

Document:-
A/CN.4/427 & Corr.1 and Add.1

**Sixième 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:-
1990, 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.4/427 et Add.1*

Sixième 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]
[23 février et 7 juin 1990]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	1	42
<i>Chapitres</i>		
I. GESTION DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX	2-19	43
A. Introduction	2	43
B. Pratique des États	3-6	43
C. Travaux des organisations internationales	7-17	45
D. Conclusion	18-19	48
E. Article proposé		49
<i>Article 26. — Gestion institutionnelle commune</i>		49
Commentaires		49
	<i>Paragraphes</i>	
II. SÉCURITÉ DES INSTALLATIONS HYDRAULIQUES	20-36	54
A. Introduction et aperçu	20-22	54
B. Pratique des États et doctrine	23-35	54
C. Articles proposés	36	57
<i>Article 27. — Protection des ressources en eau et des installations</i>		57
Commentaires		58
<i>Article 28. — Statut des cours d'eau internationaux et des installations hydrauliques en période de conflit armé</i>		58
Commentaires		58
	<i>Paragraphes</i>	
III. MISE EN ŒUVRE DES ARTICLES	37-39	59
A. Introduction	37-39	59
B. Annexe proposée		60
ANNEXE I. — Mise en œuvre des articles		60
<i>Article premier. — Définition</i>		60
Commentaires		60
<i>Article 2. — Non-discrimination</i>		60
Commentaires		60
<i>Article 3. — Recours en droit interne</i>		61
Commentaires		61
<i>Article 4. — Droit d'accès égal</i>		62
Commentaires		62
<i>Article 5. — Fourniture d'information</i>		63
Commentaires		63

* Incorporant le document A/CN.4/427/Corr.1.

<i>Chapitres</i>	<i>Pages</i>
<i>Article 6. — Immunité de juridiction</i>	64
Commentaires	64
<i>Article 7. — Conférence des parties</i>	66
Commentaires	66
<i>Article 8. — Amendements aux articles</i>	67
Commentaires	67
	<i>Paragraphes</i>
IV. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS	40-90 68
A. Introduction	40-44 68
B. Moyens de règlement des différends et procédures utilisées par les États dans leurs relations concernant les cours d'eau internationaux	45-56 69
C. Recours aux avis des experts	57-80 72
D. Travaux des organisations internationales	81-85 76
E. Propositions des précédents Rapporteurs spéciaux	86-90 78
F. Annexe proposée	79
ANNEXE II. — Établissement des faits et règlement des différends	79
A. Établissement des faits	79
<i>Article premier. — Établissement des faits</i>	79
Commentaires	79
B. Règlement des différends	81
<i>Article 2. — Obligation de régler les différends par des moyens pacifiques</i>	81
Commentaires	81
<i>Article 3. — Consultations et négociations</i>	81
Commentaires	81
<i>Article 4. — Conciliation</i>	82
Commentaires	82
<i>Article 5. — Arbitrage</i>	83
Commentaires	83
	<i>ANNEXE</i>
Traité cités dans le présent rapport	83

Introduction

1. Conformément au calendrier qu'il avait présenté dans son quatrième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation¹, le Rapporteur spécial traite dans le présent rapport des dernières parties du projet d'articles, qui sont consacrées à la gestion des cours d'eau internationaux, à la sécurité des installations hydrauliques et au règlement des différends. Il soumet donc, sur toutes ces questions, des projets d'articles, accompagnés d'éléments d'information. Le Rapporteur spécial propose aussi des dispositions relatives à la « Mise en œuvre des articles », qui traitent des moyens de faciliter les recours privés pour des dommages existants ou potentiels. Ces textes ont été élaborés à partir des observations faites à la CDI et à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, ainsi que des recherches du Rapporteur spécial, et les unes comme les autres donnent à penser que toutes les mesures possibles devraient être prises pour faciliter les réparations privées qui représentent un premier pas concret vers le respect dans la pratique des obligations énoncées dans le projet d'articles.

¹ *Annuaire...* 1988, vol. II (1^{re} partie), p. 209 et 210, doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2, par. 8.

CHAPITRE PREMIER

Gestion des cours d'eau internationaux

A. — Introduction

2. La question de la gestion des cours d'eau internationaux — autrement dit des dispositions administratives applicables aux systèmes de cours d'eau internationaux — a été traitée de façon approfondie par les deux précédents rapporteurs spéciaux, M. Stephen Schwebel² et M. Jens Evensen³, ainsi que dans divers rapports et études de l'ONU⁴. Dans son troisième rapport, l'actuel Rapporteur spécial a examiné les caractéristiques pertinentes d'un système moderne de gestion des ressources en eau afin de définir les éléments nécessaires à l'examen des règles de procédure relatives à l'utilisation des cours d'eau internationaux⁵. Il exposait dans ce rapport les mécanismes de planification globale et de mise en valeur intégrée des systèmes de cours d'eau, créés soit entièrement dans une seule juridiction, soit entre les différentes composantes d'un système fédéral, soit au niveau international. Étant donné que cette question a été longuement traitée précédemment, le Rapporteur spécial se bornera, dans le présent chapitre, à passer brièvement en revue les textes de base exposés en détail dans de précédents rapports⁶ et à en faire une mise à jour, avant de soumettre à la Commission un projet d'article sur la question.

B. — Pratique des États

3. Herbert Arthur Smith, dans son ouvrage fondamental sur l'utilisation des fleuves internationaux publié en 1931⁷, concluait, après une étude approfondie, que plusieurs principes de droit international s'étaient dégagés de la pratique des États en ce qui concerne les cours d'eau internationaux :

Le premier principe est que chaque système de cours d'eau constitue naturellement un tout indivisible et qu'il doit être, comme tel, mis

en valeur pour rendre le plus de services possible à l'ensemble de la population humaine qu'il dessert, que cette population relève ou non de deux ou de plusieurs juridictions politiques. Il incombe à chaque gouvernement concerné de prendre les mesures en son pouvoir pour favoriser cette mise en valeur, de concert avec les autres gouvernements concernés, mais il ne peut être appelé à mettre en danger ses intérêts vitaux, ni à sacrifier sans être pleinement dédommagé ni sans être protégé tel ou tel autre de ses intérêts [...]⁸.

L'un des principes, selon Smith, qui découlent de ce premier principe est le suivant :

7) Quand, dans un système de cours d'eau, les conditions sont telles que des problèmes relatifs à sa bonne utilisation risquent de surgir fréquemment, la création d'une commission internationale permanente s'impose afin de traiter de tous ces problèmes chaque fois qu'ils se posent⁹.

En fait, Smith avait consacré tout le chapitre V de son ouvrage au « rôle des commissions internationales ». Il ne s'agissait pas là d'une idée nouvelle, même dans le premier tiers du xx^e siècle. En 1911 déjà, l'Institut de droit international avait recommandé, au paragraphe 7 de sa résolution relative à la réglementation internationale de l'usage des cours d'eau internationaux en dehors de l'exercice du droit de navigation¹⁰ :

[...] d'instituer des commissions, communes et permanentes, des États intéressés qui prendront des décisions ou, tout au moins, donneront leur avis, lorsqu'il se fera de nouveaux établissements ou des modifications aux établissements existants et qu'il pourrait en résulter quelque conséquence importante pour la partie du cours d'eau située sur le territoire [d'un] autre État.

La pratique des États dans ce domaine remonte beaucoup plus loin. C'est ainsi que, en vertu du Traité de Vaprio de 1754 entre l'Impératrice d'Autriche, en sa qualité de duchesse de Milan, et la République de Venise, une commission frontalière préexistante avait été chargée de veiller à l'utilisation commune de la rivière Ollio¹¹.

4. Comme on l'a vu dans les rapports précédents¹², nombre des plus anciens accords relatifs à des systèmes

² Voir le troisième rapport de M. Schwebel, *Annuaire... 1982*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/348, par. 452 à 471.

³ Voir le premier rapport de M. Evensen, *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/367, par. 131 à 137 ; et son deuxième rapport, *Annuaire... 1984*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/381, par. 75.

⁴ Voir : a) Nations Unies, *Développement intégré des bassins fluviaux* (numéro de vente : F.70.II.A.4) ; b) *id.*, *La gestion des bassins fluviaux* (numéro de vente : F.70.II.E.17) ; c) *id.*, *Gestion des ressources en eau internationales : aspects institutionnels et juridiques*, Ressources naturelles/Série eau n° 1 (numéro de vente : F.75.II.A.2) ; d) *id.*, *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) ; e) *id.*, *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).

⁵ *Annuaire... 1987*, vol. II (1^{re} partie), p. 17 et suiv., doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 6 à 38.

