peut-être bon de rappeler l'état actuel des travaux sur les articles dont la Commission est saisie.

3. A sa trente-neuvième session, en 1987, la Commission a adopté à titre provisoire les articles 2 à 7, qui correspondent aux articles 2 à 8³ qu'elle avait renvoyés au Comité de rédaction à sa trente-sixième session, en 1984, et aux articles 1 à 5⁴ qu'elle avait adoptés provisoirement à sa trente-deuxième session, en 1980. Les titres des articles adoptés provisoirement en 1987 sont les suivants : « Champ d'application des présents articles » (art. 2); « Etats du cours d'eau » (art. 3); « Accords de [cours d'eau] [système] » (art. 4); « Parties aux accords de [cours d'eau] [système] » (art. 5); « Utilisation et participation équitables et raisonnables » (art. 6); et « Facteurs pertinents à prendre en considération pour une utilisation équitable et raisonnable » (art. 7)⁵.

4. A sa session de 1987, la Commission a aussi pris les décisions suivantes : sur recommandation du Comité de

rédaction, elle a momentanément laissé de côté la question de l'article 1^{er} (Expressions employées) et celle de l'emploi du mot « système », et elle a décidé de poursuivre ses travaux sur la base de l'hypothèse provisoire de travail qu'elle avait acceptée à sa trente-deuxième session en 1980; elle a renvoyé au Comité de rédaction, après les avoir examinés, les articles 10 à 15 proposés par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport⁶.

5. Le Comité de rédaction reste donc saisi des articles suivants : art. 9 (Interdiction d'entreprendre des activités, en ce qui concerne un cours d'eau international, qui pourraient causer un dommage appréciable à d'autres Etats du cours d'eau)⁷, renvoyé au Comité de rédaction en 1984; art. 10 (Obligation générale de coopérer); art. 11 (Notification des utilisations proposées); art. 12 (Délai de réponse aux notifications); art. 13 (Réponse à la notification : consultations et négociations au sujet des utilisations proposées); art. 14 (Effets du non-respect des articles 11 à 13); et art. 15 (Utilisations proposées présentant un caractère d'extrême urgence)⁸.

6. Après ce rappel, le Rapporteur spécial présente ci-après un aperçu général du sujet tel qu'il le conçoit actuellement.

B. — Plan d'ensemble du sujet

7. Le plan qui suit donne un aperçu de l'ensemble du projet d'articles, et indique à titre provisoire les autres questions qui pourraient y être traitées. Il contient aussi, sous le titre « Questions diverses », une liste de questions qui pourraient être abordées soit dans le projet d'articles lui-même, soit en annexe. Comme on l'a déjà indiqué, les

² Voir les paragraphes liminaires des trois rapports cités dans la note précédente.

³ Articles soumis par M. Evensen, rapporteur spécial de 1982 à 1984, qui a présenté à la Commission les rapports suivants : a) premier rapport : *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie), p. 161, doc. A/CN.4/367; b) deuxième rapport : *Annuaire... 1984*, vol. II (1^{re} partie), p. 105, doc. A/CN.4/381.

⁴ Articles soumis par M. Schwebel, rapporteur spécial de 1977 à 1980, qui a présenté à la Commission les rapports suivants : a) premier rapport : *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 151, doc. A/CN.4/320; b) deuxième rapport : *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 155, doc. A/CN.4/332 et Add.1; c) troisième rapport : *Annuaire... 1982*, vol. II (1^{re} partie), p. 79, doc. A/CN.4/348 et rectificatif.

⁵ Le texte des articles 2 à 7 et les commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission, figurent dans *Annuaire... 1987*, vol. II (2^e partie), p. 26 et suiv.

⁶ Doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, c), par. 59 (art. 10), et par. 88 à 91 (art. 11 à 15); voir aussi *Annuaire... 1987*, vol. II (2^e partie), p. 21 à 23, notes 76 et 77.

⁷ Article présenté par le précédent Rapporteur spécial, M. Evensen, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2^e partie), p. 24, note 80.

⁸ Voir *supra* note 6.

articles 2 à 7 ont été adoptés provisoirement par la CDI; la décision à prendre concernant l'article 1^{er} a été remise à plus tard et les articles 9 à 15 sont en instance d'examen au Comité de rédaction.

PREMIÈRE PARTIE. — INTRODUCTION

- Article 1^{er}. — [Expressions employées]⁹
 Article 2. — Champ d'application des présents articles
 Article 3. — Etats du cours d'eau
 Article 4. — Accords de [cours d'eau] [système]
 Article 5. — Parties aux accords de [cours d'eau] [système]

DEUXIÈME PARTIE. — PRINCIPES GÉNÉRAUX

- Article 6. — Utilisation et participation équitables et raisonnables
 Article 7. — Facteurs pertinents à prendre en considération pour une utilisation équitable et raisonnable
 Article 8 [9]¹⁰. — Obligation de ne pas causer de dommage appréciable aux autres Etats du cours d'eau¹¹
 Article 9 [10]. — Obligation générale de coopérer¹²

TROISIÈME PARTIE. — UTILISATIONS NOUVELLES ET MODIFICATIONS D'UTILISATIONS EXISTANTES

- Article 10 [11]. — Notification des utilisations proposées
 Article 11 [12]. — Délai de réponse aux notifications
 Article 12 [13]. — Réponse à la notification : consultations et négociations au sujet des utilisations proposées
 Article 13 [14]. — Effets du non-respect des articles 11 à 13
 Article 14 [15]. — Utilisations proposées présentant un caractère d'extrême urgence

QUATRIÈME PARTIE. — ECHANGE DE DONNÉES ET D'INFORMATIONS

- Article 15 [16]. — Echange régulier de données et d'informations

CINQUIÈME PARTIE. — PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, POLLUTION ET QUESTIONS CONNEXES

- Article 16 [17]. — Pollution des [systèmes de] cours d'eau internationaux

⁹ Peut-être conviendrait-il de définir à l'article 1^{er} d'autres expressions que celle de « [système de] cours d'eau international », par exemple : « Etat du cours d'eau » (présentement défini à l'article 3); « utilisation(s) nouvelle(s) »; « pollution »; et « utilisation optimale ».

¹⁰ Pour assurer la continuité numérique des présentes dispositions, cet article et ceux qui le suivent ont été renumérotés. Les numéros initialement attribués aux articles figurent entre crochets.

¹¹ L'article 9, présenté par M. Evensen (v. *supra* n. 7), et renvoyé au Comité de rédaction en 1984, était intitulé « Interdiction d'entreprendre des activités, en ce qui concerne un cours d'eau international, qui pourraient causer un dommage appréciable à d'autres Etats du cours d'eau »; ce titre a été abrégé pour plus de commodité.

¹² Au départ, le Rapporteur spécial a proposé que cet article figure dans la troisième partie du projet, mais il se range à l'avis des membres qui ont suggéré de l'inclure dans la deuxième partie, parmi les principes généraux.

Article 17 [18]. — Protection de l'environnement des [systèmes de] cours d'eau internationaux

Article 18 [19]. — Situations d'urgence dues à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement

SIXIÈME PARTIE. — RISQUES ET DANGERS PROVOQUÉS PAR LES EAUX

[Article...]

SEPTIÈME PARTIE. — RAPPORT ENTRE LES UTILISATIONS À DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION ET LES UTILISATIONS AUX FINS DE LA NAVIGATION

[Article...]

QUESTIONS DIVERSES

Comme il a été indiqué, les rubriques suivantes, qui ont été regroupées pour plus de commodité sous le titre « Questions diverses », pourraient être traitées dans le projet d'articles ou en annexe à celui-ci.

i) Régularisation des cours d'eau internationaux

(Note : le terme « régularisation » est utilisé dans le sens employé par l'Association de droit international dans les articles sur la régularisation du débit qu'elle a adoptés en 1980¹³. La régularisation y est définie comme suit :

Article premier

Aux fins des présents articles, on entend par « régularisation » les mesures de caractère continu visant à contrôler, à modérer, à accroître ou à modifier de toute autre manière le débit des eaux d'un cours d'eau international, à quelques fins que ce soit; lesdites mesures peuvent comprendre l'emmagasinage, la libération et le détournement d'eau par des moyens comme barrages, bassins de retenue et canaux.)

ii) Gestion des cours d'eau internationaux

(Note : cette rubrique traiterait de la constitution des commissions et autres mécanismes administratifs chargés de la gestion et de l'aménagement des cours d'eau internationaux¹⁴.)

iii) Sécurité des installations hydrauliques

iv) Règlement des différends

C. — Calendrier prévu pour la soumission des éléments restants

8. Le calendrier suivant indique les dates auxquelles le Rapporteur spécial pense pouvoir soumettre à la CDI, pour examen, les éléments restants du projet d'articles. Comme on l'a déjà dit (*supra* par. 1), ces prévisions s'entendent évidemment sous réserve des décisions que la CDI pourra prendre concernant le contenu du présent sujet et l'ensemble de son programme de travail, notamment l'échelonnement éventuel de l'examen des divers sujets.

¹³ ILA, *Report of the Fifty-ninth Conference, Belgrade, 1980*, Londres, 1982, p. 362 et suiv. Voir aussi l'examen consacré à cette question par M. Schwebel, dans son troisième rapport, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 4, c), par. 381 à 389.

¹⁴ On trouvera un examen général de cette question dans le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348, par. 452 à 471.

<i>Éléments à présenter</i>	<i>Année</i>	
Quatrième partie (Echange de données et d'informations) et cinquième partie (Protection de l'environnement, pollution et questions connexes)	1988	9. Si ce calendrier est respecté et si la CDI parvient à achever l'examen des éléments présentés d'ici à 1991, le projet d'articles pourrait être entièrement examiné en première lecture avant la fin du mandat actuel des membres de la CDI (1991).
Sixième partie (Risques et dangers provoqués par les eaux) et septième partie (Rapport entre les utilisations à des fins autres que la navigation et les utilisations aux fins de la navigation); régularisation des cours d'eau internationaux	1989	
Gestion des cours d'eau internationaux; sécurité des installations hydrauliques; règlement des différends	1990	10. Après cet exposé des travaux présents et à venir, les deux autres chapitres du rapport traiteront des questions relatives à l'échange de données et d'informations, et à la protection de l'environnement, la pollution et les questions connexes.

CHAPITRE II

Echange de données et d'informations

11. La question de l'échange de données et d'informations, que le Rapporteur spécial a abordée dans son troisième rapport¹⁵, avait déjà été examinée par la CDI¹⁶ et par la Sixième Commission de l'Assemblée générale¹⁷. Attendu que les textes faisant autorité en la matière — dispositions de traités, résolutions, recommandations et déclarations de réunions intergouvernementales, doctrine — ont été recensés de façon exhaustive dans des rapports antérieurs¹⁸, ils ne seront pas reproduits intégralement dans le présent chapitre; le Rapporteur spécial ne reviendra pas non plus sur les longs développements déjà consacrés au bien-fondé des dispositions relatives à l'échange de données et d'informations¹⁹. Il entend plutôt rappeler brièvement les principales raisons pour lesquelles il importe que les Etats du cours d'eau procèdent régulièrement à des échanges d'informations et de données très variées, et montrer, à l'aide de quelques exemples, l'utilité que présentent des articles en la matière. Le Rapporteur spécial présentera ensuite à la CDI, pour examen, un article sur cette question.

¹⁵ Doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, c), par. 92 à 111.

¹⁶ Le chapitre IV du premier rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/320 (v. *supra* n. 4, a), était entièrement consacré à la question de la « Réglementation de la collecte et de l'échange de données », et contenait, pour examen préliminaire par la Commission, trois articles relatifs à la collecte et à l'échange de données (art. 8, 9 et 10). La Commission a examiné ces articles à sa trente et unième session (*Annuaire... 1979*, vol. II [2^e partie], p. 190, par. 141 à 143). A sa session suivante, en 1980, la Commission a renvoyé au Comité de rédaction un article intitulé « Collecte et échange de renseignements » (art. 6), que M. Schwebel lui avait soumis à cette même session; le Comité de rédaction n'a cependant pas eu le temps d'examiner cet article (*Annuaire... 1980*, vol. II [2^e partie], p. 104 et 105, par. 85 à 87). M. Evensen a également traité cette question aux articles 16 à 19 du projet d'articles qu'il a soumis à la Commission, à sa trente-cinquième session (*Annuaire... 1984*, vol. II [2^e partie], p. 78, par. 251 et 252, et note 253) et à sa trente-sixième session (*Annuaire... 1984*, vol. II [2^e partie], p. 90, par. 279).

¹⁷ Les commentaires de la Sixième Commission sont analysés dans le deuxième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/332 et Add.1 (v. *supra* n. 4, b), par. 128 et 129.

¹⁸ Voir le traitement de cette question dans les trois rapports de M. Schwebel (v. *supra* n. 4) : doc. A/CN.4/320, par. 111 à 136; doc. A/CN.4/332 et Add.1, par. 124 à 139; doc. A/CN.4/348, par. 187 à 242; et dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, c), par. 92 à 111.

¹⁹ Voir les rapports cités dans la note précédente.

A. — Nécessité d'un échange régulier de données et d'informations et rôle de cet échange dans le régime juridique

12. Lorsque la Commission a examiné le sujet à sa précédente session, de nombreux membres ont soutenu l'idée que l'utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international exigeait la coopération entre les Etats du cours d'eau. L'un des moyens les plus importants, dont ces Etats disposent pour parvenir ensemble à une répartition équitable des utilisations et des avantages d'un cours d'eau international, est l'échange régulier de toute une gamme d'informations et de données concernant le cours d'eau. De plus, comme le Rapporteur spécial l'a noté dans son troisième rapport, cet échange régulier doit permettre aux différents Etats de planifier leurs propres utilisations des eaux, afin de réduire au minimum les risques d'incompatibilité avec les utilisations des autres Etats, et peut même conduire à la mise au point de systèmes intégrés d'aménagement et de gestion des cours d'eau internationaux²⁰. Il semblerait donc que cet échange soit indispensable « si l'on veut que les questions relatives à l'utilisation de l'eau douce des voies internationales soient réglées dans un esprit de coopération et non dans un esprit de rivalité »²¹. En outre, comme le Rapporteur spécial l'a noté dans le troisième rapport,

Les Etats [...] ont besoin de données et d'informations sur les caractéristiques physiques des cours d'eau et sur leurs utilisations présentes et prévues, par les autres Etats, pour déterminer leurs droits et s'acquitter de leurs obligations en vertu du principe de l'utilisation équitable. [...] ²²

Ce besoin de données et d'informations physiques et socio-économiques ressort implicitement de l'article 7, adopté provisoirement à la trente-neuvième session²³, qui dispose que les Etats du cours d'eau doivent prendre en

²⁰ Doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, c), qui renvoie aux extraits des études de N. Ely et A. Wolman et de O. Schachter, cités dans le même rapport (*ibid.*, par. 35 à 37).

²¹ Deuxième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/332 et Add.1 (v. *supra* n. 4, b), par. 126.

²² Doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, c), par. 92, renvoyant à l'examen, contenu dans le même rapport, des relations entre les règles de procédure et le principe de l'utilisation équitable (par. 29 à 37).

²³ Voir *supra* note 6.

considération « tous les facteurs et circonstances pertinents » pour mettre en œuvre l'obligation d'utilisation équitable énoncée à l'article 6. La liste indicative des facteurs figurant à l'article 7 montre que, dans la plupart des cas, les Etats auront besoin, pour leur propre évaluation, des données et informations provenant d'autres Etats du cours d'eau. Ces facteurs sont les suivants :

- a) facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques et autres facteurs de caractère naturel;
- b) les besoins économiques et sociaux des Etats du cours d'eau concernés;
- c) les effets de l'utilisation ou des utilisations d'un [système de] cours d'eau international dans un Etat du cours d'eau sur d'autres Etats du cours d'eau;
- d) les utilisations actuelles et potentielles du [système de] cours d'eau international;
- e) la conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du [système de] cours d'eau international et les coûts des mesures prises à cet effet;
- f) l'existence d'autres options, de valeur correspondante, par rapport à une utilisation particulière actuelle ou envisagée.

13. Le Groupe d'experts du droit de l'environnement, groupe de juristes internationaux, chargé d'assister la Commission mondiale pour l'environnement et le développement, dans ses travaux, a mis l'accent dans son rapport final²⁴ sur le rôle de l'échange de données et d'informations. Il note que « le devoir de fournir des informations peut se rapporter en principe à un grand nombre de facteurs dont il faudra éventuellement tenir compte pour parvenir à une utilisation raisonnable et équitable d'une ressource naturelle transfrontière »²⁵. Il signale aussi qu'un objectif important de la coopération entre Etats concernant les problèmes environnementaux transfrontières est « de réunir et d'échanger des données sur les ressources naturelles transfrontières et notamment sur l'usage qui en est fait »²⁶.

14. En bref, si un système de cours d'eau international est utilisé intensivement par les Etats du cours d'eau, il faut que chacun de ces Etats reçoive régulièrement des données et informations des autres Etats pour pouvoir déterminer ses droits et obligations en vertu de la règle de l'utilisation et de la participation équitables et raisonnables, énoncée à l'article 6. Il est évident que les échanges ne peuvent être efficaces que si les Etats du cours d'eau coopèrent entre eux soit en se communiquant réciproquement des données et des informations, soit en créant des organismes communs de collecte et de traitement de ces données et informations, ou en faisant appel à une méthode intermédiaire. Quelles que soient les modalités choisies, un échange régulier est nécessaire au respect des obligations énoncées aux articles 6 et 7, de sorte que les dispositions relatives à cet échange complètent logiquement ces deux articles.

B. — Examen de la pratique des Etats, des travaux des organisations intergouvernementales et non gouvernementales et de la doctrine

15. Comme il a été indiqué (*supra* par. 11), l'examen ci-après ne sera pas exhaustif, car la plupart des éléments

se rapportant à la question ont déjà été exposés antérieurement. Cette section aura donc simplement pour objet de rappeler à la Commission qu'il existe une masse considérable de précédents et d'arguments favorables à l'échange systématique de données et d'informations sur le cours d'eau et sur l'usage qu'en font les Etats du cours d'eau. Les sources faisant autorité en ce qui concerne l'échange de données et d'informations sont variées et vont des dispositions générales sur la mise en commun de ces renseignements à des règles ou recommandations spécifiques traitant de problèmes particuliers, tels que la pollution ou les risques provoqués par les eaux. On trouvera dans les paragraphes qui suivent un aperçu général des diverses catégories de dispositions; des exemples concrets seront donnés dans le texte, alors que les sources proprement dites seront, le plus souvent, citées en note²⁷.

16. Un grand nombre d'accords internationaux²⁸, de déclarations et de résolutions adoptées par des organisations, des conférences et des réunions intergouvernementales²⁹, ainsi que d'études effectuées par des organisations

²⁷ Pour plus de clarté, les références complètes des instruments internationaux cités dans le texte et dans les notes sont données en annexe au présent rapport.

²⁸ Voir p. ex. parmi les accords relatifs aux cours d'eau contigus et successifs — *Afrique* : Accord du 25 novembre 1964 relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger, art. 2, al. c; cet accord a été remplacé par la Convention du 21 novembre 1980 portant création de l'Autorité du bassin du Niger, art. 4, par. 2, al. a; *Amérique* : Traité du 3 février 1944 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique relatif à l'utilisation des eaux du Colorado, de la Tijuana et du Rio Grande (Rio Bravo) depuis Fort-Quitman (Texas) jusqu'au golfe du Mexique, art. 9, al. j; Accord du 22 novembre 1978 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Canada relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, art. VII, par. 1, al. a et b; *Asie* : Traité du 19 septembre 1960 sur les eaux de l'Indus (Inde, Pakistan et BIRD), art. VI; Accord du 5 novembre 1977 entre le Bangladesh et l'Inde relatif au partage des eaux du Gange à Farakka et à l'augmentation de son débit, art. VI; *Europe* : Procès-verbal du 1^{er} septembre 1957 de la réunion tenue à Stari Dojran, du 26 août au 1^{er} septembre 1957, par les délégations de la Yougoslavie et de la Grèce en vue d'élaborer le mode et le plan de collaboration concernant les études hydroéconomiques du bassin d'écoulement du lac de Dojran, dénommé ci-après « Accord du 1^{er} septembre 1957 » [voir aussi l'Accord du 18 juin 1959 entre les mêmes parties relatif aux questions de l'hydroéconomie, qui porte création de la Commission permanente yougoslavo-grecque de l'hydroéconomie]; Accord du 17 juillet 1964 entre la Pologne et l'URSS relatif à l'hydroéconomie des eaux frontières, art. 8; Accord de coopération du 23 octobre 1968 entre la Bulgarie et la Turquie en vue de l'utilisation des rivières traversant les territoires des deux pays, art. 3; Accord du 16 septembre 1971 entre la Finlande et la Suède relatif aux fleuves frontières, chap. 9, art. 3.

Cf. les accords relatifs à la protection de l'environnement — *Amérique* : Accord du 26 mars 1975 entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique concernant l'échange de renseignements relatifs aux activités visant à modifier le temps; Traité du 3 juillet 1978 en vue de la coopération amazonienne, art. VII et XV; Accord de coopération du 14 août 1983 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la zone frontrière, art. 6; *Conventions générales* : Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, art. 3, 4, 8 et 9; Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, art. 200.

²⁹ Voir p. ex. : a) la Déclaration d'Asunción sur l'utilisation des cours d'eau internationaux, par. 3 et 4 — résolution n° 25 de l'Acte d'Asunción relative à l'utilisation des cours d'eau internationaux, adopté par les ministres des affaires étrangères des pays riverains du Río de la Plata (Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay et Uruguay) à leur quatrième réunion, tenue du 1^{er} au 3 juin 1971; b) l'Acte de Santiago du 26 juin 1971 concernant les bassins hydrographiques (Argentine et Chili), par. 8; c) le Plan d'action pour l'environnement, recommandation 51, al. c, adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement [Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972 (publication des Nations (Suite de la note page suivante.)

²⁴ *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987.

²⁵ Commentaire de l'article 15 (Echange d'informations) adopté par le Groupe d'experts, *ibid.*, p. 95.

²⁶ Commentaire de l'article 14 (Obligation générale de coopérer au sujet des problèmes environnementaux transfrontières), *ibid.*, p. 91.

intergouvernementales ou non gouvernementales³⁰, contiennent des dispositions générales concernant ou préconisant la collecte et l'échange régulier d'une vaste gamme de données et d'informations sur les cours d'eau internationaux. On peut en donner pour exemple l'article 8, par. 1, de l'Accord du 17 juillet 1964 entre la Pologne et l'URSS relatif à l'hydroéconomie des eaux frontalières, aux termes duquel

Article 8

1. Les Parties contractantes fixeront les principes de coopération concernant l'échange régulier de renseignements et de prévisions dans le domaine de l'hydrologie, de l'hydrométéorologie et de l'hydrogéologie des eaux frontalières, et détermineront la portée, les programmes et les méthodes des mesures, des observations et du traitement des résultats, ainsi que le lieu et la durée des travaux.

17. La pratique des Etats concernant l'utilisation des données et informations dans l'intention spécifique d'assurer l'exploitation équitable et optimale d'un cours d'eau international se dégage d'un grand nombre d'accords internationaux³¹, de résolutions³², recomman-

(Suite de la note 29.)

Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14 et rectificatifs), première partie, chap. II]; d) le Plan d'action de Mar del Plata, recommandation A.3, al. j [Nations Unies, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata, 14-25 mars 1977* (numéro de vente : F.77.II.A.12 et rectificatif), première partie, chap. I^{er}]; e) les Actes de la Réunion interrégionale des organisations fluviales internationales, tenue par l'ONU à Dakar (Sénégal) du 5 au 14 mai 1981 (dénommée ci-après « Réunion de Dakar ») [Nations Unies, *Expériences de mise en valeur et de gestion de bassins de fleuves et de lacs internationaux*, Ressources naturelles/Série Eau n° 10 (numéro de vente : F.82.II.A.17), première partie], rapport de la réunion, par. 49, conclusions 6 et 11, et par. 64; f) les Principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières, adoptés par la Commission économique pour l'Europe le 10 avril 1987, à sa quarante-deuxième session (dénommés ci-après « Principes de la CEE de 1987 »), notamment par. 2, 7a, 10, 11, 11a et 11b (l'application en est limitée, selon le préambule, à la prévention de la pollution et à la lutte contre cette pollution, ainsi qu'à la prévention des inondations) [voir le rapport annuel de la CEE (28 avril 1986-10 avril 1987), *Documents officiels du Conseil économique et social, 1987, Supplément n° 13* (E/1987/33-E/ECE/1148), chap. IV, décision I (42)].

³⁰ Voir p. ex. : a) les travaux de l'Association de droit international (ILA) : i) la résolution sur l'utilisation des eaux des cours d'eau internationaux, dite « Résolution de New York », recommandation n° 3 [ILA, *Report of the Forty-eighth Conference, New York, 1958*, Londres, 1959, p. ix; citée dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, c), par. 102]; ii) les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux, art. XXIX, par. 1 [ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 484 et suiv.; reproduit en partie dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 396 et suiv., doc. A/CN.4/274, par. 405]; iii) les Règles sur les eaux souterraines internationales, dites « Règles de Séoul » [ILA, *Report of the Sixty-second Conference, Seoul, 1986*, Londres, 1987, p. 251 et suiv.; citées dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 105 *in fine*]; b) les actes du Séminaire interrégional de l'ONU sur la mise en valeur des bassins fluviaux et des territoires situés entre deux bassins (Budapest, 16-26 septembre 1975), dénommé ci-après « Séminaire de Budapest » [Nations Unies, *River Basin Development: Policies and Planning* (numéro de vente : E.77.A.4), en anglais seulement]; voir les passages cités dans le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 4, c), par. 193 à 198; c) Nations Unies, *Aspects institutionnels de la gestion des bassins fluviaux internationaux : considérations financières et contractuelles*, Ressources naturelles/Série Eau n° 17 (numéro de vente : F.87.II.A.16), chap. I^{er}, sect. B.

³¹ La volonté d'utiliser les données et les informations aux fins d'une répartition équitable et d'une utilisation optimale apparaît tout particulièrement dans les accords portant création de commissions chargées de mettre en œuvre les projets de planification et d'aménagement s'étendant à l'ensemble d'un cours d'eau. Outre les dispositions citées dans le texte, voir p. ex. le Traité du 11 janvier 1909 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique relatif aux eaux limitrophes entre le Canada et les Etats-Unis, notamment art. VIII, IX et X; l'Accord du

dations³³ et études³⁴. La Charte des droits et devoirs économiques des Etats³⁵ en énonce le principe de façon claire et succincte, comme suit :

Article 3³⁶

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.

On signalera aussi le Traité du 3 février 1944 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique qui prévoit, à l'article 9, al. j, qu'un organe mixte, la Commission internationale des frontières et des eaux, réunira des données et des informations et les utilisera pour procéder aux attributions d'eau prévues dans le Traité :

j) La Commission tiendra le compte des eaux appartenant à chaque pays ainsi que celui du volume des eaux disponibles à un moment donné, en tenant compte des attributions respectives, de la régularisation des eaux emmagasinées, des consommations, des retraits, des détournements et des pertes. A ces fins, la Commission construira, utilisera et entretiendra sur le cours principal du Rio Grande (Rio Bravo), et chaque section construira, utilisera et entretiendra sur les affluents mesurés situés dans son propre pays, tous les postes indicateurs de niveau et tout l'équipement nécessaires pour procéder à des calculs et pour obtenir les renseignements nécessaires pour établir les comptes en question. Les renseignements relatifs aux détournements et prélèvements pour consommation effectués sur les affluents non mesurés seront fournis à la Commission par la section compétente. Les frais de construction de tout nouveau poste indicateur de niveau situé sur le cours principal du Rio Grande (Rio Bravo) seront supportés de façon

24 avril 1964 entre la Finlande et l'URSS relatif aux eaux frontalières, art. 8; le statut du Comité intergouvernemental de coordination du bassin du Rio de la Plata, adopté par les ministres des affaires étrangères des pays riverains du Rio de la Plata, à leur deuxième réunion tenue à Santa Cruz de la Sierra (Bolivie), du 18 au 20 mai 1968, art. 1 et 3, al. b [OEA, *Rios y Lagos Internacionales (Utilización para fines agrícolas e industriales)*, 4^e éd. rev. (OEA/Ser.I/VI, CIJ-75 Rev. 2), Washington (D.C.), 1971, p. 157 et 158].

Cf. aussi les nombreux exemples d'arrangements administratifs qui ont été pris pour assurer la gestion et faciliter la coopération entre Etats d'un cours d'eau, examinés notamment dans : *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 389 et suiv., doc. A/CN.4/274, par. 382 à 398; les Actes de la Réunion de Dakar (v. *supra* n. 29, e), troisième partie; Nations Unies, *Gestion des ressources en eau internationales : aspects institutionnels et juridiques*, Ressources naturelles/Série Eau n° 1 (numéro de vente : F.75.II.A.2), annexe IV; et le troisième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, c), note 46.

Des dispositions analogues, mais ne faisant pas appel à des organes administratifs mixtes, figurent dans certains accords bilatéraux tels que la Convention du 4 octobre 1913 entre la France et la Suisse pour l'aménagement de la puissance hydraulique du Rhône entre l'usine projetée de La Plaine et un point à déterminer en amont du pont de Pognny-Chancy, art. 5, *dernier alinéa* (illustrant l'utilisation des données et des informations dans la répartition des avantages — en l'occurrence l'énergie — d'un cours d'eau international); et le Protocole relatif à la régularisation des eaux du Tigre et de l'Euphrate et de leurs affluents (Protocole n° 1), annexé au Traité d'amitié et de bon voisinage du 29 mars 1946 entre l'Iraq et la Turquie, art. 5.

³² Voir p. ex. l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, cité ci-après.

³³ Voir p. ex. la première série de recommandations formulées dans le Plan d'action de Mar del Plata (*supra* n. 29, d), notamment les recommandations 2 et 3; la recommandation 2 du Séminaire de Budapest (*supra* n. 30, b), vol. I, p. 20.

³⁴ Voir p. ex. Nations Unies, *Aspects institutionnels de la gestion des bassins fluviaux internationaux...* (*supra* n. 30, c); et les Actes du Séminaire de Budapest (*supra* n. 30, b).

³⁵ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 12 décembre 1974.

³⁶ Voir l'examen consacré à cet article dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2 (*supra* n. 1, c), par. 94.

égale par les deux Gouvernements. L'utilisation et l'entretien de tous les postes indicateurs de niveau ou les frais afférents à cette utilisation et à cet entretien seront répartis entre les deux sections conformément aux décisions que prendra la Commission.

18. La pratique des Etats montre que l'échange de données et d'informations porte souvent, entre autres, sur le débit des eaux, les apports et les prélèvements dans les réservoirs³⁷. Le Traité indo-pakistanaï de 1960 sur les eaux de l'Indus traite en détail du débit des eaux et des prélèvements dans la disposition suivante :

Article VI. — Echange de renseignements

1. Les deux Parties échangeront régulièrement les données ci-après touchant le volume des eaux roulées par les rivières et l'utilisation de ces eaux :

- a) Données quotidiennes (à moins que les observations ou les estimations ne soient plus espacées) sur la côte et le débit des rivières à toutes les stations d'observation;
- b) Pour les réservoirs : renseignements quotidiens touchant les apports et les prélèvements;
- c) Prélèvements quotidiens effectués aux ouvrages de prise de tous les canaux [...], y compris les canaux de raccordement;
- d) Renseignements quotidiens sur les quantités excédentaires déversées de tous les canaux, y compris les canaux de raccordement;
- e) Quantités d'eau fournies quotidiennement par les canaux de raccordement.

Chaque Partie communiquera ces données à l'autre Partie tous les mois, aussitôt que les données intéressant un mois auront été recueillies et exploitées, et au plus tard trois mois après la fin du mois auquel elles se rapportent. Si, toutefois, l'une des deux Parties considère que certaines de ces données lui sont indispensables pour des raisons d'exploitation, celles-ci lui seront fournies, quotidiennement ou à des intervalles plus espacés, selon sa demande. Si l'une des Parties demande que certaines de ces données lui soient communiquées par télégramme, téléphone ou radio, elle remboursera à l'autre Partie les frais de transmission.

2. Si, en plus de données visées au paragraphe 1 du présent article, l'une des Parties demande des données se rapportant à l'hydrologie des rivières, à l'utilisation de canaux ou de réservoirs qui y sont reliés, ou à toute disposition du présent Traité, ces données lui seront communiquées par l'autre Partie dans la mesure où elles seront disponibles.

La collecte de données sur le débit des eaux est souvent l'une des principales tâches confiées aux organes administratifs mixtes, tels que la Commission des frontières fluviales créée par l'Accord du 16 septembre 1971 entre la Finlande et la Suède relatif aux fleuves frontières. L'article 3 du chapitre 9 de cet accord est ainsi libellé :

Article 3

La Commission des frontières fluviales observe en permanence le débit d'eau au point où la rivière Tarentö [...] sort du fleuve Torne. Elle fait faire à cette fin, dès que possible, les études et les calculs nécessaires pour déterminer le débit normal de chacun des deux cours d'eau.

19. Les Etats ont souvent jugé pratique de créer des stations d'observation, parfois sur le territoire de l'autre partie, pour faciliter la collecte régulière de données et d'informations³⁸. Dans le Protocole n° 1 annexé au Traité

³⁷ Outre les dispositions citées dans les paragraphes qui suivent, voir p. ex. le Traité du 3 février 1944 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, art. 9, al. j (cité *supra* par. 17); l'Accord du 1^{er} septembre 1957 entre la Yougoslavie et la Grèce, notamment *sect. A.II*; l'Accord du 17 juillet 1964 entre la Pologne et l'URSS, art. 8, par. 1 (cité *supra* par. 16); et la Déclaration d'Asunción du 3 juin 1971, par. 4.

³⁸ Outre les dispositions citées dans les paragraphes qui suivent, voir p. ex. le Traité du 3 février 1944 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, art. 9, al. j (cité *supra* par. 17); l'Accord du 1^{er} septembre 1957 entre la Yougoslavie et la Grèce, *sect. A.II*; et l'Acte de Santa Cruz de la Sierra du 20 mai 1968, *partie II.A*.

du 29 mars 1946 entre l'Iraq et la Turquie, relatif aux eaux du Tigre et de l'Euphrate, la Turquie (qui est l'Etat d'amont) a, conformément à l'article 2, autorisé des experts irakiens à pénétrer en territoire turc pour y recueillir des informations et y procéder à des observations³⁹. La Turquie a également accepté de construire sur son territoire des stations permanentes d'observation pour permettre, en liaison avec les travaux de conservation envisagés dans le Traité, d'assurer un approvisionnement régulier en eau, de régulariser le débit des eaux et d'éviter les risques d'inondation lors des crues annuelles :

Article 3

La Turquie procédera à l'installation des stations permanentes d'observation et en assurera le fonctionnement et l'entretien. Les frais de fonctionnement de ces stations seront assumés, à parts égales, par l'Iraq et la Turquie, à partir de l'entrée en vigueur du présent Protocole.

Les stations permanentes d'observation seront inspectées, à intervalles déterminés, par des techniciens irakiens et turcs.

Pendant les périodes de crue, les niveaux d'eau observés tous les jours à 8 heures du matin par les stations où la communication télégraphique est possible, comme sur le Tigre, Diyarbakir, Cizre, etc., et Keban, etc., sur l'Euphrate, seront communiqués par télégramme aux autorités compétentes que l'Iraq désignera à cet effet.

Les niveaux d'eau observés en dehors des périodes de crue seront communiqués par bulletins bimensuels aux mêmes autorités.

Les frais des communications susmentionnées seront payés par l'Iraq.