⁶ Voir notamment le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 2), par. 452 à 471.

⁷ H. A. Smith, *The Economic Uses of International Rivers*, Londres, 1931.

⁸ *Ibid.*, p. 150 et 151. Il est intéressant de noter que Smith avait déjà utilisé l'expression « système de cours d'eau » dans son ouvrage écrit dans le premier tiers du siècle. J. L. Briery a également employé ce terme, p. ex. dans la cinquième édition de son célèbre traité *The Law of Nations*, Oxford, Clarendon Press, 1955, p. 205. Le fait qu'une telle conceptualisation des cours d'eau internationaux existe depuis relativement longtemps chez ceux qui étudient ce sujet intéressera la Commission puisqu'elle aura à décider si le projet d'articles doit être basé sur la notion de « système » de cours d'eau international.

⁹ Smith, *op. cit.*, p. 152.

¹⁰ Résolution adoptée le 20 avril 1911, voir *Annuaire de l'Institut de droit international, 1911*, Paris, vol. 24, p. 365 à 367 ; texte reproduit dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 214, doc. A/5409, par. 1072.

¹¹ Voir aussi le Traité de Fontainebleau de 1785 entre l'Autriche et les Pays-Bas qui instituait un organe bilatéral chargé de choisir les meilleurs sites pour la construction en commun d'écluses sur la Meuse ; cité dans le rapport de la CEE de 1952 relatif aux « Aspects juridiques de l'aménagement hydroélectrique des fleuves et des lacs d'intérêt commun » (E/ECE/136), par. 175.

¹² Voir p. ex. l'étude des accords internationaux dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1), par. 39 à 48.

de cours d'eau internationaux, notamment ceux du XIX^e siècle, visaient surtout à réglementer la navigation et la pêche. Les accords plus récents, spécialement ceux conclus depuis la seconde guerre mondiale, ont été principalement consacrés à d'autres aspects de l'utilisation ou de la mise en valeur des systèmes de cours d'eau internationaux, tels que l'étude du potentiel de mise en valeur du cours d'eau, l'irrigation, la lutte contre les inondations, la production d'énergie hydro-électrique et la pollution¹³. Tous ces aspects, que la demande croissante d'eau, d'aliments et d'électricité a mis au premier plan, ont obligé les États à intensifier la création de mécanismes institutionnels communs pour l'application des divers accords. Il existe aujourd'hui presque autant d'organes communs de cette nature que de cours d'eau internationaux ; ils peuvent être permanents ou non, et leurs attributions et leurs pouvoirs varient considérablement¹⁴.

5. La liste annotée des commissions multilatérales et bilatérales s'occupant des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, établie par le Secrétariat en avril 1979¹⁵, recense 90 organes de ce genre. La plupart des commissions qui y figurent s'occupent de systèmes de cours d'eau européens, mais toutes les régions du monde y sont représentées, et, à l'époque où cette liste a été établie, les arrangements administratifs de ce genre se multipliaient dans les pays en développement, notamment en Afrique. Le Secrétariat faisait d'ailleurs observer que les États africains récemment devenus indépendants ont fait preuve d'un désir louable de coopérer en matière fluviale en créant des commissions fluviales internationales. Alors qu'en 1959 il n'y avait qu'une seule commission fluviale internationale en Afrique, à savoir la Commission technique mixte permanente pour les eaux du Nil, huit nouvelles commissions fluviales ont été créées depuis en Afrique. Et cette tendance se poursuit¹⁶.

6. Le nombre même des commissions et des autres arrangements administratifs institués par les États des

cours d'eau, notamment ceux qui utilisent le plus intensivement les cours d'eau internationaux, montre que ces mécanismes institutionnels mixtes sont le résultat naturel et logique de l'importance considérable des ressources communes en eau et de l'interdépendance qui s'ensuit nécessairement¹⁷. Le fait le plus significatif est peut-être que l'une des résolutions du Plan d'action de Mar del Plata, adopté par la Conférence des Nations Unies de 1977 sur l'eau, a reconnu, face aux demandes sans cesse accrues que des populations en expansion font peser sur des ressources limitées en eau douce, « la nécessité* impérieuse de progrès plus rapides dans la recherche et la mise en valeur des ressources en eau, ainsi que de la gestion intégrée de ces ressources aux fins d'une bonne utilisation¹⁸ ». Ce besoin n'est sans doute ressenti nulle part de façon plus aiguë qu'en Afrique, où les hydrologues ont estimé qu'environ 2 % seulement des ressources totales en eau sont utilisées¹⁹. De même, bien que « un tiers du potentiel hydroélectrique mondial se trouve en Afrique, [...] l'énergie produite n'y représente que 2 % du potentiel exploitable²⁰ ».

¹⁷ Parmi les exemples notoires, on peut citer les États qui se partagent le Nil, les Grands Lacs et d'autres eaux frontalières entre les États-Unis d'Amérique et le Canada, le Rio de la Plata, le Gange, l'Indus, le Danube et le Rhin. Les accords portant création de commissions conjointes sont en ce qui concerne : le Nil, l'Accord du 8 novembre 1959 entre la République arabe unie et le Soudan, et le Protocole du 17 janvier 1960 relatif à la création de la Commission technique mixte permanente ; les Grands Lacs et d'autres eaux frontalières entre les États-Unis et le Canada, le Traité du 11 janvier 1909 relatif aux eaux limitrophes et aux questions concernant la frontière entre le Canada et les États-Unis, portant création, à l'article 8, de la Commission conjointe internationale des États-Unis et du Canada (voir à ce sujet 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) ; le Rio de la Plata, la Déclaration conjointe de Buenos Aires du 27 février 1967 des ministres des affaires étrangères des pays du bassin du Rio de la Plata, créant le Comité intergouvernemental de coordination des pays du bassin du Rio de la Plata [voir OEA, *Rios y Lagos Internacionales (Utilización para fines agrícolas e industriales)*, 4^e éd. rév. (OEA/Ser.I/VI, CIJ-75 rev. 2), p. 148 ; résumé dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 354, doc. A/CN.4/274, par. 323] ; le Gange, l'Accord du 5 novembre 1977 relatif au partage des eaux du Gange à Farakka et à l'augmentation de son débit, instituant, à l'article IV, une commission mixte Inde-Bangladesh chargée d'appliquer les arrangements prévus dans l'accord ; l'Indus, le Traité du 19 septembre 1960 entre l'Inde et le Pakistan sur les eaux de l'Indus, portant création, à l'article VIII, de la Commission permanente de l'Indus ; le Danube, la Convention du 18 août 1948 relative au régime de la navigation sur le Danube, établissant, au chapitre II, la Commission du Danube ; le Rhin, notamment l'Accord du 29 avril 1963 concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution, et la Convention du 3 décembre 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique.

On trouvera des listes d'accords créant des commissions mixtes pour la gestion des cours d'eau internationaux dans les ouvrages cités *supra* note 4.

¹⁸ Résolution VIII relative aux arrangements institutionnels aux fins de la coopération internationale dans le secteur de l'eau, voir Nations Unies, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata, 14-25 mars 1977* (numéro de vente : E.77.II.A.12), chap. 1^{er}. En dehors de leur rôle principal qui est d'intégrer la gestion et la mise en valeur des systèmes de cours d'eau internationaux, ces organismes mixtes ont également réussi à attirer des fonds en provenance de banques multilatérales de développement et d'autres institutions internationales en faveur de projets visant la mise en valeur de certains cours d'eau. Voir P. K. Menon, « Institutional mechanisms for the development of international water resources », *Revue belge du droit international*, Bruxelles, vol. 8, 1972, p. 99.

¹⁹ Voir Krishnamurthy, *loc. cit.* (*supra* n. 16), p. 371, ainsi que Okidi, *loc. cit.* (*supra* n. 16), p. 647 et 648.

²⁰ Okidi, p. 648.

¹³ Voir l'analyse consacrée aux accords multilatéraux dans Nations Unies, *Gestion des ressources en eau internationales...* (*supra* n. 4, c), par. 91 à 97, notamment par. 96.

¹⁴ Pour la description sommaire de quelques-uns de ces accords, « choisis en vue d'illustrer la plus grande variété possible d'arrangements », *ibid.*, annexe IV. Voir aussi la liste des accords créant des mécanismes communs pour la gestion des cours d'eau internationaux dans I.L.A., *Report of the Fifty-seventh Conference, Madrid, 1976*, Londres, 1978, p. 256 et suiv. ; N. Ely et A. Wolman, « Administration », 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. 124 ; ainsi que la liste détaillée des études consacrées aux commissions fluviales et lacustres internationales dans le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), note 746.

¹⁵ Liste non publiée.

¹⁶ Voir p. ex. les accords reproduits dans Nations Unies, *Traité concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation : Afrique*, Ressources naturelles/Série eau n° 13 (numéro de vente E/F.84.II.7), en particulier la Convention du 30 juin 1978 portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du bassin de la Gambie, et la Convention du 21 novembre 1980 portant création de l'Autorité du bassin du Niger. Voir plus généralement C. O. Okidi, « The State and the management of international drainage basins in Africa », *Natural Resources Journal*, Albuquerque (N.M.), vol. 28, 1988, p. 645 ; et K. V. Krishnamurthy, « The challenge of Africa's water development », *Natural Resources Forum*, New York, vol. 1, 1977, p. 369.

C. — Travaux des organisations internationales

7. La création, ces dernières années, d'un grand nombre de commissions mixtes fluviales et lacustres est due, au moins en partie, aux travaux des réunions tenues sous les auspices de l'ONU. Le thème qui ressort des rapports et des recommandations de ces réunions est que, sans qu'il existe, en droit international général, d'obligation de constituer de tels organes, la gestion des systèmes de cours d'eau internationaux au moyen d'institutions communes est non seulement un phénomène de plus en plus courant, mais aussi une forme de coopération entre les États du cours d'eau qui est quasi indispensable à toute tentative d'utilisation et de protection optimales du système de cours d'eau.

8. Dans un rapport de janvier 1971 sur l'aménagement des ressources internationales²¹, établi à l'intention du Comité des ressources naturelles, alors récemment constitué, le Secrétaire général rappelle que les cours d'eau internationaux peuvent offrir des possibilités de renforcer les relations entre États, et démontre comme suit la nécessité de mettre sur pied des arrangements institutionnels à cette fin :

3. La présence de ressources internationales en eau offre une chance unique de promouvoir l'amitié internationale. Si l'on veut tirer le plus grand parti possible de l'exploitation de ces eaux, il faut que la communauté internationale s'associe en prenant des mesures concrètes qui permettront à tous de retirer des bénéfices visibles et tangibles grâce à leur coopération. L'eau est une ressource vitale, dont il est possible de multiplier les utilisations fructueuses grâce à des efforts communs et dont on peut de la même manière prévenir ou supprimer les effets nuisibles. Les États riverains d'un bassin fluvial international sont ainsi naturellement portés à la coopération internationale. En outre, lorsque des plans sont élaborés et exécutés conjointement, cela permet d'acquérir une expérience valable dans le domaine des institutions internationales, au niveau des conceptions et des réalisations. Les récents arrangements internationaux visant à aménager les ressources en eau se caractérisent par l'élargissement et la diversification des activités des parties en la matière. De nouvelles dimensions viennent s'ajouter aux schémas traditionnels mis au point en Europe et en Amérique du Nord, lesquels reposaient essentiellement sur l'utilisation des fleuves internationaux à une fin unique non destructrice.

[...]

Nécessité de solutions nouvelles sur le plan des institutions

12. Le besoin se fait de plus en plus sentir d'aménager et d'utiliser davantage les ressources internationales en eau, et les risques de conflit et la nécessité d'une coopération deviennent chaque jour plus manifestes ; aussi faut-il que les fonctionnaires de l'administration des eaux, les dirigeants politiques, les planificateurs régionaux et les juristes internationaux s'attachent à mettre au point des mécanismes institutionnels plus efficaces qui permettent de répondre aux exigences accrues de la coopération internationale. Il faut établir de nouveaux modes de communication de caractère souple et reposant sur des conceptions élargies entre les pays qui entreprennent d'aménager et d'exploiter les ressources internationales en eau et les organisations et les particuliers qui ont de l'expérience et disposent de données dans ces domaines.

13. La gamme des divers arrangements institutionnels possibles est impressionnante. Il peut s'agir par exemple de la simple nomination, dans chaque pays, d'un fonctionnaire chargé d'échanger des renseignements ou même des plans de développement à une fin précise ; ou bien de la création d'un organisme international pour les bassins fluviaux doté de son propre personnel, de services techniques et d'un conseil d'administration intergouvernemental.

14. Dans chaque cas, les arrangements devraient répondre aux besoins précis de coordination. Dans le cadre d'une perspective à long terme, la souplesse est également nécessaire du fait de l'évolution des besoins en eau, de la nature et des propriétés du type de ressource disponible et du caractère dynamique d'autres facteurs ayant trait à l'environnement. [...]

9. Les exemples suivants illustrent les efforts déployés par les organisations internationales pour encourager les États des cours d'eau à mettre sur pied des institutions chargées de la gestion des cours d'eau internationaux.

10. La recommandation 51 du Plan d'action pour l'environnement, adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement²², incite les États à envisager la mise sur pied d'arrangements institutionnels conjoints et leur propose un inventaire des fonctions possibles de tels organes :

Il est recommandé que les gouvernements intéressés envisagent la création d'une commission fluviale internationale ou de mécanismes appropriés pour la coopération entre États intéressés quand des ressources en eau relèvent de plus d'une juridiction nationale.

[...]

c) De telles dispositions, lorsque les États intéressés les jugeront appropriées, permettront d'assurer sur une base régionale :

- i) Le rassemblement, l'analyse et l'échange de données hydrologiques grâce à un mécanisme international adopté d'un commun accord par les États intéressés ;
- ii) L'exécution de programmes mixtes de rassemblement de données pour les besoins de la planification ;
- iii) L'évaluation des incidences sur l'environnement des utilisations actuelles de l'eau ;
- iv) L'exécution d'une étude menée en commun des causes et des manifestations des problèmes liés aux ressources en eau, compte tenu des considérations d'ordre technique, économique et social qui interviennent dans le contrôle de la qualité de l'eau ;
- v) Une utilisation rationnelle, y compris un programme de contrôle de la qualité des ressources en eau en tant que facteur de l'environnement ;
- vi) La protection judiciaire et administrative des droits et des prétentions dans le domaine des ressources en eau ;
- vii) La coopération financière et technique dans le cas de ressources partagées ;

d) Des conférences régionales devront être organisées pour promouvoir les considérations ci-dessus.

11. C'est une recommandation adressée au Conseil économique et social par le Comité des ressources naturelles, à sa troisième session, en 1973²³, qui est à l'origine de la convocation, en 1977, de la Conférence

²² *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), chap. II.

Voir aussi les « Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des États en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États », adoptés par le Conseil d'administration du PNUE en 1978 ; selon le principe 2, « les États devraient envisager de créer des structures institutionnelles, telles que des commissions internationales, aux fins de consultations sur les problèmes liés à l'environnement et relatifs à la protection et à l'utilisation des ressources naturelles partagées ». (PNUE, *Droit de l'environnement. — Lignes directrices et principes, n° 2, Ressources naturelles partagées*, Nairobi, 1978.) On trouvera également l'historique et le texte de ces principes dans la note présentée par Constantin A. Stavropoulos à la trente-cinquième session de la Commission (*Annuaire... 1983*, vol. II [1^{re} partie], p. 204, doc. A/CN.4/L.353).

²³ *Documents officiels du Conseil économique et social, cinquante-quatrième session, Supplément n° 4 (E/5247)*, par. 114.

²¹ E/C.7/2/Add.6, reproduit en partie dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 361 à 363, doc. A/CN.4/274, par. 334.

des Nations Unies sur l'eau²⁴. Outre de nombreuses recommandations concernant la gestion des ressources en eaux partagées²⁵, le Plan d'action de Mar del Plata, adopté par la Conférence, contient une résolution sur les commissions fluviales qui

Recommande que le Secrétaire général envisage la possibilité d'organiser des réunions entre les représentants des commissions fluviales internationales existantes qui ont compétence en ce qui concerne la gestion et l'exploitation des eaux internationales, en vue de susciter un dialogue entre les différentes organisations responsables des bassins fluviaux sur les possibilités de promouvoir l'échange de leurs données d'expérience. Des représentants de divers pays qui partagent des ressources en eaux mais n'ont pas encore établi un cadre institutionnel à l'échelle des bassins devraient être invités à participer aux réunions. [...] ²⁶.

12. Cette résolution a donné lieu à toute une série de réunions de ce genre, dont la première a été la Réunion interrégionale des organisations fluviales internationales, tenue par l'ONU à Dakar en 1981. Dans ses conclusions relatives aux dispositions d'ordre institutionnel et juridique, la Réunion a résumé comme suit les leçons importantes tirées de l'expérience des États des cours d'eau où existe un mécanisme administratif commun :

4. Lorsque les États envisagent d'établir une administration internationale permanente ou *ad hoc* dans le domaine de la gestion des eaux partagées, l'accord établissant cette administration, pour cerner de façon optimale la coopération basée sur une communauté d'intérêts, devrait contenir au moins, dans le cadre des principes de droit international des eaux acceptés par les États contractants, les éléments ci-après qui devraient être définis le plus clairement possible :

- objectifs ;
- compétence territoriale ;
- composition ;
- attributions ;
- procédures de prise de décisions ;
- dispositions financières ;
- procédures pour la prévention et le règlement des différends.