20. Le Traité indo-pakistanaï de 1960 sur les eaux de l'Indus fournit un autre exemple intéressant de coopération entre Etats de cours d'eau en vue de la création de stations d'observation destinées à recueillir des données et des informations. Il dispose au paragraphe 1, al. a, de l'article VII ce qui suit :

Article VII. — Coopération future

1. Les deux Parties reconnaissent qu'elles ont l'une et l'autre intérêt à assurer la mise en valeur optimum des rivières. A cette fin, elles se déclarent résolues à collaborer aussi étroitement que possible, dans un esprit de compréhension mutuelle. En particulier :

a) Chaque Partie, dans la mesure où elle l'estimera possible et où l'autre Partie acceptera de prendre les frais à sa charge, s'engage à construire ou à installer, à la demande de l'autre Partie, des stations d'observations hydrologiques dans l'aire d'alimentation des rivières, à construire ou à installer des stations d'observations météorologiques couvrant ces aires, à y procéder aux observations que l'autre Partie pourra demander et à communiquer à celles-ci les observations obtenues;

21. Un assez grand nombre d'accords entre Etats de cours d'eau⁴⁰, de même que toute une série de déclara-

³⁹ Cf. le Traité du 3 février 1944 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, art. 2, *quatrième alinéa* (la Commission internationale des frontières et des eaux, instituée par les parties au Traité, et son personnel « pourront procéder librement à leurs observations, à leurs études et à leurs travaux sur place sur le territoire des deux pays »); et l'Accord de coopération du 14 août 1983 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, art. 15.

⁴⁰ Voir p. ex. le Traité du 3 février 1944 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, notamment art. 2, *quatrième alinéa*, et art. 6 et 7; l'Accord du 1^{er} septembre 1957 entre la Yougoslavie et la Grèce, et l'Accord, entre les mêmes parties, du 18 juin 1959 relatif aux questions de l'hydroéconomie, notamment art. 1^{er}; la Convention de 1960 sur la protection des eaux du lac de Constance contre la pollution, notamment art. 4; l'Acte de Santa Cruz de la Sierra du 20 mai 1968, *partie II.A*; le Traité de 1978 en vue de la coopération amazonienne, art. VII; S. A. Ricks, « Projet de mise en valeur du bassin du fleuve

tions et de résolutions⁴¹, prévoient des travaux de recherche menés en commun pour déterminer les caractéristiques hydrologiques et le potentiel d'aménagement d'un cours d'eau. En 1956, l'Union soviétique et la République populaire de Chine ont conclu un accord visant spécifiquement « des recherches communes en vue de déterminer les ressources naturelles du bassin de l'Amour et de dégager les possibilités de mise en valeur de son potentiel de production, ainsi que des opérations de planification et des enquêtes destinées à préparer un programme d'exploitation à fins multiples de l'Argoun et de l'Amour supérieur ». L'article 1^{er} de l'Accord dispose que « les parties entreprendront en commun [pendant une période donnée] des recherches en vue de déterminer les ressources naturelles du bassin de l'Amour et de dégager les possibilités de mise en valeur de son potentiel de production conformément à... l'annexe I du présent Accord ». La section 1 de l'annexe I prévoit expressément une étude des caractéristiques physiques et géographiques du bassin de l'Amour et notamment « des conditions géomorphologiques, climatologiques, hydrologiques, pédologiques, pédologico-géochimiques, géobotaniques et des conditions en matière de sylviculture et de pisciculture ». L'article 3 de l'Accord stipule, dans son premier alinéa, que les parties demanderont à leurs académies des sciences d'envoyer sur le terrain « des équipes polyvalentes » chargées des opérations mentionnées à l'article 1^{er}, et précise, dans son deuxième alinéa, que :

Chacune des équipes polyvalentes, se servant de son propre personnel et de ses propres ressources, se livrera à des travaux de recherche pour recenser les ressources naturelles et les perspectives de mise en valeur du potentiel productif situé sur son propre territoire, tandis que dans les secteurs frontaliers les deux équipes effectueront les travaux de recherche en commun, avec participation égale de l'Union soviétique et de la Chine.

22. L'échange régulier de données et d'informations est particulièrement important lorsqu'il s'agit de protéger efficacement les cours d'eau internationaux, de préserver la qualité de l'eau et de prévenir la pollution. Ce fait est reconnu dans un grand nombre d'accords internationaux⁴², de déclarations et résolutions adoptées par des organisations, conférences et réunions intergouvernementales⁴³, et d'études effectuées par des organisations inter-

(Suite de la note 40.)

Mano » (Libéria et Sierra Leone), in Actes de la Réunion de Dakar (v. *supra* n. 29, e), troisième partie.

Cf. la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, art. 7; la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, art. 200; et l'Accord de coopération du 14 août 1983 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, art. 6, 8 et 9.

⁴¹ Voir p. ex. le Plan d'action pour l'environnement (*supra* n. 29, c), recommandation 51, al. c; et les Actes de la Réunion de Dakar (*supra* n. 29, e), première partie, par. 64.

⁴² Voir p. ex. la Convention de 1960 sur la protection des eaux du lac de Constance contre la pollution, art. 4; l'Accord du 24 avril 1964 entre la Finlande et l'URSS relatif aux eaux frontalières, art. 8; l'Accord du 22 novembre 1978 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Canada relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, art. VII, par. 1.

Cf. le Traité de 1978 en vue de la coopération amazonienne, art. VII; la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, art. 3; la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, art. 200; et l'Accord de coopération du 14 août 1983 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, art. 6.

⁴³ Voir p. ex. la recommandation C(74)224 adoptée par le Conseil de l'OCDE le 14 novembre 1974, énonçant les « Principes relatifs à la pollution transfrontière », titre G : Echange d'observations scientifiques, observations et recherche (OCDE, *L'OCDE et l'environnement*, Paris, 1986, p. 163 et suiv.); le Plan d'action pour l'environnement (*supra* n. 29, c), recommandation 51, al. c; et les Actes de la Réunion de Dakar (*supra* n. 29, e), première partie, par. 49, conclusion 4.

gouvernementales et non gouvernementales⁴⁴. Les Principes de la CEE de 1987 relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières⁴⁵ peuvent être cités en exemple :

Echange d'informations

11. Les parties contractantes doivent, au moyen d'accords transfrontières ou d'autres arrangements appropriés, assurer un échange aussi complet et aussi rapide que possible de données et d'informations qualitatives et quantitatives sur les eaux transfrontières, qui puissent servir à maîtriser la pollution des eaux, la pollution accidentelle, les inondations et les glaces flottantes dans les eaux transfrontières.

11. a) Outre l'échange de données sur l'actualité nationale (faits, mesures et plans) qui intéresse les autres parties contractantes, et sur l'exécution des programmes communs d'harmonisation, les parties contractantes doivent échanger en permanence des informations sur l'expérience pratique qu'elles accumulent et les travaux de recherche qu'elles effectuent. Les commissions mixtes offrent à cet égard de nombreuses possibilités, mais les conférences et séminaires mixtes constituent eux aussi un bon moyen d'échanger une foule d'informations scientifiques et pratiques.

23. Dans son troisième rapport⁴⁶, le Rapporteur spécial a montré de façon assez détaillée qu'un cours d'eau international devait être traité dans son ensemble plutôt que de manière fragmentaire. Ce sont souvent des commissions ou d'autres organismes mixtes constitués à cette fin par les Etats du cours d'eau qui sont chargés des plans globaux d'aménagement et de mise en valeur. Ils ont fréquemment pour mission de rassembler et diffuser des données et informations intéressant la totalité d'un bassin fluvial ou d'un système de cours d'eau⁴⁷. On en trouve un exemple dans la Convention du 21 novembre 1980 portant création de l'Autorité du bassin du Niger, laquelle a notamment les attributions suivantes :

Article 4

[...]

2. [...] l'Autorité entreprendra notamment, en harmonie avec les plans de développement des Etats dans leurs volets relatifs au bassin du Niger dans le cadre de l'objectif général de développement intégré du bassin, les activités ci-après :

a) Statistiques et planification

i) Collecte, centralisation, normalisation, exploitation, diffusion et échange des données techniques et connexes;

ii) Coordination des plans, de projets et études des Etats membres.

⁴⁴ Voir p. ex. la Résolution de New York adoptée en 1958 par l'Association de droit international (*supra* n. 30, a, i); la résolution sur « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international », dite « Résolution d'Athènes », adoptée par l'Institut de droit international à sa session de 1979, tenue à Athènes, art. IV, al. b (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1979, vol. 58, t. II, p. 196 et suiv.); le rapport du Comité de l'environnement de l'OCDE, « Mise en œuvre des pratiques d'information et de consultation préventives de la pollution transfrontière », OCDE, *La pollution transfrontière et le rôle des Etats*, Paris, 1981, p. 10.

⁴⁵ Voir *supra* note 29, f.

⁴⁶ Doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, c), par. 9 et suiv.

⁴⁷ Voir p. ex. l'Accord du 18 juin 1959 entre la Yougoslavie et la Grèce relatif aux questions de l'hydroéconomie, art. 1^{er}; la Convention et le Statut du 22 mai 1964 relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad, art. 9, al. b du Statut; l'Accord du 25 novembre 1964 relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger, art. 2, al. c (remplacé par la Convention du 21 novembre 1980 portant création de l'Autorité du bassin du Niger); la Convention du 30 juin 1978 portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du bassin de la Gambie, art. 1^{er}, par. 2; l'Accord du 22 novembre 1978 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Canada relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, art. VII, par. 1.

24. Certains des accords qui prévoient l'échange de données et d'informations traitent aussi — parfois dans le même article — des utilisations envisagées, telles que ouvrages de protection ou ouvrages d'art, qui risquent d'affecter l'autre partie. Il y est généralement stipulé que les informations concernant ces utilisations doivent être communiquées, soit directement soit par l'intermédiaire d'une commission mixte ou d'un autre organisme, à l'Etat du cours d'eau qui risque d'en être affecté. Cette question sera traitée dans la troisième partie du projet d'articles, relative aux « Utilisations nouvelles et modifications d'utilisations existantes », mais il n'est pas inutile de donner ici un exemple de clause sur les utilisations envisagées, car ce type de clause concerne aussi la communication de données et d'informations, même s'il ne s'agit pas de l'échange régulier envisagé dans l'article proposé ci-après. Le Traité indo-pakistanaï de 1960 sur les eaux de l'Indus⁴⁸ prévoit, au paragraphe 1 de l'article VII, la construction de stations d'observations hydrologiques et météorologiques, ainsi que l'exécution de nouveaux travaux de drainage et de génie civil, à la demande de l'autre partie ou en coopération (v. *supra* par. 20); il dispose au paragraphe 2 du même article :

2. Si l'une des Parties envisage d'exécuter des travaux de génie civil qui influeraient sur l'écoulement des eaux des rivières et qui, à son avis, pourraient avoir des répercussions pour l'autre Partie, elle avisera cette dernière de ses plans et lui communiquera au sujet desdits travaux tous renseignements disponibles de nature à lui permettre d'évaluer la nature, l'ampleur et les conséquences de ces travaux. Si ces travaux, tout en influant sur l'écoulement des eaux des rivières, ne risquent pas, de l'avis de la Partie qui envisage de les entreprendre, d'avoir des répercussions pour l'autre Partie, la Partie qui envisage ces travaux devra toutefois communiquer à l'autre Partie, à sa demande, tous renseignements disponibles touchant la nature et l'ampleur des travaux et, le cas échéant, leurs conséquences.

25. Il reste à mentionner une dernière catégorie de dispositions portant sur l'échange de données et de renseignements, celle qui a trait au devoir de prévenir en cas de risques ou de dangers provoqués par les eaux. Ces dispositions concernent souvent les dangers que provoquent les inondations, les glaces flottantes et la pollution⁴⁹. L'article 19 du Traité du 24 février 1950 entre la Hongrie et l'Union soviétique relatif au régime de la frontière soviéto-hongroise offre à cet égard un exemple intéressant, en ce sens qu'il prévoit l'échange d'informations concernant ces dangers, mais exclut expressément toute responsabilité pour dommages imputables à la non-communication de ces informations :

⁴⁸ Voir aussi p. ex. le Protocole n° 1 annexé au Traité du 29 mars 1946 entre l'Iraq et la Turquie, art. 5; la Convention du 11 mars 1972 relative au statut du fleuve Sénégal, art. 4; la Convention du 30 juin 1978 relative au statut du fleuve Gambie, art. 4; la Convention du 21 novembre 1980 portant création de l'Autorité du bassin du Niger, art. 4.

⁴⁹ Outre la disposition citée dans le texte, voir p. ex. le Traité du 23 juin 1960 entre la Finlande et l'URSS relatif au régime de la frontière d'Etat finlando-soviétique, art. 17; l'Accord du 17 juillet 1964 entre la Pologne et l'URSS relatif à l'hydroéconomie des eaux frontalières, art. 8, par. 2; l'Accord de coopération du 23 octobre 1968 entre la Bulgarie et la Turquie, art. 3; le Traité du 3 juillet 1978 en vue de la coopération amazonienne, art. VII, al. a (« prendre des mesures de prévention et de lutte contre les maladies »). Voir aussi les Principes de la CEE de 1987 (*supra* n. 29, f), par. 9a (réduction des risques d'inondation et de dérive des glaces), et par. 12 à 12c (systèmes d'alerte et d'alarme contre les risques de pollution, d'inondation et de dérive des glaces).

Article 19

Les autorités compétentes des Parties contractantes échangeront des informations sur le niveau des eaux dans les cours d'eau en question et la présence de glaces sur ces cours d'eau, si ces informations peuvent aider à prévenir un danger d'inondation ou de glaces flottantes. Lesdites autorités conviendront également d'un système régulier de signaux à utiliser en périodes de hautes eaux ou de glaces flottantes. La communication tardive ou la non-communication de ces informations ne pourra donner lieu à une demande d'indemnisation en cas de dommages causés par une inondation ou des glaces flottantes.

26. L'étude de textes qui précède montre que l'échange systématique d'un très grand nombre de données et d'informations sur les cours d'eau internationaux est une nécessité largement reconnue. Cette étude a également fait état de dispositions visant la communication d'autres types de données et d'informations, celles qui ont trait aux utilisations envisagées et aux dangers provoqués par les eaux. Le Rapporteur spécial espère que l'étude, jointe aux éléments portés à la connaissance de la Commission dans de précédents rapports, constituera une base solide pour l'article proposé dans la section qui suit.

C. — Article proposé

27. Etant généralement admis que les Etats d'un cours d'eau international doivent échanger régulièrement toute une gamme de données et d'informations, dont ils ont notamment besoin pour pouvoir s'acquitter pleinement de leurs obligations concernant l'utilisation du cours d'eau, le Rapporteur spécial soumet l'article ci-après à l'examen de la Commission. Cet article porte aussi sur deux questions connexes : les dangers imminents et les informations sensibles.

QUATRIÈME PARTIE⁵⁰

ÉCHANGES DE DONNÉES ET D'INFORMATIONS

Article 15 [16]⁵¹. — Echange régulier de données et d'informations⁵²

1. Afin d'assurer une utilisation équitable et raisonnable d'un [système de] cours d'eau international et de parvenir à un optimum d'utilisation, et à moins qu'aucun Etat du cours d'eau n'utilise ni n'envisage d'utiliser, pour le moment, ce [système de] cours d'eau, les Etats du cours d'eau coopéreront à l'échange régulier de données et d'informations normalement disponibles sur ses caractéristiques physiques, notamment hydrologiques, météorologiques et hydrogéologiques, et sur les usages qui sont faits ou qu'il est envisagé de faire de ce [système de] cours d'eau international.

2. S'il est demandé à un Etat du cours d'eau de fournir des données ou des informations qui ne sont pas normalement disponibles, cet Etat s'emploiera au mieux de ses moyens, dans un esprit de coopération, à satisfaire à cette demande, mais il pourra exiger du demandeur — Etat du

⁵⁰ Ainsi désigné dans l'hypothèse où le projet d'articles comportera une troisième partie consacrée aux utilisations nouvelles.

⁵¹ Le numéro entre crochets est celui qui devait être attribué initialement à l'article (v. *supra* n. 10).

⁵² Cf. art. 16 présenté par M. Evensen dans son premier rapport, doc. A/CN.4/367 (*supra* n. 3, a), par. 138; et art. 9 présenté par M. Schwebel dans son troisième rapport, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 4, c), par. 230. Ces deux articles sont intitulés « Collecte, exploitation et communication d'informations et de données ».

cours d'eau ou autre entité — qu'il prenne à sa charge le coût normal de la collecte et, le cas échéant, de l'exploitation de ces données ou informations.

3. Les Etats du cours d'eau s'emploieront au mieux de leurs moyens à rassembler et, le cas échéant, à exploiter les données et informations de manière à faciliter leur utilisation concertée par les autres Etats du cours d'eau auxquels elles sont communiquées.

4. Les Etats du cours d'eau signaleront aussi rapidement et de façon aussi détaillée que possible aux autres Etats du cours d'eau, qui risqueraient d'en subir les effets, l'existence ou l'imminence d'une situation ou d'un incident dommageable pour le [système de] cours d'eau international qui pourrait entraîner des pertes en vies humaines, la rupture d'un ouvrage hydraulique ou une autre catastrophe sur le territoire de ces autres Etats.

5. Un Etat du cours d'eau n'est pas tenu de fournir aux autres Etats du cours d'eau des données ou informations vitales pour sa défense nationale ou sa sécurité, mais il devra coopérer de bonne foi avec eux afin de les informer, de façon aussi détaillée que possible, eu égard aux circonstances, des grands domaines auxquels se rapportent les renseignements non divulgués, ou de parvenir à une autre solution mutuellement acceptable.

Commentaires

1) L'article 15 énonce un minimum de règles générales applicables à l'échange, entre Etats d'un cours d'eau, des données et informations nécessaires pour assurer une utilisation équitable et raisonnable d'un [système de] cours d'eau international. Les règles énoncées dans cet article sont, bien entendu, supplétives : elles s'appliquent lorsque la question n'est pas spécialement réglemantée dans un accord du genre envisagé à l'article 4 du présent projet d'articles, c'est-à-dire dans un accord concernant un [système de] cours d'eau international donné. Les Etats du cours d'eau ont, au demeurant, tout intérêt à conclure de tels accords, pour réglemter, entre autres, la collecte et l'échange de données et d'informations, compte tenu des caractéristiques du [système de] cours d'eau international considéré, ainsi que de leurs exigences et de leur situation propres.

2) Pour que le régime envisagé à l'article 15 fonctionne bien, il faut une coopération entre les Etats du cours d'eau. Les règles énoncées dans l'article constituent donc une application particulière de l'obligation générale de coopérer formulée dans le projet d'article 10 que le Rapporteur spécial a présenté dans son troisième rapport et que la Commission a renvoyé au Comité de rédaction, à sa trente-neuvième session, en 1987⁵³. C'est ce que le Rapporteur spécial s'est efforcé d'exprimer au paragraphe 1 : « les Etats du cours d'eau coopéreront à l'échange régulier de données et d'informations normalement disponibles », mais peut-être la Commission voudra-t-elle envisager d'autres formules mettant davantage en relief l'objet de l'article (par exemple, « les Etats du cours d'eau échangeront régulièrement et dans un esprit de coopération les données et informations normalement disponibles »).

3) Le *paragraphe 1* commence par souligner le lien entre l'article 15 et les articles 6 et 7 : pour pouvoir assurer une

utilisation et une participation équitables et raisonnables, comme ils y sont tenus par les articles 6 et 7, les Etats du cours d'eau ont besoin de données et d'informations sur le [système de] cours d'eau international et sur les besoins des autres Etats du cours d'eau. Les règles énoncées dans l'article 15 ayant un caractère supplétif, les Etats du cours d'eau ne sont tenus de fournir que les données et informations « normalement disponibles » (à moins que, comme l'envisage le paragraphe 2, un autre Etat du cours d'eau ne soit disposé à prendre à sa charge le coût de la collecte et, le cas échéant, de l'exploitation). La formule restrictive « normalement disponible » sert à indiquer qu'en droit strict l'Etat d'un cours d'eau n'est tenu de fournir que les informations dont il dispose normalement, par exemple celles qu'il a déjà réunies pour ses propres besoins ou qui sont facilement accessibles⁵⁴. En présence d'un cas d'espèce, il faudra, pour déterminer si des données et informations sont « normalement » disponibles, procéder à une évaluation objective de facteurs tels que les efforts et les frais qu'entraînerait la collecte de ces renseignements, compte tenu des ressources humaines, techniques, financières et autres de l'Etat du cours d'eau auquel ils sont demandés. Sauf convention contraire, les données et informations seraient fournies non exploitées.

4) Pour aider les Etats du cours d'eau à s'acquitter de leur obligation d'utiliser à tout moment le [système de] cours d'eau international de façon équitable et raisonnable, il faut aussi que les données et informations soient échangées « régulièrement ». Il faut, de plus, qu'elles soient fournies en temps utile, car elles perdent souvent de leur valeur à mesure que le temps passe, et les Etats du cours d'eau, pour pouvoir s'acquitter de leurs obligations, doivent être informés dans toute la mesure possible de la situation du moment.

5) Les dispositions du paragraphe 1 sont certes loin d'être aussi détaillées que celles qu'exigerait un [système de] cours d'eau international que les Etats du cours d'eau utilisent de façon intensive ou comptent aménager à des fins multiples. Dans des situations de ce genre, il vaut mieux recourir aux accords spécifiques prévus à l'article 4. Cependant, ainsi que M. Schwebel l'a fait observer dans son troisième rapport,

[...] un certain nombre de cours d'eau internationaux ne sont pas encore utilisés, ou pas encore suffisamment mis en valeur, pour justifier le lourd travail que représente un échange d'informations, ne fût-ce que techniques. Au cas où les Etats d'un système de cours d'eau international peu utilisé jugeraient néanmoins utile de réunir et d'échanger des informations ou des données, en vue d'élaborer ensuite des plans, ou de combattre des maladies, les inondations ou les sécheresses, par exemple, le droit international ne fait pas obstacle à cette initiative. Par contre, il n'exige pas d'action sans nécessité et si des informations ou données ne peuvent ou ne doivent pas être effectivement utilisées, il n'existe aucune obligation juridique de les échanger ou de les fournir⁵⁵.

⁵⁴ Cf. art. XXIX, par. 1 des Règles d'Helsinki et son commentaire dans lequel il est dit :

« La formule « renseignements pertinents et facilement disponibles » vise à bien montrer que l'Etat du bassin considéré ne saurait être tenu de fournir des renseignements non pertinents ni de s'exposer aux frais et aux difficultés qu'entraînerait la collecte de statistiques et d'autres données qui ne seraient pas déjà disponibles ou facilement accessibles. En revanche, l'article laisse ouverte la question de savoir si un Etat du bassin peut légitimement demander à un autre Etat de fournir des renseignements qui ne seraient pas « facilement disponibles » si le premier Etat est disposé à prendre à sa charge les frais de compilation de ces renseignements. » (ILA, *op. cit.* [supra n. 30, a, ii], p. 518 et 519.)

⁵⁵ Doc. A/CN.4/348 (v. supra n. 4, c), par. 232.

⁵³ Voir supra note 6.

C'est pourquoi le paragraphe 1 comporte une clause qui dispense les Etats du cours d'eau des obligations énoncées dans ce paragraphe lorsqu'« aucun Etat du cours d'eau n'utilise ni n'envisage d'utiliser, pour le moment, ce [système de] cours d'eau ».

6) Le *paragraphe 2* traite des cas où l'Etat du cours d'eau saisi d'une demande ne dispose pas normalement des données ou informations demandées. On a vu qu'aux termes du paragraphe 1 les Etats du cours d'eau ne sont tenus de fournir que les données et informations « normalement disponibles ». Lorsqu'elles ne le sont pas, le paragraphe 2 stipule que l'Etat du cours d'eau « s'emploiera au mieux de ses moyens, dans un esprit de coopération, à satisfaire à cette demande ». Mais cette obligation est elle-même limitée, puisque l'Etat requis peut, comme condition, exiger « du demandeur — Etat du cours d'eau ou autre entité — qu'il prenne à sa charge le coût normal de la collecte et, le cas échéant, de l'exploitation de ces données ou informations »⁵⁶. Si l'auteur de la demande est vraiment disposé à payer le coût de l'acquisition — montrant par là qu'il attache du prix aux renseignements dont il s'agit —, aucune demande raisonnable ne doit être rejetée. L'autre moyen de satisfaire à cette demande, et dont on trouve des précédents dans la pratique des Etats⁵⁷, est de permettre à l'Etat demandeur lui-même ou à une tierce partie — par exemple, un organisme mixte ou une organisation internationale — de réunir eux-mêmes les données ou les informations.

7) S'agissant du recours à des organismes mixtes, la mention au paragraphe 2 d'une « autre entité » vise notamment à prévoir les cas où les Etats du cours d'eau auront constitué un organe tel qu'une commission ou un centre de données mixte pour assurer la collecte, l'exploitation et l'échange de données⁵⁸. Il est concevable qu'une entité de ce genre demande à un Etat du cours d'eau des données ou des informations dont il ne dispose pas « normalement ». Peut-être la CDI voudra-t-elle recommander ou prévoir expressément la constitution de tels organismes dans le texte même de l'article. Les précédents Rapporteurs spéciaux ont fait figurer des clauses en ce sens dans les articles sur l'échange de données et d'informations⁵⁹, mais l'actuel Rapporteur spécial s'est abstenu de le faire, car il considère que les projets d'articles doivent énoncer des règles supplétives, et que les recommandations sont davantage à leur place dans des annexes.

8) On a vu que, lorsque les données ou informations demandées ne sont pas normalement disponibles, l'Etat pressenti est tenu de s'employer « au mieux de ses moyens, dans un esprit de coopération, à satisfaire à [la] demande ». Cette formule, pour évidente qu'elle soit, demande que l'on s'y arrête en raison de son importance. Ce dont il s'agit essentiellement ici, c'est d'obtenir que

l'Etat du cours d'eau requis réponde de bonne foi à la demande, en faisant tout ce qu'il est raisonnable de faire (« au mieux de ses moyens ») pour fournir les éléments demandés, et qu'à cette occasion il coopère avec l'Etat demandeur en ayant en vue leur objectif commun, qui est d'assurer une répartition équitable des utilisations et des avantages et de parvenir à une utilisation optimale du [système de] cours d'eau international (« dans un esprit de coopération »). Bien entendu, il est loisible à l'Etat requis d'exiger de l'Etat demandeur qu'il prenne à sa charge le coût de la collecte et, le cas échéant, de l'exploitation des données et informations qui ne sont pas normalement disponibles.

9) Le *paragraphe 3* traite d'un aspect pratique : les données et informations doivent être fournies autant que possible sous une forme utilisable par l'Etat auquel elles sont adressées. Comme M. Schwebel l'a fort bien fait remarquer dans son troisième rapport :

En matière d'échange d'informations et de données, la question de la possibilité d'utilisation revêt un caractère fondamental à *tous** égards. [...] [les] Etats d'un système, lorsqu'ils fournissent des renseignements ou des données aux autres Etats du même système, [ont le devoir] d'employer des méthodes qui ne rendent pas malaisée l'incorporation des informations ou données ainsi fournies dans la base plus générale d'informations et de données sur le système. Chaque Etat d'un système tire avantage du respect de cette obligation fondamentale. [...] ⁶⁰.

10) La formule « utilisation concertée » définit la façon dont les Etats du cours d'eau doivent utiliser en commun les données et informations pour assurer une répartition équitable des utilisations et avantages du cours d'eau et pour parvenir à son exploitation optimale. Elle concerne l'utilisation que chaque Etat du cours d'eau doit faire des éléments recueillis, en coopération avec les autres Etats du cours d'eau. Il est bien évident que, lorsque les Etats en cause créeront un organisme mixte, cet organisme lui aussi pourra d'autant mieux employer les données et informations que les dispositions de ce paragraphe auront été respectées.

11) La formule « au mieux de ses moyens » est employée ici à peu près dans le même sens qu'au paragraphe 2, c'est-à-dire : à moins que cela ne soit pas normalement faisable, les données et informations doivent être fournies aux autres Etats du cours d'eau sous une forme utilisable par eux.

12) Le *paragraphe 4* traite d'une catégorie d'informations différente de celles dont il est question dans les paragraphes précédents de l'article 15. Certains événements récents n'ont que trop montré que, lorsque des incidents dus au fait de l'homme constituent un danger imminent de préjudices corporels ou de dommages matériels graves, il est essentiel d'avertir au plus vite les autres Etats qui risqueraient d'en subir les conséquences⁶¹. Qu'il soit

⁶⁰ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 4, c), par. 238.

⁶¹ L'accident survenu à Bâle, en Suisse, le 1^{er} novembre 1986, vient tout de suite à l'esprit (v. *infra* note 248). Le déversement de quelque 8 millions de litres de fuel dans un affluent du Mississippi le 2 janvier 1988 n'a pas eu de répercussions dans d'autres pays, mais il a compromis l'approvisionnement en eau de six Etats au moins des Etats-Unis, ce qui montre bien la gravité de tels incidents, voir *International Environment Reporter*, Washington (D.C.), 13 janvier 1988, p. 5. L'accident de Tchernobyl, en URSS, qui n'a d'ailleurs pas affecté de cours d'eau international, montre lui aussi qu'il est indispensable de donner l'alerte, ainsi que cela est prévu dans l'un des instruments adoptés par l'AIEA à la suite de cet accident : la Convention du 26 septembre 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire, notamment art. 2.

⁵⁶ Cf. la dernière phrase de l'extrait du commentaire de l'article XXIX des Règles d'Helsinki, cité *supra* note 54.

⁵⁷ Voir p. ex. le Protocole n° 1 annexé au Traité du 29 mars 1946 entre l'Iraq et la Turquie, art. 1, 2 et 3, et les accords cités *supra* note 39.

⁵⁸ Cf. art. 16, par. 2, présenté par M. Evensen dans son premier rapport, et art. 9, par. 3, présenté par M. Schwebel dans son troisième rapport (v. *supra* n. 52), qui l'un et l'autre prévoient expressément les cas où les Etats d'un cours d'eau auront créé des commissions ou des centres de données mixtes.

⁵⁹ Voir la note précédente.

indispensable de notifier rapidement en cas de danger imminent, on en trouve aussi la preuve dans les nombreuses dispositions conventionnelles⁶² qui obligent les Etats à se prévenir l'un l'autre en cas d'inondations ou de glaces flottantes, par exemple. Aux termes du paragraphe 4, les Etats du cours d'eau seront tenus de notifier les incidents ou situations aux autres Etats du cours d'eau qui risqueraient d'en subir les conséquences. Plus précisément, si une situation ou un incident provoqués par les eaux menacent d'autres Etats du cours d'eau, l'Etat du cours d'eau qui a connaissance de cette situation ou de cet incident devra, aussi rapidement et de façon aussi détaillée que possible, aviser les autres Etats du cours d'eau qui risqueraient d'en subir les conséquences.

13) Si le Rapporteur spécial a fait figurer dans l'article 15 une obligation de notifier les situations ou incidents présentant un danger, c'est parce que cet article traite de la fourniture d'informations sur la situation du cours d'eau et parce que les voies de communication établies pour les échanges réguliers de données et d'informations en application de cet article pourraient fort bien servir aux notifications d'urgence envisagées au paragraphe 4. On pourrait aussi consacrer à cette obligation un article distinct, dans la même partie du projet⁶³, ou la faire figurer plus loin dans un article de la sixième partie, qui traitera des risques et dangers provoqués par les eaux. S'agissant, toutefois, de cette dernière solution, il convient de se rappeler que la sixième partie, telle qu'elle est actuellement conçue, traitera spécifiquement de la prévention et de la limitation de ces risques, et pas nécessairement de leur notification. La Commission voudra peut-être examiner si le devoir de notifier les situations ou incidents provoqués par les eaux doit figurer à l'article 15 ou dans un article distinct, ou encore dans la sixième partie du projet.

14) Le *paragraphe 5* fait état de certaines catégories de données et d'informations que les Etats du cours d'eau ne peuvent divulguer sans mettre en danger les intérêts supérieurs de leur défense ou de leur sécurité, et que ces Etats sont dispensés de communiquer. Néanmoins, il impose à ces Etats l'obligation de coopérer de bonne foi avec les autres Etats qui utilisent le même [système de] cours d'eau international « afin de les informer, de façon aussi détaillée que possible eu égard aux circonstances, des grands domaines auxquels se rapportent les renseignements non divulgués, ou de parvenir à une autre solution mutuellement acceptable ». Le paragraphe vise donc à parvenir à un équilibre entre les besoins légitimes des Etats en cause : entre la nécessité d'assurer le secret des informations « sensibles », d'une part, et la nécessité de communiquer et d'utiliser des données et informations intéressant un [système de] cours d'eau international, d'autre part.

15) Pour s'acquitter de l'obligation d'informer les autres Etats du cours d'eau « de façon aussi détaillée que possible eu égard aux circonstances », il suffira souvent de fournir une description générale de la situation physique, ou des utilisations et de leurs incidences sur le cours d'eau. L'idée dominante, ici, est qu'il faut coopérer de

bonne foi avec les autres Etats du cours d'eau, en leur fournissant suffisamment de faits pour leur permettre de dresser des plans, de s'acquitter de leurs propres obligations et de sauvegarder leurs intérêts légitimes propres. L'OCDE, qui a fait œuvre de pionnier dans ce domaine, est parvenue, dans un rapport publié en 1981⁶⁴, aux conclusions suivantes :

C. — Difficultés suscitées par la communication de certaines informations

[...]

41. Il est intéressant de se référer à ce propos à la pratique la plus récente en matière de procédures d'information et de consultation entre certains pays membres concernant des activités dans les régions frontalières. Les documents répertoriés comme étant confidentiels selon le droit interne peuvent cependant être exclus de l'échange d'information. Dans de tels cas, « le pays d'origine devrait néanmoins coopérer avec le pays exposé afin de l'informer aussi complètement que possible ou de trouver une autre solution satisfaisante »⁶⁵.

16) L'exception énoncée dans ce paragraphe risque manifestement de prêter à des abus. A ce propos, l'OCDE fait observer dans ce même rapport :

42. [...] *Le principe clef en matière d'information et de consultation est celui de la bonne foi.* En conséquence, il est inutile d'insister sur le fait qu'un pays irait à l'encontre de ce principe, à la base de toutes relations de bon voisinage, s'il se réfugiait derrière une conception trop étendue du « secret d'Etat », vidant ainsi [l'obligation d'informer et de consulter] de toute sa substance.

17) Les précédents Rapporteurs spéciaux ont traité la question visée au paragraphe 5 en divisant les informations « sensibles » en deux catégories : les informations ou données qui sont « vitales » pour la sécurité ou la défense nationales d'un Etat du cours d'eau, et celles qui sont simplement « confidentielles »⁶⁶. Concernant cette dernière catégorie, « l'obligation de [...] fournir [des données ou informations] n'est pas levée lorsque l'autre Etat du système peut démontrer qu'il est disposé à préserver ce caractère confidentiel, et que ses lois, règlements et pratiques donnent l'assurance que ce caractère sera effectivement préservé »⁶⁷. L'actuel Rapporteur spécial n'a pas voulu recourir à cette approche, estimant que toute communication de données ou d'informations « confidentielles » sera, selon toute vraisemblance, précédée de consultations (et peut-être même de négociations)⁶⁸; réserver un traitement distinct à ces informations serait donc compliquer inutilement ce paragraphe (lequel énonce une règle supplétive) et les procédures qui y sont prévues.

⁶⁴ Rapport du Comité de l'environnement, *loc. cit.* (*supra* n. 44 *in fine*), p. 24.