5. [...] il serait souhaitable, étant donné l'unité hydrologique des bassins hydrographiques, que les programmes de mise en valeur intégrée soient conçus et éventuellement réalisés au niveau des bassins par des organismes reconnus. À défaut de cette solution, il faudrait rechercher un système de coordination des activités des divers organismes concernés.

6. [...] en ce qui concerne la composition du personnel directeur administratif et technique, on a considéré que les problèmes techniques devraient être confiés à des spécialistes et que les diplomates les assisteraient en cas de difficultés ; à cet égard, les activités des techniciens diplomates devraient se compléter mutuellement.

7. Pour ce qui a trait aux procédures de prise de décisions, [...] les processus de prise de décisions des organisations de bassins fluviaux internationaux diffèrent entre eux et [...] l'essentiel est que soient prévues dans l'accord des dispositions pour garantir l'effectivité des décisions prises²⁷.

²⁴ On trouvera un historique de la Conférence dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 363, doc. A/CN.4/274, par. 336.

²⁵ Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau...* (*supra* n. 18), 1^{re} partie, « Recommandations », sect. A, D, G et H.

²⁶ *Ibid.*, 1^{re} partie, résolution VII.

²⁷ Nations Unies, *Expériences de mise en valeur...* (*v. supra* n. 4, d), 1^{re} partie, « Rapport de la Réunion », par. 28, conclusions relatives au thème I ; voir aussi par. 49 les conclusions 1, 3, 4, 5, 6 et 8 relatives au thème II (Progrès réalisés dans le cadre des accords de coopération), et par. 69 les conclusions 3 et 4 relatives au thème III (Considérations économiques et autres).

13. Plus récemment, une réunion interrégionale sur la mise en valeur des bassins fluviaux et lacustres, particulièrement dans la région de l'Afrique, s'est tenue à Addis-Abeba du 10 au 15 octobre 1988²⁸. Elle a adopté notamment les recommandations suivantes au sujet de l'évaluation et de l'aménagement des ressources :

La Réunion a recommandé que les gouvernements et, le cas échéant, les organismes chargés des bassins fluviaux prennent des mesures pour appliquer les propositions suivantes en vue d'améliorer l'évaluation des ressources et d'assurer l'aménagement intégré d'une mise en valeur et d'une gestion multisectorielles des bassins fluviaux.

[...]

2. Élaborer et mettre en œuvre des systèmes et des dispositifs institutionnels en vue de collecter et de conserver des données relatives aux projets concernant les bassins fluviaux et lacustres, assurer et stimuler l'échange d'informations et l'accès aux données pour les parties intéressées, en vue d'un meilleur aménagement et d'une meilleure gestion des ressources offertes par les bassins. S'y ajouteraient, en complément, des programmes périodiquement mis à jour pour la collecte des données et les réseaux qui y servent, à l'appui de plans échelonnés pour les bassins²⁹.

14. Concernant les aspects juridiques institutionnels, la Réunion a fait les recommandations suivantes³⁰ :

2. Les gouvernements reconnaissent qu'une conception systématique de la gestion des ressources en eau d'un bassin fournit le nécessaire point de départ pour en régir et gérer les ressources, étant donné l'interdépendance et la diversité des éléments du cycle hydrologique : eaux de surface, eaux souterraines, contact entre eau et atmosphère et entre eaux douces et eaux de mer.

3. Les gouvernements appliquent les principes généraux du droit international qui régissent les ressources en eau et comprennent notamment le droit de chacun des États du bassin à son utilisation équitable et son devoir de ne pas nuire à un autre (notamment pour l'environnement) ; reconnaissent leur devoir d'échanger les informations et données pertinentes et disponibles ; leur devoir réciproque de notification et de consultation au sujet de projets ou programmes prévus par un ou plusieurs d'entre eux et qui pourraient nuire aux autres ; et leur devoir de se consulter, au sujet de l'institutionnalisation, de la coopération ou de la collaboration en vue de la mise en valeur du bassin, à la demande de l'un d'entre eux ; [...] ³¹.

[...]

7. Les gouvernements reconnaissent que les organisations responsables des bassins sont des initiatives importantes et influentes de

²⁸ Voir Nations Unies, *Mise en valeur des bassins fluviaux et lacustres*, Ressources naturelles/Série eau n° 20 (numéro de vente : F.90.II.A.10).

²⁹ *Ibid.*, 1^{re} partie, « Rapport de la Réunion », sect. 3.A.

³⁰ *Ibid.*, sect. 3.B.

³¹ Cette recommandation était accompagnée de la remarque suivante, placée entre parenthèses :

« (durant la séance plénière, certains participants ont exprimé des réserves au sujet de cette recommandation et déclaré que, même s'il existe une obligation morale réciproque de communication de données ou de consultation, celles-ci doivent procéder d'un accord). »

Bien qu'elle soit applicable aux travaux de la Commission portant sur l'ensemble du sujet, cette remarque ne paraît pas indiquer que des réserves aient été exprimées à propos de la partie de la recommandation relative à « l'institutionnalisation de la coopération ou de la collaboration pour la mise en œuvre du bassin » — question dont l'on traite ici.

La recommandation ci-après, figurant à la suite de la recommandation 3 précitée, présente également de l'intérêt pour la question à l'examen :

« 4. Les gouvernements comprennent que le droit d'un État copropriétaire à une part équitable d'usage des eaux d'un bassin de drainage international dépend de sa volonté de participer, à titre réciproque, aux mesures et programmes raisonnablement nécessaires pour maintenir en bon état le capital hydrologique (participation équitable). » (*Ibid.*, sect. 3.B.)

leur mise en valeur, qu'ils leur accordent l'importance qui leur est due et adoptent une législation qui permette d'affecter un personnel hautement compétent aux postes de décision et dans les services techniques.

La Réunion a également constaté que les stratégies de mise en valeur des bassins fluviaux suivies au cours des vingt dernières années avaient connu des succès divers et parfois limités. De l'avis des participants, les facteurs suivants, en particulier, ont empêché les systèmes de gestion administrative de réaliser tout leur potentiel :

a) Par rapport aux vastes objectifs de développement socio-économique, le mandat et la portée des tâches confiés aux organismes responsables des bassins fluviaux peuvent se révéler trop limités pour leur permettre d'agir de façon opportune, efficace et souple ;

b) Les dispositifs et arrangements institutionnels dont disposent ces organismes se sont révélés insuffisants ;

c) Les mêmes organismes ont adopté des méthodes de travail impropres ;

d) Leurs travaux se sont insuffisamment harmonisés et coordonnés avec ceux de leurs gouvernements respectifs ;

e) Les États membres ne leur ont pas fourni un soutien financier approprié ;

f) Les ressources tant financières qu'humaines se sont révélées insuffisantes ;

g) Il y a eu d'inutiles chevauchements et un manque d'harmonisation entre les travaux de ces organismes chargés des bassins fluviaux et ceux des divers organismes subrégionaux qui s'occupent d'aménager et de réaliser les programmes et projets conjoints de développement ;

h) La participation locale a été inadéquate à tous les stades de la conception, de l'aménagement et de l'exécution des projets ;

i) Dans certains cas de réalisation des projets, il y a eu déséquilibre entre les engagements respectifs des États membres et des bailleurs, parfois accompagné d'un manque de coordination parmi ces derniers³².

15. La Commission économique pour l'Europe a, elle aussi, abordé la question de la gestion institutionnelle commune des cours d'eau internationaux. Ainsi, dans les « Principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières » qu'elle a adoptés à sa quarante-deuxième session, en 1987³³, la CEE a recom-

mandé aux États des cours d'eau d'envisager la création de commissions mixtes et a fait les recommandations suivantes au sujet des mécanismes administratifs communs :

6. Les pays riverains devraient envisager de créer, lorsqu'il n'existe pas déjà, des arrangements institutionnels appropriés, notamment des commissions et des groupes de travail mixtes, comme moyens de promouvoir les objectifs des accords et de faciliter l'application de leurs dispositions. La structure, les tâches, les compétences et le financement de commissions mixtes ou d'autres organes de coopération devraient être définis dans les accords.

6a. Le caractère formel, les fonctions et la portée des activités des commissions mixtes aux niveaux géographique et organique devraient être adaptés de la meilleure manière possible aux conditions prévalentes. Les structures nationales existantes et les dispositions juridiques dans les pays contractants, ainsi que les structures intergouvernementales, devraient être prises entièrement en considération, ainsi que les conditions hydrologiques, environnementales, économiques et autres conditions pertinentes.

6b. Lorsque des arrangements institutionnels existent déjà, les parties contractantes devraient en tirer pleinement parti en leur fournissant tous les moyens nécessaires à la bonne exécution de leurs tâches.

6c. Les commissions, groupes de travail et autres arrangements institutionnels devraient comprendre des délégations désignées à cette fin par les diverses parties contractantes. Les commissions devraient avoir leurs propres règles de procédure pour leurs travaux. Elles devraient avoir le droit de solliciter des avis d'experts et d'instituts scientifiques et de désigner des groupes de travail spéciaux ou permanents.

6d. Dans le cas des petits projets de durée limitée, les parties contractantes pourraient créer des groupes de travail spéciaux pour s'occuper conjointement de questions spécifiques. Lorsque la portée des activités est plus large et les projets d'une durée plus longue, des commissions mixtes devraient être établies, le cas échéant, avec des secrétariats permanents.

16. Deux études importantes consacrées à la gestion des ressources en eau internationales au moyen d'arrangements institutionnels conjoints ont paru au milieu des années 70. La première était le rapport établi au sein de l'ONU par le Groupe d'experts spécialisés dans les aspects juridiques et institutionnels de la mise en valeur des ressources en eau internationales³⁴. Les conclusions suivantes du Groupe d'experts rendent compte de l'évolution récente de la pratique des États et de l'importance grandissante de la gestion administrative commune des cours d'eau internationaux :

557. [...] Les accords les plus récents concernant le Nil, l'Indus, le Niger, le Sénégal, le Río de la Plata, le bassin inférieur du Mékong et le Yarmouk constituent de sérieuses tentatives de coopération et de collaboration pour la mise en valeur et la conservation en commun des eaux internationales. Ces accords reflètent, entre autres, l'acceptation croissante des principes de la planification internationale régionale au profit d'intérêts nationaux interdépendants.

558. Dans bien des cas, la coopération mutuelle d'États riverains [...] a conduit à une exploitation plus efficace qu'il n'eût été possible dans d'autres conditions. Des plans d'aménagement offrant des avantages nets substantiels à tous les États intéressés ont pu être dressés à la suite d'enquêtes sur les possibilités multiples d'utilisation des eaux et sur les effets hydrologiques des aménagements, considérés dans le contexte du bassin et non du seul point de vue national. Des arrangements internationaux nombreux et efficaces ont été consacrés à l'échange de données d'ordre hydrologique et autres, à des entreprises coordonnées ou communes d'exécution et d'exploitation de projets concernant des barrages ou des travaux de régularisation

³² *Ibid.*, sect. 3.D.

³³ Décision I (42) du 10 avril 1987, voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 1987, Supplément n° 13 (E/1987/33-E/ECE/1148)*, chap. IV.

Voir aussi le rapport intitulé « Approche écosystémique de la gestion de l'eau » (ENVWA/WP.3/R.7/Rev.1), présenté au Groupe de travail des problèmes de l'eau des Conseillers des gouvernements des pays de la CEE pour les problèmes de l'environnement et de l'eau, à sa troisième session (11-14 décembre 1989). Le chapitre III de ce rapport, consacré à l'application de l'approche écosystémique de la gestion de l'eau, traite, notamment, des arrangements institutionnels, de la planification, des études d'impact, de l'évaluation des écosystèmes, des activités de prévision, simulation et modélisation écologiques, ainsi que de la participation et de la sensibilisation du public.

Il est également intéressant de signaler les travaux poursuivis dans ce domaine par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale. Dans un document de travail (E/ESCWA/NR/89/WG.3/WP.5), préparé pour la réunion du Groupe d'experts sur la sécurité des ressources en eau dans la région de la CESAO, tenue du 13 au 16 novembre 1989, il est recommandé, au titre d'un plan d'action stratégique, de créer un cadre institutionnel pour la mise en valeur, la conservation et la gestion des ressources en eau. Il y est également indiqué que la CESAO a proposé la création d'un conseil régional des ressources en eau, qui serait un arrangement institutionnel pour la promotion de la coopération régionale et sous-régionale entre autorités responsables des ressources en eau dans le domaine de la mise en valeur de ces ressources dans la région de la CESAO.

³⁴ Nations Unies, *Gestion des ressources en eau internationales...* (v. *supra* n. 4, c). Il est indiqué dans la préface de ce rapport que celui-ci était conçu comme « un manuel de référence axé sur le développement à venir, qui analyserait les diverses possibilités juridiques et organiques offertes ».

des cours d'eau par exemple, ainsi qu'au partage des dépenses entraînées par ces entreprises.

[...]

561. Compte tenu de cette variété des conditions nationales et du caractère individuel de chaque système international des ressources en eau, il incombe aux États copartenaires du système de modeler le régime juridique et les arrangements institutionnels les mieux adaptés à leurs aspirations et à leurs possibilités. Toutefois, le droit et la pratique institutionnelle existants en matière internationale sont des points de départ tout désignés [...]³⁵.

17. L'autre grande étude des années 70 a été celle du Comité du droit international des ressources en eau de l'Association de droit international³⁶. À sa cinquante-septième Conférence, tenue à Madrid en 1976, l'Association a adopté une série d'articles sur l'administration des ressources en eau internationales, accompagnée de principes directeurs concernant l'établissement d'une administration des ressources en eau internationales³⁷. Ces articles se lisent comme suit :

Article premier

Au sens du présent chapitre, l'expression « administration des ressources en eau internationales » vise toute forme d'arrangement institutionnel ou autre établi par voie d'accord de deux ou plusieurs États du bassin afin de traiter de la conservation, de la mise en valeur et de l'utilisation des eaux d'un bassin de drainage international.

Article 2

1. Aux fins de l'application du principe de l'utilisation équitable des eaux d'un bassin de drainage international et conformément aux dispositions du chapitre VI [des règles d'Helsinki] concernant les procédures relatives à la prévention et au règlement des différends, les États du bassin concernés et intéressés doivent négocier afin de s'entendre sur l'établissement d'une procédure arbitrale des ressources en eau internationales.

2. L'établissement d'une administration des ressources en eau internationales conformément au paragraphe 1 ci-dessus est sans préjudice de l'existence ou de la désignation ultérieure d'un organisme mixte, d'une commission de conciliation ou d'un tribunal formé ou nommé par les États du bassin conformément à l'article XXXI [des règles d'Helsinki] s'il surgit une question ou un différend concernant l'utilisation actuelle ou future des eaux d'un bassin de drainage international.

Article 3

Les États membres d'une administration des ressources en eau internationales, dans les cas appropriés, doivent inviter les autres États, y compris des États n'appartenant pas au bassin, ou des organisations internationales qui jouissent d'un droit ou qui y ont un intérêt en ce qui concerne l'utilisation des eaux d'un bassin de drainage international en vertu d'un traité, d'un autre instrument ou d'une coutume ayant force obligatoire, à participer aux activités de l'administration des ressources en eau internationales.

Article 4

1. Afin d'établir une administration efficace des ressources en eau internationales, l'accord portant création de l'administration doit indiquer expressément, entre autres choses, son objectif ou son but, sa nature et sa composition, sa forme et sa durée, son statut juridique, son secteur d'opérations, ses fonctions et ses attributions et les dispositions financières la concernant.

³⁵ *Ibid.*, chap. VI, sect. A.1.

³⁶ Voir ILA, *Report of the Fifty-seventh Conference...* (*supra* n. 14), p. 239 et suiv. « Rapport sur l'administration des ressources internationales en eau », par le rapporteur sur le sujet, D. A. Caponera. Ce rapport contient notamment une liste d'accords portant création d'un mécanisme conjoint de gestion des ressources en eau des bassins de drainage internationaux, groupés par continent (*ibid.*, p. 256 et suiv.).

³⁷ *Ibid.*, p. xxxvii (articles), et p. xxxviii et suiv. (principes).

2. Les principes directeurs joints en annexe aux présents articles doivent être pris en considération lors de l'établissement d'une administration des ressources en eau internationales.

Ces articles, adoptés dix ans après les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux représentent un net progrès dans la manière de concevoir la gestion commune des cours d'eau internationaux. Alors que les Règles d'Helsinki traitaient de cette question dans leur chapitre VI sur les « Procédures relatives à la prévention et au règlement des différends³⁸ », les articles ci-dessus sont clairement axés sur le rôle de gestion de ces organes mixtes.