⁶⁵ Extrait de la recommandation C(78)77(Final), adoptée par le Conseil de l'OCDE le 21 septembre 1978, énonçant les « Lignes directrices pour la coopération internationale en vue de la protection de l'environnement dans les régions frontalières », par. 3, OCDE, *L'OCDE et l'environnement*, Paris, 1986, p. 175 et *suiv.*

⁶⁶ Voir art. 19 présenté par M. Evensen dans son premier rapport, doc. A/CN.4/367 (*supra* n. 3, a), par. 150; et art. 9, par. 6, présenté par M. Schwebel dans son troisième rapport, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 4, c), par. 230.

⁶⁷ Troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348, par. 239 *in fine*.

⁶⁸ M. Schwebel reconnaît que l'Etat qui reçoit ces informations aura souvent avec l'Etat qui les communique des relations très étroites :

« [...] Il n'est pas rare, après tout, que des informations « confidentielles » soient partagées entre puissances étrangères qui entretiennent des relations amicales, bien que l'on puisse exiger alors un contrôle occasionnel des mesures de sauvegarde prises par le gouvernement qui les reçoit. » (*Ibid.*)

⁶² Voir les exemples cités *supra* par. 25 et note 49.

⁶³ C'est la solution qui a été retenue par M. Evensen : voir art. 18 (Obligations spéciales concernant les informations relatives aux situations d'urgence), présenté dans son premier rapport, doc. A/CN.4/367 (*supra* n. 3, a), par. 150.

18) M. Schwebel a fait remarquer que « les spécialistes des ressources en eau se sont jusqu'à ce jour peu préoccupés de ce problème, quand bien même son existence a certainement été admise; un certain nombre de traités excluent l'échange d'informations ayant trait à la « défense » ou aux « intérêts commerciaux »⁶⁹. M. Schwe-

bel et M. Evensen ont l'un et l'autre conclu que le projet doit comporter une clause traitant des données et informations « sensibles »⁷⁰. Le Rapporteur spécial partage leur façon de voir et soumet donc le texte du paragraphe 5 à l'examen de la Commission.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Voir *supra* note 66.

CHAPITRE III

Protection de l'environnement, pollution et questions connexes

28. La question de la protection de l'environnement et de la pollution avait été traitée en détail par M. Schwebel, dans son troisième rapport⁷¹, dans lequel il avait soumis le projet d'article 10 « à l'examen du futur rapporteur spécial et de la Commission »⁷². M. Evensen a soumis au total six projets d'articles sur la protection de l'environnement et la prévention de la pollution (art. 20 à 25) et un projet d'article sur le classement de cours d'eau internationaux ou de parties de tels cours d'eau comme sites nationaux ou régionaux protégés (art. 30)⁷³. Dans la présente section, le Rapporteur spécial présentera d'abord brièvement les problèmes de pollution et d'environnement dont doivent traiter les articles que la Commission consacra à cette question. Il examinera ensuite des exemples représentatifs des sources étayant ces articles. Enfin, il soumettra à l'examen de la Commission trois projets d'articles sur la pollution et la protection de l'environnement : l'article 16 [17] (Pollution des cours d'eau [systèmes de cours d'eau] internationaux); l'article 17 [18] (Protection de l'environnement des cours d'eau [systèmes de cours d'eau] internationaux); et l'article 18 [19] (Situations d'urgence en matière de pollution ou d'environnement).

A. — Présentation du problème

29. La prise de conscience de la fragilité de la biosphère terrestre et de l'interdépendance de toutes les formes de vie et de leurs écosystèmes est un phénomène relativement récent. Le rapport de 1987 de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement⁷⁴ — organe indépendant créé en 1983 par l'Assemblée générale — s'ouvre sur l'observation suivante :

1. En plein milieu du xx^e siècle, nous avons pu voir pour la première fois notre planète depuis l'espace. Les historiens jugeront peut-être un jour que cette prouesse a davantage révolutionné la pensée que ne l'avait fait au xvi^e siècle la révolution copernicienne, qui fit pourtant alors tant pour détruire l'image que l'homme se faisait de lui-même, et ce en prouvant que la terre n'était pas le centre de l'univers. Depuis l'espace, nous voyons une petite boule toute fragile, dominée non pas par l'activité et les constructions de l'homme, mais par une nébuleuse de nuages, d'océans, de verdure et de sols. L'incapacité de l'homme à intégrer ses activités dans cette structure est actuellement en train de modifier de fond en comble les systèmes planétaires. Nombre de ces changements s'accompagnent de dangers mortels. Il

nous faut absolument prendre conscience de ces nouvelles réalités — que personne ne peut fuir — et il nous faut les assumer⁷⁵.

30. La pollution de l'eau douce, par contre, remonte aux origines de l'humanité :

[...] Les effluents des sociétés humaines, tous les déchets et les débris des collectivités agraires, ont été déversés au cours des siècles dans les eaux des rivières car il n'y avait pas d'autres moyens de s'en débarrasser. [...] Dès que les premières civilisations ont commencé à se développer le long du Nil, du Tigre, de l'Euphrate, de l'Indus, du Gange, du Yang-Tseu-Kiang, etc., l'une des plus anciennes utilisations des eaux fluviales a été l'irrigation des terres arides. [...] On sait que l'irrigation est l'une des sources les plus courantes de pollution, en raison du phénomène de salinisation des eaux qui s'infiltrent dans le sol avant de retourner au cours d'eau principal⁷⁶.

La concentration de la population dans les villes a naturellement accru les risques de pollution des fleuves au bord desquels les zones urbaines se sont souvent développées⁷⁷. « A l'époque de la Rome antique, les eaux du Tibre étaient déjà très polluées par les déchets urbains⁷⁸. »

31. Dès le Moyen Age, les hommes avaient atteint une capacité de polluer les eaux douces dans des proportions telles que l'on a établi une relation entre la pollution des eaux et les « éruptions fréquentes de terribles épidémies, telles que la peste noire du xiv^e siècle qui anéantit un tiers de l'humanité »⁷⁹. Les épidémies de choléra, dont certaines ne remontent qu'au xix^e siècle, ont été aussi imputées à la pollution des eaux⁸⁰.

⁷⁵ *Ibid.*, introduction, « Une terre, un monde », par. 1. Voir aussi l'étude du PNUE citée *infra* note 82.

⁷⁶ J. Sette-Camara, « Pollution of international rivers », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1983-III*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1985, t. 186, p. 139.

⁷⁷ Voir Ch. Boasson, « Sociological excursions along international rivers », *Symbolae Verzijl*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1958, p. 52 à 54.

⁷⁸ J. G. Lammers, *Pollution of International Watercourses*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1984, p. 3, note 2, citant entre autres les études suivantes « en ce qui concerne les cas anciens de pollution des eaux et leurs causes » : L. Klein, *Aspects of River Pollution*, Londres, Butterworths, 1957, p. 1 à 8; et L. E. Ellis, « Etude sur les problèmes d'environnement dans le secteur de l'élimination des déchets », mémoire du Royaume-Uni présenté au colloque organisé par la CEE et tenu à Prague du 2 au 15 mai 1971, Nations Unies, *Colloque de la CEE sur les problèmes de l'environnement* (numéro de vente : F.71.II.E.6), dénommé ci-après « Colloque de Prague », p. 105 et suiv.

⁷⁹ *Casebook of the International Water Tribunal*, Rotterdam, 3-8 octobre 1983, p. 1 et 13, chap. II, « A survey of the history of water, drinking water and water pollution », cité par Sette-Camara, *loc. cit.* (*supra* n. 76), p. 139.

⁸⁰ *Ibid.*

⁷¹ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 4, c), par. 243 à 336.

⁷² *Ibid.*, par. 312.

⁷³ Voir le premier rapport de M. Evensen, doc. A/CN.4/367 (*supra* n. 3, a), par. 152 à 176 et 199.

⁷⁴ « Notre avenir à tous », distribué à la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale sous la cote A/CN.4/427; publié en anglais : *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.

32. L'arrivée de l'industrialisation, accompagnée d'une urbanisation accrue et du développement concomitant de systèmes d'élimination des eaux usées (qui n'étaient à l'origine que des moyens d'évacuation des eaux usées non traitées dans un cours d'eau), a énormément aggravé le problème. « Etant donné cette évolution, il n'est pas surprenant que cette pollution, qui n'avait à l'origine qu'un caractère local ou régional, ait de plus en plus dépassé les frontières interétatiques et même commencé à porter atteinte à la qualité de l'eau de mer⁸¹. »

33. Malheureusement, en dépit du perfectionnement au cours des années de techniques permettant de surveiller la pollution des eaux et de lutter contre elle, des études récentes ont confirmé que les perspectives d'avenir ne sont pas encourageantes. L'une des « idées communes » des gouvernements sur « la nature des problèmes d'environnement, de leurs rapports avec d'autres problèmes internationaux et des mesures nécessaires pour les résoudre », que le Conseil d'administration du PNUE a dégagées dans son étude de 1987 sur les perspectives en matière d'environnement⁸², est la suivante :

[...] Les diverses formes de dégradation de l'environnement ont atteint de telles proportions que les écosystèmes risquent de subir des changements irréversibles de nature à compromettre le bien-être de l'humanité. [...] (par. 3 d).

34. *The Global 2000 Report*⁸³, étude établie à l'intention du Président des Etats-Unis par le Council on Environmental Quality (Conseil de la qualité de l'environnement), présente le scénario suivant au sujet de l'utilisation de l'eau par l'homme :

Les prévisions indiquent que, d'ici à l'an 2000, les prélèvements d'eau pour les villes et l'industrie dans l'ensemble du monde se multiplieront par 5 pour atteindre 1,8 à 2,3 trillions de mètres cubes. [...]

Les effluents urbains et industriels seront concentrés dans les fleuves, baies ou zones côtières proches des grandes agglomérations urbaines et industrielles du monde. Dans le monde en développement — où vivront, d'ici à l'an 2000, 2 milliards de personnes de plus et où l'urbanisation continuera de se développer rapidement —, la pollution des eaux dans les régions urbaines et industrielles sera encore plus grave car un grand nombre de pays en développement ne pourront ou ne voudront pas supporter les coûts supplémentaires entraînés par un traitement des eaux⁸⁴.

Cette prévision qui donne à réfléchir est renforcée par l'étude du PNUE sur les perspectives en matière d'environnement⁸⁵, qui apporte des informations importantes concernant l'utilisation et la pollution de l'eau douce :

⁸¹ Lammers, *op. cit.* (supra n. 78), p. 3.

⁸² « Etude des perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà », adoptée par le Conseil d'administration du PNUE à sa quatorzième session (décision 14/13 du 19 juin 1987), voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément n° 25 (A/42/25)*, annexe II. Cette étude a été adoptée par l'Assemblée générale « comme cadre général d'orientation de l'action nationale et de la coopération internationale en vue de politiques et programmes propres à assurer un développement écologiquement rationnel », et annexée à sa résolution 42/186 du 11 décembre 1987.

⁸³ *The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*, rapport établi par le Conseil de la qualité de l'environnement et par le Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, sous la direction de G. O. Barney, Washington (D.C.), 1980, 3 vol.

⁸⁴ *Ibid.*, vol. 1, par. 162; il est également dit dans ce rapport que « l'eau douce, ressource autrefois abondante dans la plupart des régions du monde, deviendra de plus en plus rare dans les décennies à venir » en raison de l'augmentation de la consommation et des effets de la pollution et des ouvrages hydrauliques (*ibid.*, p. 166). Ces deux extraits sont cités dans Sette-Camara, *loc. cit.* (supra n. 76), p. 203 et 204.

⁸⁵ Voir supra note 82.

16. D'importantes variations climatiques sont intervenues, par suite, en partie, de la régression du couvert forestier et végétal. Le débit des cours d'eau et la productivité agricole ont diminué, tandis que le niveau des eaux des lacs a baissé. L'irrigation a permis de développer considérablement l'agriculture [...] [et] a également joué un rôle déterminant dans la révolution verte. Cependant, lorsque les systèmes d'irrigation sont mal conçus, il y a gaspillage de l'eau, lessivage des éléments nutritifs et perte de productivité de millions d'hectares par suite de la salinisation et de l'alcalinisation des terres. A l'échelle de la planète, la salinisation pourrait être responsable de la stérilisation de terres agricoles d'une superficie équivalente à la superficie des terres irriguées [...].

[...]

20. L'abus des pesticides est à l'origine de la pollution des eaux et des sols, ainsi que du déséquilibre écologique qui caractérise le secteur agricole et présente une menace pour la santé des personnes et des animaux. [...].

21. De 1950 à 1983, la quantité d'engrais chimiques utilisée par habitant a quintuplé. Dans certains pays, l'abus d'engrais, ainsi que les effluents domestiques et industriels ont provoqué l'eutrophisation des lacs, des canaux et des réservoirs d'irrigation, et même des eaux littorales par suite du ruissellement des composés azotés et phosphatés. En bien des endroits, les eaux souterraines sont polluées par les nitrates, dont les concentrations dans les cours d'eau augmentent rapidement depuis une vingtaine d'années. L'altération des eaux de surface et des eaux souterraines contaminées par les produits chimiques, et notamment les nitrates, est un grave problème qui n'épargne ni les pays développés ni les pays en développement.

35. L'utilisation et la pollution accrues des eaux douces multiplient bien entendu les risques de différends entre Etats de cours d'eau⁸⁶, sans parler de l'augmentation constante des dommages causés à l'environnement. L'une des idées communes des gouvernements dégagées dans l'étude du PNUE⁸⁷ est particulièrement pertinente à cet égard :

[...] la dégradation du milieu ne peut être enrayerée, et le processus inversé, que si l'on parvient à faire endosser la responsabilité des dommages à ceux qui en sont la cause et à obtenir qu'ils participent à la remise en état du milieu en mettant à profit toutes les connaissances disponibles, auxquelles ils auront pleinement accès; (par. 3, i.)

36. On a déjà indiqué que les articles qui seront proposés sur la question ne concerneront pas seulement la pollution des cours d'eaux internationaux, mais aussi la protection de leur environnement. Avant de passer en revue les sources sur lesquelles se fondent les articles qui seront présentés, il faut souligner que les sources et les articles portent sur deux types de dommages distincts : les dommages liés à la pollution, qui ont généralement des effets directs et nocifs sur les activités humaines; et les dommages causés à l'environnement, qui sont plus subtils et n'ont normalement pas d'effets directs sur les activités humaines⁸⁸. Comme les études mentionnées aux paragraphes précédents le démontrent amplement, la dégradation de l'environnement est devenue une préoccupation majeure pour les Etats, précisément parce qu'elle menace

⁸⁶ *The Global 2000 Report* (v. supra n. 83), vol. II, p. 153.

⁸⁷ Voir supra note 82.

⁸⁸ Dans son troisième rapport (doc. A/CN.4/348 [supra n. 4, c], par. 247), M. Schwebel présente le problème comme suit :

« [...] il est possible de dire, à propos des systèmes de cours d'eau, que leur pollution est liée à l'utilisation de l'eau par l'homme (pour ses animaux, ses récoltes ou ses industries), ainsi qu'à l'effet produit sur l'eau par d'autres activités dont l'homme est responsable et qui ont un effet dommageable. La dégradation de l'environnement est communément ressentie comme un mal causé à la nature au sens le plus large, et, plus spécialement peut-être, aux myriades d'ensembles biologiques divers. Les conséquences de cette dégradation pour l'homme, probables, ne serait-ce qu'à très long terme, peuvent être très indirectes ou même invérifiables. [...] »

le développement durable et, plus fondamentalement, le bien-être de l'homme. Selon l'étude du PNUE⁸⁹ :

2. Pour pouvoir relever le défi, il faut se fixer comme objectif d'ensemble un développement durable qui ne pourra être instauré qu'à condition : a) que les ressources mondiales et les écosystèmes soient gérés prudemment; et b) que les milieux déjà sujets à la dégradation et mis à mal soient remis en état. Il y a développement durable lorsque les besoins actuels sont satisfaits sans que la possibilité de satisfaire les besoins des générations futures soit compromise.

37. Le souci des Etats de ne pas voir leurs ressources en eau polluées par d'autres Etats et de veiller à ce que l'environnement de leurs cours d'eau internationaux reste capable d'alimenter la vie et le développement est mis en évidence dans la section suivante, où le Rapporteur spécial indique, à titre d'exemple, les différentes catégories de textes dont il a tenu compte dans l'élaboration des articles proposés.

B. — Inventaire des sources

38. Dans la présente section, le Rapporteur spécial passera en revue des exemples représentatifs de textes concernant la pollution des cours d'eau internationaux et la protection de leur environnement. Cet examen sera relativement bref étant donné qu'une étude complète des textes faisant autorité sur ces problèmes a déjà été soumise à la Commission⁹⁰. Les textes présentés ci-après entrent dans les catégories suivantes : accords internationaux; déclarations, résolutions et recommandations adoptées par les organisations, conférences et réunions intergouvernementales; rapports et études établis par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales, études d'experts; décisions de tribunaux internationaux et autres exemples de la pratique des Etats.

1. ACCORDS INTERNATIONAUX

39. Les accords internationaux sont une source particulièrement riche d'enseignements sur la pratique des Etats en ce qui concerne la pollution des cours d'eau internationaux. Lammers énumère 88 accords internationaux « comportant des dispositions de fond concernant la pollution des cours d'eau internationaux »⁹¹. Des dispositions relatives à la pollution ont été découvertes dans des accords internationaux remontant aux années 1860.

⁸⁹ Voir *supra* note 82. Voir aussi p. ex. la Déclaration de Stockholm sur l'environnement, entre autres le principe 1. Voir *infra* par. 55 l'examen de certaines dispositions de la Déclaration et du Plan d'action qui l'accompagne. L'importance que les Etats attachent à l'environnement est également illustrée par le fait que la Communauté économique européenne a proclamé l'année 1987 « Année européenne de l'environnement » (AEE). L'AEE s'est terminée le 21 mars 1988 par une distribution de prix récompensant toute une série d'initiatives prises par les industries et les autorités locales européennes dans le domaine de l'environnement (*International Environment Reporter*, Washington [D.C.], 13 avril 1988, p. 232).

⁹⁰ Voir le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 4, c), par. 253 à 311.

⁹¹ *Op. cit.* (*supra* n. 78), p. 124 et suiv. Voir aussi, dans le cadre de l'étude de l'Institut du droit international sur la pollution des fleuves et des lacs et le droit international, le rapport de J. J. A. Salmon, qui traite des « obligations relatives à la protection du milieu aquatique » (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1979, vol. 58, t. I, p. 195 et suiv.). Voir plus généralement le rapport du Secrétariat de l'OCDE, « Accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement intéressant les problèmes de pollution transfrontière », OCDE, *La pollution transfrontière et le rôle des Etats*, Paris, 1981, p. 169.

L'attitude des Etats à l'égard de la pollution des cours d'eau internationaux, telle qu'elle se manifeste dans leurs accords, a considérablement évolué. Les premiers accords interdisaient souvent purement et simplement la pollution; par exemple il est stipulé dans l'Acte final du 11 juillet 1868 de la délimitation de la frontière internationale des Pyrénées entre la France et l'Espagne :

[...] Il est également défendu aux riverains et autres de faire écouler dans le lit de ladite rivière des eaux infectes ou nuisibles⁹².

40. Bon nombre des dispositions les plus anciennes avaient pour objet de protéger la pêche⁹³. Elles étaient aussi généralement très strictes. Par exemple, la Convention de 1904 entre la France et la Suisse pour régler la pêche dans les eaux frontières dispose :

Article 17

Il est interdit aux fabriques, usines ou établissements quelconques, placés dans le voisinage du Doubs, d'abandonner aux eaux les résidus ou matières nuisibles au poisson.

[...]

L'une des caractéristiques de ces premières conventions sur la pêche, que l'on retrouve dans presque tous les instruments modernes visant à lutter contre la pollution, est qu'elles fixent en quelque sorte des normes de qualité de l'eau. Dans le cas de la Convention de 1904 mentionnée ci-dessus, le critère est très général (ce qui est typique de ces conventions) : aucun dommage ne doit être causé au poisson. De même, le Traité de 1909 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique relatif aux eaux limitrophes entre le Canada et les Etats-Unis, au lieu d'interdire toute pollution des eaux limitrophes, n'interdit que celle qui cause certains dommages transfrontières :

Article IV

[...]

Il est en outre convenu que les eaux considérées aux fins du présent accord comme eaux limitrophes et comme eaux traversant la frontière seront, de part et d'autre de la ligne de démarcation, protégées contre toute pollution pouvant porter atteinte aux conditions sanitaires ou au droit de propriété de l'autre côté de cette ligne.

Le Statut de 1975 relatif au fleuve Uruguay, adopté par l'Argentine et l'Uruguay, porte création de la Commission administrative du fleuve Uruguay et impose aux parties des obligations générales concernant la gestion du fleuve ainsi que la protection de la qualité de ses eaux et de son environnement. La disposition qui intéresse la présente étude est la suivante :

Article 42

Chaque partie sera responsable des dommages causés à l'autre par une pollution provoquée par ses activités propres ou par celles de personnes physiques ou morales sur son territoire.

⁹² Seconde partie de l'Acte final, sect. I, par. 6. Voir aussi p. ex. la Convention de 1887 entre la Suisse, le Grand-Duché de Bade et l'Alsace-Lorraine arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans le Rhin et ses affluents, y compris le lac de Constance, *art. 10*; et la Convention de 1906 entre la Suisse et l'Italie arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans les eaux limitrophes, *art. 12, par. 5*.

⁹³ Outre les accords cités dans la note précédente, voir p. ex. la Convention de 1869 entre le Grand-Duché de Bade et la Suisse concernant la pêche dans le Rhin entre Constance et Bâle; la Convention de 1875 entre les mêmes parties concernant la pêche dans le Rhin et dans ses affluents ainsi que dans le lac de Constance; voir aussi les autres accords cités dans le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 4, c), par. 250 et note 409.

Cet article produit le même effet que la disposition du Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes citée ci-dessus, mais au lieu d'imposer aux parties l'obligation de ne pas causer de pollution transfrontière, il prévoit expressément les conséquences de la violation de l'obligation implicite de ne pas causer ou laisser causer une pollution de l'eau entraînant des dommages pour l'autre partie.

41. On trouve une approche différente, mais qui fournit néanmoins un critère pour déterminer le degré de pollution acceptable, dans le Traité indo-pakistanaï de 1960 sur les eaux de l'Indus. Le paragraphe 10 de l'article IV de ce traité dispose :

Article IV

[...]

10. Chaque partie se déclare résolue à prévenir, dans la mesure du possible, toute pollution exagérée des eaux des rivières qui pourrait empêcher de les utiliser aux mêmes fins qu'à la date de mise en application, et s'engage à prendre toutes mesures raisonnables pour que les eaux d'égout et les déchets industriels, avant d'être déversés dans les rivières, soient, si besoin est, traités de manière à ne pas compromettre lesdites utilisations; pour déterminer si une mesure est ou non « raisonnable », on s'inspirera des pratiques suivies, en pareilles circonstances, le long des rivières.

Ainsi, au lieu de mettre l'accent sur les dommages causés, par exemple, au poisson, à la santé ou aux biens, cette disposition retient le critère des effets négatifs sur certaines utilisations des eaux en question.

42. Il existe d'autres accords relativement récents, toutefois, qui ne prévoient aucune norme de qualité de l'eau. En général, ce type d'accord impose simplement aux parties l'obligation de protéger le cours d'eau international contre la pollution, sans préciser comment ce but doit être atteint ni quelles normes doivent être respectées en ce qui concerne la qualité de l'eau. Par exemple, la Convention de 1956 entre la République fédérale d'Allemagne, la France et le Luxembourg au sujet de la canalisation de la Moselle dispose :

Article 55

Les Etats contractants prendront les mesures requises pour assurer la protection des eaux de la Moselle et de ses affluents contre leur pollution, et, à cet effet, une collaboration appropriée s'établira entre les services compétents desdits Etats.

De même, le Traité de 1958 entre l'URSS et l'Afghanistan relatif au régime de la frontière soviéto-afghane comporte la disposition ci-après concernant la pollution :

Article 13

Les autorités compétentes des deux Parties contractantes prendront les mesures nécessaires pour empêcher que les eaux frontalières ne soient polluées par des acides ou déchets divers, ou souillées de toute autre manière⁹⁴.

43. Les accords plus récents relatifs à la pollution des cours d'eau internationaux comportent en général des dispositions plus précises concernant les normes de qualité de l'eau à atteindre ou à maintenir, les objectifs à atteindre en matière de qualité de l'eau ou la réglementation des rejets de différents types de polluants dans les cours d'eau. L'Accord de 1978 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Canada relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs offre un bon exemple de cette approche.

⁹⁴ Voir l'examen de Lammers sur les dispositions de ce type, *op. cit.* (*supra* n. 78), p. 100 et 101.

L'article II énonce le but de l'accord et les politiques générales que ses dispositions visent à appliquer :

Article II

Il est dans l'intention des Parties de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. A cette fin, les Parties conviennent de déployer le plus d'efforts possible pour élaborer des programmes, des pratiques et des techniques visant à mieux connaître cet écosystème et pour éliminer ou réduire le plus possible les rejets de polluants dans le bassin des Grands Lacs.

Conformément aux dispositions du présent Accord, les parties ont pour politique :

a) d'interdire les rejets de substances toxiques en quantités reconnues toxiques et de tâcher d'éliminer les rejets de toutes les substances toxiques rémanentes;

b) d'assurer une aide financière pour la construction d'ouvrages publics de traitement des eaux usées, par la participation sous une forme ou une autre, au niveau des localités, des Etats, de la Province et des pays; et

c) de faire élaborer et exécuter par les autorités respectives des méthodes de planification coordonnées et les pratiques de gestion les plus efficaces possible en vue de lutter contre toutes sources de pollution.

L'article III énonce les « objectifs généraux », tandis que les « objectifs spécifiques » sont énoncés plus en détail dans l'annexe 1 de l'Accord. Les « objectifs généraux » sont définis à l'article I^{er} comme suit :

f) « objectifs généraux » désigne les descriptions générales des conditions qualitatives de l'eau propres à la protection des utilisations bénéfiques de cette eau et au maintien de la qualité de l'environnement, que les parties désirent établir et qui serviront de guide général de gestion des eaux.

Les « objectifs spécifiques » sont définis comme suit :

r) « objectifs spécifiques » désigne la concentration ou la quantité d'une substance ou l'intensité d'un effet que les Parties conviennent de reconnaître, après étude, comme limite maximale ou minimale souhaitée pour une entité d'eau définie ou une partie déterminée de cette dernière, compte tenu des utilisations bénéfiques ou du degré de qualité de l'environnement que les Parties désirent assurer et protéger.

L'annexe 1, qui énonce les objectifs spécifiques, se divise en quatre sections portant sur les polluants chimiques, physiques, microbiologiques et radiologiques. Les objectifs fixés pour ces catégories de polluants visent à établir des normes minimales de qualité de l'eau⁹⁵, mais l'article IV dispose que si la qualité de l'eau dépasse celle qui est prescrite en vertu des « objectifs spécifiques », celle-ci doit être préservée ou même améliorée⁹⁶.

44. La Convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique offre un autre exemple d'accord récent qui classe les substances polluantes selon leur nocivité et régleme leur rejet en conséquence⁹⁷.

⁹⁵ P. ex., l'« objectif spécifique » concernant « le DDT et ses métabolites » est le suivant :

« La concentration totale de DDT et de ses métabolites dans l'eau ne devrait pas dépasser 0,003 microgramme par litre. Dans le poisson entier, elle ne devrait pas dépasser 1,0 microgramme par gramme... pour la protection des oiseaux aquatiques piscivores. » (Annexe 1, sect. I.A.1a.)

⁹⁶ « [...] toutes les mesures raisonnables et praticables doivent être prises pour préserver ou améliorer la qualité de l'eau dans les parties des eaux limitrophes du bassin des Grands Lacs dont la qualité dépasse celle qui est prescrite en vertu des objectifs spécifiques, et dans les zones désignées comme ayant une valeur exceptionnelle sur le plan des richesses naturelles. » (Art. IV, par. 1, al. c.)

⁹⁷ Les parties à la Convention sont la Suisse, la Communauté économique européenne, la République fédérale d'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas.

L'annexe I de la Convention comporte une « liste noire » de substances nocives pour lesquelles les parties doivent prendre des mesures appropriées afin d'empêcher leur rejet dans le Rhin. Conformément à l'article 3, par. 1, « tout rejet [...] susceptible de contenir l'une des substances relevant de l'annexe I est soumis à une autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente du gouvernement concerné ». L'annexe II comporte une « liste grise » de substances moins dangereuses dont le rejet doit être réduit. La Convention prévoit aussi, à l'article 2, par. 1 et 2, des inventaires nationaux des rejets polluants, qui doivent être communiqués à la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution⁹⁸. L'article 11 prévoit que, lorsqu'une partie à la Convention constate « un accroissement soudain et notable » de l'une quelconque des substances énumérées dans les annexes ou a connaissance d'un accident dont les conséquences sont susceptibles de menacer gravement la qualité des eaux, elle doit en informer « sans retard » la Commission internationale et les parties susceptibles d'être affectées⁹⁹. Le projet de convention européenne de 1974 pour la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution, élaboré par le Conseil de l'Europe¹⁰⁰, adopte une approche analogue à celle de la Convention de 1976. Le projet européen fixe des objectifs généraux en matière de qualité de l'eau (art. 2, 3 et 4), établit « des normes particulières de qualité des eaux » (art. 15, par. 2) et, à défaut de telles normes particulières, exige des parties qu'elles prennent « toutes mesures propres à maintenir ou à ramener la qualité des eaux [...] à un niveau qui ne soit pas inférieur [...] aux normes minimales figurant à l'annexe I » (art. 4, par. 1, al. b)¹⁰¹.

45. D'autres accords exigent des consultations entre les parties ou l'approbation des parties ou d'une commission mixte avant la prise de mesures qui modifieraient la qualité de l'eau. Par exemple, l'article 4, par. 1, de la Convention de 1972 relative au statut du fleuve Sénégal dispose qu'aucun projet susceptible de modifier d'une manière sensible notamment l'état sanitaire des eaux ne peut être exécuté sans avoir été au préalable approuvé par les Etats contractants¹⁰². L'Acte de 1963 relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats

du bassin du Niger prévoit que les parties coopéreront pour l'exécution de ces projets; il dispose :

Article 4

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

L'approche adoptée par l'Argentine et l'Uruguay dans le Statut de 1975 relatif au fleuve Uruguay est analogue, bien que les parties comptent sur la Commission administrative créée en vertu de cet accord pour faciliter la coopération. Ainsi, il prévoit :

Article 36

Les parties prendront en coordination, par l'intermédiaire de la Commission, les mesures propres à éviter toute altération de l'équilibre écologique et pour lutter contre les fléaux et autres facteurs nocifs dans le fleuve et dans ses zones tributaires.

Un certain nombre d'accords ont adopté la même approche : elle consiste à poser uniquement un principe général concernant la pollution et à laisser à une commission mixte le soin de le développer et de l'appliquer¹⁰³. C'est celle qui est envisagée, par exemple, dans le projet de convention européenne de 1974, élaboré par le Conseil de l'Europe (v. *infra* par. 54), ainsi que dans d'autres accords européens¹⁰⁴. Elle est également adoptée dans la Convention et le Statut de 1964 relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad¹⁰⁵.

46. Un nombre croissant d'accords comportent des dispositions, dont certaines sont très complexes, prévoyant la prise de mesures en vue de la protection de l'environnement de cours d'eau internationaux. Le Statut de 1975 relatif au fleuve Uruguay comporte plusieurs dispositions de ce type¹⁰⁶. Outre l'article 36, cité plus haut, on peut citer à cet égard les articles suivants :

Article 37

Les parties conviennent de mesures visant à réglementer les activités de pêche dans le fleuve en vue d'assurer la conservation et la préservation des ressources biologiques.

Article 41

Sans préjudice des fonctions assignées à la Commission à cet effet, les parties s'engagent :

a) A protéger et à préserver le milieu aquatique et, en particulier, à en prévenir la pollution en prenant les dispositions réglementaires et les mesures appropriées, conformément aux conventions internationales applicables et, le cas échéant, aux directives et recommandations des organismes techniques internationaux.

b) A ne pas atténuer, dans leurs législations respectives :

i) Les impératifs techniques en vigueur visant à prévenir la pollution des eaux; ni

¹⁰³ Voir l'analyse de Lammers concernant cette approche, *op. cit.* (*supra* n. 78), p. 107.

¹⁰⁴ Voir p. ex. la Convention de 1960 sur la protection des eaux du lac de Constance contre la pollution; et le Traité de 1960 entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne concernant le tracé de la frontière terrestre commune, les eaux frontalières, les biens fonciers situés à proximité de la frontière, le passage de la frontière sur terre et par les eaux intérieures ainsi que d'autres questions frontalières.

¹⁰⁵ Art. 5, par. 1, et art. 6 du Statut; voir aussi art. 8 de la Convention de 1972 portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal.

¹⁰⁶ Voir aussi art. 2, par. 1, de l'Accord de 1977 portant création de l'Organisation pour l'aménagement et le développement du bassin de la rivière Kagera; art. 4 de la Convention de 1978 relative au statut du fleuve Gambie; et l'Accord de 1987 sur le Plan d'action pour la gestion écologiquement rationnelle du bassin commun du Zambèze.

⁹⁸ La Commission internationale a été instituée par l'Accord du 29 avril 1963 conclu entre les parties qui ont signé ultérieurement la Convention de 1976, à l'exception de la Communauté économique européenne; la Communauté est devenue membre de la Commission en 1976.

⁹⁹ L'article 11 précise que la notification doit être faite selon une procédure à élaborer par la Commission internationale. Le projet de convention européenne de 1974 comporte une disposition semblable (art. 11) exigeant un avertissement immédiat en cas d'augmentation soudaine de la pollution.

¹⁰⁰ Pour plus de précisions sur ce projet de convention, voir *infra* par. 54.

¹⁰¹ Ce paragraphe dispose également que ces mesures sont prises « sous réserve de toute dérogation prévue au paragraphe 3 » de l'article 4. Le paragraphe 3 autorise des dérogations à l'application de l'annexe I pour les cours d'eau et les paramètres énumérés à l'annexe IV, mais exige que les parties riveraines d'un tel cours d'eau coopèrent conformément aux dispositions de l'article 10 de la convention en vue d'éliminer ces dérogations.

¹⁰² Voir aussi art. 4 de la Convention de 1978 relative au statut du fleuve Gambie, qui est très semblable, mais exige en outre l'approbation préalable pour « tout projet susceptible de modifier considérablement [...] les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore [du fleuve] ».

ii) Les peines prévues en cas d'infraction;

c) A s'informer réciproquement de toute réglementation qu'elles prévoiraient d'adopter en matière de pollution des eaux, afin d'inclure des règles équivalentes dans leurs législations respectives.

47. La Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer comporte plusieurs articles qui traitent des effets sur le milieu marin de la pollution des cours d'eau internationaux. Après avoir posé, à l'article 192, l'obligation générale « de protéger et de préserver le milieu marin », la Convention dispose :

Article 194. — Mesures visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin

1. Les Etats prennent, séparément ou conjointement selon qu'il convient, toutes les mesures compatibles avec la Convention qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source; ils mettent en œuvre à cette fin les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités, et ils s'efforcent d'harmoniser leurs politiques à cet égard.

2. Les Etats prennent toutes les mesures nécessaires pour que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle le soient de manière à ne pas causer de préjudice par pollution à d'autres Etats et à leur environnement et pour que la pollution résultant d'incidents ou d'activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne s'étende pas au-delà des zones où ils exercent des droits souverains conformément à la Convention.

[...]

5. Les mesures prises conformément à la présente partie comprennent les mesures nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction.