D. — Conclusion

18. On a cité au début du présent chapitre l'opinion de H. A. Smith, selon laquelle les États de cours d'eau devraient créer des commissions mixtes permanentes là où des questions relatives à l'utilisation appropriée d'un cours d'eau risquent de se poser fréquemment. Or, les accords internationaux et les études que l'on a passés en revue vont plus loin et montrent que de telles institutions sont nécessaires non seulement pour résoudre les questions qui peuvent surgir quant à l'utilisation d'un cours d'eau international, mais aussi pour s'occuper concrètement de la mise en valeur et de la protection de ce système de cours d'eau. Le regretté James L. Brierly est parvenu à une conclusion analogue :

[...] on reconnaît de plus en plus que, pour les cours d'eau internationaux, quelle que soit leur importance, une forme ou une autre d'administration internationale conjointe sera presque certainement nécessaire si l'on veut que les ressources du système soient pleinement utilisées dans l'intérêt de tous les États riverains [...]³⁹.

³⁸ Le chapitre VI des Règles d'Helsinki dispose à l'article XXXI ce qui suit :

« Article XXXI

« 1. Si une question se pose à propos de l'utilisation présente ou future des eaux d'un bassin de drainage international, ou qu'un différend s'élève à ce propos, il est recommandé que les États du bassin renvoient la question ou le différend à un organisme mixte et le chargent d'effectuer une étude dudit bassin de drainage international et d'élaborer des plans ou des recommandations propres à assurer l'utilisation la plus complète et la plus rationnelle possible de ses eaux dans l'intérêt de tous les États du bassin.

« 2. Il est recommandé d'inviter l'organisme mixte à présenter aux services compétents des États membres intéressés des rapports sur toute question de son ressort.

« 3. Il est recommandé que, dans les cas appropriés, les États membres de l'organisme mixte invitent à participer aux travaux de cet organisme les États situés hors du bassin qui, en vertu de traités, jouissent d'un droit sur l'utilisation des eaux d'un bassin de drainage international, ou de les autoriser à paraître devant ledit organisme. »

(ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 524.)

³⁹ J. L. Brierly, *The Law of Nations*, 6^e éd. rev. par. H. Waldock, Oxford, Clarendon Press, 1963, p. 232 ; voir aussi la première édition du même ouvrage, Oxford, 1928, p. 123. Plusieurs autres auteurs ont également reconnu ce besoin, p. ex. F. Florio, « Sur l'utilisation des eaux non maritimes en droit international », *Festschrift für Friedrich Berber*, Munich, Beck, 1973, p. 156 ; et B. Chauhan, « Management of international water resources through international water resources commissions », ILA, Indian Branch, « Proceedings of the annual seminar, March 10 and 11, 1973 », New Delhi ; R. D. Hayton et A. E. Utton, « Transboundary groundwaters: the Bellagio draft treaty », *Natural Resources Journal*, Albuquerque (N.M.), vol. 29, 1989, p. 663, et notamment p. 684, art. III du projet de traité, intitulé « La Commission responsable en vertu du présent accord », Voir

19. Les organisations internationales et les publicistes constatent, dans leurs études, que si la généralité et la souplesse sont les principales qualités de la règle de l'« utilisation équitable » (énoncée dans l'article 6), celle-ci exige, pour sa bonne application, une coopération étroite et surtout une communication constante. Ce fait est reconnu dans les accords internationaux prévoyant la création de commissions mixtes des cours d'eau. La nécessité d'une coopération entre États du cours d'eau est traitée de manière générale dans les articles 9 (Obligation générale de coopérer) et 10 (Échange régulier de données et d'information), et plus spécifiquement dans la troisième partie du projet d'articles, intitulée « Mesures projetées ». Bien que le Rapporteur spécial propose plus loin d'adjoindre au projet d'articles une annexe relative à la mise en œuvre, l'article qu'il présente dans le présent chapitre pourrait être lui-même considéré comme une forme d'application des articles⁴⁰. En encourageant la création d'institutions permanentes pour la gestion des cours d'eau internationaux, l'article définit concrètement le cadre dans lequel les États des cours d'eau peuvent travailler de concert pour planifier et surveiller l'utilisation, la protection et la mise en valeur de leurs ressources communes en eau.

E. — Article proposé

NEUVIÈME PARTIE

GESTION DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX

Article 26. — Gestion institutionnelle commune

1. Sur la demande de l'un quelconque d'entre eux, les États du cours d'eau entameront des consultations en vue d'établir une organisation mixte chargée de la gestion d'un [système de] cours d'eau international.

2. Aux fins du présent article, le terme « gestion » recouvre, sans s'y limiter, les fonctions suivantes :

a) exécuter les obligations qui incombent aux États du cours d'eau en vertu des présents articles, notamment les obligations visées dans les deuxième et troisième parties des articles ;

b) faciliter une communication régulière, ainsi que l'échange de données et informations ;

c) surveiller de façon suivie les [systèmes de] cours d'eau internationaux ;

aussi la liste des études consacrées à la question dans le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 2), note 746.

Les hommes de science ont abouti à des conclusions analogues : « Seule la coopération internationale en matière de gestion des ressources hydrauliques peut améliorer la situation [pénurie d'eau et pollution] », *Scientific American*, New York, n° spécial, « Managing Planet Earth », septembre 1989, p. 4, sommaire de l'article de J. W. M. la Rivière, « Threats to the world's water », p. 48.

⁴⁰ Les commissions mixtes des cours d'eau pourraient non seulement faire respecter les obligations générales d'utilisation et de participation équitables (art. 6), de coopération (art. 9), d'échange de données et d'information (art. 10), de notification, de consultations et de négociations au sujet des mesures prévues (art. 11 à 21), mais aussi l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable (art. 8) et les accords de [cours d'eau] [système] (art. 4 et 5).

d) planifier la mise en valeur durable, polyvalente et intégrée des [systèmes de] cours d'eau internationaux ;

e) proposer aux États du cours d'eau des décisions concernant l'utilisation et la protection des [systèmes de] cours d'eau internationaux et appliquer ces décisions ;

f) proposer et mettre en œuvre des systèmes d'alerte et de contrôle portant sur la pollution et d'autres incidences écologiques de l'utilisation des [systèmes de] cours d'eau internationaux, les situations d'urgence ou les risques et dangers provoqués par les eaux.

3. Outre les fonctions mentionnées au paragraphe 2, l'organisation mixte dont il est question au paragraphe 1 peut s'acquitter, entre autres, des fonctions suivantes :

a) enquêter et présenter des rapports et recommandations sur les questions dont elle a été saisie par les États du cours d'eau ;

b) servir de cadre à des consultations, à des négociations et à toute autre procédure de règlement pacifique que les États du cours d'eau peuvent arrêter.

Commentaires

1) La numérotation de la neuvième partie et celle du projet d'article 26 est provisoire, car, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son quatrième rapport⁴¹, la question visée ici et les questions suivantes pourront être traitées soit dans le projet d'articles lui-même, soit en annexe ; si la Commission décide de les traiter en annexe, la numérotation devra être revue en conséquence.

2) Le projet d'article 26 suit, dans une large mesure, la même ligne que les articles proposés pour la même question par les deux précédents rapporteurs spéciaux, M. Schwebel et M. Evensen. Mais, lorsqu'on les compare entre elles et avec le projet d'article 26, ces versions antérieures sont suffisamment différentes pour qu'on les reproduise ci-après afin de servir à la Commission d'éléments de comparaison lors de l'examen du projet d'article 26. Le projet d'article proposé par M. Schwebel, dans son troisième rapport, se lit comme suit :

Article 15. — Gestion administrative

Sur la demande de tout État du système et lorsque les besoins économiques et sociaux de la région donnent lieu à des demandes importantes ou contradictoires concernant les ressources en eau ou lorsque le système de cours d'eau international exige l'adoption de mesures de protection ou de contrôle, les États du système intéressés entament des négociations en vue d'établir un mécanisme institutionnel permanent ou de renforcer, le cas échéant, les organisations existantes afin de développer leurs consultations, de préparer ou d'appliquer leurs décisions concernant le système de cours d'eau international et de promouvoir une utilisation, une protection et un contrôle rationnel et le plus efficace possible de leurs ressources en eau partagées⁴².

Le projet d'article proposé par M. Evensen, dans son deuxième rapport, se lit comme suit :

⁴¹ Doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1), par. 7.

⁴² Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), par. 471.

Article 15. — *Gestion des cours d'eau internationaux.*
Création de commissions

1. Les États du cours d'eau établiront, lorsqu'ils le jugeront pratique et souhaitable pour l'administration, la gestion, la protection et le contrôle rationnels des eaux d'un cours d'eau international, un mécanisme institutionnel permanent ou renforceront, le cas échéant, les organisations ou les organes existants en vue d'établir un système de réunions et de consultations régulières, d'assurer les services d'experts qui formuleront des conseils et des recommandations, et d'instituer d'autres processus et procédures de prise de décision, de manière à favoriser une coopération efficace et amicale entre les États du cours d'eau concerné en vue d'assurer l'utilisation, la protection et le contrôle optimum du cours d'eau international et de ses eaux.

2. À cette fin, les États du cours d'eau doivent établir, dans la mesure du possible, des commissions fluviales mixtes bilatérales, multilatérales ou régionales et s'entendre sur le mode de fonctionnement, le financement et les principales tâches de ces commissions.

Lesdites commissions pourront, notamment, avoir les fonctions suivantes :

a) recueillir, vérifier et communiquer des informations et des données concernant l'utilisation, la protection et la conservation du ou des cours d'eau internationaux ;

b) proposer et entreprendre des enquêtes et des recherches sur l'utilisation, la protection et le contrôle ;

c) surveiller sans cesse le cours d'eau international ;

d) recommander aux États du cours d'eau les mesures et les procédures nécessaires pour assurer l'utilisation optimale ainsi que la protection et le contrôle efficace du cours d'eau ;

e) servir de cadre à des consultations, des négociations et autres procédures de règlement pacifique dont les États du cours d'eau chargeront ces commissions ;

f) proposer la mise en place et assurer le fonctionnement de systèmes de contrôle et d'alerte destinés à signaler les cas de pollution, les autres incidences des utilisations de l'eau sur l'environnement, les risques naturels ou autres risques qui peuvent causer un dommage ou un préjudice aux intérêts des États du cours d'eau⁴³.

3) Il apparaît, à la lecture des dispositions des traités relatives aux arrangements institutionnels, que les États du cours d'eau ont créé un large éventail d'organismes de ce genre. Certains accords ne concernent qu'un cours d'eau déterminé, alors que d'autres concernent un certain nombre de cours d'eau limitrophes ou transfrontaliers. Les pouvoirs dont sont dotées les commissions correspondantes sont déterminés par l'objet de l'accord. C'est ainsi que la compétence d'un organisme mixte sera définie avec une certaine précision lorsqu'il s'agit d'un cours d'eau unique, et en des termes plus généraux lorsque l'accord porte sur une série de rivières, lacs et terrains aquifères frontaliers. Le projet d'article 26 est conçu à dessein dans les termes généraux qu'appelle un accord-cadre. En même temps, les États du cours d'eau doivent trouver dans cet article une orientation quant aux compétences et aux fonctions des organismes mixtes qu'ils envisageraient de créer. La formulation de l'article 26 s'inspire pour une bonne part des accords internationaux portant création d'institutions mixtes chargées de la gestion de cours d'eau. On en trouvera ci-après des exemples représentatifs. Les dispositions citées sont extraites des traités concernant respectivement le fleuve Niger, le « bassin de l'Indus⁴⁴ » et les « eaux limitrophes⁴⁵ » entre le Canada et les États-Unis.

⁴³ Doc. A/CN.4/381 (v. *supra* n. 3), par. 76.

⁴⁴ C'est l'expression utilisée dans le préambule du Traité indo-pakistanaise de 1960 sur les eaux de l'Indus.

⁴⁵ C'est l'expression utilisée dans le Traité de 1909 entre la

a) *Convention du 21 novembre 1980 créant l'Autorité du bassin du Niger*⁴⁶

CHAPITRE II

BUT ET OBJECTIFS DE L'AUTORITÉ

Article 3. — *But*

1. Le but de l'Autorité est de promouvoir la coopération entre les pays membres et d'assurer un développement intégré du bassin du Niger dans tous les domaines par la mise en valeur de ses ressources, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'hydraulique, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la pisciculture, de la sylviculture et l'exploitation forestière, des transports et communications et de l'industrie.

2. Aux fins énoncées au paragraphe précédent, l'action de l'Autorité portera sur l'harmonisation des politiques nationales de développement dans le bassin par la réalisation de projets et programmes intégrés.

Article 4. — *Objectifs*

1. L'Autorité est chargée en ce qui concerne le bassin du Niger :

a) de l'harmonisation et de la coordination des politiques nationales d'aménagement afin de s'assurer d'un partage équitable des eaux entre les États membres ;

b) de la formulation, en accord avec les États membres, de la politique générale de développement du bassin, compatible avec le caractère international du fleuve ;

c) de l'élaboration et de l'exécution d'un plan de développement intégré du bassin ;

d) de la mise en œuvre et du suivi d'une politique régionale ordonnée et rationnelle de l'utilisation des eaux du bassin, superficielles et souterraines ;

e) de la conception et de la réalisation d'études, de recherche et d'enquêtes ;

f) de la formulation de plans, la construction, l'exploitation et l'entretien d'ouvrages et de projets réalisés dans le cadre de l'objectif général de développement intégré du bassin.

2. Aux fins énoncées au paragraphe 1 ci-dessus, l'Autorité entreprendra notamment, en harmonie avec les plans de développement des États 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 États membres ;

iii) examen des projets présentés par les États membres en vue de recommandations à faire relatives à des programmes coordonnés d'études et de réalisation ;

iv) suivi de l'exécution des études et travaux entrepris par les États membres et exploitation des rapports y relatifs que ces États doivent lui adresser périodiquement ;

Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique relatif aux eaux limitrophes, p. ex. dans l'article préliminaire.

⁴⁶ Cette convention transforme l'ancienne « Commission du fleuve Niger » en une « Autorité du bassin du Niger » (préambule et art. 1^{er}). Comme autres exemples d'accords entre des États africains portant création de commissions mixtes pour la gestion des cours d'eau, voir la Convention du 11 mars 1972 portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal ; les Convention et Statut du 22 mai 1964 relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad, et l'Accord du 10 octobre 1973 portant création d'un fonds de développement de la Commission du bassin du Tchad.

- v) établissement d'un plan directeur et d'un programme de développement intégré du bassin avec identification, aux différentes étapes du programme, des priorités entre les diverses utilisations, projets et secteurs.

b) *Infrastructure*

- i) conception, étude et réalisation d'ouvrages et structures hydrauliques de toutes utilisations, types et dimensions ;
- ii) conception, étude et réalisation de travaux, d'ouvrages et de projets relatifs aux transports et communications ;
- iii) aménagement et entretien des chenaux navigables ;
- iv) développement du transport fluvial et promotion d'un système intégré de transport multimodal (mer, fleuve, rail, route) comme facteur d'intégration et de désenclavement des États membres du Sahel.

c) *Contrôle et utilisation des eaux*

- i) régularisation du débit et du drainage du cours d'eau principal ;
- ii) lutte contre les inondations ;
- iii) construction et entretien de digues ;
- iv) prévention et lutte contre la sécheresse et la désertification ;
- v) lutte contre l'érosion des sols et la sédimentation ;
- vi) exécution d'ouvrages et travaux de mise en valeur des terres, y compris le drainage et la lutte contre la salinité.

d) *Contrôle et préservation de l'environnement*

- i) protection de l'environnement, y compris l'établissement des normes et mesures applicables aux États dans les utilisations diverses des eaux du bassin ;
- ii) prévention et atténuation de la pollution des eaux ;
- iii) préservation de la santé humaine et des ressources génétiques (faune et flore).

e) *Contrôle et réglementation de la navigation*

Le contrôle et la réglementation de toute forme de navigation sur le fleuve, ses affluents et sous-affluents sont régis par les principes affirmés dans l'Acte de Niamey relatifs à la navigation et à la coopération économique entre les États du bassin du Niger, signé en 1963 à Niamey.

f) *Aménagement des terres et développement agropastoral*

- i) développement de la culture vivrière ;
- ii) développement des ressources agropastorales, piscicoles et forestières ;
- iii) mise en œuvre de programmes permettant l'utilisation rationnelle des eaux pour les besoins domestiques, industriels et agropastoraux.

g) *Financement de projets et travaux*

Formuler des demandes d'assistance financière et technique, auprès de sources de financement internationales et multilatérales, pour l'exécution d'études et de travaux pour le développement du bassin du Niger et passer des accords à cet effet, à condition que les accords impliquant des engagements financiers pour les États membres ne deviennent effectifs qu'après leur approbation par le Conseil des ministres.

3. Les modalités, conditions et dispositions réglementaires à définir dans le cadre de la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe 2 ci-dessus feront l'objet, au besoin et dans chaque cas d'espèce, d'avenants qui seront annexés à la présente Convention dont ils feront partie intégrante.

4. Les États membres s'engagent à informer le Secrétariat exécutif de tous projets et travaux qu'ils se proposeraient d'entreprendre dans le bassin.