L'article 207 de la Convention, qui porte expressément sur la pollution d'origine tellurique¹⁰⁷, stipule :

Article 207. — Pollution d'origine tellurique

1. Les Etats adoptent des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin d'origine tellurique, y compris la pollution provenant des fleuves, rivières, estuaires, pipelines et installations de décharge, en tenant compte des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées, internationalement convenues.

[...]

Enfin, l'article 235 de la Convention, intitulé « Responsabilité », dispose au paragraphe 1 qu'« il incombe aux Etats de veiller à l'accomplissement de leurs obligations internationales en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin » et que les Etats sont « responsables conformément au droit international ». Cet article dispose ensuite, au paragraphe 2, que les Etats doivent offrir des voies de recours permettant d'obtenir « une indemnisation rapide et adéquate ou autre réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin », et vise, au paragraphe 3, la nécessité d'« assurer une indemnisation rapide et adéquate de tous dommages résultant de la pollution du milieu marin ». Ces dispositions sont le reflet de la prise de conscience par les parties à cet instrument historique de l'importance de la protec-

¹⁰⁷ Voir aussi les conventions relatives à certaines mers, qui comportent des dispositions concernant la pollution provenant des cours d'eau, p. ex. : la Convention de 1974 sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique; la Convention de 1974 pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique; la Convention de 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution; la Convention régionale de Koweït de 1978 pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution; et la Convention de 1981 relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

tion du milieu marin contre la pollution trouvant son origine notamment dans les « fleuves ». Elles fournissent aussi un modèle très utile pour des dispositions concernant la protection et la préservation du milieu des cours d'eau internationaux. D'ailleurs, à bien des égards, la mer fonctionne comme un cours d'eau, en particulier si l'on tient compte des nombreux et importants courants (tels que le Gulf Stream) qui, notamment, exercent une influence sur le climat et transportent des éléments nutritifs et de l'oxygène d'une région à une autre¹⁰⁸. Bon nombre des considérations militent en faveur de la protection du milieu marin s'appliquent donc de la même manière à la protection du milieu des cours d'eau internationaux.

48. Outre leur pratique, telle qu'elle s'exprime dans les traités, les Etats ont manifesté leur détermination à lutter contre la pollution des cours d'eau internationaux dans des déclarations qui ont été adoptées lors de divers types de réunions intergouvernementales, et dont on trouvera des exemples dans la section suivante.

2. DÉCLARATIONS, RÉOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR DES ORGANISATIONS, CONFÉRENCES ET RÉUNIONS INTERGOUVERNEMENTALES

49. La Déclaration de Montevideo sur l'utilisation des fleuves internationaux à des fins industrielles et agricoles, adoptée en 1933 par la septième Conférence internationale des Etats américains¹⁰⁹, est un exemple relativement ancien où un groupe d'Etats s'est prononcé sur des principes relatifs à la qualité des eaux d'un cours d'eau international. Le paragraphe 2 de la Déclaration dispose notamment que :

2. [...]

[...] aucun Etat ne peut, sans le consentement de l'autre Etat riverain, apporter aux cours d'eau de caractère international, en vue d'exploiter leurs eaux à des fins industrielles ou agricoles, aucune modification qui soit de nature à porter préjudice à la rive placée sous la juridiction de l'autre Etat intéressé¹¹⁰.

Cette disposition concerne les cours d'eau qui servent de frontière entre deux Etats; toutefois, le paragraphe 4 de la Déclaration prévoit que la disposition précitée s'applique également aux fleuves qui traversent successivement le territoire de plusieurs Etats¹¹¹.

¹⁰⁸ Voir p. ex. *The New Encyclopaedia Britannica*, vol. 5, 15^e éd., 1987, p. 564 et 565.

¹⁰⁹ *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936*, Washington (D.C.), Dotación Carnegie para la paz internacional, 1938, p. 543; texte reproduit dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 229, doc. A/5409, annexe I.A.

¹¹⁰ D'après Sette-Camara, cette disposition est l'un des rares exemples d'instrument postérieur à la première guerre mondiale traitant de la pollution des fleuves internationaux, *loc. cit.* (*supra* n. 76), p. 142 et 143.

La Déclaration prévoit au paragraphe 3 que, dans les cas de préjudice visés au paragraphe 2, « un accord des parties sera toujours nécessaire » et que les travaux en question ne pourront être effectués qu'après entente au sujet de la réparation.

¹¹¹ Deux Etats, le Venezuela et le Mexique, ont formulé des réserves au sujet de la Déclaration et un Etat, les Etats-Unis d'Amérique, a fait une déclaration. Alors que la réserve du Mexique avait un caractère général, celle du Venezuela visait simplement à ménager les effets des accords précédemment conclus. Dans sa déclaration, la délégation des Etats-Unis a dit qu'elle ne pouvait approuver la Déclaration de Montevideo parce que celle-ci n'était pas « suffisamment étendue pour pouvoir bien s'appliquer aux problèmes particuliers que pose la détermination de ses droits sur les fleuves internationaux qui l'intéressent » (voir *supra* note 109).

50. L'autre instrument latino-américain important pour la présente étude est l'Acte d'Asunción adopté par les ministres des affaires étrangères des pays riverains du Rio de la Plata à leur quatrième réunion tenue en 1971. L'Acte comporte 25 résolutions, dont il convient de citer la résolution n° 15 (Importance qui doit être accordée aux problèmes sanitaires dans les études et les plans relatifs à la mise en valeur du bassin) et la résolution n° 23 (Etude et propositions concernant les règlements visant à empêcher la pollution par les hydrocarbures des cours d'eau du bassin du Rio de la Plata). La résolution n° 15 dispose notamment que la quatrième réunion des ministres des affaires étrangères,

Considérant

Qu'il existe dans la région géographique du bassin du Rio de la Plata de graves problèmes sanitaires, découlant des relations écologiques, qui ont des effets défavorables sur le développement économique et social de cette région,

Que ce syndrome est lié à la qualité et à la quantité des ressources en eau,

Qu'il importe d'établir entre les pays intéressés une coordination et une coopération étroites pour les programmes de lutte contre ces maladies et d'éradication de ces maladies,

[...]

Décide

1. De souligner qu'il importe de tenir compte des problèmes sanitaires dans les plans et les études portant sur la mise en valeur du bassin, et d'inclure dans ces plans et ces études des activités sanitaires spécifiques;

[...]

Aux termes de la résolution n° 23, la quatrième réunion des ministres des affaires étrangères,

Compte tenu

De la nécessité de lutter contre la pollution des eaux et de préserver dans toute la mesure possible les qualités naturelles de l'eau dans le cadre d'une politique de conservation et d'utilisation des ressources en eau du bassin,

Ayant présentes à l'esprit

Les considérations et les suggestions formulées par la deuxième réunion d'experts sur les ressources hydrauliques,

Décide

De recommander que le Comité intergouvernemental de coordination étudie et propose des règlements visant à empêcher la pollution par les hydrocarbures des cours d'eau du bassin du Rio de la Plata.

51. Le Plan d'action de Mar del Plata, adopté en 1977 par la Conférence des Nations Unies sur l'eau¹¹², contient deux recommandations relatives à la lutte contre la pollution et à la protection de l'environnement. Sous le titre « Environnement et santé », la recommandation 35 dispose :

35. Il est nécessaire d'évaluer les conséquences qu'ont sur l'environnement les diverses utilisations de l'eau, d'appuyer les mesures visant à lutter contre les maladies d'origine hydrique, et de protéger les écosystèmes.

Et sous le titre « Lutte contre la pollution », la recommandation 38 stipule :

38. Des mesures concertées et planifiées sont nécessaires pour éviter et combattre les effets de la pollution afin de protéger et d'améliorer s'il le faut la qualité des ressources en eau.

Chacune de ces recommandations principales est suivie d'une série de recommandations subsidiaires concernant les mesures d'application à prendre¹¹³.

¹¹² Voir *supra* note 29, d.

¹¹³ La recommandation 35 est suivie des recommandations 36 a à t, et la recommandation 38, des recommandations 39 a à u. Le rôle que

52. Le Conseil de l'Europe a été particulièrement actif dans le domaine de la lutte contre la pollution des eaux douces¹¹⁴. En 1965, l'Assemblée consultative a adopté la recommandation 436¹¹⁵, par laquelle elle invitait les Etats membres à entreprendre une action coordonnée contre la pollution des eaux douces, et qui contenait des « Principes généraux applicables à la lutte contre la pollution des eaux douces ». Dans la première partie de ces principes, intitulée « Aspects nationaux », il est dit, au paragraphe 6 : « Toute évacuation ou dépôt de matières qui met en danger la vie humaine, directement ou indirectement, doit être rigoureusement interdite », et au paragraphe 9 : « Il est indispensable que la législation en matière de lutte contre la pollution des eaux soit appliquée rigoureusement et que des sanctions administratives et pénales suffisamment lourdes soient infligées en cas d'infraction ». Dans la deuxième partie, intitulée « Aspects internationaux », les Etats membres sont invités à s'accorder sur les points de savoir, notamment, si les Etats situés en aval ont le droit d'exiger que les eaux qui coulent sur leur territoire aient une qualité égale à celle des eaux qui se trouvent sur le territoire des pays situés en amont, et si les Etats situés en aval « qui bénéficieront d'un effort exceptionnel d'épuration produit par des Etats en amont sont redevables, de ce chef, d'une compensation financière ».

53. En 1967, l'Assemblée consultative et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ont adopté la Charte européenne de l'eau¹¹⁶. Malgré sa portée juridique limitée¹¹⁷, la Charte exprime toute l'importance que les Etats membres du Conseil de l'Europe attachent à la protection de l'environnement et à la lutte contre la pollution des eaux douces. Par exemple, les principes III à VI disposent :

III. — Altérer la qualité de l'eau, c'est nuire à la vie de l'homme et des autres êtres vivants qui en dépendent.

[...]

IV. — La qualité de l'eau doit être préservée à des niveaux adaptés à l'utilisation qui en est prévue, et doit notamment satisfaire aux exigences de la santé publique.

[...]

V. — Lorsque l'eau, après utilisation, est rendue au milieu naturel, elle ne doit pas compromettre les usages ultérieurs, tant publics que privés, qui seront faits de celui-ci.

[...]

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

[...]

les organisations internationales devraient jouer au sujet de chacune des recommandations principales fait l'objet des recommandations 37 et 40, respectivement.

¹¹⁴ On trouvera des extraits des divers instruments élaborés par le Conseil de l'Europe jusqu'en 1974 dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 376 et suiv., doc. A/CN.4/274, par. 368 et suiv. En plus des instruments examinés ci-après, voir la recommandation 629 (1971) de l'Assemblée consultative sur la pollution de la nappe phréatique de la plaine rhénane, *ibid.*, p. 387, par. 378.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 377 et suiv., par. 372.

¹¹⁶ Recommandation 493 (1967) de l'Assemblée consultative, adoptée le 28 avril 1967; résolution (67) 10 du Comité des ministres, adoptée le 26 mai 1967. La Charte a été proclamée à Strasbourg le 6 mai 1968. Pour le texte, *ibid.*, p. 379, par. 373.

¹¹⁷ Lammers fait observer que, outre le « contenu extrêmement général » des principes énoncés dans la Charte, celle-ci visait principalement « à appeler l'attention du grand public sur la nécessité de protéger les eaux douces, tant sur le plan quantitatif que qualitatif », *op. cit.* (*supra* n. 78), p. 257.

54. En 1969, l'Assemblée consultative a adopté la recommandation 555 (1969), par laquelle elle recommandait « au Comité des ministres de charger un comité d'experts gouvernementaux d'élaborer aussi rapidement que possible une convention européenne sur la base du projet ci-après »¹¹⁸. Il s'agissait en l'occurrence du projet de convention européenne relative à la protection des eaux douces contre la pollution¹¹⁹. Après avoir examiné avec attention ce projet de convention, le Comité des ministres a conclu

qu'une action concertée au sein du Conseil de l'Europe contre la pollution des eaux douces est justifiée et même indispensable; le projet de convention ne peut servir cependant de base tel quel [...] ¹²⁰.

[...]

[...] le Comité des ministres a donc pris des mesures appropriées afin de permettre, dans les délais les plus courts, l'établissement d'un instrument juridique adéquat correspondant aux objectifs énoncés [...] dans [la] recommandation 555¹²¹.

En 1970, le Comité des ministres a constitué un comité *ad hoc* d'experts chargé d'établir une convention européenne sur la protection des eaux douces internationales contre la pollution. À sa réunion de février 1974, le Comité *ad hoc* a élaboré le projet de convention européenne pour la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution¹²², qui comporte 22 articles et des annexes relatives aux normes minimales de qualité des eaux (annexe I), aux substances dangereuses ou nuisibles (annexe II), aux qualités limites des eaux des cours d'eau internationaux selon leurs utilisations possibles (annexe III), aux cours d'eau pour lesquels des dérogations sont admissibles (annexe IV) et à l'arbitrage (annexe A). Comme il a été déjà indiqué (v. *supra* par. 44), le projet de convention européenne de 1974 fixe des objectifs généraux et des normes précises pour la qualité des eaux; de plus, il énonce le principe général suivant :

Article 3

1. Chaque Partie contractante, en ce qui concerne les cours d'eau internationaux, s'engage à prendre :

a) Toutes les mesures requises pour prévenir de nouvelles formes de pollution ou l'augmentation du degré de pollution existante des eaux;

b) Des mesures visant la réduction graduelle de la pollution existante des eaux.

2. La présente convention ne doit pas conduire à remplacer les mesures existantes par des mesures donnant lieu à une augmentation de la pollution.

Le projet de convention inclut explicitement les estuaires et les eaux saumâtres (art. 1^{er}, al. a et b, et art. 4, par. 2, al. b), et défend ou limite « le déversement dans les eaux des bassins hydrographiques internationaux de l'une ou plusieurs des substances dangereuses ou nuisibles énumérées à l'annexe II » du projet de convention (art. 5,

¹¹⁸ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 380, doc. A/CN.4/274, par. 374.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Les motifs de la conclusion du Comité des ministres tenaient notamment aux dispositions du projet concernant la responsabilité; au « principe de la responsabilité de l'Etat tel que prévu dans le projet de convention »; à « une inégalité en ce qui concerne les charges qui seraient assumées en matière de pollution des eaux par les Etats d'aval, d'une part, et les Etats d'amont, d'autre part »; et au système d'arbitrage prévu dans le projet de convention (*ibid.*, p. 383, par. 375).

¹²¹ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, document CM. (70) 134 (*ibid.*).

¹²² Pour le texte, voir Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, doc. 3417 (*ibid.*, p. 383, par. 377).

par. 1). Pour le moment, le Comité des ministres est toujours saisi du projet¹²³.

55. La Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm), adoptée par la Conférence le 16 juin 1972¹²⁴, contient un certain nombre de principes qui intéressent la présente étude. Dans sa résolution 2994 (XXVII) du 15 décembre 1972 relative à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement¹²⁵, l'Assemblée générale a pris « acte avec satisfaction » du rapport de la Conférence, y compris la Déclaration et le Plan d'action pour l'environnement. Le principe 6 de la Déclaration, qui peut être appliqué *mutatis mutandis* aux cours d'eau internationaux stipule :

Principe 6

Les rejets de matières toxiques ou d'autres matières et les dégagements de chaleur en des quantités ou sous des concentrations telles que l'environnement ne puisse plus en neutraliser les effets doivent être interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles. La lutte légitime des peuples de tous les pays contre la pollution doit être encouragée.

De même, la recommandation 71 du Plan d'action pour l'environnement¹²⁶ dispose :

Recommandation 71¹²⁷

Il est recommandé que les gouvernements utilisent les moyens pratiques les plus efficaces dont ils disposent pour minimiser le rejet dans l'environnement de substances toxiques ou dangereuses, en particulier lorsqu'elles sont persistantes comme les métaux lourds et les composés organochlorés, et cela tant qu'il n'a pas été prouvé que ce rejet ne comportera pas de risques inacceptables ou à moins que l'utilisation de ces substances soit essentielle pour la santé humaine ou la production de denrées alimentaires. Dans le cas d'une telle utilisation, des mesures de contrôle appropriées devront être appliquées.

La recommandation 51 du Plan d'action contient les principes pertinents suivants dont, aux termes de la recommandation, « les Etats intéressés devront envisager, lorsqu'il y aura lieu, l'application » :

Recommandation 51

b) [...]

i) Les Etats conviendront que, lorsqu'ils envisagent d'importantes activités faisant intervenir des ressources en eau et qu'elles risquent d'avoir des effets notables sur l'environnement dans un autre pays, ce dernier doit en être avisé assez longtemps à l'avance;

ii) L'objectif fondamental de toute activité en matière d'utilisation et de mise en valeur de ressources en eau du point de vue de l'environnement est d'assurer la meilleure utilisation de l'eau et d'éviter la pollution de l'eau dans chaque pays;

¹²³ Lammers signale qu'« en raison de l'opposition de certains Etats membres du Conseil de l'Europe [...], aucune mesure importante n'a été prise par le Comité des ministres au sujet du projet », *op. cit.* (*supra* n. 78), p. 8, note 1. Pour plus de précisions sur ce sujet, voir également Lammers, « The draft European Convention of the Council of Europe for the protection of international watercourses against pollution », *Netherlands Yearbook of International Law*, 1975, Leyde, vol. 6, p. 167.

¹²⁴ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement...* (v. *supra* n. 29, c), 1^{re} partie, chap. I^{er}. Voir, d'une manière générale, L. B. Sohn, « The Stockholm Declaration on the Human Environment », *Harvard International Law Journal*, Cambridge (Mass.), vol. 14, 1973, p. 423.

¹²⁵ Adoptée par 112 voix contre zéro, avec 10 abstentions.

¹²⁶ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement...*, 1^{re} partie, chap. II.

¹²⁷ Adoptée à l'unanimité par la Conférence.

Le principe juridique le mieux connu de la Déclaration de Stockholm est sans doute le principe 21, qui traite d'une manière générale des droits et devoirs des Etats riverains en ce qui concerne l'utilisation des cours d'eau internationaux, y compris leur pollution. Le principe 21 dispose comme suit :

Principe 21

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement, et ils ont le devoir 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 ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Le principe 21 a été renforcé par l'Assemblée générale dans sa résolution 2995 (XXVII) du 15 décembre 1972 sur la coopération entre les Etats dans le domaine de l'environnement¹²⁸, qui dispose, au paragraphe 1, que, « dans l'exploration, l'exploitation et la mise en valeur de leurs ressources naturelles, les Etats ne doivent pas causer d'effets préjudiciables sensibles dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale ». Lam-mers fait observer que ce texte « semblait impliquer que l'exercice de la souveraineté sur les ressources naturelles n'était permis que dans la mesure où il n'entraînait pas des effets préjudiciables *sensibles* en dehors du territoire »¹²⁹. Les principes 21 et 22¹³⁰ ont fait l'objet de la résolution 2996 (XXVII), de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1972, sur la responsabilité internationale des Etats en ce qui concerne l'environnement¹³¹, qui dispose « qu'aucune résolution adoptée à la vingt-septième session de l'Assemblée générale ne peut porter atteinte aux principes 21 et 22 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement ».

56. En 1987, à sa quarante-deuxième session, la Commission économique pour l'Europe a adopté un ensemble de principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières¹³² et a recommandé aux gouvernements des pays membres de la CEE d'appliquer ces principes dans l'élaboration et l'application de leur politique de l'eau. Ces principes « concernent seulement les questions de lutte contre la pollution des eaux transfrontières et de prévention de cette pollution, ainsi que la protection contre les inondations causées par les eaux transfrontières ». Plusieurs de ces principes seront cités intégralement dans le présent rapport parce qu'ils n'ont pas encore été portés à l'attention de la Commission. Le principe 1, qui figure sous le titre « Généralités », dispose :

¹²⁸ Adoptée par 115 voix contre zéro, avec 10 abstentions.

¹²⁹ *Op. cit.* (supra n. 78), p. 334.

¹³⁰ Le principe 22 est ainsi conçu :

« Principe 22 »

« Les Etats doivent coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces Etats ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction. »

¹³¹ Adoptée par 112 voix contre zéro, avec 10 abstentions.

¹³² Voir supra note 29, f.

1. Conformément à la Charte des Nations Unies, à l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), au Document de clôture de la Réunion de Madrid des représentants des pays participant à la CSCE et aux principes du droit international, chaque Etat a le droit souverain de disposer de ses propres ressources en eau selon sa politique nationale et doit, dans un esprit de coopération, prendre des mesures pour que les activités exercées sur son territoire ne causent pas de dommage à l'environnement d'autres Etats ou d'autres régions situées au-delà des limites de sa juridiction nationale. La Déclaration de principe de la CEE sur la prévention de la pollution des eaux, y compris la pollution transfrontière, et sur la lutte contre cette pollution prévoit que les Etats riverains doivent engager, sur la base de leur politique nationale, une action concertée pour améliorer la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines, lutter contre la pollution et se prémunir contre une pollution accidentelle.

La série de principes suivante a trait à la coopération. Le principe 2a demande aux Etats de se consulter au sujet notamment de la lutte contre la pollution et de la protection de l'environnement, comme suit :

2a. Sur la base du principe de réciprocité, de bonne foi et de bon voisinage et dans l'intérêt d'une gestion rationnelle des ressources hydrauliques et de la protection de ces ressources contre la pollution, il est demandé aux pays riverains d'engager des consultations, si l'un d'entre eux le désire, pour assurer une coopération dans les domaines suivants :

Protection des écosystèmes, en particulier de l'environnement aquatique;

Prévention et lutte contre la pollution des eaux transfrontières;

Protection contre des risques dangereux tels que la pollution accidentelle, les inondations et les dérives de glaces dans les eaux transfrontières; et

Utilisation harmonisée des eaux transfrontières.

Après la série des principes relatifs aux « Traités et autres arrangements », on trouve une section sur les « Objectifs et critères de qualité de l'eau », dont les dispositions ont beaucoup en commun avec d'autres instruments modernes. Cette section est ainsi conçue :

5. Dans les accords sur les eaux transfrontières ou les arrangements ultérieurs, les parties contractantes devraient définir conjointement des objectifs de qualité de l'eau et adopter conjointement des critères de qualité en vue de préserver et, si nécessaire, d'améliorer la qualité des eaux transfrontières.

5a. De tels objectifs devraient également guider la coordination des politiques nationales en matière de qualité de l'eau. Une limitation générale des émissions au niveau national est considérée comme un moyen important d'assurer une bonne qualité de l'eau. Une réglementation encore plus stricte peut être nécessaire pour atteindre un niveau de qualité de l'eau répondant aux exigences régionales.

5b. Chaque partie contractante devrait appliquer, dans le cadre de sa législation nationale, en s'appuyant sur le principe selon lequel la responsabilité incombe au pollueur, les mesures nécessaires pour la préservation et, si possible, une amélioration sensible de la qualité des ressources hydrauliques. En évaluant la mise en concordance des caractéristiques qualitatives avec les objectifs convenus, il faut prendre pour critères les normes de qualité de l'eau à l'emplacement convenu, observées conjointement.

La dernière série de principes qu'il faut mentionner est celle qui a trait à la prévention de la pollution des eaux. Les principes 8 et 8d stipulent :

8. Afin de protéger les eaux transfrontières contre la pollution, les parties contractantes devraient établir des programmes de contrôle, conjointement si c'est nécessaire, et appliquer ces programmes. Les parties contractantes devraient s'engager à prendre toutes les mesures juridiques, administratives, financières et techniques compatibles avec un développement équilibré qui sont nécessaires pour au moins parvenir à une réduction convenue de la pollution de ces eaux.

[...]

8d. Dans la prévention et la lutte contre la pollution des eaux transfrontières, il faut attacher une attention particulière aux substances

dangereuses, en particulier à celles qui sont toxiques, persistantes et bioaccumulatives et dont l'introduction dans les eaux transfrontières doit être interdite, ou du moins empêchée, en employant les meilleures techniques disponibles; dans un délai raisonnable, les polluants de ce genre devraient être éliminés.

57. L'OCDE est un organe intergouvernemental qui est aussi très actif dans le domaine de la lutte contre la pollution et de la protection de l'environnement¹³³. Dans sa recommandation C (74) 224, adoptée en 1974, le Conseil de l'OCDE a énoncé des « Principes relatifs à la pollution transfrontière »¹³⁴, dont les principes ci-après présentent un intérêt particulier :

B. — Solidarité internationale

1. Les pays devraient définir une politique concertée à long terme tendant à la protection et à l'amélioration de l'environnement dans les zones susceptibles d'être affectées par la pollution transfrontière.

Sans préjudice de leurs droits et obligations au regard du droit international et conformément au devoir que leur assigne le principe 21 de la Déclaration de Stockholm, les pays devraient, autant que possible, rechercher un équilibre équitable de leurs droits et obligations en ce qui concerne les zones concernées par la pollution transfrontière.

[...]

2. En attendant la définition de telles politiques concertées à long terme, les pays devraient prendre, individuellement et conjointement, toutes les mesures appropriées pour prévenir et contrôler la pollution transfrontière et pour harmoniser, dans toute la mesure possible, leurs politiques à cet égard.

3. Les pays devraient s'efforcer de prévenir tous accroissements de la pollution transfrontière, y compris ceux dus à des substances et à des activités nouvelles ou additionnelles, de réduire et, autant que possible, d'éliminer, dans des délais à déterminer, la pollution transfrontière existant entre eux.

F. — Alerte et accidents

9. Les pays devraient rapidement avertir les autres pays susceptibles d'être affectés de toute situation de nature à faire croître soudainement le niveau de pollution dans des régions situées en dehors du pays à l'origine de la pollution et prendre toutes les mesures appropriées pour réduire les effets d'une telle augmentation soudaine.

10. Les pays devraient se prêter mutuellement assistance, en tant que de besoin, pour prévenir les accidents susceptibles de conduire à une pollution transfrontière, pour minimiser et, si possible, éliminer les effets de tels accidents et ils devraient à cette fin mettre sur pied des plans d'urgence.

La recommandation C (74) 224 de l'OCDE contient également des principes concernant la non-discrimination, l'égalité d'accès aux procédures juridictionnelles ou administratives, l'information et la consultation, l'échange d'informations scientifiques, les observations et les recherches, les institutions, les différends et les accords internationaux.

58. En 1977, le Conseil de l'OCDE a adopté la recommandation C (77) 28 (Final) sur la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière¹³⁵. La recommandation contient, au titre A de son annexe, les « Principes propres à faciliter la solution des problèmes de pollution transfrontière au niveau interétatique ». Il y est dit, au paragraphe 2, que les Etats devraient s'efforcer d'un

commun accord de réaliser certains objectifs environnementaux, et au paragraphe 3 :

3. a) Dans l'attente de la réalisation des buts fixés au paragraphe 2, chaque pays, sans préjudice des mesures plus favorables prises en accord avec les paragraphes 1 et 2 ci-dessus, devrait veiller à ce que son régime de protection de l'environnement ne comporte pas de discrimination entre la pollution qui prend son origine dans ce pays et qui affecte ou qui est susceptible d'affecter la zone sous sa juridiction nationale et la pollution qui prend son origine dans ce pays et qui affecte ou est susceptible d'affecter un pays exposé.

b) Ainsi, tous problèmes de pollution transfrontière devraient être traités par le pays d'origine d'une façon équivalente à celle utilisée pour traiter les problèmes de pollution interne intervenant dans des conditions comparables dans le pays d'origine.

[...]

59. L'examen, qui précède, des déclarations émanant d'organisations et de réunions intergouvernementales montre également le souci qu'ont tous les Etats de faire en sorte que l'eau douce ainsi que l'environnement des cours d'eau soient préservés de toute pollution nuisible. Les raisons principales en sont la nécessité de protéger la vie et la santé humaines, d'encourager le développement, de promouvoir et de protéger les utilisations agricoles, industrielles et autres des ressources en eaux, de protéger les écosystèmes, de protéger les populations, la flore et la faune contre les produits chimiques persistants et les substances toxiques et autres substances dangereuses, et de prévenir les risques de pollution et autres risques liés à l'eau. Les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales internationales sont arrivées à des conclusions analogues dans les rapports et études qu'elles ont établis, et dont on trouvera des exemples représentatifs dans la section suivante.

3. RAPPORTS ET ÉTUDES ÉTABLIS PAR DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET NON GOUVERNEMENTALES INTERNATIONALES

a) Organisations intergouvernementales

60. Au début des années 70, le Comité des problèmes de l'eau de la CEE a fait plusieurs recommandations aux gouvernements des pays membres de la CEE concernant la protection des fleuves internationaux. Les recommandations concernant la protection des eaux de surface et des eaux souterraines contre la pollution par le pétrole et les produits pétroliers que le Comité a approuvées en 1970 sont particulièrement pertinentes¹³⁶. Au paragraphe 3 de ces recommandations, les gouvernements sont invités, entre autres, à désigner des « zones protégées » dans les régions qu'il importe de préserver de la pollution en vue de leur utilisation; à promulguer une réglementation concernant le stockage et le transport du pétrole et des produits pétroliers, ainsi que l'évacuation des huiles usées et des effluents de l'industrie pétrolière de manière à éviter la pollution de l'eau; et à rendre obligatoire la déclaration immédiate à l'autorité publique compétente la plus proche de tout déversement de pétrole ou de produits pétroliers qui risque de contaminer les eaux souterraines ou les eaux de surface.

¹³³ L'OCDE a consacré de nombreuses études à ces problèmes, p. ex. : *Problèmes de pollution transfrontière*, Paris, 1974; *Les coûts des dommages causés à l'environnement*, Paris, 1975; *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, Paris, 1977; *La pollution transfrontière et le rôle des Etats*, Paris, 1981; *L'OCDE et l'environnement*, Paris, 1986.

¹³⁴ Voir *supra* note 43.

¹³⁵ OCDE, *L'OCDE et l'environnement*, Paris, 1986, p. 171.

¹³⁶ E/ECE/WATER/7, annexe I, reproduit dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 366, doc. A/CN.4/274, par. 345. Le Comité a aussi adopté, en 1971, des recommandations concernant la gestion des bassins fluviaux (E/ECE/WATER/9, annexe II), *ibid.*, p. 367, par. 346; et en 1972, des recommandations aux gouvernements des pays de l'Europe méridionale relatives à certains problèmes de l'eau (ST/ECE/WATER/6/Add.1), *ibid.*, p. 368, par. 347.

61. Le Bureau juridique de la FAO, dans le cadre de son assistance technique à la Commission du bassin du lac Tchad, a établi un projet d'accord sur l'utilisation et la conservation des eaux du bassin du lac Tchad¹³⁷. La disposition de ce projet d'accord qui est particulièrement intéressante en l'occurrence se lit comme suit :

Article IV

Chaque Etat Membre prendra, en ce qui concerne les travaux ou projets relatifs à l'utilisation des eaux dans son territoire, toute mesure raisonnable pour assurer la conservation des ressources en eau du bassin; pour en maintenir le débit et la qualité naturels; pour en prévenir le mauvais usage, le gaspillage ou la pollution; et pour planifier et exécuter lesdits travaux ou projets de façon à contribuer au développement intégré du bassin conformément au présent Accord ainsi qu'à la Convention et Statut de Fort-Lamy.

62. Il convient de faire mention d'un certain nombre d'études et de rapports sur la pollution transfrontière, établis dans le cadre de l'OCDE, qui concernent d'une manière générale la question à l'examen. Un de ces rapports, relatif à la « Mise en œuvre des pratiques d'information et de consultation préventives de la pollution transfrontière », traite notamment de l'application du principe de non-discrimination (v. *supra* par. 58) par le recours à la consultation et à l'information. Un autre consiste en une étude analytique des « Commissions internationales et intrafédérales traitant de la pollution transfrontière des bassins hydrographiques »¹³⁸.

63. Les travaux du Conseil de l'Europe concernant la lutte contre la pollution des eaux douces, dont certains ont débouché sur des rapports ou des études, ont déjà été examinés dans la section précédente (par. 52 à 54).

64. Un des plus graves problèmes de pollution auxquels la communauté internationale est confrontée actuellement est celui de la contamination des estuaires et des mers par les polluants déversés par les cours d'eau¹³⁹. Le nombre élevé de dispositions conventionnelles traitant de ce phénomène¹⁴⁰ montre l'importance que les Etats y attachent. Les deux rapports que le Secrétaire général de l'ONU a soumis au Comité des ressources naturelles, créé en 1970 par le Conseil économique et social, sont d'un intérêt particulier en ce qui concerne le problème de la pollution des mers par les cours d'eau internationaux. Dans le premier rapport¹⁴¹ résumant les problèmes qui se posaient au Comité en ce qui concerne l'aménagement des ressources internationales en eau, il est dit :

19. Les préoccupations récentes et de plus en plus vives que suscite la pollution des mers et le fait que cette pollution est due en grande partie au rejet d'effluents par les cours d'eau [...] montrent bien que les notions et les accords existant dans le domaine des fleuves internationaux n'imposent aucune restriction au pays situé en aval, lequel a toute liberté de polluer le fleuve avant qu'il ne se jette dans l'océan. Il faudrait

donc envisager un nouveau rapport, à savoir la façon dont l'usage qu'un pays donné fait d'un fleuve se répercute au niveau des océans, ou, en général, les liens qui existent entre le fleuve et l'océan, et non pas seulement entre les activités d'un pays donné et celles d'un autre pays en ce qui concerne un seul fleuve.

Bien entendu, la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer (dont les dispositions pertinentes sont citées *supra* par. 47) ainsi que d'autres traités applicables ont un rapport avec la question de savoir si la pollution des cours d'eau entraînant de telles conséquences est autorisée en droit international, même si « les notions et les accords existant dans le domaine des fleuves internationaux » ne l'interdisent pas. Dans le second rapport, relatif aux eaux fluviales et à la pollution des mers¹⁴², le Secrétaire général faisait observer :

2. Dans le passé, les cours d'eau ont été des axes de peuplement et de développement, mais on ne possède pas encore de renseignements complets sur chacun d'eux. [...] La plupart des grands fleuves sont internationaux, c'est donc d'eux que provient la majeure partie du volume écoulé.

[...]

Les eaux fluviales et la pollution des mers

21. [...] il faut considérer les eaux polluées des fleuves comme un facteur essentiel de la pollution des mers. A mesure que l'industrialisation a progressé dans les bassins fluviaux, et en particulier dans les estuaires, les conséquences pour l'océan du déversement des fleuves ont pris des proportions considérables. [...]

22. Etant donné les quantités croissantes de déchets que les cours d'eau déversent dans l'océan, il faudra considérer les bassins fluviaux comme des éléments d'un tout. En conséquence, les intérêts de tous les pays côtiers, pour ce qui est d'utiliser les cours d'eau comme principaux émissaires des déchets, devront être examinés dans un large contexte international, compte tenu des intérêts qui s'attachent aussi aux ressources et à la faune océaniques.

23. Comme les cours d'eau servent toujours davantage à évacuer les déchets, ce qui a pour effet de polluer la mer, il semble de plus en plus nécessaire d'établir des normes de qualité de l'eau pour les utilisateurs de leurs bassins inférieurs, en prenant dûment en considération la qualité que doivent avoir les eaux océaniques dans lesquelles ils se jettent.

65. Il convient de signaler aussi que la FAO a établi une étude sur la lutte contre la pollution marine et la protection des ressources biologiques de la mer¹⁴³. S'agissant de l'état actuel du droit international coutumier, cette étude indique que

[...] En ce qui concerne la pollution des eaux intérieures, la plupart des auteurs adoptent maintenant une position de compromis entre ces deux extrêmes (c'est-à-dire la souveraineté territoriale absolue et l'intégrité territoriale absolue) : chaque Etat doit agir de manière à éviter de causer des dommages sensibles et déraisonnables sur le territoire d'un Etat voisin. La majorité des auteurs font également valoir que cette obligation s'étend aux dommages causés dans les eaux territoriales d'un autre Etat ou du moins d'un Etat voisin. [...]

b) *Organisations non gouvernementales internationales*

66. Dès 1910, des groupes de juristes de renommée internationale avaient étudié la question des règles juridiques régissant la pollution des cours d'eau internationaux. Cette même année, l'Institut de droit international décida d'étudier la question de la « Détermination des règles du droit international en ce qui concerne les cours d'eau

¹³⁷ FAO/PNUD, *Etude des ressources hydrauliques du bassin du lac Tchad aux fins de développement — Ressources en eaux de surface dans le bassin du lac Tchad*, rapport technique 1 (AGL : DP/RAF/66/579), annexe 1, p. 127 et suiv. Pour le texte du projet d'accord, *ibid.*, p. 371, par. 358.

¹³⁸ Ces rapports sont publiés dans OCDE, *La pollution transfrontière et le rôle des Etats*, Paris, 1981, p. 10 et 129, respectivement.

¹³⁹ Voir le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 4, c), par. 302 à 311 (« Le problème particulier des rapports avec le milieu marin »).

¹⁴⁰ Voir *supra* par. 47 et note 107.

¹⁴¹ E/C.7/2/Add.6, dont de larges extraits sont reproduits dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 361, doc. A/CN.4/274, par. 334.

¹⁴² E/C.7/2/Add.8/Rev.1, *ibid.*, p. 363, par. 335.

¹⁴³ FIR : MP/70/R-15, présenté en 1970 à la Conférence technique de la FAO sur la pollution des mers et ses effets sur les ressources biologiques et la pêche; extraits reproduits dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 370, doc. A/CN.4/274, par. 356.

internationaux, au point de vue de l'exploitation de leurs forces motrices »¹⁴⁴. Cette étude débouche sur la résolution relative à la « Réglementation internationale de l'usage des cours d'eau internationaux »¹⁴⁵ que l'Institut adopta à sa session de 1911, tenue à Madrid. Les dispositions pertinentes en sont les suivantes :

Règles

I. Lorsqu'un cours d'eau forme la frontière de deux Etats, aucun de ces Etats ne peut, sans l'assentiment de l'autre, et en l'absence d'un titre juridique spécial et valable, y apporter ou y laisser apporter par des particuliers, des sociétés, etc., des changements préjudiciables au territoire de l'autre Etat. D'autre part, aucun des deux Etats ne peut, sur son territoire, exploiter ou laisser exploiter l'eau d'une manière qui porte une atteinte grave à son exploitation par l'autre Etat ou par les particuliers, sociétés, etc., sur le territoire de l'autre.

Les dispositions qui précèdent sont également applicables lorsqu'un lac s'étend entre les territoires de plus de deux Etats.

II. Lorsqu'un cours d'eau traverse successivement les territoires de deux Etats ou de plusieurs Etats :

[...]

2. Toute altération nuisible de l'eau, tout déversement de matières nuisibles (provenant de fabriques, etc.) est interdit ;

67. A sa session de 1961, tenue à Salzbourg, l'Institut a adopté une résolution sur l'« Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation) »¹⁴⁶. Aucune disposition de cette résolution ne traite expressément de la pollution, mais les principes posés dans les articles ci-après sont généralement applicables en la matière :

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.

Article 3

Si les Etats sont en désaccord sur la portée de leurs droits d'utilisation, le règlement se fera sur la base de l'équité en tenant compte notamment de leurs besoins respectifs, ainsi que des autres circonstances propres au cas d'espèce.

Article 4

Un Etat ne peut procéder à des travaux ou utilisations des eaux d'un cours d'eau ou d'un bassin hydrographique qui affectent sérieusement les possibilités d'utilisation des mêmes eaux par d'autres Etats qu'à condition de leur assurer la jouissance des avantages auxquels ils ont droit conformément à l'article 3, ainsi qu'une compensation adéquate pour les pertes et dommages subis.

68. Par la suite, l'Institut s'est spécialement intéressé à la question de la pollution des cours d'eau internationaux et a adopté, à sa session de 1979 tenue à Athènes, une résolution sur « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international »¹⁴⁷ dont on citera ici certaines dispositions :

Article I

1. Aux fins de la présente résolution, on entend par « pollution » toute altération physique, chimique ou biologique de la composition ou de la qualité des eaux résultant directement ou indirectement d'une action de l'homme qui porte atteinte aux utilisations légitimes de ces eaux et qui cause ainsi un dommage.

2. Dans un cas concret, l'existence de la pollution ainsi que ses caractéristiques sont autant que possible déterminées par référence aux normes d'environnement établies par voie d'accords ou par les organisations et commissions internationales compétentes.

[...]

Article II

Dans l'exercice de leur droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et sans préjudice de leurs obligations conventionnelles, les Etats ont le devoir de faire en sorte que leurs activités ou celles exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas, au-delà de leurs frontières, de pollution aux eaux des fleuves et des lacs internationaux.

Article III

1. Aux fins de l'exécution de l'obligation prévue à l'article II, les Etats doivent prendre, en les adaptant aux circonstances, toutes les mesures requises pour :

a) prévenir la survenance de nouvelles formes de pollution ou l'augmentation du degré de pollution existant ;

b) pourvoir, dans les meilleurs délais, à l'élimination de la pollution existante.

2. Ces mesures doivent être particulièrement rigoureuses dans le cas d'activités comportant des risques exceptionnels ou un danger pour des zones ou milieux spécialement menacés.

Article IV

Afin de se conformer aux obligations énoncées aux articles II et III, les Etats utiliseront notamment les moyens suivants :

a) sur le plan interne, l'élaboration de toute législation et réglementation nécessaire, ainsi que l'adoption de mesures administratives et de procédures juridictionnelles efficaces et suffisantes pour en assurer le respect ;

b) sur le plan international, l'exercice d'une coopération de bonne foi avec les autres Etats intéressés.

Article V

La violation par un Etat de ses obligations internationales en matière de pollution fluviale ou lacustre entraîne sa responsabilité internationale conformément au droit international.

Ces articles présentent, à plusieurs égards, un intérêt particulier. D'une part, l'article II impose aux Etats obligation inconditionnelle de ne pas causer, « au-delà de leurs frontières, de pollution aux eaux des fleuves et des lacs internationaux ». Il ne dit pas que la pollution doit causer un dommage appréciable ou non aux autres Etats du cours d'eau ou à l'environnement. L'obligation énoncée à l'article II est cependant tempérée dans une certaine mesure par l'article III, lequel dispose, au paragraphe 1 de l'alinéa b, que les Etats sont seulement tenus « de pourvoir, dans les meilleurs délais, à l'élimination de la pollution existante* ». Cette disposition n'annule toutefois pas l'obligation posée par l'article II ; elle est simplement destinée à ménager une période de transition raisonnable pour l'application de cette obligation. D'autre part, il convient de prêter attention à l'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article III, selon laquelle les mesures prises contre la pollution « doivent être particulièrement rigoureuses dans le cas d'activités comportant des risques exceptionnels ou un danger pour des zones ou milieux

¹⁴⁴ *Annuaire de l'Institut de droit international* 1910, vol. 23, p. 498 et 499.

¹⁴⁵ *Annuaire de l'Institut de droit international* 1911, vol. 24, p. 365 à 367 (texte reproduit dans *Annuaire... 1974*, vol. II [2^e partie], p. 214, doc. A/5409, par. 1072).

¹⁴⁶ *Annuaire de l'Institut de droit international* 1961, vol. 49, t. II, p. 370 à 373 (*ibid.*, p. 216, par. 1076).

¹⁴⁷ Voir *supra* note 44 ; texte reproduit dans le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 4, c), par. 259.

spécialement menacés ». Cette disposition laisse entendre que, même en cas de pollution existante, les Etats doivent prendre des mesures spéciales pour protéger les zones ou milieux fragiles contre la pollution, et s'assurer que les activités dangereuses satisfont aux normes relatives à la sécurité et à la lutte contre la pollution.

69. L'un des instruments les mieux connus dans le domaine du droit des cours d'eau internationaux est celui que l'on appelle Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux, que l'Association de droit international a adoptées à sa cinquante-deuxième Conférence, tenue à Helsinki en 1966¹⁴⁸. Le chapitre 3 des Règles, qui s'intitule « Pollution », comporte les trois articles suivants :

Article IX

Aux fins du présent chapitre, l'expression « pollution des eaux » désigne toute modification préjudiciable, résultant d'activités humaines, dans la composition naturelle, le contenu ou la qualité des eaux du bassin de drainage international.

Article X

1. Conformément au chapitre d'utilisation équitable des eaux d'un bassin de drainage international, un Etat :

a) Est tenu de prévenir toute nouvelle forme de pollution des eaux ou toute augmentation du degré de pollution existant d'un bassin de drainage international qui risquerait de causer un dommage important au territoire d'un autre Etat du bassin; et

b) Doit prendre toutes les mesures raisonnables pour réduire la pollution existante des eaux d'un bassin de drainage international de manière à ne causer aucun dommage important au territoire d'un autre Etat du bassin.

2. La règle énoncée au paragraphe 1 du présent article s'applique à la pollution des eaux qui a son origine :

a) Dans le territoire de l'Etat; ou

b) En dehors du territoire dudit Etat, si elle est causée par les activités de cet Etat.

Article XI

1. En cas de violation de la règle énoncée à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article X du présent chapitre, l'Etat responsable sera tenu de mettre un terme à ses activités nocives et d'indemniser l'autre Etat du bassin lésé pour tout préjudice qu'il aura subi.

2. Dans un cas où la règle énoncée à l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article X est applicable, un Etat qui aura négligé de prendre des mesures raisonnables sera tenu d'entamer promptement des négociations avec l'Etat lésé en vue d'aboutir à un règlement équitable dans les circonstances données.

70. A sa soixantième Conférence tenue à Montréal en 1982, l'Association de droit international a adopté des « Règles du droit international applicables à la pollution transfrontière »¹⁴⁹ et des « Règles sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international »¹⁵⁰. Ces deux séries de règles présentent de l'intérêt pour la présente étude, encore que celui de la seconde soit manifestement plus grand. Le terme « pollution » est défini comme suit dans les Règles du droit international applicables à la pollution transfrontière :

Article 2. — Définitions

1. On entend par « pollution » l'introduction par l'homme, que ce soit directement ou indirectement, de substances ou d'énergie ayant une action nocive de nature à mettre en danger la santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels et à porter atteinte ou nuire aux valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement.

2. On entend par « pollution transfrontière » la pollution dont la source physique est comprise totalement ou en partie dans le territoire d'un Etat et qui exerce des effets dommageables dans le territoire d'un autre Etat.

L'article 3 de cette même série de Règles énonce la norme générale en ce qui concerne les obligations des Etats au regard d'une telle pollution :

Article 3. — Prévention et réduction

1. Sans préjudice de l'application des règles relatives à l'utilisation raisonnable et équitable des ressources naturelles, les Etats ont l'obligation, dans l'exercice de leurs droits, de prévenir, de réduire et de maîtriser la pollution transfrontière de façon qu'aucun préjudice important ne soit causé sur le territoire d'un autre Etat.

2. En outre, en cas d'apparition de nouvelles formes de pollution transfrontière ou d'accroissement de la pollution existante, les Etats limitent cette pollution au niveau le plus bas que permettent d'atteindre les mesures qu'il est possible et raisonnable de prendre tenu des circonstances.

3. Les Etats devraient s'efforcer de réduire la pollution transfrontière existante, conformément aux prescriptions du paragraphe 1 du présent article, autant que le permettent les mesures qu'il est possible et raisonnable de prendre tenu des circonstances.

Il convient de noter que la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 3 est subordonnée aux « Règles relatives à l'utilisation raisonnable et équitable des ressources naturelles partagées » du PNUE. Il semblerait résulter de cette subordination qu'une activité qui cause un dommage transfrontière important peut néanmoins être « raisonnable et équitable » et donc licite. On reviendra sur ce point à propos des règles de l'Association de droit international sur la pollution des eaux et sur les eaux souterraines internationales, qui reflètent une position identique.

71. L'autre article des Règles applicables à la pollution transfrontière, qui est particulièrement utile pour la présente étude, est le suivant :

Article 7. — Situations d'urgence

Quand, à la suite d'une situation d'urgence ou d'autres circonstances, des activités entreprises sur le territoire de l'Etat provoquent ou risquent de provoquer une augmentation soudaine du niveau de la pollution transfrontière, l'Etat d'origine a l'obligation :

a) d'avertir promptement les Etats lésés ou susceptibles de l'être;

b) de leur fournir les informations pertinentes qui leur permettront de limiter les dommages causés par la pollution transfrontière;

c) de les informer des mesures prises pour supprimer la cause de l'augmentation du niveau de la pollution transfrontière.

72. Les Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international¹⁵¹ sont censées élargir la portée des Règles d'Helsinki relatives à la pollution des eaux (v. *supra* par. 69), compte tenu de l'évolution de la théorie et de la pratique depuis 1966. Les règles générales sont énoncées à l'article 1^{er} comme suit :

¹⁴⁸ Voir *supra* note 30, a, ii.

¹⁴⁹ ILA, *Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982*, Londres, 1983, p. 1, résolution n° 2/1982.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 13, résolution n° 12/1982.

¹⁵¹ Pour le texte et les commentaires des articles, *ibid.*, p. 535 et suiv.

Article premier

Conformément aux Règles d'Helsinki relatives à l'utilisation équitable des eaux d'un bassin de drainage international, tout Etat s'assure que les activités menées sur son territoire ou sous son contrôle satisfont aux principes énoncés dans les présents articles relativement à la pollution des eaux d'un bassin de drainage international. Il est tenu en particulier :

a) de prévenir toute nouvelle forme de pollution des eaux ou toute augmentation du degré de pollution qui risquerait de causer un dommage important au territoire d'un autre Etat;

b) de prendre toutes les mesures raisonnables pour réduire la pollution existante des eaux de manière à ne causer aucun dommage important au territoire d'un autre Etat; et

c) de s'efforcer de ramener cette pollution des eaux au niveau le plus bas qui soit possible et raisonnable compte tenu des circonstances.

Ces règles ne comportent pas de définition séparée de l'expression « pollution des eaux ». Le commentaire de l'article 1^{er} renvoie plutôt à la définition donnée à l'article IX des Règles d'Helsinki (*ibid.*). Il y est dit que les éléments suivants entrent dans la plupart des définitions de la « pollution des eaux » : « altération physique de la qualité naturelle ou du contenu de l'eau; altération résultant d'activités humaines; effet préjudiciable de l'altération ». Il indique que certaines définitions, par exemple celle du paragraphe 4 de l'article 1^{er} de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, vont jusqu'à inclure toute activité qui « peut avoir » des effets nuisibles.

73. L'article 1^{er} des Règles de Montréal sur la pollution des eaux est un peu moins clair que l'article 3 des Règles sur la pollution transfrontière (v. *supra* par. 70) en ce qui concerne la relation entre le principe de l'utilisation équitable et celui de ne pas causer de dommage substantiel. Toutefois, le commentaire de l'article 1^{er}¹⁵² aide à mieux comprendre cette relation. Il y est dit, d'abord, que « le principe de l'utilisation équitable [...] constitue le fondement des Règles d'Helsinki ». On y rappelle ensuite que l'article X des Règles d'Helsinki commence par la formule : « Conformément au principe de l'utilisation équitable des eaux d'un bassin de drainage international, [...] ». On y cite ensuite les passages pertinents du commentaire de l'article X, où sont exposés les motifs qui ont présidé au choix de cette formule et notamment la phrase suivante : « [Les] utilisations des eaux par un Etat du bassin qui provoquent une pollution entraînant un dommage dans un autre Etat coriverain du bassin doivent être appréciées dans la perspective globale de ce qui constitue une utilisation équitable »¹⁵³. La raison donnée, dans le commentaire de l'article X, à l'appui de cette position est que le principe de l'utilisation équitable est destiné à faciliter un accommodement entre « les utilisations multiples et diverses des Etats coriverains du bassin ». Cet accommodement constitue « l'ultime objectif de la mise en valeur des bassins de drainage internationaux »¹⁵⁴. Le commentaire de l'article 1^{er} des Règles de Montréal précise ensuite ce qui suit :

4. Le principe de l'utilisation équitable reste dominant dans le droit régissant les ressources en eau partagées par deux ou plusieurs Etats [...]. Il reconnaît que l'activité qui provoque la pollution des eaux est en elle-même une utilisation des ressources en eau et que cette utilisation peut être raisonnable et équitable dans des circonstances déterminées. [...]

5. Les questions relatives à la responsabilité et au dédommagement pour le dommage causé par la pollution des eaux peuvent donc être examinées eu égard au principe primordial de l'utilisation équitable. [...]

Le commentaire signale cependant que les membres du Comité de l'Association de droit international qui a élaboré les Règles de Montréal relatives à la pollution des eaux n'étaient pas unanimes à défendre cette opinion :

6. Durant la discussion au Comité, on a émis quelque réserve au sujet de l'adoption du principe de l'utilisation équitable comme base des présentes règles relatives à la pollution. On a exprimé l'opinion qu'une activité provoquant une pollution était illicite et que l'on devait y mettre fin, même si sa cessation privait l'Etat intéressé de sa part raisonnable et équitable des avantages résultant de l'utilisation des eaux. La pollution serait donc appréciée exclusivement du point de vue de son caractère dommageable et non du point de vue du partage des avantages résultant de l'utilisation raisonnable et équitable des eaux. [...]

Cette opinion a cependant été rejetée par l'ensemble des membres du Comité. Ainsi qu'il l'indiquera dans ses commentaires relatifs au projet d'article 16 [17] (v. *infra* par. 89), le Rapporteur spécial pense qu'il existe de sérieuses raisons pour ne pas fonder les articles que la Commission consacre à la pollution sur le principe de l'utilisation équitable, surtout si l'on considère les effets adverses que cela risquerait d'avoir sur la mise en valeur et la sauvegarde de l'environnement des générations futures.

74. Les travaux les plus récents de l'Association de droit international dans le domaine des cours d'eau ont porté sur la formulation de Règles sur les eaux souterraines internationales et de Règles complémentaires applicables aux ressources internationales en eau, qu'elle a adoptées à sa soixante-deuxième Conférence, tenue à Séoul en 1986¹⁵⁵. Les Règles de Séoul sur les eaux souterraines internationales comportent la disposition suivante :

Article 3. — Protection des eaux souterraines

1. Les Etats du bassin sont tenus de prévenir ou de réduire la pollution des eaux souterraines internationales conformément au droit international applicable à toute pollution existante, nouvelle, accrue et hautement dangereuse. Une attention particulière est accordée aux effets à long terme de la pollution des eaux souterraines.

2. Les Etats du bassin se consultent et échangent toutes informations et données pertinentes disponibles à la demande de l'un quelconque d'entre eux en vue :

- a) D'empêcher l'altération des eaux souterraines du bassin et la dégradation de la structure géologique des nappes aquifères, y compris des zones de recharge;
- b) D'arrêter conjointement ou parallèlement des normes de qualité et des mesures de protection de l'environnement applicables aux eaux souterraines internationales et à leurs nappes aquifères.

3. Les Etats du bassin coopèrent, à la demande de l'un quelconque d'entre eux, en vue de rassembler et d'analyser toutes informations supplémentaires nécessaires et données pertinentes concernant les eaux internationales et leurs nappes aquifères.

Quant aux Règles complémentaires applicables aux ressources internationales en eau¹⁵⁶, elles sont censées — d'après le rapport du Comité sur le droit des ressources internationales en eau qui les a élaborées —, servir « de directives pour l'application des Règles d'Helsinki de 1966. Elles ne sont destinées ni à modifier, ni à remplacer les dispositions énoncées dans les Règles, mais à complé-

¹⁵² Voir note précédente.

¹⁵³ ILA, *op. cit.* (*supra* n. 30, a, ii), p. 499.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ L'Association a adopté ces deux ensembles de règles dans sa résolution 3/1986, ILA, *op. cit.* (*supra* n. 30, a, iii), p. 21.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 275 et suiv.

ter ces dispositions et à régler certaines questions que les Règles ont plus ou moins laissées en suspens. » L'une des « questions en suspens » concernait la notion de « dommage important », en ce sens « qu'aucune disposition des Règles d'Helsinki ne traite exclusivement des activités dommageables »¹⁵⁷. L'Association de droit international a donc approuvé l'article I^{er} des Règles complémentaires, qui se lit comme suit :

Article premier. — Dommage important

Chaque Etat du bassin s'abstient de tout acte ou de toute omission et prévient tout acte ou toute omission sur son territoire, qui soit de nature à causer un dommage important à tout autre Etat riverain du bassin, sauf si l'application du principe de l'utilisation équitable énoncé à l'article IV des Règles d'Helsinki justifie une dérogation dans un cas déterminé. Cette dérogation s'apprécie conformément aux dispositions de l'article V des Règles d'Helsinki.

Ainsi qu'il ressort du libellé de cet article, l'Association de droit international reste d'avis que le principe général de l'« utilisation inoffensive du territoire » est subordonné à la règle de l'utilisation équitable. Néanmoins, la façon dont l'article est rédigé donne à penser que le devoir de ne pas causer de « dommage important » est considéré comme la règle générale, dont on ne peut s'écarter que dans des circonstances particulières, qui sont appréciées sur la base du principe de l'utilisation équitable. Il semblerait que l'Association a adopté une démarche légèrement différente de celle suivie dans les Règles de Montréal qui traitent du cas précis de la pollution des eaux transfrontières (v. *supra* par. 72 et 73). Ainsi qu'il l'a déjà noté et comme on le verra plus loin, le Rapporteur spécial estime que s'il faut faire la différence entre la règle générale selon laquelle le « dommage ne doit pas être important » et la règle spécifique qui commande de ne pas causer « de dommage appréciable par la pollution », c'est la première et non la seconde règle qu'il faudrait subordonner à la règle de l'utilisation équitable.

75. En 1986, le Groupe d'experts du droit de l'environnement¹⁵⁸ de la Commission mondiale pour l'environnement

¹⁵⁷ Les autres questions en suspens concernent l'« installation d'ouvrages et l'utilisation des ressources en eau à l'intérieur du territoire d'un Etat riverain du bassin », et « la procédure de notification et ses conséquences juridiques ».

¹⁵⁸ La Commission est appelée « Commission Brundtland » du nom de sa présidente, M^{me} Gro Harlem Brundtland. Le Groupe d'experts, présidé par M. Robert D. Munro, conseiller spécial auprès de la Commission mondiale, Nairobi (Kenya), et ayant pour rapporteur M. Johan G. Lammers du bureau du Conseiller juridique du Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, était composé des membres suivants : M. Andronico O. Adede, alors directeur de la Division juridique de l'AIEA, Vienne (Autriche); M^{me} Françoise Burhenne, chef du Centre du droit de l'environnement de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, Bonn (République fédérale d'Allemagne); M. Alexandre-Charles Kiss, président du Conseil européen du droit de l'environnement et secrétaire général de l'Institut international des droits de l'homme, Strasbourg (France); M. Stephen C. McCaffrey, professeur de droit, McGeorge School of Law, Université du Pacifique (Californie, Etats-Unis d'Amérique); M. Akio Morishima, professeur de droit, Université de Nagoya (Japon); M. Zaki Mustafa, secrétaire général de la Commission soudano-saoudienne pour la mise en valeur des ressources de la mer Rouge, Jeddah (Arabie saoudite); M. Henri Smets, Direction de l'environnement, OCDE, Paris (France); M. Robert Stein, président de l'Environmental Mediation International, Washington [D. C.] (Etats-Unis d'Amérique); M. Alberto Szekely, conseiller juridique principal auprès du Ministère des relations extérieures du Mexique; M. Alexandre Timoshenko, Institut d'Etat et de droit, Académie des sciences de l'URSS; et M. Amado Tolentino, Conseil national pour la protection de l'environnement, Quezon City (Philippines).

et le développement (Commission Brundtland) a établi un rapport sur les Principes juridiques et recommandations proposées pour la protection de l'environnement et pour un développement durable¹⁵⁹. En établissant ce document, le Groupe d'experts a accordé « une attention particulière aux principes et règles juridiques devant être institués maintenant ou d'ici à l'an 2000 pour assurer la protection de l'environnement et un développement durable dans tous les Etats »¹⁶⁰. Le Groupe d'experts y énonce deux séries de principes juridiques : les « Principes généraux concernant les atteintes aux ressources naturelles et à l'environnement » et les « Principes concernant expressément les atteintes transfrontières aux ressources naturelles et à l'environnement »¹⁶¹. La seconde série de principes intéresse plus directement les articles à l'étude sur la pollution des cours d'eau internationaux, mais, pour déterminer l'approche à suivre en ce qui concerne ces articles, il faut garder présents à l'esprit les aspects pertinents de la première série de principes, et notamment les suivants :

Article 3. — Ecosystèmes, processus écologiques connexes, diversité biologique et caractère durable

Les Etats :

a) Entretiennent les écosystèmes et les processus écologiques connexes essentiels à l'évolution de la biosphère dans toute sa diversité, en particulier ceux qui sont importants pour la production vivrière, la santé et les autres aspects nécessaires à la survie de l'homme et à un développement durable;

b) Entretiennent une diversité biologique maximale en assurant la survie et la conservation dans leur habitat naturel de toutes les espèces de la faune et de la flore, en particulier les espèces rares, endémiques ou en danger;

c) Respectent, dans l'exploitation des ressources biologiques naturelles organiques et des écosystèmes, le principe du rendement maximum soutenable.

Article 4. — Normes relatives à l'environnement et surveillance de l'environnement

Les Etats :

a) Etablissent des normes spécifiques en matière d'environnement, en particulier des normes relatives à la qualité, aux émissions, à la technologie et aux produits, en vue de prévenir ou de réduire les atteintes aux ressources naturelles ou à l'environnement;

b) Mettent en place des systèmes de collecte et de diffusion de données et d'observation périodique des ressources naturelles et de l'environnement qui permettent de planifier judicieusement l'utilisation des ressources naturelles et de l'environnement, de détecter rapidement les atteintes aux ressources naturelles ou à l'environnement et d'intervenir en temps opportun, et facilitent l'évaluation des politiques et méthodes de conservation.

Article 8. — Obligation générale de coopérer

Les Etats coopèrent de bonne foi avec les autres Etats ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes à l'application des dispositions des précédents articles.

Les Principes concernant expressément les atteintes transfrontières aux ressources naturelles et à l'environnement prévoient les dispositions suivantes :

¹⁵⁹ Voir *supra* note 24.

¹⁶⁰ Introduction du Président du Groupe d'experts, *op. cit.* (*supra* n. 24), p. 1.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 25 à 33.

Article 9. — Utilisation raisonnable et équitable des ressources naturelles transfrontières

Les Etats utilisent les ressources naturelles transfrontières de manière raisonnable et équitable.

Article 10. — Prévention et réduction des atteintes transfrontières à l'environnement

Sans préjudice des principes énoncés aux articles 11 et 12, les Etats préviennent ou réduisent toute atteinte transfrontière à l'environnement ou tout risque important en découlant, qui cause un dommage important, c'est-à-dire un dommage qui n'est ni mineur ni insignifiant.

Article 12. — Atteintes transfrontières à l'environnement impliquant un dommage important, mais bien inférieur au coût de la prévention

1. Si un Etat envisage de mener ou d'autoriser une activité de nature à provoquer une atteinte transfrontière à l'environnement causant un dommage qui, bien qu'important, n'en est pas moins bien inférieur au coût technique et socio-économique global ou à la perte d'avantages qui résulteraient de la réduction de cette atteinte, ledit Etat engage avec l'Etat affecté des négociations sur les conditions équitables, tant techniques que financières, dans lesquelles l'activité pourrait être menée.

2. Si une solution n'intervient pas sur la base de principes d'équité dans un délai de dix-huit mois à compter du début des négociations ou dans tout autre délai convenu par les Etats intéressés, le différend est, à la demande de l'un quelconque des Etats intéressés et dans les conditions définies aux paragraphes 3 et 4 de l'article 22, soumis à une procédure de conciliation ou par la suite à une procédure d'arbitrage ou de règlement judiciaire en vue de parvenir à une solution fondée sur des principes d'équité.

Article 14. — Obligation générale de coopérer en ce qui concerne les problèmes transfrontières liés à l'environnement

1. Les Etats coopèrent de bonne foi avec les autres Etats intéressés pour garantir ou assurer à chacun d'eux une utilisation raisonnable et équitable des ressources naturelles transfrontières ou pour prévenir ou réduire toute atteinte transfrontière à l'environnement ou tout risque important qui en découle.

2. La coopération vise dans toute la mesure possible à parvenir à l'utilisation optimale de la ressource naturelle transfrontière ou à maximiser l'efficacité des mesures visant à prévenir ou à réduire toute atteinte transfrontière à l'environnement.

Article 19. — Situations d'urgence

1. En cas de situation d'urgence ou d'autres changements de circonstances provoquant soudainement une atteinte transfrontière ou un risque important en découlant pour l'utilisation raisonnable et équitable d'une ressource naturelle transfrontière ou provoquant une atteinte transfrontière à l'environnement ou un risque important en découlant, qui cause un dommage important dans un espace relevant de la juridiction d'un autre Etat ou dans un espace situé au-delà des limites de la juridiction nationale, l'Etat sous la juridiction duquel se trouve l'espace affecté ou sous la juridiction duquel l'atteinte a son origine informe promptement les autres Etats intéressés, leur fournit tous renseignements pertinents de nature à leur permettre de minimiser l'atteinte transfrontière à l'environnement, les informe des mesures qu'il a prises pour réduire les causes de l'atteinte transfrontière à l'environnement et coopère avec ces Etats en vue de prévenir ou de minimiser les effets nocifs de cette situation d'urgence ou de tout autre changement de circonstances.

2. Les Etats inettent au point des plans d'urgence en vue de prévenir ou de minimiser les effets nocifs de toute situation d'urgence ou de tout autre changement de circonstances visées au paragraphe 1.

RESPONSABILITÉ DES ÉTATS

Article 21

1. Les Etats sont responsables au regard du droit international de toute violation d'une obligation internationale relative à l'utilisation

d'une ressource naturelle ou à la prévention ou la réduction d'une atteinte à l'environnement.

2. Ils sont tenus en particulier :

a) de mettre un terme à l'acte internationalement illicite;

b) dans la mesure du possible, de rétablir la situation qui aurait existé si l'acte internationalement illicite n'était pas survenu;

c) de fournir une compensation pour le dommage résultant de l'acte internationalement illicite;

d) le cas échéant, de réparer l'acte internationalement illicite.

Parmi les nombreux aspects intéressants de ces articles, on peut en retenir deux : l'un est que le principe de l'article 10 interdisant de causer « un dommage important à l'environnement » prime le principe de l'« utilisation raisonnable et équitable » qui est énoncé à l'article 9; l'autre est que, dans les cas où une activité risque de causer un dommage transfrontière important, mais très inférieur au coût ou à la perte d'avantages qui résulterait de la réduction du dommage, l'article 12 invite les Etats intéressés à convenir d'un régime prévoyant une compensation, des ajustements d'ordre technique ou des mesures combinant ces deux éléments, en vertu duquel « l'activité pourrait [continuer] à être menée »¹⁶².

76. Il convient de mentionner enfin les Directives de Goa relatives à l'équité intergénérationnelle, élaborées par le Groupe d'experts¹⁶³ que l'Université des Nations Unies a constitué dans le cadre de son projet relatif au droit international, au patrimoine commun et à l'équité intergénérationnelle. Ce texte, adopté par le Groupe d'experts à Goa (Inde), le 15 février 1988, tente d'« introduire pour la première fois d'une manière systématique et globale une dimension temporelle à long terme dans le droit international en tant que complément de la dimension spatiale traditionnelle »¹⁶⁴. Cette dimension temporelle s'articule autour du développement de la théorie de l'« équité intergénérationnelle », laquelle est expliquée comme suit :

A chaque génération, tous les êtres humains, en tant que tels, héritent des générations précédentes un patrimoine naturel et culturel, dont ils sont à la fois les bénéficiaires et les gardiens ayant le devoir de transmettre cet héritage aux générations futures. L'idée qui est au cœur de cette théorie est que le droit de chaque génération de tirer avantage de cet héritage naturel et culturel et de le développer est inséparablement lié à l'obligation d'en user de manière à pouvoir le transmettre aux générations futures dans un état au moins équivalent à celui dans lequel il se trouvait lorsqu'elle l'a reçu des générations précédentes. Cette obligation implique la conservation et, le cas échéant, l'amélioration de la qualité et de la diversité de cet héritage. La conservation de la diversité culturelle est tout aussi importante que celle de la diversité de l'environnement pour offrir diverses options aux générations futures.

¹⁶² C'est ce régime que le tribunal d'arbitrage a institué dans l'affaire de la *Fonderie de Trail (Trail Smelter)* [v. *infra* n. 182], dans des circonstances assez analogues à celles prévues à l'article 12.

¹⁶³ Le Groupe d'experts se compose des membres suivants : M. Antonio A. Cancado Trindade, conseiller juridique auprès du Ministère des relations extérieures du Brésil; M. Alexandre-Charles Kiss, secrétaire général de l'Institut international des droits de l'homme, et président du Conseil européen du droit de l'environnement; M. Lai Pengcheng, professeur de droit international, université de Fudan (République populaire de Chine); M. Raghunandan Swarup Pathak, président de la Cour suprême de l'Inde; M. Edward W. Ploman, directeur de programme à l'Université des Nations Unies; et M^{me} Edith Brown Weiss, professeur de droit, Georgetown University Law Center, Washington, [D. C.] (Etats-Unis d'Amérique).

¹⁶⁴ L'idée du respect des intérêts écologiques des générations à venir est consignée dans le principe 1 de la Déclaration de Stockholm, qui évoque « le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures »; cette même idée est reprise dans le principe 2 (voir *infra* note 249).

Plus précisément, le principe de l'équité intergénérationnelle exige que l'on préserve la diversité et la qualité des ressources biotiques, des ressources renouvelables telles que les forêts, l'eau et les sols qui forment un système intégré, ainsi que nos connaissances des systèmes naturels et culturels. Le principe commande d'éviter les actes ayant des conséquences préjudiciables et irréversibles pour notre héritage naturel et culturel et d'éliminer les déchets nucléaires et autres sans transmettre une part excessive des coûts aux générations à venir.

77. Le Groupe d'experts propose diverses stratégies pour la mise en application des « droits et obligations intergénérationnels » qu'il définit, notamment l'adoption « de mesures tendant à assurer l'utilisation durable des ressources renouvelables et des systèmes écologiques ». Il conclut en ces termes :

Les institutions et responsables nationaux et les organisations internationales qui s'occupent de la conservation et de la mise en valeur des ressources naturelles et des systèmes culturels doivent être encouragés à intégrer automatiquement la perspective intergénérationnelle dans leurs activités et dans l'élaboration des principes et accords internationaux concernant notre héritage commun.

78. Les Directives de Goa sont importantes dans la mesure où elles démontrent une fois de plus que l'humanité est dorénavant consciente (bien qu'avec un certain retard) de la vulnérabilité de la nature et, partant, de la nécessité de penser non seulement à la protéger contre toute atteinte, à l'heure actuelle et dans un avenir immédiat, mais également — ce qui est sans doute plus important — à gérer notre planète « en bon père de famille » afin de prévenir toute atteinte à l'environnement susceptible de menacer à long terme le développement durable, voire la vie telle qu'on la connaît¹⁶⁵. Nombre des accords en vigueur entre Etats poursuivent en effet cet objectif, en ce qu'ils demandent expressément aux parties de protéger « l'environnement » d'un cours d'eau ou d'une mer¹⁶⁶.

79. Les conclusions énoncées dans les rapports et études examinés dans la présente section sont généralement reprises par les auteurs qui se sont intéressés récemment aux cours d'eau internationaux. Pour parachever cet examen, on évoquera brièvement ces travaux dans la section suivante.

4. ETUDES D'EXPERTS

80. Il existe sur la question examinée un grand nombre d'articles et d'ouvrages, récents pour la plupart¹⁶⁷. Dans la mesure où ils ont été passés en revue dans le troisième

¹⁶⁵ Voir p. ex. dans le même sens les principes 1 et 2 de la Déclaration de Stockholm (*infra* n. 249), ainsi que le principe 21 (*supra* par. 55).

¹⁶⁶ Certains de ces accords, dont des extraits sont cités plus haut (sect. B), sont mentionnés dans les commentaires relatifs aux projets d'articles 16 (par. 2) et 17 (*infra* sect. C).

¹⁶⁷ Outre les ouvrages cités dans le troisième rapport de M. Schwebel, voir *infra* note 168, les études ci-après traitent plus particulièrement de la pollution des cours d'eau internationaux, p. ex. : C. B. Bourne, « International law and pollution of international rivers and lakes », *University of Toronto Law Journal*, vol. 21, 1971, p. 193; H. Brownell et S. D. Eaton, « The Colorado River salinity problem with Mexico », *American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 69, 1975, p. 255; C. Caflisch, *La Suisse et la protection des eaux douces dans le cadre du droit international*, Berne, H. Lang, 1976 (thèse); C.-A. Colliard, « Aspects juridiques de la pollution transfrontière en ce qui concerne les eaux douces », OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, Paris, 1977, p. 275; H. L. Dickstein, « International lake and river pollution control : Questions of method », *Columbia Journal of Transnational Law*, New York, vol. 12, 1973, p. 487; G. Gaja, « River pollution in international law », *La protection de l'environnement et le droit international*, Colloque 1973 de l'Académie de droit international de La Haye, Leyde, Sijthoff, 1975, p. 353; G. Handl, « Balancing of interests and international liability for the pollution of

rapport de M. Schwebel¹⁶⁸, ainsi que dans d'autres publications¹⁶⁹, il suffira peut-être, pour les besoins de la présente étude, de relever que les travaux de divers spécialistes au cours des dernières années confirment à tout le moins l'existence d'une obligation juridique internationale, qui est d'utiliser les eaux des cours d'eau internationaux de manière à ne pas causer de dommage appréciable (ou important) aux autres Etats du cours d'eau. Un certain nombre de commentateurs vont plus loin et concluent à l'existence d'une obligation de ne pas causer de préjudice à l'environnement d'autres Etats. Cette dernière obligation découle en général pour eux des effets que les dommages ainsi causés auront à terme sur les populations (y compris les générations futures) et sur les biens ainsi que sur la capacité de l'environnement d'assurer aux hommes un niveau de vie minimal et un développement durable.

international watercourses : Customary principles of law revisited, *Canadian Yearbook of International Law*, 1975, Vancouver, vol. 13, p. 156; A.-Ch. Kiss et C. Lambrechts, « La lutte contre la pollution de l'eau en Europe occidentale », *Annuaire français de droit international*, 1969, Paris, vol. 15, p. 718; J. G. Lammers, « International co-operation for the protection of the waters of the Rhine basin against pollution », *Netherlands Yearbook of International Law*, 1974, Leyde, vol. 5, p. 59; *id.*, *Pollution of International Watercourses*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1984; A. Lester, « Pollution », in A. H. Garretson, R. D. Hayton et C. J. Olmstead, édit., *The Law of International Drainage Basins*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1967, p. 89, chap. 3; E. J. Manner, « Water pollution in international law : The rights and obligations of States concerning pollution of inland waters », Nations Unies, *Conférence on water pollution* (Genève, 22 février-3 mars 1961) [numéro de vente : 61.II.E.mim.24], vol. II, *Documents submitted to the Conference*, p. 446; G. Sausser-Hall, « L'utilisation industrielle des fleuves internationaux », *Recueil des cours...*, 1953-II, Leyde, Sijthoff, 1955, t. 83, p. 471; J. Sette-Camara, « Pollution of international rivers », *Recueil des cours...*, 1984-III, Leyde, Martinus Nijhoff, 1985, t. 186, p. 117; P. Stainov, « Les aspects juridiques de la lutte internationale contre la pollution du Danube », *Revue générale de droit international public*, Paris, 72^e année, 1968, p. 97; A. E. Utton, « International water quality law », *Natural Resources Journal*, Albuquerque (N. M.), vol. 2, 1973, p. 282; M. Wolfrom, « La pollution des eaux du Rhin », *Annuaire français de droit international*, 1964, vol. 10, p. 737; OMS, *Lutte contre la pollution dans les pays en voie de développement*, Genève, 1968, Série des rapports techniques n° 404. Voir aussi J. Brierly, *The Law of Nations*, 6^e éd. rev. par H. Waldock, Oxford, Clarendon Press, 1963, p. 231 à 233.

Voir également les études suivantes qui ont trait en partie à la pollution des cours d'eau internationaux ou qui concernent la pollution transfrontière en général : C. B. Bramsen, « Pollution transnationale et droit international », OCDE, *Problèmes de pollution transfrontière*, Paris, 1974, p. 267; C.-A. Colliard, « Evolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux », *Recueil des cours...*, 1968-III, Leyde, Sijthoff, 1970, t. 125, p. 337; A. Droz et H. Smets, « Pollution transfrontière dans les bassins internationaux », OCDE, *La pollution transfrontière*, Paris, 1981, p. 122; G. Handl, « Le « principe d'utilisation équitable » dans son application aux ressources naturelles partagées au niveau international : son rôle dans le règlement d'éventuels litiges internationaux en matière de pollution transfrontière », *ibid.*, p. 97; P. Dupuy, « La responsabilité internationale des Etats pour les dommages causés par les pollutions transfrontières », OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, Paris, 1977, p. 369; E. du Pontavice, « La réparation du dommage en matière de pollution transfrontière », *ibid.*, p. 441; Dupuy, *La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Paris, Pedone, 1977; Handl, « Territorial sovereignty and the problem of transnational pollution », *American Journal of International Law*, vol. 69, 1975, p. 50; A. Rest, *Internationaler Umweltschutz und Haftung/International Protection of the Environment and Liability*, Berlin, E. Schmidt, 1978.

¹⁶⁸ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 4, c), par. 259 à 262 (« Evolution de la doctrine »), en particulier par. 281 à 283 et note 490.

¹⁶⁹ Voir la bibliographie exhaustive établie par Lammers, *op. cit.* (*supra* n. 78), p. 663 et suiv., ainsi que son examen de la doctrine (p. 531 et suiv., « Academic views »).

81. Les auteurs en question prennent souvent comme point de départ un certain nombre de décisions aussi importantes que célèbres des cours et tribunaux internationaux, qui se rattachent au sujet à l'étude. Elles sont évoquées brièvement dans la section qui suit, en même temps que plusieurs exemples pertinents de la pratique des Etats.

5. DÉCISIONS DES COURS ET TRIBUNAUX INTERNATIONAUX ET AUTRES EXEMPLES DE LA PRATIQUE DES ETATS¹⁷⁰

82. La plupart des décisions pertinentes des cours et tribunaux internationaux et d'autres exemples de la pratique des Etats ont été examinés dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial¹⁷¹. Dans la présente section, on se bornera donc, pour l'essentiel, à les rappeler très brièvement afin d'aider la Commission à dégager les principes qu'il convient d'appliquer dans la matière à l'examen.

a) Décisions judiciaires

83. Les deux décisions judiciaires fort connues en matière de cours d'eau internationaux sont celles que la CPIJ avait rendues dans l'affaire de l'Oder¹⁷² et dans l'affaire des Prises d'eau à la Meuse¹⁷³ au cours de la première moitié du siècle. Cependant, ces décisions ne sont pas d'un grand secours pour la question à l'étude. En fait, la décision plus fréquemment citée à propos des problèmes de pollution transfrontière et d'atteinte à l'environnement ne traitait nullement de problèmes d'eau douce. Il s'agit de l'arrêt rendu en 1949 par la CIJ dans l'affaire du Détroit de Corfou¹⁷⁴. La Cour a estimé en l'espèce que le fait que l'Albanie avait connaissance du mouillage de mines dans ses eaux territoriales la mettait dans l'obligation d'informer les navires opérant dans la zone de l'existence d'un champ de mines et de les avertir du danger imminent auquel ils seraient exposés. Selon la Cour, ces obligations sont fondées, entre autres, sur « l'obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats »¹⁷⁵. Cette formule, que l'on peut considérer comme une expression de la maxime *sic utere tuo ut alienum non laedas*, a souvent été invoquée par les commentateurs et les tribunaux ayant à connaître de problèmes de pollution transfrontière.

b) Sentences arbitrales

84. Il existe une décision traitant expressément des problèmes que pose l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, c'est celle qui

¹⁷⁰ Concernant la valeur des décisions en tant que sources du droit international, voir le deuxième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2 (*supra* n. 1, b), par. 100.

¹⁷¹ *Ibid.*, par. 102 à 133 (décisions judiciaires) et par. 78 à 99 (positions des Etats). Voir aussi le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 4, c), par. 243 à 336 *passim*.

¹⁷² *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, arrêt du 10 septembre 1929, C.P.J.I. série A n° 23 (examiné dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 102 à 105).

¹⁷³ Arrêt du 28 juin 1937, C.P.J.I. série A/B n° 70, p. 4 (*idem*, par. 106 et 107).

¹⁷⁴ Royaume-Uni c. Albanie, arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 4 (*idem*, par. 108 à 110).

¹⁷⁵ C.I.J. Recueil 1949, p. 20.

a été rendue par un tribunal arbitral dans l'affaire du *Lac Lanoux*¹⁷⁶. Cette affaire, qui ne concernait pas la pollution, a été longuement examinée dans le deuxième rapport¹⁷⁷. Traitant de la question de savoir si les ouvrages projetés par la France constitueraient une infraction aux dispositions du Traité de Bayonne et de l'Acte additionnel de 1866, le Tribunal a appelé l'attention sur les allégations que l'Espagne aurait pu formuler si elle l'avait voulu :

On 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. L'Espagne aurait alors pu prétendre qu'il était porté atteinte, contrairement à l'Acte additionnel, à ses droits. [...] ¹⁷⁸.

Evoquant ensuite le type de situation que pourrait entraîner la pollution d'un cours d'eau international, le Tribunal a déclaré :

[...] Ainsi, en admettant qu'il existe un principe interdisant à l'Etat d'amont d'altérer les eaux d'un fleuve dans des conditions de nature à nuire gravement à l'Etat d'aval, un tel principe ne trouve pas son application à la présente espèce, puisqu'il a été admis par le tribunal [...] que le projet français n'altère pas les eaux du Carol. [...] ¹⁷⁹.

Bien que cette assertion ne puisse à proprement parler être qualifiée de principe établi par la cause, puisqu'elle n'a pas servi à argumenter la décision du tribunal, il est significatif que le tribunal n'ait pas paru douter de l'existence de la règle qui y est énoncée. Quoi qu'il en soit, le tribunal déclare plus loin, en des termes qui eux fondent sa décision, que

La France peut user de ses droits, elle ne peut ignorer les intérêts espagnols.

L'Espagne peut exiger le respect de ses droits et la prise en considération de ses intérêts¹⁸⁰.

85. Un tribunal arbitral constitué par le Canada et les Etats-Unis d'Amérique en application d'un accord de 1935¹⁸¹ a rendu ce qui est indéniablement la décision internationale la plus importante en matière de pollution transfrontière dans l'affaire de la *Fonderie de Trail (Trail Smelter)*¹⁸². Il s'agissait en l'occurrence d'un cas de pollution transfrontière due aux fumées de dioxyde de

¹⁷⁶ Texte original français de la sentence arbitrale dans : *Revue générale de droit international public*, Paris, 62^e année, 1958, p. 79 et suiv.; et Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (numéro de vente : 63.V.3), p. 281 et suiv.; reproduit en partie dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 207 et suiv., doc. A/5409, par. 1055 à 1068; traduction partielle en anglais dans : *The American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 53, 1959, p. 156 et suiv.; et *International Law Reports*, 1957, Londres, 1961, vol. 24, p. 101 et suiv.

¹⁷⁷ Doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 111 à 124.

¹⁷⁸ Par. 6 (troisième alinéa) de la sentence (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 303). Cette opinion est invoquée, entre autres, dans le commentaire (al. a) de l'article X des Règles d'Helsinki (ILA, *op. cit.* [*supra* n. 30, a, ii], p. 497).

¹⁷⁹ Par. 13 (premier alinéa) de la sentence (Nations Unies, *Recueil...*, p. 308).

¹⁸⁰ Par. 23 (cinquième et sixième alinéas) de la sentence (*ibid.*, p. 316).

¹⁸¹ Accord du 15 avril 1935 visant le règlement définitif des difficultés provoquées par des réclamations relatives aux dégâts causés dans l'Etat de Washington par les fumées provenant de la fonderie de la Consolidated Mining and Smelting Company, à Trail, Colombie britannique (SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXII, p. 73).

¹⁸² Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III (numéro de vente : 1949.V.2), p. 1905 et suiv. [en anglais]; extraits dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 205 et suiv., doc. A/5409, par. 1049 à 1054. Voir aussi l'analyse du Rapporteur spécial dans son deuxième rapport, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 125 à 128.

soufre émises par une fonderie de zinc et de plomb appartenant à une société privée et située dans la localité de Trail (Colombie britannique), au Canada, à une dizaine de kilomètres de la frontière des Etats-Unis. Poussées par les vents dominants jusque dans l'Etat de Washington, aux Etats-Unis, ces fumées avaient provoqué des dommages à des cultures et des forêts appartenant elles aussi à des particuliers. L'Accord conclu par le Canada et les Etats-Unis prévoyait notamment, à l'article IV, que le tribunal appliquerait

la législation et la jurisprudence suivies dans des cas analogues aux Etats-Unis d'Amérique ainsi que les prescriptions du droit international et la jurisprudence internationale. [...]

Dans sa deuxième sentence, rendue le 11 mars 1941, le tribunal a énoncé le principe qui vaut à l'arbitrage d'être le plus fréquemment cité :

[...] selon les principes du droit international comme selon le droit des Etats-Unis, aucun Etat n'a le droit d'utiliser ni de permettre que son territoire soit utilisé d'une façon telle que des émissions de fumées puissent causer des dommages sur le territoire ou au territoire d'un autre Etat ou aux biens ou aux personnes qui s'y trouvent, quand il s'agit d'un cas grave et que l'existence des dommages a été établie de façon claire et convaincante¹⁸³.

Le tribunal a déclaré ensuite

que le Dominion du Canada est responsable en droit international du fait de la fonderie de Trail. Indépendamment des engagements qu'il a pris dans l'Accord, le Gouvernement du Dominion du Canada a donc le devoir de veiller à ce que la fonderie se conforme à l'obligation imposée au Dominion par le droit international, telle qu'elle est définie dans la présente sentence¹⁸⁴.

Cet énoncé, qui peut être considéré comme l'application du principe *sic utere tuo* et comme l'un des fondements du principe 21 de la Déclaration de Stockholm (v. *supra* par. 55) est applicable par analogie à la pollution des cours d'eau internationaux : dans l'un et l'autre cas, en effet, un « courant » d'air ou d'eau transporte des polluants d'un Etat dans un autre. On notera que la règle énoncée par le tribunal, telle qu'elle est formulée, ne prévoit pas d'exception pour les dommages qui pourraient être causés par une « utilisation équitable » des ressources en air partagées. Si le tribunal a cherché à réaliser un équilibre entre les intérêts de l'industrie et ceux du secteur agricole, il s'est autant que possible efforcé de trouver une solution

qui permettrait à la fonderie de Trail de poursuivre ses opérations, mais avec les restrictions et limitations propres à *prévenir**, dans toute la mesure possible, *tous** nouveaux *dégâts aux Etats-Unis**, et qui ouvrirait un droit à réparation au cas où, malgré ces restrictions et limitations, des dégâts étaient causés dans l'avenir aux Etats-Unis¹⁸⁵.

Le tribunal a spécifié que la fonderie devrait s'abstenir de causer, dans l'Etat de Washington, des dommages de nature à faire l'objet de demande en réparation de la part de particuliers devant les tribunaux des Etats-Unis¹⁸⁶. Ainsi, la solution à laquelle le tribunal a abouti insistait sur la nécessité de prévenir le préjudice, mais tout en prévoyant l'indemnisation de tout dommage matériel subi du fait du fonctionnement de la fonderie.

86. Il convient de mentionner un dernier arbitrage où les parties en cause étaient aussi le Canada et les Etats-Unis. En 1965, les deux pays avaient conclu un compromis relatif à la création d'un tribunal arbitral international

chargé de régler la question des réclamations formulées par les Etats-Unis à propos du *Barrage de Gut*¹⁸⁷. Le Tribunal des réclamations pour le lac Ontario, établi en application de l'accord, a été saisi, pour le compte de citoyens des Etats-Unis, de « 230 demandes d'indemnisation du chef de dommages causés, par des inondations et par l'érosion, à des biens situés aux Etats-Unis, dommages qui seraient dus à un barrage canadien [le barrage de Gut] construit sur le tronçon international du Saint-Laurent à cheval sur la frontière internationale »¹⁸⁸. L'affaire a été finalement réglée par les deux gouvernements à l'issue de négociations engagées à l'instigation du tribunal¹⁸⁹. Etant donné qu'il n'y avait pas pollution du cours d'eau international, l'affaire n'intéresse pas directement la présente étude. Elle est néanmoins significative en ce que le Gouvernement du Canada « a en principe admis qu'il était tenu d'indemniser les citoyens des Etats-Unis des dommages subis, à condition que lesdits dommages soient imputables à la construction ou au fonctionnement du barrage de Gut »¹⁹⁰. L'affaire peut donc être considérée comme un exemple de pratique étatique, où l'« Etat d'origine », en l'occurrence le Canada, reconnaît l'obligation d'indemniser le préjudice transfrontière qui résulte de son utilisation d'un cours d'eau international.

87. Les décisions évoquées ci-dessus portent sur des affaires extrêmement diverses. Elles présentent de l'intérêt dans la mesure où elles prouvent que des cours internationales, des tribunaux arbitraux et des Etats souscrivent au principe de l'utilisation inoffensive du territoire. On peut dire en général qu'une acceptation analogue de ce principe se retrouve dans les échanges diplomatiques ayant trait à des situations concrètes où des divergences existent quant à l'utilisation de cours d'eau internationaux. Cette affirmation vaut notamment pour les affaires mentionnées dans le deuxième rapport et portant sur l'Indus, le Karnafuli et le Gange¹⁹¹, ainsi que sur des cours d'eau internationaux communs à l'Autriche et à la Bavière¹⁹², aux Etats-Unis et au Canada¹⁹³ et aux Etats-Unis et au Mexique¹⁹⁴. D'autres études aboutissent à des conclusions analogues¹⁹⁵. Une affaire récente qui concerne directement la présente étude est le projet de construction, au Canada, d'une centrale sur le Poplar, en

¹⁸⁷ *United States Treaties and Other International Agreements, 1966*, vol. 17-2, n° 6114. Les instruments de ratification ont été échangés à Washington, le 11 octobre 1966. Le rapport de l'agent des Etats-Unis d'Amérique devant le Tribunal des réclamations du lac Ontario est reproduit dans *International Legal Materials*, Washington (D. C.), vol. 8, 1969, p. 118. Voir l'analyse de Handl, « State liability for accidental transnational environmental damage by private persons », *American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 74, 1980, p. 527; et de J. Schneider, *World Public Order of the Environment : Towards an International Ecological Law and Organization*. University of Toronto Press, 1979, p. 165 et 166.

¹⁸⁸ *International Legal Materials*, vol. 8, 1969, p. 118.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 140. L'accord prévoyait que le Canada verserait 350 000 dollars aux Etats-Unis à titre de règlement définitif de toutes les réclamations (*ibid.*).

¹⁹⁰ Extrait de la lettre adressée le 10 novembre 1952 au Secrétaire d'Etat des Etats-Unis par l'ambassade du Canada à Washington (*ibid.*, p. 139).

¹⁹¹ Doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, b), par. 88 et 89.

¹⁹² *Ibid.*, par. 90.

¹⁹³ *Ibid.*, note 114.

¹⁹⁴ *Ibid.*, par. 79 à 87.

¹⁹⁵ On trouvera de nombreux exemples de la pratique des Etats, groupés par région, dans Lammers, *op. cit.* (*supra* n. 78), p. 166 et suiv.

¹⁸³ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1965.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 1965 et 1966.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 1939.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 1966.

amont des Etats-Unis (*Poplar River Project*)¹⁹⁶. Craignant que la centrale ne cause une importante pollution transfrontière des eaux, les deux gouvernements ont saisi de la question la Commission mixte internationale, créée en vertu du Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes¹⁹⁷. La Commission a institué en 1977 l'International Poplar River Water Quality Board, qui lui a soumis son rapport en 1979¹⁹⁸. « Sa principale conclusion était que le fonctionnement de l'usine et de la citerne de refroidissement annexe pourrait augmenter les taux de boron et de matières solides dissoutes dans le fleuve en aval de l'usine et, en l'absence de mesures correctives, diminuer éventuellement le rendement des cultures dans les parties orientales du bassin du Poplar irriguées par ces eaux¹⁹⁹. » Au cours d'une réunion ultérieure, le Canada a indiqué que des mesures seraient prises pour régler les problèmes prévisibles que devaient poser le boron et les matières solides dissoutes. Il a réitéré les assurances selon lesquelles il serait pleinement tenu compte des préoccupations des Etats-Unis et le projet serait exécuté, à tous les stades, en pleine conformité des obligations internationales du Canada²⁰⁰. Dans leur réponse, les Etats-Unis se sont déclarés heureux de constater que les mesures correctives mises au point semblaient, pour l'essentiel, répondre aux préoccupations exprimées dans le rapport de l'Office de la qualité de l'eau au sujet du boron et des matières solides dissoutes ainsi qu'aux autres questions soulevées à propos de la qualité de l'eau²⁰¹. Les résultats obtenus à l'issue des échanges de vues entre les deux parties ont été résumés dans les termes suivants :

[...] Considérant que la conception du projet et les mesures correctives prévues répondent désormais aux craintes que l'on peut avoir, dans l'état actuel des choses, quant à la qualité future des eaux internationales, les deux parties ont souligné qu'il fallait mettre en place un système complet et efficace de contrôle de la qualité de l'air, des eaux souterraines et des eaux de surface avant la date prévue de mise en route de la première unité. Le Canada [...] a assuré les Etats-Unis qu'un système total de contrôle pouvait être mis en place et le serait effectivement avant le début des opérations. [...]

Les deux gouvernements ont discuté des effets négatifs que pourrait avoir le projet du Poplar sur l'habitat biologique dans la partie orientale du fleuve. [...] Ils sont convenus d'étudier activement les solutions de rechange qui s'offrent pour protéger les ressources halieutiques, la flore et la faune²⁰².

La solution apportée à ce problème reflète la volonté bien arrêtée des deux gouvernements de parvenir à une solution qui permette d'éviter des dommages appréciables par pollution pour l'Etat riverain d'aval.

6. CONCLUSION

88. L'aperçu donné ci-dessus de la pratique des Etats montre que la pollution des cours d'eau internationaux

¹⁹⁶ *Digest of the United States Practice in International Law, 1978*, Washington (D. C.), U.S. Government Printing Office, 1980, p. 1116 à 1121; *Digest... 1979, 1983*, p. 1103 à 1111. Voir aussi Lammers, *op. cit.*, p. 265.

¹⁹⁷ Concernant la Commission internationale et sa pratique, voir L. M. Bloomfield et G. F. Fitzgerald, *Boundary Waters Problems of Canada and the United States (The International Joint Commission 1912-1958)*, Toronto, Carswell, 1958.

¹⁹⁸ Voir *Digest... 1979*, p. 1104, contenant aussi de larges extraits de ce rapport (p. 1108 et suiv.).

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 1104.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 1104 et 1105.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 1105.

²⁰² *Ibid.*, Département d'Etat, communiqué de presse n° 191 du 8 août 1979.

est un sujet de préoccupation de longue date. A l'aggravation de la pollution, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, ont répondu les efforts faits par les Etats pour la maîtriser. La prise de conscience par le monde moderne de la relation étroite qui existe entre la nature et l'homme a conduit les Etats à mieux comprendre la nécessité de plus en plus pressante de sauvegarder le milieu naturel et de le protéger contre les effets nuisibles de la civilisation. Le Rapporteur spécial a tenté de tenir compte de ces considérations dans les projets d'articles qu'il soumet à l'examen de la Commission dans la section suivante.

C. — Articles proposés

89. Dans cette dernière section de son quatrième rapport, le Rapporteur spécial soumet à l'examen de la Commission les trois projets d'articles suivants²⁰³ sur la question de la protection de l'environnement, de la pollution et des problèmes connexes : article 16 [17] (Pollution des [systèmes de] cours d'eau internationaux); article 17 [18] (Protection de l'environnement des [systèmes de] cours d'eau internationaux) et article 18 [19] (Situations d'urgence dues à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement). Après avoir défini le terme « pollution », l'article 16 énonce l'obligation fondamentale des Etats du cours d'eau en ce qui concerne la pollution des [systèmes de] cours d'eau internationaux. Conformément aux conceptions modernes indiquées dans la section précédente, l'article 16 enjoint aux Etats du cours d'eau intéressés de se consulter, à la demande de l'un de ces Etats, pour établir les listes de ce qui doit faire l'objet d'une réglementation spéciale. L'article 17 impose aux Etats des cours d'eau internationaux l'obligation positive de protéger l'environnement des [systèmes de] cours d'eau et de prendre les mesures nécessaires pour protéger le milieu marin des dommages que lui cause la pollution. Enfin, l'article 18 exige que les Etats du cours d'eau s'avertissent mutuellement sans délai des situations d'urgence affectant les [systèmes de] cours d'eau internationaux et prennent immédiatement des mesures pour mettre fin à la situation et atténuer les dommages qu'elle cause. Le Rapporteur propose que ces dispositions sur la pollution et la protection de l'environnement fassent l'objet d'un chapitre séparé ou une partie distincte du projet d'articles, comme suit :

CINQUIÈME PARTIE

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, POLLUTION ET QUESTIONS CONNEXES

Article 16 [17]. — Pollution des [systèmes de] cours d'eau internationaux

1. Aux fins des présents articles, le terme « pollution » désigne toute modification physique, chimique ou biologique de la composition ou de la qualité des eaux d'un [système de] cours d'eau international résultant directement ou indirectement d'un comportement humain et produisant des conséquences préjudiciables à la santé ou à la sécurité de l'homme, à l'utilisation des eaux à des fins bénéfiques

²⁰³ Concernant la numérotation des projets d'articles, voir *supra* note 10.

quelles qu'elles soient ou à la conservation ou la protection de l'environnement.

2. Les Etats du cours d'eau ne causent ni ne permettent la pollution d'un [système de] cours d'eau international d'une manière ou dans une mesure susceptible de causer un dommage appréciable aux autres Etats du cours d'eau ou à l'écologie de ce [système de] cours d'eau international.

3. A la demande de tout Etat du cours d'eau, les Etats du cours d'eau intéressés se consultent en vue d'établir et d'approuver des listes de substances ou d'espèces dont l'introduction dans les eaux du [système de] cours d'eau international devrait être, selon le cas, interdite, limitée, étudiée ou contrôlée.

Commentaires

1) Le *paragraphe 1* définit le terme « pollution ». L'article 22 proposé par M. Evensen dans son premier rapport²⁰⁴ et le *paragraphe 1* de l'article 10 proposé par M. Schwebel dans son troisième rapport offraient déjà des définitions de ce terme²⁰⁵. Parmi les nombreuses tentatives faites pour définir ce terme, on peut citer, par exemple : l'article I^{er} de la Résolution d'Athènes adoptée en 1979 par l'Institut de droit international (v. *supra* par. 68); l'article IX des Règles d'Helsinki (v. *supra* par. 69); le troisième alinéa du titre A des Principes de l'OCDE relatifs à la pollution transfrontière²⁰⁶; le *paragraphe 4* de l'article I^{er} de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer; l'article I^{er} de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance; le *paragraphe c* de l'article I^{er} du projet de convention européenne de 1969 relative à la protection des eaux douces contre la pollution; et le *paragraphe d* de l'article I^{er} du projet de convention européenne de 1974 pour la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution (v. *supra* par. 54).

2) Il convient d'observer que la définition proposée au *paragraphe 1* ne précise pas ce qui produit la modification dans la composition ou la qualité des eaux. Bien entendu, d'autres approches sont possibles. La définition de M. Schwebel, par exemple, mentionne « toute introduction par l'homme, que ce soit directement ou indirectement, de substances, d'espèces ou d'énergie ». Par contre, elle n'indique pas quels sont les types de « modification » de l'eau dont il s'agit. Le Rapporteur spécial estime que l'indication des types de modification envisagés couvre la manière dont est produite la pollution. Néanmoins, on pourrait aisément indiquer dans la définition, si la Commission le souhaite, les moyens par lesquels la pollution est produite²⁰⁷. Il est à noter, en tout cas, que la définition proposée engloberait la pollution thermique.

²⁰⁴ Doc. A/CN.4/367 (v. *supra* n. 3, a), par. 166.

²⁰⁵ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 4, c), par. 312; voir l'examen portant sur la signification du terme « pollution », par. 313 à 322.

²⁰⁶ Voir *supra* note 43.

²⁰⁷ P. ex. une disposition mentionnant les causes de la pollution pourrait être formulée comme suit :

« Aux fins des présents articles, le terme « pollution » désigne toute modification physique, chimique ou biologique de la composition ou de la qualité des eaux d'un [système de] cours d'eau international résultant de l'introduction, par l'homme, directement ou indirectement, de substances, d'espèces ou d'énergie et produisant des conséquences préjudiciables à la santé ou à la sécurité humaine, à l'utilisation des eaux à des fins bénéfiques quelles qu'elles soient ou à la conservation ou la protection de l'environnement. »

En effet, la chaleur est souvent un dérivé important de nombreux processus de production d'énergie, par exemple dans les aciéries et les centrales nucléaires. Enfin, cette définition inclurait aussi le problème de plus en plus grave de la pollution des cours d'eau par les « pluies acides », c'est-à-dire le dépôt de substances toxiques venant de l'atmosphère²⁰⁸.

3) Le *paragraphe 2* énonce l'obligation fondamentale des Etats du cours d'eau de ne pas causer par la pollution de dommages appréciables à d'autres Etats du cours d'eau ou à l'écologie du [système de] cours d'eau international. La disposition équivalente du projet de M. Schwebel (art. 10, par. 3) contient la restriction suivante :

[...] aucun Etat membre du système n'a l'obligation de réduire la pollution émanant d'un autre Etat membre du système pour éviter qu'une telle pollution ne cause un préjudice appréciable à un Etat tiers, si ce n'est de concert, sur une base équitable, avec les autres Etats membres du système.

Le Rapporteur estime que le libellé du *paragraphe 2* rend cette restriction inutile, puisque la pollution qui n'est ni « causée » ni « permise » par un Etat du cours d'eau ne tombe pas sous le coup de cet article. Donc, selon ce *paragraphe*, un Etat du cours d'eau ne serait pas responsable des effets nocifs d'une pollution dont on pourrait démontrer qu'elle provient d'un autre Etat du cours d'eau. Bien entendu, ce *paragraphe* n'empêcherait pas les Etats du cours d'eau d'agir de concert pour empêcher ou réduire cette pollution, et ce serait peut-être même souvent le moyen le plus efficace d'en éliminer les effets nocifs. On pourrait considérer ce genre d'action concertée comme relevant de l'obligation de participation équitable prévue au *paragraphe 2* de l'article 6.

4) La règle énoncée au *paragraphe 2* n'interdit pas toute pollution d'un [système de] cours d'eau international, si minimes qu'en soient la quantité ou les effets. En fait, on peut difficilement dire que le droit international contemporain proscribit la pollution d'un cours d'eau international en tant que telle²⁰⁹. C'est plutôt lorsque la pollution cause un dommage appréciable à un autre Etat du cours d'eau

²⁰⁸ Voir l'exposé détaillé du problème des pluies acides en tant que source de pollution des eaux, dans Sette-Camara, *loc. cit.* (*supra* n. 76), p. 181 à 187, ainsi que la description assez alarmante de la découverte d'éléments toxiques (biphényles polychlorés [BPC]) dans les échantillons de poissons prélevés dans un lac de l'île Royale — site protégé sans automobiles ni usines, situé du côté américain du lac Supérieur, juste au sud des eaux canadiennes —, dans Cobb, « The Great Lakes' troubled waters », *National Geographic*, Washington (D. C.), juillet 1987, p. 2, 24 et 25. La conclusion des chercheurs est que ces substances toxiques « étaient arrivées dans l'atmosphère et avaient été entraînées par des précipitations » (*ibid.*, p. 24). Les Etats-Unis d'Amérique et le Canada sont convenus récemment d'amender l'Accord du 22 novembre 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs pour en étendre la portée aux substances toxiques atmosphériques; voir l'accord du 16 octobre 1983 relatif à la réduction des quantités de phosphore, amendé par le Protocole du 18 novembre 1987 — ces deux textes ayant été unifiés en janvier 1988 par la Commission mixte internationale Etats-Unis-Canada. Voir aussi *International Environment Reporter*, Washington (D. C.), 9 décembre 1987, p. 647 et 648. Voir également l'article 212 de la Convention des Nations Unies de 1982, sur le droit de la mer, intitulé « Pollution d'origine atmosphérique ou transatmosphérique », et l'article 222 intitulé « Mise en application de la réglementation relative à la pollution d'origine atmosphérique ou transatmosphérique ».

²⁰⁹ Voir p. ex. Sette-Camara, *loc. cit.* (*supra* n. 76), p. 160 et 163, et le commentaire (al. c) de l'article X des Règles d'Helsinki soulignant que « la pollution peut être un effet secondaire d'une utilisation, à tous autres égards bénéfique, des eaux d'un bassin de drainage international » (ILA, *op. cit.* [*supra* n. 30, a, ii], p. 500). Voir aussi les auteurs cités dans la note suivante.

qu'elle devient illicite au plan international²¹⁰. Le paragraphe 2 enjoint donc aux Etats du cours d'eau de ne pas causer de « dommage appréciable aux autres Etats du cours d'eau ou à l'écologie de ce cours d'eau [système de cours d'eau] international » en le polluant. L'expression « dommage appréciable » est utilisée dans le même sens qu'à l'article 8 [9] dont est saisi le Comité de rédaction. Elle a fait l'objet d'exposés détaillés dans des rapports précédents²¹¹, aussi le Rapporteur spécial ne s'y arrêtera-t-il pas. Il se bornera à dire ici que cette expression pose une norme factuelle dont le respect peut faire l'objet d'une décision objective. Le dommage « appréciable » au sens où l'expression est utilisée dans le présent projet d'articles est donc un dommage qui présente une certaine importance, c'est-à-dire qui n'est ni minime ni insignifiant, mais qui n'est pas « substantiel »²¹². Le terme

²¹⁰ De nombreux auteurs soutiennent que, pour devenir illicite au plan international, la pollution d'un cours d'eau international doit avoir, sur un autre Etat du cours d'eau ou dans cet Etat, des effets préjudiciables qui ne soient pas simplement minimes ou insignifiants. On a déjà vu que, dans les accords internationaux, l'attitude des Etats à l'égard de la pollution est passée de l'interdiction complète à une réglementation basée sur les types de polluants et les utilisations. Certains commentateurs fondent la condition du « dommage » sur la maxime *sic utere tuo ut alienum non laedas*, p. ex. Sette-Camara, *loc. cit.*, p. 131 et 173. Certains s'appuient aussi sur les principes du bon voisinage, voir p. ex. E. Jiménez de Arechaga, « International legal rules governing use of waters from international watercourses », *Inter-American Law Review*, New Orleans (La.), vol. 2, 1960, p. 332 (« l'une des exigences du principe du bon voisinage est de passer sur les inconvénients mineurs et insignifiants »); et la thèse de l'Espagne dans l'affaire du *Lac Lanoux* (*infra*). Voir plus généralement Lester, *loc. cit.* (*supra* n. 167), p. 112, et Sette-Camara, *loc. cit.*, p. 153 et 154.

La sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux* confirme que le dommage causé à l'Etat demandeur doit être tant soit peu tangible. Cette sentence donne à entendre, par ailleurs, que, pour engager la responsabilité, un autre Etat du cours d'eau doit avoir subi un effet nocif préjudiciable. Le tribunal a reconnu, par exemple, tout en le déclarant inapplicable en l'espèce, qu'« il existe un principe interdisant à l'Etat d'amont d'altérer les eaux d'un fleuve dans des conditions de nature à nuire gravement à l'Etat d'aval » [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 308, par. 13 (premier alinéa) de la sentence]. Voir aussi la thèse de l'Espagne, citée avec approbation par le tribunal arbitral :

« [...] « Un Etat a le droit d'utiliser unilatéralement la part d'un fleuve qui le traverse dans la limite où cette utilisation est de nature à ne provoquer sur le territoire d'un autre Etat qu'un préjudice restreint, une incommodité minime, qui entre dans le cadre de celles qu'implique le bon voisinage. » » [*Ibid.*, p. 304, par. 7 de la sentence (troisième alinéa).]

²¹¹ Voir notamment le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 4, c), par. 130 à 141. Voir aussi la définition de l'expression « de façon sensible » dans le commentaire du paragraphe 2 de l'article 4 adopté provisoirement par la Commission en 1987 (*supra* n. 5).

²¹² Le terme « substantiel » (*substantial*) est employé ici au sens de « d'une dimension ou d'un montant considérable » (*Webster's New Twentieth Century Dictionary of the English Language Unabridged*, 2^e éd., 1979, p. 1817). Le terme « substantiel » a, il est vrai, des sens très divers, et certains auteurs l'utilisent dans le sens où l'on emploie ici le terme « appréciable » ou dans un sens très proche. P. ex. Lammers emploie « substantiel » « au sens de non minime ni insignifiant », *op. cit.* (*supra* n. 78), p. 381. Or, c'est précisément cette diversité de sens qui rend le terme « substantiel » ambigu, et donc indésirable.

On trouve un autre exemple de l'utilisation de ce terme dans l'article X des Règles d'Helsinki qui fait appel au critère de dommage important [*substantial injury*]. Selon le commentaire (al. c) de cet article :

« Les dommages ne sont pas tous importants. De façon générale, un dommage est considéré comme « important » s'il entrave considérablement ou empêche l'utilisation raisonnable de l'eau. » (ILA, *op. cit.* [*supra* n. 30, a, ii], p. 500.)

Les Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international utilisent également le critère du « dommage important » à l'article 1^{er} (v. *supra* par. 72).

« dommage » (*harm*) est utilisé au sens factuel. Il doit y avoir une atteinte réelle à l'utilisation, une atteinte à la santé ou aux biens ou un effet nocif sur l'écologie du cours d'eau.

5) Dans le cas particulier de la pollution, le préjudice à éviter peut revêtir, par exemple, la forme d'effets nocifs sur la santé résultant de l'utilisation de l'eau, d'entrave à l'utilisation équitable et raisonnable du cours d'eau international par d'autres Etats du cours d'eau²¹³, d'autres effets nuisibles indépendants de l'utilisation du cours d'eau international, ou d'une dégradation de l'écologie du [système de] cours d'eau international. L'obligation comprend donc non seulement le dommage résultant de l'utilisation du cours d'eau par d'autres Etats du cours d'eau, mais aussi celui qui est sans rapport avec cette utilisation. Analysant le concept de « dommage important » employé dans l'article X des Règles d'Helsinki, le commentaire (al. c) de cet article donne l'explication suivante, qui est pertinente ici :

[...] pour être « important » sur le territoire d'un Etat, un dommage ne doit pas nécessairement être lié à l'utilisation des eaux par ledit Etat. Par exemple, la pollution de l'eau peut causer un « dommage important » sur le territoire d'un autre Etat parce qu'elle transmet, par voie d'évaporation, des organismes pathogènes²¹⁴.

6) Le libellé du paragraphe 2 pourrait donner à penser qu'un Etat où la pollution prend sa source serait de ce fait même responsable de tout dommage appréciable causé par cette pollution. Telle n'est pas toutefois l'intention du Rapporteur spécial. Le paragraphe 2 énonce au contraire l'obligation de faire preuve de diligence due pour ne pas causer de dommage appréciable à d'autres Etats du cours d'eau ni à l'écologie du [système de] cours d'eau international²¹⁵. Comme l'explique Pierre Dupuy,

²¹³ Certains auteurs semblent être d'avis que seul ce genre d'effet entraînerait une responsabilité. Voir p. ex. le commentaire de l'article X des Règles d'Helsinki, cité dans la note précédente, et l'opinion de Sette-Camara :

« [...] il est indéniable qu'un certain type de pollution qui porte atteinte à l'utilisation équitable de l'eau est indispensable pour qu'une demande de réparation puisse être formulée à l'encontre de l'Etat pollueur. » (*Loc. cit.* [*supra* n. 76], p. 154.)

Le rapport entre l'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 16 et la règle de l'utilisation équitable exprimée dans l'article 6 est examiné ci-après.

²¹⁴ ILA, *op. cit.* (*supra* n. 30, a, ii), p. 500.

²¹⁵ La notion de « diligence due » a été définie dans l'affaire de l'*Alabama* [J. B. Moore, éd., *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Washington (D. C.), 1898, vol. I, p. 572 et 573, 610 et 611, 612 et 613, 654 et 655]. D'une manière générale, voir P. Dupuy, « La diligence due dans le droit international de la responsabilité », OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, Paris, 1977, p. 396. Concernant l'application de cette obligation dans le cas particulier de la pollution des cours d'eau internationaux, voir p. ex. Sette-Camara, *loc. cit.* (*supra* n. 76), p. 154; Lammers, *op. cit.* (*supra* n. 78), p. 348 à 356; et Lester, *loc. cit.* (*supra* n. 167), p. 114. Parmi les dispositions conventionnelles, l'obligation de faire preuve de diligence est énoncée p. ex. au paragraphe 2 de l'article 139 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer; en vertu de cette disposition, un Etat n'est pas responsable des dommages causés par une personne patronnée par lui s'il a « pris toutes les mesures nécessaires et appropriées pour assurer le respect effectif », comme le prévoient les autres dispositions de la Convention. Plus généralement, voir l'article 10 du projet de convention de Harvard sur la « Responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne et aux biens des étrangers » (*Supplement to The American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 23, 1929, p. 187). Voir aussi l'article IV de la Résolution d'Athènes (*supra* par. 68) et l'article 3 des Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international (*infra* note 220).

« la diligence due [...] est la diligence que l'on est en droit d'attendre d'un « bon gouvernement », c'est-à-dire d'un gouvernement respectueux de ses obligations internationales. [...] Elle apparaît à la fois comme la contrepartie de l'exercice exclusif des compétences territoriales et comme l'élément limitatif de la responsabilité internationale qui découle de sa méconnaissance²¹⁶. » Lammers a décrit l'application de cette obligation à la pollution des cours d'eau internationaux de la manière suivante :

Il est de la nature de l'obligation de vigilance ou de la diligence due qu'on ne peut considérer que l'Etat a failli à son obligation de combattre la pollution transfrontière des eaux que si les organes de cet Etat savaient ou auraient dû savoir qu'un certain comportement de leur part ou de la part de particuliers ou de sociétés causerait une pollution transfrontière des eaux inadmissible. [...] ²¹⁷.

7) Plusieurs éléments de cette obligation d'exercer la diligence due sont à noter. En premier lieu, comme on l'a déjà dit, la norme qui a été employée pour déterminer si un Etat s'est acquitté de son obligation de faire preuve de diligence due est le degré d'attention que l'on est en droit d'attendre d'un « bon gouvernement » ou d'un « Etat civilisé »²¹⁸. Un tel gouvernement ou Etat est censé posséder, « d'une manière permanente, un appareil juridique et matériel suffisant pour assurer normalement le respect de [ses] obligations internationales »²¹⁹. Cet Etat doit notamment avoir créé et doit maintenir un appareil administratif d'une capacité suffisante pour lui permettre de remplir ses obligations²²⁰.

D'aucuns ont proposé que les Etats soient tenus pour strictement responsables de la pollution transfrontière des eaux entraînant un dommage, ainsi lors de la Conférence sur les problèmes de la pollution des eaux en Europe, tenue sous les auspices de la CEE en 1961 :

« 57. Certains experts ont estimé que nombre des problèmes à l'étude pourraient être résolus si les Etats acceptaient, pour les dommages qu'entraîne la pollution des eaux, le principe de la responsabilité absolue ou objective qu'impose le droit international, d'autant que le principe de la responsabilité absolue ou objective pour les dommages qu'entraîne la pollution a déjà été incorporé dans la législation de plusieurs Etats. » [Nations Unies, *Conférence on water pollution problems in Europe* (Genève, 22 février-3 mars 1961 [numéro de vente : 61.II.mim.24], vol. III, *Documents submitted to the Conference*, cité dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 328, doc. A/5409, annexe II.D.]

²¹⁶ *Loc. cit.* (*supra* n. 215), p. 397 et 398.

²¹⁷ *Op. cit.* (*supra* n. 78), p. 349. Il n'est naturellement pas question d'attribuer les agissements de particuliers à l'Etat, ni d'invoquer une responsabilité « indirecte » ou « pour fait d'autrui ». Voir le quatrième rapport de M. Ago sur la responsabilité des Etats, *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 103 et suiv., doc. A/CN.4/264 et Add.1, par. 61 à 146, spécialement par. 72; et l'article II (Comportement de personnes n'agissant pas pour le compte de l'Etat) et son commentaire (par. 11), adoptés provisoirement par la Commission à sa vingt-septième session, *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 65 et 69, doc. A/10010/Rev.1. Ce dont il s'agit plutôt, c'est de la responsabilité directe de l'Etat pour un manquement à son obligation internationale d'exercer la diligence due afin d'empêcher ou de limiter les actes causant des dommages à un autre Etat.

²¹⁸ Dupuy, *loc. cit.*, p. 398, citant le rapport de M. Ago, doc. A/CN.4/264 et Add.1 (v. *supra* n. 217), par. 96.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 400. Voir aussi la sentence rendue par Max Huber dans l'affaire des *Biens britanniques au Maroc espagnol* [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (numéro de vente : 1949.V.1), p. 636; citée par Dupuy, *loc. cit.*, p. 399].

²²⁰ Ce principe est clairement exprimé dans les Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international :

« Article 3

« Pour donner effet aux [obligations de lutte contre la pollution énoncées aux] articles 1 et 2 ci-dessus, les Etats promulguent les lois et règlements nécessaires, adoptent des mesures administratives efficaces et suffisantes et établissent des procédures judiciaires pour l'application de ces lois et règlements. »

8) A supposer que l'infrastructure juridique et administrative indispensable existe, « il faut encore que les Etats mettent en œuvre l'appareil dont ils disposent avec une vigilance adaptée aux circonstances »²²¹. Le degré de vigilance ou d'attention voulu dépend à la fois des circonstances dans lesquelles le dommage par pollution est causé ou risque de l'être et des moyens dont dispose l'Etat pour exercer son contrôle sur son territoire. Par ailleurs, Dupuy estime que le comportement exigible d'un Etat doté de moyens économiques lui permettant d'accroître l'étendue de son contrôle ne peut être le même que celui d'un Etat dont la structure administrative est, faute de ressources matérielles, rudimentaire et peu efficace²²². Mais si la norme de vigilance peut varier selon le degré de développement d'un Etat, Dupuy souligne que les « règles minimales » en ce qui concerne les attributs d'un « bon gouvernement », définies ci-dessus, ne peuvent faire l'objet d'aucun tempérament. Elles constituent la norme au-dessous de laquelle la survie d'un Etat serait incompatible avec sa coexistence au sein de la communauté internationale²²³.

9) Le degré de vigilance requis dépend également des circonstances dans lesquelles la pollution s'est produite. C'est ainsi que le comportement qui est à l'origine d'un dommage causé par la pollution transfrontière doit, ainsi que le dommage lui-même, avoir été prévisible. Autrement dit, il faut démontrer que l'Etat du cours d'eau en question savait ou aurait dû savoir que certains comportements (soit les siens soit ceux de personnes ou d'entités dépendant de lui) entraîneraient une pollution qui causerait un dommage appréciable à un autre Etat du cours d'eau²²⁴. De plus, comme l'indique Lammers, « les Etats ont reconnu que, pour exercer toute la diligence due dans la lutte contre une pollution transfrontière inadmissible des eaux par des polluants [toxiques], il faut faire preuve de plus de vigilance, de précautions et d'efforts que s'il s'agit d'autres polluants moins nocifs », ce qui oblige les Etats à veiller à ce que ces polluants ne franchissent pas leurs frontières, même en faibles quantités, en raison du dommage qu'il causeraient certainement dans l'avenir du fait de leur persistance et de leur aptitude à s'accumuler dans la chaîne alimentaire²²⁵. Dupuy estime que le simple emploi de techniques dangereuses ou la simple présence d'industries dangereuses « impose aux Etats des devoirs nouveaux de vigilance, quel que soit, par ailleurs, le degré de leur développement général »²²⁶. De même, un Etat qui autoriserait de telles activités aurait le devoir de se montrer plus vigilant qu'il n'aurait normalement à le faire, en raison du risque, si faible soit-il, que cette

²²¹ Dupuy, *loc. cit.*, p. 401. L'article 3 des Règles de Montréal, cité dans la note précédente, exige notamment des Etats qu'ils « adoptent des mesures administratives et des procédures judiciaires efficaces* et suffisantes* pour l'application » des lois et règlements qu'ils doivent promulguer afin de s'acquitter de leurs obligations en matière de pollution des cours d'eau internationaux.

²²² *Loc. cit.*, p. 403, en se référant à l'opinion du juge *ad hoc* albanais dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 89. Lester, *loc. cit.* (*supra* n. 167), p. 113, invoque la norme de ce qui est raisonnable pour décider si un Etat a exercé un contrôle suffisant sur l'utilisation de ses cours d'eau.

²²³ Dupuy, *loc. cit.*, p. 403.

²²⁴ Voir à ce sujet Lammers, *op. cit.* (*supra* n. 78), p. 349.

²²⁵ *Ibid.*, p. 351.

²²⁶ Dupuy, *loc. cit.*, p. 404.

activité ne cause un dommage grave par pollution aux autres Etats du cours d'eau²²⁷.

10) L'obligation de diligence s'applique aussi au problème de la pollution préexistante — ou plus exactement aux activités déjà entreprises qui sont source de pollution — d'un cours d'eau international, qui cause un dommage transfrontière appréciable. La distinction établie dans certains instruments entre pollution existante et pollution nouvelle²²⁸ a suscité des critiques²²⁹, que le Rapporteur juge fondées, il ne l'a donc pas faite dans l'article proposé. La pratique conventionnelle actuelle tend, semble-t-il, à distinguer les différents types de polluants d'après leur nocivité et à réglementer leurs rejets en conséquence²³⁰. M. Schwebel fait ainsi observer que « la

²²⁷ Voir à ce propos le paragraphe 2 de l'article III de la Résolution d'Athènes (*supra* par. 68) et l'article 2 des Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international (*infra* n. 237). Plus généralement, voir Handl, « An international legal perspective on the conduct of abnormally dangerous activities in frontier areas : The case of nuclear power plant siting », *Ecology Law Quarterly*, Berkeley (Cal.), vol. 7, 1978, p. 1. La question de la responsabilité de l'Etat d'origine du fait du dommage causé par de telles substances ou techniques, alors qu'il s'est acquitté de son obligation de diligence, est examinée dans le contexte du sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables résultant d'actes qui ne sont pas interdits par le droit international.

²²⁸ Voir p. ex. l'Accord de 1958 entre la Tchécoslovaquie et la Pologne relatif à l'hydroéconomie des eaux frontières, art. 3; la Convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures, art. 2, 3 et 7; les Règles d'Helsinki, art. X, par. 1 (*supra* par. 69); les Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international, art. 1^{er} (*supra* par. 72); la Résolution d'Athènes, art. III, par. 1 (*supra* par. 68).

²²⁹ P. ex. Sette-Camara, *loc. cit.* (*supra* n. 76), p. 154 à 156, qui fait observer que :

« [...] Il n'y a pas de raisons de distinguer les formes anciennes de pollution des formes nouvelles pour déterminer la responsabilité. Il n'existe pas de droit acquis de polluer les eaux. [...] Un Etat lésé peut, à tout moment, demander que la pollution soit ramenée à des niveaux tolérables, qu'il s'agisse d'un fait nouveau ou d'une situation existante. » (P. 154.)

Un Etat du cours d'eau ne serait donc pas obligé de tolérer des niveaux de pollution « existante » qui lui causeraient un dommage appréciable s'il n'existe ni accord à cet effet ni circonstance excluant l'illégalité, ni d'autre moyen de défense applicable. De même, M. Evensen déclare dans son premier rapport :

« [...] une telle distinction entre les anciennes et les nouvelles sources de pollution n'est pas acceptable. La pollution d'un système de cours d'eau international ne saurait être permise, que la source de pollution soit déjà ancienne ou qu'elle soit nouvelle [...]. » (Doc. A/CN.4/367 [v. *supra* n. 3, a], par. 171.)

Par ailleurs, dans son troisième rapport, M. Schwebel souligne que, dans l'hypothèse de la préexistence des règles de droit international, « il semble qu'il ne soit possible de distinguer dans le temps entre pollution existante et pollution nouvelle que si les Etats d'un même système conviennent, par voie d'accord, d'une « date de référence ». [...] [et] le temps que soient identifiés le dommage ou le risque, on peut déjà affirmer qu'il s'agit d'une pollution « existante », à laquelle s'appliquent des obligations moins strictes (doc. A/CN.4/348 [v. *supra* n. 4, c], par. 267; voir aussi par. 270). Cf. l'intervention de M. N. Ouchakov, à la session d'Athènes de l'Institut de droit international, citée *infra* note 231.

²³⁰ La conclusion de M. Schwebel dans son troisième rapport est que « la plupart des traités en la matière ne distinguent pas entre pollution existante et nouvelle — ou entre pollution passée et future » (doc. A/CN.4/348, par. 268).

Par contre, plusieurs accords de cours d'eau conclus récemment au sujet de différents polluants établissent « des listes » de contaminants qui sont soumis à une réglementation plus ou moins stricte. Voir p. ex. le projet de convention européenne de 1974 pour la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution (*supra* note 122); la Convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique; et l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, dont l'annexe I définit les objectifs en matière de qualité de l'eau par rapport à des polluants déterminés.

subdivision en deux listes est devenue courante : « liste noire » des polluants les plus dangereux ou toxiques, « liste grise » de ceux qui le sont moins mais qui méritent d'être surveillés et réduits », et que, vu cette façon moderne d'aborder la lutte contre la pollution de l'eau, « la distinction entre pollution nouvelle et pollution préexistante est éphémère, sinon sans objet et pose aux responsables de l'élaboration ou de l'application des mesures antipollution des problèmes insolubles. Sur le plan technique, il importe bien plus de distinguer les degrés ou gravités de la menace »²³¹.

11) Le système de la « liste » est toutefois inapproprié dans un instrument de caractère général tel que le présent projet d'articles. En outre, bien que du point de vue conceptuel on ne puisse guère envisager de traiter différemment la pollution « nouvelle » et la pollution « préexistante », il faut bien constater que les Etats ont fait preuve d'une tendance peut-être compréhensible²³² à s'accorder mutuellement des délais raisonnables pour être en mesure de s'acquitter de leurs obligations en matière de pollution des cours d'eau internationaux. Lammers conclut sur la base d'une étude de la pratique des Etats²³³ que :

[...] tant que les Etats d'origine prennent les mesures nécessaires pour réduire les situations existantes de pollution transfrontière des eaux causant un dommage substantiel, les Etats victimes semblent peu enclins à invoquer la responsabilité internationale de ces Etats pour exiger soit la cessation effective immédiate de ce qui cause le dommage substantiel, soit une compensation pour le dommage subi, soit les deux. [...] ²³⁴

Ils ne feraient sans doute pas preuve de la même tolérance si le dommage dû à la pollution était très grave ou si l'Etat d'origine ne « prenait pas les mesures nécessaires », c'est-à-dire ne faisait pas diligence pour être en mesure de s'acquitter de ses obligations, par exemple s'il ne manifestait pas l'intention de faire tout son possible pour remédier à la situation.

12) L'autre question importante que la Commission doit examiner au sujet du paragraphe 2 de l'article proposé est la relation qui existe entre l'obligation énoncée dans cette disposition et la règle de l'utilisation équitable énoncée à

²³¹ Troisième rapport, doc. A/CN.4/348, par. 270. M. N. Ouchakov avait exprimé, pour l'essentiel, la même opinion, lors de la session de l'Institut de droit international, tenue à Athènes en 1979. Après avoir regretté « le manque de précision de l'article 2 », proposé par le rapporteur J. J. A. Salmon, il a déclaré :

« [...] En particulier, ce que recouvre l'expression « nouvelles formes de pollution n'apparaît pas clairement. Par ailleurs, il est très vague de parler de l'« augmentation du degré de pollution existant » ou encore de prévoir l'obligation de « réduire, dans les meilleurs délais, la pollution existante ». [...] » (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1979, t. II, p. 122, compte rendu analytique de la 5^e séance plénière, tenue le 6 septembre 1979.)

²³² La tendance des Etats affectés par la pollution transfrontière des eaux à accepter une « certaine période d'adaptation » s'explique, selon Lammers, par le fait que « nombre de ces Etats ne sont pas seulement des Etats victimes » (*op. cit.* [*supra* n. 78], p. 349). De plus, « il est beaucoup plus difficile de réduire une pollution existante que d'éviter une pollution nouvelle. Il faut du temps pour rattraper les retards considérables qui se sont accumulés depuis plusieurs décennies dans la construction d'usines de purification de l'eau » (*ibid.*, p. 192).

²³³ Lammers mentionne en particulier : les efforts faits pour réduire la pollution du Rhin; l'approche souple adoptée par la CEE en matière de lutte contre la pollution des eaux dans la Déclaration de principe de 1980 sur la prévention de la pollution des eaux, y compris la pollution transfrontière, et sur la lutte contre cette pollution; et la position analogue adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'eau, tenue à Mar del Plata en 1977 (*op. cit.*, p. 192, 257, 258 et 329).

²³⁴ *Ibid.*, p. 349.

l'article 6. Le Rapporteur spécial a étudié dans son deuxième rapport²³⁵ la relation qui existe entre le principe général qui interdit de causer « un dommage appréciable » (également appelé principe « de l'utilisation inoffensive du territoire ») et la règle de l'utilisation équitable à propos du projet d'article 9, qui consacre le premier principe et dont le Comité de rédaction est actuellement saisi. Bien que la Commission n'ait pas encore décidé si elle subordonnerait ou non le principe général énoncé à l'article 9 à l'obligation de l'utilisation équitable imposée par l'article 6, le Rapporteur spécial estime devoir formuler ici plusieurs remarques au sujet de la relation qui existe entre l'article 6 et l'article 16.

13) Premièrement, si l'on voit dans l'obligation énoncée au paragraphe 2 une application spécifique du principe visé dans le projet d'article 9, il y a de fortes raisons pour que l'on traite les effets de la pollution différemment des autres types de dommage. Comme on l'a déjà vu, on reconnaît généralement la nécessité de protéger l'environnement, afin de permettre un développement durable et de préserver la Terre au profit des générations futures²³⁶. Vues sous cet angle, les utilisations des eaux qui, du fait de la pollution, causent un dommage appréciable aux autres Etats d'un cours d'eau et à l'environnement peuvent fort bien être considérées comme étant en soi non équitables et non raisonnables. Cela est surtout vrai pour les dommages résultant de polluants toxiques et persistants, en raison des effets graves et durables produits par ces substances. On a vu que deux des textes récemment élaborés par de grandes organisations non gouvernementales internationales ont opté pour la seconde thèse²³⁷. La résolution que l'Institut de droit international a adoptée à sa session d'Athènes en 1979 va plus loin en ne prévoyant pas d'exception, fondée sur l'utilisation équitable, à l'obligation de ne pas causer ni autoriser une quelconque forme de pollution des eaux (v. *supra* par. 68). Le Rapporteur spécial est d'avis que la Commission doit, de même, montrer qu'elle reconnaît l'importance de la prévention de la pollution et de la protection de l'environnement en adoptant une règle interdisant de causer un dommage appréciable du fait de la pollution, qui ne serait pas tempérée par le principe de l'utilisation équitable et raisonnable. Cette règle serait sans préjudice de toute décision que la Commission pourrait prendre quant à la question de savoir s'il faut prévoir une exception, fondée

sur l'utilisation équitable, à la règle générale interdisant de causer un dommage appréciable qui est énoncée dans le projet d'article 9. Le Rapporteur spécial estime qu'il ne devrait pas y avoir, en principe, de difficulté si la Commission décidait de prévoir une exception, fondée sur l'utilisation équitable, à la règle énoncée dans le projet d'article 9, tout en ne prévoyant pas d'exception à la règle interdisant de causer un dommage appréciable du fait de la pollution, qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article 16.

14) Deuxièmement, on a vu que, du moins en ce qui concerne la pollution des cours d'eau internationaux²³⁸, la règle qui interdit de causer un dommage appréciable est tempérée jusqu'à un certain point par la façon dont les Etats ont appliqué le principe de la « diligence due »²³⁹. Dans la mesure où ce phénomène introduit des considérations « d'équité » dans l'application de la règle interdisant de causer un dommage appréciable, le résultat pourrait être le même que si cette règle était subordonnée à la doctrine de l'utilisation équitable. S'il en était ainsi dans la pratique, il n'y aurait peut-être pas lieu de faire concorder exactement l'article 6 et le présent article.

15) Troisièmement, dans la pratique, les obligations définies à l'article 6 et au paragraphe 2 du présent article seront souvent et peut-être presque toujours compatibles. La plupart des auteurs s'accordent à dire²⁴⁰ — et le Rapporteur spécial a essayé de le montrer dans son deuxième rapport²⁴¹ — que le principe de base qui régit les droits et devoirs des Etats dans le domaine des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation est celui de l'utilisation équitable. Or, si dans certains cas le principe interdisant de causer « un dommage appréciable » pourrait, en théorie, aller à l'encontre de celui de l'utilisation équitable²⁴², Lammers, dans son étude exhaustive consacrée à la pollution des cours d'eau internationaux, a conclu « que rares sont les cas où le comportement des Etats est conforme au principe interdisant de causer un dommage appréciable

²³⁸ Ce qui est dit dans ce paragraphe pourrait s'appliquer aussi au principe général interdisant de causer un dommage appréciable, qui est énoncé dans le projet d'article 9; toutefois, le Rapporteur spécial ne juge pas opportun d'aborder la question dans le présent rapport.

²³⁹ Voir par. 11 des présents commentaires. L'approche suivie au paragraphe 1, al. b, de l'article III de la Résolution d'Athènes (*supra* par. 68) et au paragraphe 1, al. b, de l'article X des Règles d'Helsinki (*supra* par. 69) est la même. Cf. l'exposé de Lammers concernant une approche assez différente, celle du principe non absolu de l'interdiction de causer un dommage appréciable, qui s'applique, en droit interne, aux différends entre Etats appartenant à des unions fédérales ou entre propriétaires de terrains limitrophes (*op. cit.* [*supra* n. 78], p. 496 et 497). Ce principe « tempère l'application du principe interdisant de causer un dommage appréciable, en prenant en considération, dans une certaine mesure et de diverses manières, les intérêts du propriétaire riverain situé en amont » (*ibid.*, p. 497). Outre qu'il s'agit là d'un principe de droit interne, il semblerait que cette formule convienne mieux à des situations où les Etats du cours d'eau seraient convenus de confier la gestion du cours d'eau à une commission conjointe, ou à des situations où un mécanisme de règlement des différends aurait été institué d'un commun accord.

²⁴⁰ En fait, Lammers fait observer que :

« [...] les Etats ont fait au principe interdisant de causer un dommage appréciable ou au principe de l'utilisation préalable une place bien moindre dans leurs déclarations — toutefois, suivant le cas considéré, cela ne devrait pas être forcément contraire au principe de l'utilisation équitable [...] » (*Op. cit.*, p. 371.)

²⁴¹ Doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, b), par. 75 à 178.

²⁴² *Ibid.*, en particulier par. 180 et suiv.

²³⁵ Doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1, b), par. 179 à 184.

²³⁶ Voir p. ex. les extraits du rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement, et de l'étude du PNUE sur les perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà, *supra* par. 29 et *passim*. Voir aussi les principes 1 et 2 de la Déclaration de Stockholm et les autres textes faisant autorité, *infra* note 249, ainsi que les passages des Directives de Goa, citées *supra* par. 76.

²³⁷ Voir l'article II et en particulier le paragraphe 2 de l'article III de la Résolution d'Athènes, ainsi que les commentaires du Rapporteur spécial, *supra* par. 68; et les Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international, dont l'article 2 se lit comme suit :

« Article 2

« Nonobstant la disposition de l'article premier, les Etats ne déversent ni n'autorisent que soient déversées dans les eaux d'un bassin de drainage international des substances généralement considérées comme hautement dangereuses. »

Les publicistes ont abouti à la même conclusion. Concernant la pollution atmosphérique, voir G. Handl, « National uses of transboundary air resources : The international entitlement issue reconsidered », *Natural Resources Journal*, Albuquerque (N. M.), vol. 26, 1986, p. 405.

ou à celui de l'utilisation préalable, mais *non* au principe de l'utilisation équitable»²⁴³. Cela peut sans doute s'expliquer en partie par le fait que l'utilisation équitable d'un cours d'eau international par un Etat d'un cours d'eau implique généralement que ledit Etat évite de causer aux autres Etats du cours d'eau un dommage appréciable par *pollution*²⁴⁴. Dans la pratique, on évite souvent de causer un dommage en construisant des ouvrages qui augmentent la quantité d'eau disponible ou en préservent la qualité. De cette manière, un Etat d'un cours d'eau peut obtenir ou préserver sa part équitable sans causer de dommage appréciable aux autres Etats du cours d'eau²⁴⁵.

16) Enfin, il faut noter qu'il n'y aurait pas risque de conflit entre l'article 6 et le paragraphe 2 de l'article proposé dans les cas où la pollution d'un cours d'eau international causerait un dommage appréciable qui ne serait pas en rapport avec l'utilisation de l'eau par l'Etat lésé²⁴⁶.

17) Le paragraphe 2 dispose que les Etats de cours d'eau ne « causent ni ne permettent » la pollution d'un cours d'eau international d'une manière susceptible de produire les effets indiqués dans cette disposition. Cette formulation entend signifier que l'Etat est tenu non seulement de s'abstenir de causer le dommage spécifié, mais également d'empêcher ses agents et ses organismes, ainsi que les particuliers se trouvant sur son territoire ou sous son contrôle, de causer un tel dommage²⁴⁷. Dans le cas des particuliers, l'Etat a le devoir d'exercer la diligence due, ainsi qu'il est expliqué plus haut.

18) La pollution peut avoir des effets graves et irrémédiables non seulement sur la santé des populations tributaires du cours d'eau mais également sur l'écologie du cours d'eau proprement dit. (C'est là une autre façon de dire que les conséquences pour les personnes et les Etats peuvent être à court et à long terme.) Les événements récents sont venus rappeler cette dure réalité de manière dramatique²⁴⁸. Le paragraphe 2 de l'article proposé

énonce, par conséquent, l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable « à l'écologie » d'un [système de] cours d'eau international. La nécessité d'une telle disposition est confirmée par la corrélation — universellement admise aujourd'hui — entre protection de l'environnement et développement durable²⁴⁹. L'obligation énoncée au paragraphe 2 est exprimée en termes négatifs en ce sens que l'accent est mis sur la prévention du dommage. L'article 17 impose aux Etats d'un cours d'eau un devoir plus positif de *protection* de l'environnement. L'obligation de ne pas causer de dommage à l'environnement²⁵⁰ repose sur des fondements solides, néanmoins le Rapporteur spécial pense qu'il est particulièrement important de développer progressivement le droit international dans ce domaine.

19) Le *paragraphe 3* impose aux Etats du cours d'eau concernés de se consulter, à la demande de l'un d'entre eux, pour établir des listes de substances ou d'espèces qui doivent faire l'objet d'une réglementation spéciale. Cette disposition s'inspire du paragraphe 5 de l'article 10

York Times, 11 novembre 1986, p. 1; et « Rhine spills force rethinking of potential for chemical pollution », *Chemical and Engineering News*, Washington (D. C.), vol. 65, 7 février 1987, p. 7.

²⁴⁹ P. ex., il est dit dans le rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement « Notre avenir à tous » (chap. 12) :

« 80. Depuis toujours, « le droit national et international marque un retard par rapport aux événements. Aujourd'hui, les régimes juridiques sont rapidement dépassés par les répercussions toujours plus rapides et toujours plus vastes qui ébranlent la base environnementale du développement. Il faut que les lois humaines soient reformulées afin de maintenir l'harmonie entre les activités humaines et les lois immuables et universelles de la nature. [...] »

« [...] »

« 82. La reconnaissance par les Etats de la responsabilité qui leur incombe d'assurer des environnements satisfaisants pour les générations actuelles et futures constitue un pas important vers l'instauration d'un développement durable. [...] » (A/42/427, p. 403 et 404.)

Ces idées sont développées sous forme de principes juridiques dans le rapport du Groupe d'experts du droit de l'environnement de la Commission mondiale (*op. cit.* [supra n. 24]). Sont particulièrement pertinents ici les « Principes généraux concernant les atteintes aux ressources naturelles et à l'environnement » contenus dans ce rapport, notamment les articles 1 à 3 (v. supra par. 75).

Voir aussi la Déclaration de Stockholm sur l'environnement (*supra* n. 154), notamment les principes 1 et 2 :

« *Principe 1*

« L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. A cet égard, les politiques qui encouragent ou qui perpétuent l'*apartheid*, la ségrégation raciale, la discrimination, les formes, coloniales ou autres, d'oppression et de domination étrangères sont condamnées et doivent être éliminées. »

« *Principe 2*

« Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon ce que le besoin. »

²⁵⁰ Voir p. ex. le principe 22 de la Déclaration de Stockholm enjoignant aux Etats « de coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques ». Voir également les Directives de Goa relatives à l'équité intergénérationnelle (*supra* par. 76), qui commandent « de conserver la diversité et la qualité des ressources biologiques, des ressources renouvelables telles que les forêts, l'eau et le sol qui constituent un tout intégré ». Voir également les sources faisant autorité citées en relation avec les commentaires relatifs au paragraphe 1 de l'article 17 (*infra* notes 259 et 260).

²⁴³ *Op. cit.* (supra n. 78), p. 371.

²⁴⁴ Voir à cet égard Lammers, *op. cit.*, p. 369.

²⁴⁵ *Ibid.*, note 2, citant la pratique des Etats en ce qui concerne le Colorado et le Rio Grande (Etats-Unis d'Amérique et Mexique), le Nil (Egypte et Soudan) et l'Indus (Inde et Pakistan).

²⁴⁶ Voir par. 5 des présents commentaires.

²⁴⁷ A cet égard, voir, entre autres, le quatrième rapport de M. Ago sur la responsabilité des Etats, doc. A/CN.4/264 et Add.1 (*supra* n. 217), par. 21; le commentaire de l'article X des Règles d'Helsinki (ILA, *op. cit.* [supra n. 30, a, ii], p. 497 et suiv.); Dupuy, *loc. cit.* (*supra* n. 215), p. 398; et Lammers, *op. cit.*, p. 348 et 349.

²⁴⁸ L'accident chimique survenu sur le Rhin le 1^{er} novembre 1986, au cours duquel une trentaine de tonnes de produits chimiques entraînés par l'eau répandue pour éteindre un incendie se sont déversées dans le fleuve, montre de manière tragique qu'un seul accident grave dû à des produits chimiques toxiques peut anéantir presque totalement les organismes vivants d'un des principaux cours d'eau internationaux du monde. L'inspecteur des pêches à Bâle (Suisse), où s'est produit le sinistre, a déclaré : « Il faudra au fleuve dix ans pour recouvrer son équilibre écologique [...] Nous allons introduire dans le fleuve 34 espèces différentes de poissons au total sur une durée de plusieurs années, mais il faudra attendre dix ans avant de savoir comment ces espèces supportent la qualité de l'eau; les déchets toxiques qui se trouvent dans le lit du fleuve posent le plus grand problème. » (*International Environment Reporter*, Washington (D. C.), 10 décembre 1986, p. 433); voir aussi, entre autres, Tuohy, « Rhine suffers ecological catastrophe », *Los Angeles Times*, 13 novembre 1986, p. 1; Marsh, « Sandoz and the Rhine, Quantifiable damages, unquantifiable damage », *Financial Times*, 15 novembre 1986, p. 8; Lewis, « Chemical spill in Rhine affects four countries : « dead » river is feared as poisons flow to sea », *New*

proposé par M. Schwebel dans son troisième rapport²⁵¹.

20) Comme il est indiqué dans les commentaires (par. 9 et 13) relatifs au paragraphe 2²⁵², des accords récents et des études effectuées par des sociétés savantes reconnaissent la nécessité de désigner séparément les polluants toxiques qui doivent être soumis à un régime spécial en raison de leurs propriétés particulièrement délétères et persistantes²⁵³. En fait, la Commission pourrait examiner s'il convient d'*interdire*, au paragraphe 3, le déversement de telles substances ou de l'un quelconque de leurs composants dans les cours d'eau internationaux. L'élimination des polluants toxiques constitue manifestement l'objectif des accords conclus récemment en la matière²⁵⁴; certains groupes d'experts ont élaboré des projets qui vont plus loin et interdisent purement et simplement tout déversement de ces polluants²⁵⁵.

Article 17 [18]. — Protection de l'environnement des [systèmes de] cours d'eau internationaux

1. Les Etats du cours d'eau prennent séparément et en coopération toutes les mesures nécessaires pour protéger l'environnement d'un [système de] cours d'eau international, y compris le régime écologique du cours d'eau et des zones environnantes, contre toute détérioration, dégradation ou destruction, ou contre tout risque sérieux de tels événements du fait d'activités menées sur leur territoire.

2. Les Etats du cours d'eau prennent, séparément ou conjointement et sur une base équitable, toutes les mesures nécessaires, y compris des mesures préventives, correctives et de contrôle, pour protéger le milieu marin, notamment les zones estuariennes et la faune et la flore marines, contre toute détérioration, dégradation ou destruction ou contre tout risque sérieux de tels événements causés par un [système de] cours d'eau international.

Commentaires

1) Le *paragraphe 1* est libellé, pour l'essentiel, sur le modèle du *paragraphe 1* de l'article 20, proposé par M. Evensen dans son premier rapport²⁵⁶. Le sujet est

également traité au *paragraphe 7* de l'article 10, proposé par M. Schwebel dans son troisième rapport²⁵⁷.

2) Dans l'introduction à son examen de la question de la pollution et de la protection de l'environnement, M. Schwebel fait la remarque ci-après, qui a trait au *paragraphe 1* du présent article :

[...] On estime qu'il se dégage, en sus des droits et des obligations que deux ou plusieurs Etats peuvent définir et assumer vis-à-vis les uns des autres, un principe normatif qui érige la protection de l'environnement en obligation universelle, même en l'absence d'accord, principe issu de la prise de conscience aiguë des vastes conséquences de l'altération, par l'homme, des relations complexes entre les divers éléments et agents naturels²⁵⁸.

On a déjà montré qu'un nombre important de textes faisant autorité venaient à l'appui de ce principe normatif²⁵⁹. L'American Law Institute a tenté de codifier les obligations des Etats en ce qui concerne l'environnement dans les termes suivants :

601. Obligations des Etats en ce qui concerne le respect de l'environnement des autres Etats et de l'environnement commun :

1. Tout Etat a l'obligation de prendre, pour autant que les circonstances le permettent, les mesures nécessaires pour faire en sorte que les activités menées sous sa juridiction ou sous son contrôle soient :

a) conformes aux règles et normes internationales généralement acceptées visant à prévenir, réduire et maîtriser tout dommage causé à l'environnement d'un autre Etat ou d'autres régions situées au-delà des limites de la juridiction nationale; et

b) menées de manière à ne pas causer de dommage important à l'environnement d'un autre Etat ou de régions situées au-delà des limites de la juridiction nationale.

2. Tout Etat est responsable envers les autres Etats :

a) de toute violation des obligations qui lui incombent en vertu de l'alinéa a du *paragraphe 1* ci-dessus; et

²⁵⁷ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 4, c), par. 312. Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit absolument nécessaire de définir la « protection de l'environnement ». Pour le cas où la Commission souhaiterait néanmoins définir cette expression dans le projet, la définition ci-après lui est proposée :

« Aux fins des présents articles, on entend par « protection de l'environnement » l'ensemble des mesures visant à préserver la faune, la flore et les autres ressources naturelles de la Terre de toute détérioration, destruction ou dégradation et à sauvegarder la qualité de la vie et ses valeurs d'agrément. »

²⁵⁸ Doc. A/CN.4/348, par. 246, où l'auteur se réfère à l'Inter-American Bar Association, Committee XV (Natural Resources and Environmental Protection), résolution 30 (*Resolutions, Recommendations and Declarations approved by the XXII Conference*, Quito, 14-20 mars 1981, p. 7). Voir aussi les sources citées dans la note suivante.

²⁵⁹ Voir p. ex. les textes cités *supra* notes 249 et 250; la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone, et le Protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, et les conventions correspondantes sur la protection du milieu marin, notamment la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, et son protocole de 1978 (MARPOL 73/78), annexes obligatoires I et II portant respectivement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures et la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac, et annexes facultatives III, IV et V relatives respectivement à la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées par mer en colis, à la prévention de la pollution par les eaux usées des navires et à la prévention de la pollution par les ordures des navires; la Convention de 1974 sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique; la Convention de 1974 pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique; la Convention de 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution; la Convention régionale de Koweït de 1978 pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution; la Convention de 1981 relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre; et la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, art. 192, 194 et 207.

²⁵¹ Voir *supra* note 205.

²⁵² Voir *supra* notes 224 à 227 et 237.

²⁵³ Voir p. ex. le projet de convention européenne de 1974 pour la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution (*supra* note 122); la Convention de 1976 sur la protection du Rhin contre la pollution chimique; l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs; la Résolution d'Athènes, art. III, par. 2 (*supra* par. 68); et les Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international, art. 2 (*supra* note 237).

Il convient d'indiquer, à cet égard, que le PNUC a établi un rapport contenant une « Liste des substances et procédés chimiques présentant un danger pour l'environnement à l'échelle mondiale » (UNEP/GC.14/19, 24 février 1987). Ce rapport a été adressé aux gouvernements, aux organismes internationaux compétents, aux représentants de l'industrie, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales aux fins d'un nouvel examen et d'adoption de mesures, le cas échéant; voir la décision 14/32 adoptée le 18 juin 1987 par le Conseil d'administration du PNUC (*Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément n° 25 [A/42/25], annexe I*).

²⁵⁴ Voir entre autres les accords cités dans la note précédente.

²⁵⁵ Voir p. ex. art. 2 des Règles de Montréal sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international (*supra* note 237).

²⁵⁶ Doc. A/CN.4/367 (v. *supra* n. 3, a), par. 155.

b) de tout dommage important que cette violation pourrait causer à l'environnement de régions situées au-delà des limites de sa juridiction nationale.

3. Tout Etat est responsable de tout dommage important résultant d'une violation de ses obligations au titre du paragraphe 1 ci-dessus, causé à l'environnement d'un autre Etat ou à ses biens, ou à des personnes ou des biens situés sur le territoire de cet Etat ou placés sous sa juridiction ou sous son contrôle²⁶⁰.

3) C'est par des régimes, tant particuliers que communs, expressément établis à cette fin, que la protection de l'environnement d'un cours d'eau international peut être assurée de la manière la plus efficace. Les articles proposés par M. Evensen (art. 20, par. 2) et par M. Schwebel (art. 10, par. 7) exigeraient que les Etats du cours d'eau adoptent, séparément ou conjointement, des mesures et des régimes de cette nature. La Commission souhaitera peut-être examiner s'il convient d'ajouter une disposition en ce sens au présent article.

4) Au *paragraphe 2* est abordé l'important problème de la pollution qui atteint le milieu marin par l'intermédiaire des cours d'eau internationaux. On trouve des dispositions comparables au paragraphe 3 de l'article 20, proposé par M. Evensen, et au paragraphe 8 de l'article 10, proposé par M. Schwebel. L'obligation de ne pas causer au milieu marin de dommage dû à la pollution d'origine tellurique est reconnue, tant dans la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer (art. 194 et 207)²⁶¹, que dans diverses conventions régionales²⁶². Le paragraphe 2 viendrait compléter ces instruments en stipulant clairement que tous les Etats du cours d'eau, qu'il s'agisse ou non d'Etats du littoral, partagent cette obligation.

5) Cet autre commentaire de M. Schwebel, relatif au paragraphe 8 de son projet d'article 10, s'applique également au paragraphe 2 de l'article proposé :

Un Etat membre d'un système n'est pas tenu responsable, en soi, pour les dommages causés à l'environnement marin par une pollution ayant son origine dans un autre Etat; cependant, les Etats riverains de la mer affectée et la communauté internationale dans son ensemble ont le droit de se tourner vers les Etats membres d'un système de cours d'eau international collectivement pour qu'ils prennent les mesures de précaution et de correction nécessaires pour s'acquitter de leur obligation de protéger l'environnement marin, telle que cette obligation est énoncée dans les traités applicables et dans le droit international général. [...] Aux termes du paragraphe proposé, il incombe aux Etats membres du système dans leur ensemble d'élaborer des arrangements adéquats entre eux et de veiller à leur application. [...] ²⁶³.

6) Il importe en outre de noter que l'obligation énoncée au paragraphe 2 est distincte et complémentaire des autres obligations concernant la pollution des cours d'eau internationaux et la protection de leur environnement. On peut, par exemple, concevoir qu'un Etat du cours d'eau puisse être à l'origine d'un risque de pollution pour une zone estuarienne, sans contrevenir pour autant à ses

²⁶⁰ The American Law Institute, *Restatement of the Law, Foreign Relations Law of the United States*, St. Paul (Minn.), 1987, vol. 2 (14 mai 1986), titre 601.

²⁶¹ Les extraits pertinents de ces articles sont cités *supra* par. 47. P. ex. le paragraphe 1 de l'article 194 enjoint aux Etats de prendre « toutes les mesures [...] qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source », et la pollution des estuaires est visée dans la définition de « la pollution du milieu marin », au paragraphe 1, al. 4 de l'article 1^{er}.

²⁶² Voir les conventions citées *supra* note 259, ainsi que le projet de convention européenne de 1974 pour la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution (*supra* note 122), dont l'article 1^{er} vise les estuaires.

²⁶³ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 4, c), par. 330.

obligations de ne pas causer de dommage appréciable résultant de la pollution à d'autres Etats riverains ou à l'environnement ou au régime écologique du cours d'eau.

Article 18 [19]. — Situations d'urgence dues à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement

1. Aux fins du présent article, on entend par « situation d'urgence due à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement » toute situation affectant un [système de] cours d'eau international qui présente un danger grave et immédiat pour la santé, la vie, les biens ou les ressources aquatiques.

2. Lorsqu'un ensemble de circonstances ou un incident touchant un [système de] cours d'eau international créent une situation d'urgence due à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement, l'Etat du cours d'eau sur le territoire duquel ces circonstances ou cet incident se sont produits en informe immédiatement tous les autres Etats du cours d'eau qui risquent d'être affectés ainsi que les organisations internationales compétentes, et leur communique toutes les données disponibles et informations pertinentes concernant la situation.

3. L'Etat du cours d'eau sur le territoire duquel les circonstances ou l'incident se sont produits prend immédiatement les mesures nécessaires pour prévenir, neutraliser ou atténuer les risques ou dommages qu'entraîne, pour d'autres Etats du cours d'eau, cette situation d'urgence.

Commentaires

1) L'article 18 concerne les situations d'urgence, traitées à l'article 25 proposé par M. Evensen et au paragraphe 9 de l'article 10 proposé par M. Schwebel. Les situations d'urgence qui sont visées sont celles qui résultent d'incidents graves, tels qu'un déversement accidentel de produits chimiques toxiques ou l'apparition ou la propagation soudaines d'une maladie transmise par l'eau ou son vecteur. Les Etats ont jugé nécessaire de faire figurer une disposition de cette nature dans de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux²⁶⁴. L'affaire du *Détroit de Corfou*, examinée plus haut²⁶⁵, permet également de conclure à l'obligation de donner l'alerte en cas de situation dangereuse.

2) Le *paragraphe 1* définit l'expression « situation d'urgence due à la pollution ou à d'autres atteintes à

²⁶⁴ Voir p. ex. la Convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique, art. 11; l'Accord de 1977 relatif à la lutte contre la pollution accidentelle du lac Léman et l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. D'une façon plus générale, voir la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, art. 198; et la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire.

Le 26 février 1988, l'AIEA et l'OMM ont annoncé la mise au point d'un système de notification rapide qui alerterait les Etats d'un risque de pollution résultant d'un accident survenu dans une centrale nucléaire, voir *International Environment Reporter*, Washington (D. C.), 3 mars 1988, p. 161.

Voir, en général, E. Brown Weiss, « Environmental disasters in international law », *Anuario Jurídico Interamericano* 1986, Washington (D. C.), p. 141, en particulier annexe A qui contient, entre autres, une liste d'accords relatifs à des situations d'urgence en mer, à la radioactivité, aux incendies de forêts, aux catastrophes naturelles et au transport de substances dangereuses.

²⁶⁵ Voir *supra* par. 83.

l'environnement». Il fait mention des dangers qui menacent les « ressources aquatiques », car, à long terme, les plus graves d'entre eux sont souvent ceux qui résultent d'une atteinte à l'équilibre biologique d'un cours d'eau²⁶⁶. De plus, un incident tel qu'un déversement massif de pétrole exigerait des mesures immédiates en vue d'en atténuer les conséquences préjudiciables, sans pour autant présenter « un danger *immédiat* pour la santé, la vie, [ou] les biens ».

3) Le *paragraphe 2* fait obligation à l'Etat ou aux Etats du cours d'eau sur le territoire desquels se sont produits des circonstances ou un incident présentant un danger d'aviser le plus rapidement possible les autres Etats du cours d'eau de la situation d'urgence dont ils risquent de subir les conséquences. La Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer contient une disposition analogue, qui se lit comme suit :

Article 198. — Notification d'un risque imminent de dommage ou d'un dommage effectif

Tout Etat qui a connaissance de cas où le milieu marin est en danger imminent de subir des dommages ou a subi des dommages du fait de la pollution en informe immédiatement les autres Etats qu'il juge exposés à ces dommages ainsi que les organisations internationales compétentes.

De même, la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire dispose ce qui suit :

Article 2. — Notification et information

En cas d'accident spécifié à l'article premier (ci-après dénommé « accident nucléaire »), l'Etat partie visé dans cet article :

a) notifie sans délai, directement ou par l'entremise de l'Agence internationale de l'énergie atomique (ci-après dénommée l'« Agence »), aux Etats qui sont ou peuvent être physiquement touchés comme indiqué dans l'article premier, ainsi qu'à l'Agence, l'accident nucléaire, sa nature, le moment où il s'est produit et sa localisation exacte quand cela est approprié;

b) fournit rapidement aux Etats visés à l'alinéa a, directement ou par l'entremise de l'Agence, ainsi qu'à l'Agence, les informations disponibles pertinentes pour limiter le plus possible les conséquences radiologiques dans ces Etats, conformément aux dispositions de l'article 5.

4) Ces deux instruments exigent que la notification soit adressée non seulement aux autres Etats mais également à une organisation internationale compétente. Les accords relatifs à la pollution des cours d'eau internationaux adoptent la même approche. Ainsi, la Convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique prévoit ce qui suit :

Article 11

Lorsqu'un gouvernement partie à la présente Convention constate dans les eaux du Rhin un accroissement soudain et notable des substances [énumérées dans les annexes] ou a connaissance d'un accident dont les conséquences sont susceptibles de menacer gravement la qualité de ces eaux, il en informe sans retard la Commission internationale [pour la protection du Rhin contre la pollution] et les Parties contractantes susceptibles d'en être affectées selon une procédure à élaborer par la Commission internationale.

Attendu que les Etats du cours d'eau concernés auront souvent créé une commission mixte ou un autre organisme international compétent, la notification à un organisme de cette nature est donc prévue au paragraphe 2 de l'article proposé.

²⁶⁶ Voir *supra* note 248 concernant les dommages biologiques résultant du déversement accidentel de produits chimiques dans le Rhin, survenu à Bâle le 1^{er} novembre 1986.

5) Enfin, la Commission pourrait envisager d'ajouter au projet d'article 18 des dispositions concernant deux questions qui n'ont pas encore été traitées. La première concerne l'élaboration et l'application conjointes de plans d'urgence. A cet égard, la Commission pourrait envisager d'ajouter au projet d'article 18 une disposition conçue sur le modèle de l'article 199 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui dispose que « les Etats doivent élaborer et promouvoir conjointement des plans d'urgence pour faire face aux incidents entraînant la pollution du milieu marin ». La seconde question concerne la mesure dans laquelle des Etats tiers seraient tenus de prendre des mesures correctives. Le présent projet d'article pourrait prévoir (de même que les articles proposés par les précédents rapporteurs spéciaux²⁶⁷) que des mesures appropriées devraient être prises par les Etats tiers, dans un esprit de coopération et de solidarité, en vue d'atténuer les conséquences préjudiciables de l'incident. Il n'est pas certain que le droit international général exige des mesures collectives de cette nature, mais elles seraient extrêmement utiles pour faire face à des situations d'urgence effectives.

D. — Observations finales concernant la poursuite des travaux sur les projets d'articles relatifs à la protection de l'environnement, à la pollution et aux questions connexes

90. Dans les articles présentés plus haut, le Rapporteur spécial n'a traité que des problèmes qu'il juge essentiels au regard de la question de la protection de l'environnement et de la pollution. En fait, le champ couvert a été réduit au strict minimum²⁶⁸. Mais la concision avec laquelle la question est traitée dans les articles proposés ne doit en aucune façon laisser à penser que son importance a été sous-estimée : il se pourrait même que cette question constitue l'élément le plus important de l'ensemble du projet d'articles, tant pour les générations présentes que pour les générations à venir. A vrai dire, en traitant la question sous cette forme simplifiée, le Rapporteur spécial s'est efforcé d'en approfondir les aspects les plus solidement étayés par la pratique des Etats ou par les sources les plus autorisées.

91. Il y a cependant d'autres questions qu'il serait extrêmement souhaitable de traiter dans le cadre du projet d'articles, notamment les suivantes : échange de données et d'informations concernant expressément la pollution et l'environnement; élaboration concertée de régimes applicables à la lutte contre la pollution et à la

²⁶⁷ Le paragraphe 9 de l'article 10, proposé par M. Schwebel, prévoit que l'Etat d'origine doit prendre certaines mesures « individuellement ou conjointement avec les autres Etats membres du système ». A l'article 25 proposé par M. Evensen dans son premier rapport, la seconde phrase du paragraphe 2 est tout entière consacrée aux mesures que doivent prendre les autres Etats, mais elle n'est pas formulée comme une obligation :

« [...] Les autres Etats du système devraient, dans une mesure raisonnable, aider à prévenir, neutraliser ou atténuer les risques et effets découlant de la situation d'urgence et être remboursés par l'Etat ou les Etats où celle-ci est survenue des frais qu'ils ont ainsi raisonnablement encourus. » (A/CN.4/367 [v. *supra* n. 3, a], par. 176.

²⁶⁸ L'article 10, que M. Schwebel a consacré à la question, comporte 14 paragraphes tandis que M. Evensen lui a réservé six articles (sept, si l'on compte l'article 30 relatif aux sites nationaux ou régionaux protégés).

protection de l'environnement; élaboration et échange d'études d'impact sur l'environnement; et création de sites ou de zones protégés. Estimant que des dispositions visant nombre de sujets de cet ordre faciliteraient le respect des obligations énoncées dans les articles proposés

plus haut, le Rapporteur spécial envisage d'étudier sérieusement la possibilité de présenter des propositions concrètes à cet égard dans des rapports ultérieurs. Il va de soi que les vues de la Commission à ce sujet seraient d'une grande utilité pour le Rapporteur spécial.

ANNEXE

Traité cités dans le présent rapport

ABRÉVIATIONS

<i>BFSP</i>	<i>British and Foreign State Papers.</i>
<i>ILM</i>	<i>International Legal Materials</i> , Washington (D. C.).
<i>Ríos y Lagos</i>	OEA, <i>Ríos y Lagos Internacionales (Utilización para fines agrícolas e industriales)</i> , 4 ^e éd. rév. (OEA/SER.I/VI, CIJ-75 Rev.2).
<i>Textes législatifs</i>	Nations Unies, Série législative, <i>Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation</i> (numéro de vente: 63.V.4).
Document A/5409	« Problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux », rapport du Secrétaire général, reproduit dans <i>Annuaire... 1974</i> , vol. II (2 ^e partie), p. 37.
Document A/CN.4/274	« Problèmes juridiques posés par l'utilisation des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation », rapport supplémentaire du Secrétaire général, reproduit dans <i>Annuaire... 1974</i> , vol. II (2 ^e partie), p. 291.

NOTE. — Les instruments sont classés dans l'ordre chronologique; par souci de concision, le titre de certains d'entre eux est donné en abrégé.

AFRIQUE

Traité multilatéraux

Sources

<i>Cameroun, Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta, Mali, Niger, Nigéria et Tchad.</i> — Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger [Niamey (Niger), 26 octobre 1963]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 587, p. 9; résumé dans A/CN.4/274, par. 40 à 44.
<i>Cameroun, Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta, Mali, Niger, Nigéria et Tchad.</i> — Accord relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger [Niamey (Niger), 25 novembre 1964], remplacé par la Convention de 1980 portant création de l'Autorité du bassin du Niger	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 587, p. 19; résumé dans A/CN.4/274, par. 57 à 59.
<i>Cameroun, Niger, Nigéria et Tchad.</i> — Convention et Statut relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad [Fort-Lamy (Tchad), 22 mai 1964]	<i>Journal officiel de la République fédérale du Cameroun</i> , Yaoundé, 4 ^e année, n ^o 18, 15 septembre 1964, p. 1003; résumé dans A/CN.4/274, par. 51 à 56.
<i>Mali, Mauritanie et Sénégal.</i> — Convention relative au statut du fleuve Sénégal, et Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal [Nouakchott (Mauritanie), 11 mars 1972]	Nations Unies, <i>Traité concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation: Afrique</i> , Ressources naturelles/Série eau n ^o 13 (numéro de vente: E/F.84.II.A.7), p. 16 et 21, respectivement; résumé dans A/CN.4/274, par. 45 à 50.
<i>Burundi, Rwanda et République-Unie de Tanzanie.</i> — Accord portant création de l'Organisation pour l'aménagement et le développement du bassin de la rivière Kagera [Rusumo (Rwanda), 24 août 1977]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1089, p. 165.
<i>Gambie, Guinée et Sénégal.</i> — Convention relative au statut du fleuve Gambie, et Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du bassin de la Gambie [Kaolack (Sénégal), 30 juin 1978]	Nations Unies, <i>Traité concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation: Afrique...</i> , p. 39 et 92, respectivement.

- Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Haute-Volta, Mali, Niger, Nigéria et Tchad.* — Convention portant création de l'Autorité du bassin du Niger [Faranah (Guinée), 21 novembre 1980] *Ibid.*, p. 56
- Cameroun, Guinée, Côte d'Ivoire, Nigéria, Sénégal et Togo.* — Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre [Abidjan (Côte d'Ivoire), 23 mars 1981] PNUE, doc. UNEP/IG.22/7 (31 mars 1981); *ILM*, vol. 20, 1981, p. 746.
- Accord sur le plan d'action pour la gestion écologiquement rationnelle du bassin commun du Zambèze [Harare (Zimbabwe), 28 mai 1987] PNUE, 1987.

AMÉRIQUE

Traité multilatéraux

- Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay et Uruguay.* — Acte de Santa Cruz de la Sierra, adopté par les ministres des affaires étrangères des pays riverains du Rio de la Plata [Santa Cruz de la Sierra (Bolivie), 20 mai 1968] OEA, *Ríos y Lagos*, p. 151.
- Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay et Uruguay.* — Acte d'Asunción, adopté par les ministres des affaires étrangères des pays riverains du Rio de la Plata [Asunción (Paraguay), 3 juin 1971] *Ibid.*, p. 183; résumé dans A/CN.4/274, par. 322 à 326.
- Bolivie, Brésil, Colombie, Equateur, Guyane, Pérou, Suriname et Venezuela.* — Traité en vue de la coopération amazonienne [Brasilia (Brésil), 3 juillet 1978] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1202, p. 51.

Traité bilatéraux

- Grande-Bretagne-Etats-Unis d'Amérique.* — Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions relatives à la frontière entre le Canada et les Etats-Unis [Washington (D. C.), 11 janvier 1909] *BFSP, 1908-1909*, vol. 102, p. 137; *Textes législatifs*, p. 260, n° 79; résumé dans A/5409, par. 154 à 167.
- Etats-Unis d'Amérique-Mexique.* — Traité relatif à l'utilisation des eaux du Colorado, de la Tijuana et du Rio Grande (Rio Bravo) depuis Fort-Quitman (Texas) jusqu'au golfe du Mexique [Washington (D. C.), 3 février 1944], et Protocole complémentaire (14 novembre 1944); entrés en vigueur le 8 novembre 1945 Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 3, p. 313; résumé dans A/5409, par. 211 à 216.
- Argentine-Chili.* — Acte de Santiago sur les bassins hydrographiques [Santiago (Chili), 26 juin 1971] OEA, *Ríos y Lagos*, p. 495; résumé dans A/CN.4/274, par. 327.
- Canada-Etats-Unis d'Amérique.* — Accord concernant l'échange de renseignements relatifs aux activités visant à modifier le temps [Washington (D. C.), 26 mars 1975] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 977, p. 385.
- Uruguay-Argentine.* — Statut du fleuve Uruguay [Salto (Uruguay), 26 février 1976] Uruguay, Ministère des relations extérieures, *Actos internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980*, Montevideo, 1981, p. 593.
- Etats-Unis d'Amérique-Canada.* — Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (Ottawa, 22 novembre 1978) *United States Treaties and Other International Agreements, 1978-79*, vol. 30-2, p. 1383.
- Etats-Unis d'Amérique-Mexique.* — Accord de coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la zone frontière [La Paz (Mexique), 14 août 1983] *ILM*, vol. 22, 1983, p. 1025.

ASIE

Traité multilatéral

- Convention régionale de Koweït pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution (Koweït, 24 avril 1978) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1140, p. 133.

Traité bilatéraux

- Iraq-Turquie.* — Traité d'amitié et de bon voisinage (Ankara, 29 mars 1946) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 37, p. 227; résumé dans A/5409, par. 341 à 346.
- URSS-République populaire de Chine.* — Accord sur les recherches à entreprendre en commun en vue de déterminer les ressources naturelles du bassin de l'Amour et de dégager les possibilités de mise en valeur de son potentiel de production, ainsi que sur les opérations de planification et les enquêtes destinées à préparer un programme d'exploitation à fins multiples de l'Argoun et de l'Amour supérieur (Beijing, 18 août 1956) *Textes législatifs*, p. 280, n° 87; résumé dans A/5409, par. 318 à 320.
- URSS-Afghanistan.* — Traité relatif au régime de la frontière soviéto-afghane (Moscou, 18 janvier 1958) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 321, p. 77; résumé dans A/5409, par. 386 à 398.
- Inde-Pakistan-BIRD.* — Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus (Karachi, 19 septembre 1960) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 419, p. 125; résumé dans A/5409, par. 356 à 361.
- Bangladesh-Inde.* — Accord relatif au partage des eaux du Gange à Farakka et à l'augmentation de son débit (Dacca, 5 novembre 1977) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1066, p. 3.

EUROPE

Traité multilatéraux

- Suisse, Grand-Duché de Bade et Alsace-Lorraine.* — Convention arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans le Rhin et ses affluents, y compris le lac de Constance (Lucerne, 18 mai 1887) *Textes législatifs*, p. 397, n° 113; résumé dans A/5409, par. 458 à 463.
- République fédérale d'Allemagne, France et Grand-Duché de Luxembourg.* — Convention au sujet de la canalisation de la Moselle (Luxembourg, 27 octobre 1956) *Textes législatifs*, p. 424, n° 1; résumé dans A/5409, par. 474 à 480.
- Convention sur la protection des eaux du lac de Constance contre la pollution [Steckborn (Suisse), 27 octobre 1960] Suisse, *Recueil officiel des lois et des ordonnances, 1961*, vol. 2, p. 923, n° 43; *Textes législatifs*, p. 438, n° 127; résumé dans A/5409, par. 435 à 438.
- Accord concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution (Berne, 29 avril 1963) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 994, p. 3.
- Convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique (Helsinki, 22 mars 1974) PNUE, *Recueil des Traités multilatéraux relatifs à la protection de l'environnement*, Série références 3, Nairobi, 1982, p. 416.
- Convention sur la prévention de la pollution marine d'origine tellurique (Paris, 4 juin 1974) *Ibid.*, p. 446.
- Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (Barcelone, 16 février 1976) *Ibid.*, p. 466.
- Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique (Bonn, 3 décembre 1976) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1124, p. 375.
- Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures (Bonn, 3 décembre 1976) Secrétariat scientifique et technique de la Commission internationale pour la protection du Rhin, *Conventions et accords internationaux concernant la protection du Rhin contre la pollution*, Coblenz [s.d.], p. 72.

Traité bilatéraux

- France-Espagne.* — Traité de délimitation entre l'Espagne et la France (Bayonne, 26 mai 1866) *BFSP, 1865-1866*, vol. 56, p. 212; *Textes législatifs*, p. 671, n° 184.
- France-Espagne.* — Acte final de la délimitation de la frontière internationale des Pyrénées entre la France et l'Espagne (Bayonne, 11 juillet 1868) *BFSP, 1868-1869*, vol. 59, p. 430; *Textes législatifs*, p. 674, n° 186; résumé dans A/5409, par. 979 à 984.
- Grand-Duché de Bade-Suisse.* — Convention concernant la pêche dans le Rhin entre Constance et Bâle (Berne, 9 décembre 1869) G. F. de Martens, édit., *Nouveau Recueil général de Traités*, t. XX, p. 166.
- Grand-Duché de Bade-Suisse.* — Convention concernant la pêche dans le Rhin et dans ses affluents, ainsi que dans le lac de Constance (Bâle, 25 mars 1875) *Ibid.*, 2^e série, t. II, p. 60.
- France-Suisse.* — Convention pour régler la pêche dans les eaux frontalières (Paris, 9 mars 1904) *Textes législatifs*, p. 701, n° 196.

- Suisse-Italie.* — Convention arrêtant des dispositions unificatrices sur la pêche dans les eaux limitrophes (Lugano, 13 juin 1906) *Ibid.*, p. 839, n° 230.
- France-Suisse.* — Convention pour l'aménagement de la puissance hydraulique du Rhône entre l'usine projetée de la Plaine et un point à déterminer en amont de Pougny-Chancy (Berne, 4 octobre 1913) *Ibid.*, p. 708, n° 197; résumé dans A/5409, par. 842 à 845.
- URSS-Hongrie.* — Traité relatif au régime de la frontière d'Etat soviéto-hongroise (Moscou, 24 février 1950) *Textes législatifs*, p. 823, n° 226; résumé dans A/5409, par. 597 à 606.
- Yougoslavie-Grèce.* — Procès verbal de la Réunion des délégations de la Yougoslavie et de la Grèce, tenue à Stari Dojran du 26 août au 1^{er} septembre 1957, pour élaborer le mode et le plan de collaboration concernant les études hydroéconomiques du bassin d'écoulement du lac de Dojran [Stari Dojran (Yougoslavie), 1^{er} septembre 1957] *Textes législatifs*, p. 813, n° 223; résumé dans A/5409 par. 658 à 667.
- Tchécoslovaquie-Pologne.* — Accord relatif à l'hydroéconomie des eaux frontières (Prague, 21 mars 1958) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 538, p. 89; résumé dans A/CN.4/274, par. 157 à 163.
- Yougoslavie-Grèce.* — Accord relatif aux questions de l'hydroéconomie (Athènes, 18 juin 1959) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 363, p. 133; résumé dans A/5409, par. 530 à 535.
- Pays-Bas-République fédérale d'Allemagne.* — Traité concernant le tracé de la frontière terrestre commune, les eaux frontières, les biens fonciers situés à proximité de la frontière, le passage de la frontière sur terre et par les eaux intérieures, ainsi que d'autres questions frontalières (Traité de la frontière) [La Haye, 8 avril 1960] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 508, p. 15; résumé dans A/5409, par. 915 à 927.
- Finlande-URSS.* — Traité relatif au régime de la frontière d'Etat finlando-soviétique (Helsinki, 23 juin 1960) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 379, p. 277.
- Finlande-URSS.* — Accord relatif aux eaux frontières (Helsinki, 24 avril 1964) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 537, p. 231; résumé dans A/CN.4/274, par. 257 à 264.
- Pologne-URSS.* — Accord relatif à l'hydroéconomie des eaux frontières (Varsovie, 17 juillet 1964) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 552, p. 175; résumé dans A/CN.4/274, par. 273 à 278.
- Bulgarie-Turquie.* — Accord de coopération en vue de l'utilisation des eaux des rivières traversant les territoires des deux pays (Istanbul, 23 octobre 1968) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 807, p. 117.
- Finlande-Suède.* — Accord relatif aux fleuves frontières (Stockholm, 16 septembre 1971) *Ibid.*, vol. 825, p. 191; résumé dans A/CN.4/274, par. 307 à 321.
- France-Suisse.* — Accord sur l'intervention des organes chargés de la lutte contre la pollution accidentelle des eaux par les hydrocarbures ou autres substances pouvant altérer les eaux, et reconnus comme tels dans le cadre de la Convention franco-suisse du 16 novembre 1962 concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution (Berne, 5 mai 1977) Suisse, *Recueil des lois fédérales*, 1977, p. 2204.

Conventions générales

- Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif (MARPOL 73/78) [Londres, 2 novembre 1973 et 12 février 1978] Nations Unies, *Annuaire juridique* 1973 (numéro de vente : F.75.V.1), p. 88; et publication de l'OMI, numéro de vente : 78.09.F.
- Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Genève, 13 novembre 1979) E/ECE/100
- Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer [Montego Bay (Jamaïque), 10 décembre 1982] *Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, vol. XVII (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.84.V.3), p. 157, doc. A/CONF.62/122.
- Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 22 mars 1985) et Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Montréal, 16 septembre 1987) PNUE, Nairobi, 1985 et 1987.
- Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (Vienne, 26 septembre 1986) AIEA, Collection juridique n° 14, Vienne, 1988.