Ils s'engagent en outre à s'abstenir d'exécuter sur la portion du fleuve, de ses affluents et sous-affluents relevant de leur juridiction territoriale tous travaux susceptibles de polluer les eaux ou de modifier négativement les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore.

CHAPITRE III

INSTITUTIONS DE L'AUTORITÉ

Article 5. — Institutions

1. Les institutions de l'Autorité sont les suivantes :

- a) le sommet des chefs d'État et de gouvernement ;
- b) le Conseil des ministres ;
- c) le Comité technique des experts ;
- d) le secrétariat exécutif et ses organes spécialisés.

b) *Traité indo-pakistanaïse du 19 septembre 1960 sur les eaux de l'Indus*

Article VIII. — Commission permanente de l'Indus

1. Les Gouvernements indien et pakistanais créeront l'un et l'autre un poste permanent de commissaire aux eaux de l'Indus et nommeront à ce poste, toutes les fois qu'il deviendra vacant, une personne qui devra normalement être un ingénieur de renom, spécialiste de l'hydrologie et de l'utilisation des eaux. À moins que l'un des Gouvernements ne décide de traiter directement avec l'autre pour une question donnée, chaque commissaire représentera son Gouvernement pour toutes les questions découlant du présent Traité et servira normalement d'intermédiaire pour tout ce qui touchera à son application et, en particulier, pour les questions ci-après :

a) La communication ou l'échange des renseignements et données spécifiés dans le présent Traité ; et

b) L'envoi des communications, ou la réponse aux communications, spécifiées dans le présent Traité.

2. Le statut de chacun des commissaires, ainsi que ses devoirs et ses responsabilités vis-à-vis de son Gouvernement seront déterminés par ledit Gouvernement.

3. Ensemble, les commissaires constitueront la Commission permanente de l'Indus.

4. La Commission aura pour fonctions et pour objectif de mettre au point et d'appliquer des modalités de coopération pour l'exécution du présent Traité, d'encourager les Parties à collaborer pour la mise en valeur des eaux des rivières et, en particulier :

a) D'étudier les problèmes de mise en valeur des eaux des rivières dont elle pourra être saisie par les deux Gouvernements agissant d'un commun accord, et de rendre compte aux Gouvernements ; si la Commission est saisie par un seul des deux Gouvernements, le commissaire de l'autre Gouvernement obtiendra l'autorisation de ce dernier avant de participer à l'examen du problème ;

b) De s'efforcer de régler rapidement, conformément aux dispositions de l'article IX, paragraphe 1, les questions visées par lesdites dispositions ;

c) D'entreprendre, tous les cinq ans, une tournée générale d'inspection des rivières, pour se rendre compte de la situation et de l'état des travaux ;

d) D'entreprendre, dans les plus brefs délais, des tournées d'inspection d'ouvrages et de sites le long des rivières à la demande de l'un des commissaires, lorsque celui-ci l'estimera nécessaire pour faire le point de la situation ;

e) De prendre, pendant la période de transition, les mesures nécessaires pour assurer l'application des dispositions de l'annexe H.

5. La Commission se réunira une fois par an au moins, à tour de rôle en Inde et au Pakistan. La réunion annuelle ordinaire aura lieu en novembre, ou à telle autre époque dont pourront convenir les commissaires. En outre, elle se réunira toutes les fois qu'un des commissaires en fera la demande.

6. Pour permettre aux commissaires de s'acquitter de leurs fonctions, chaque Gouvernement accordera au commissaire de l'autre Gouvernement les privilèges et immunités accordés aux représentants des États Membres des Nations Unies auprès des organes principaux et subsidiaires de l'ONU en vertu des sections 11, 12 et 13 de l'article IV de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies (en date du 13 février 1946), et ce pour les périodes indiquées dans ces sections. Il est entendu et convenu que ces

privileges et immunités sont accordés aux commissaires non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec la Commission ; par conséquent, le Gouvernement qui aura nommé un commissaire aura non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son commissaire dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée.

7. Lors des tournées d'inspection visées au paragraphe 4, alinéas *c* et *d*, chaque commissaire pourra être accompagné de deux conseillers ou assistants auxquels seront accordées les facilités nécessaires.

8. Avant le 1^{er} juin de chaque année, la Commission présentera au Gouvernement indien et au Gouvernement pakistanais un rapport sur ses travaux pendant l'année terminée le 31 mars précédent ; elle pourra présenter d'autres rapports aux deux Gouvernements toutes les fois qu'elle le jugera bon.

9. Chaque Gouvernement prendra à sa charge les frais de son commissaire et du personnel normal de celui-ci. Les frais de tout personnel spécial nécessaire pour les travaux mentionnés à l'article VII, paragraphe 1, seront couverts conformément aux dispositions dudit article.

10. La Commission sera maîtresse de sa procédure.

Article IX. — Règlement des différends et des litiges

1. Tout désaccord entre les Parties relatif à l'interprétation ou à l'application du présent Traité ou à un fait quelconque qui, s'il était avéré, pourrait constituer une violation du présent Traité sera examiné en premier lieu par la Commission, qui s'efforcera de régler la question à l'amiable.

[...]

c) Traité du 11 janvier 1909 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique relatif aux eaux limitrophes et aux questions relatives à la frontière entre le Canada et les États-Unis

Article 7

Les Hautes Parties contractantes conviennent de créer et de maintenir une Commission conjointe internationale des États-Unis et du Canada, composée de six commissaires, dont trois pour les États-Unis et nommés par le Président, et trois pour le Royaume-Uni et nommés par Sa Majesté, sur la recommandation du Gouverneur en conseil du Dominion du Canada.

Article 8

Cette Commission conjointe internationale devra entendre et juger tous les cas comportant l'usage ou l'obstruction ou le détournement des eaux à l'égard desquelles l'approbation de cette commission est nécessaire aux termes des articles 3 et 4 du présent Traité, et, en jugeant ces cas, la Commission sera régie par les règles et principes qui suivent et qui sont adoptés par les Hautes Parties contractantes pour cette fin :

Les Hautes Parties contractantes auront, chacune de son côté de la frontière, des droits égaux et similaires pour l'usage des eaux ci-dessus définies comme eaux limitrophes. [...]

[...]

La majorité de la Commission aura le pouvoir de rendre une décision. Dans le cas où la Commission serait également partagée sur quelque question ou chose soumise à sa décision, les commissaires de chaque côté devront faire des rapports séparés qui seront présentés à leur propre Gouvernement. Les Hautes Parties contractantes devront en conséquence s'efforcer de s'entendre sur le règlement de la question ou de l'affaire qui fait le sujet du différend, et s'il intervient un arrangement entre elles, cet arrangement sera couché par écrit sous la forme d'un protocole et sera communiqué aux commissaires, qui devront prendre les mesures ultérieures qui pourront être nécessaires pour mettre à exécution cet arrangement.

Article 9

Les Hautes Parties contractantes conviennent de plus que toutes les autres questions ou différends qui pourront s'élever entre elles et impliquant des droits, obligations ou intérêts de l'une relativement à

l'autre ou aux habitants de l'autre, le long de la frontière commune aux États-Unis et au Canada, seront soumis de temps à autre à la Commission conjointe internationale pour faire l'objet d'un examen et d'un rapport, chaque fois que le Gouvernement des États-Unis ou celui du Canada exigera que ces questions ou différends lui soient ainsi référés.

La Commission conjointe internationale est autorisée dans chaque cas qui lui est ainsi soumis à examiner les faits et les circonstances des questions ou des différends particuliers à elle soumis et d'en dresser rapport, avec les conclusions et les recommandations qui peuvent être appropriées, subordonnement, toutefois, aux restrictions ou aux exceptions qui peuvent être imposées à cet égard par les termes du référé.

Ces rapports de la Commission ne seront pas considérés comme des décisions des questions ou des différends soumis, soit en fait soit en droit, et ne seront en aucune manière de la nature d'une sentence arbitrale.

La Commission devra faire un rapport conjoint aux deux Gouvernements dans tous les cas où tous les commissaires ou une majorité d'entre eux s'entendent, et en cas de désaccord la minorité peut faire un rapport conjoint aux deux Gouvernements, ou des rapports séparés à leurs Gouvernements respectifs.

Dans le cas où la Commission serait également partagée sur quelque question ou différend qui lui est soumis pour en dresser un rapport, des rapports séparés devront être faits par les commissaires de chaque côté à leur propre Gouvernement.

Article 10

Toute question ou sujet de différend s'élevant entre les Hautes Parties contractantes comportant les droits, obligations ou intérêts des États-Unis ou du Canada, soit dans leurs relations envers l'un et l'autre ou envers leurs habitants respectifs, peut être soumis à la décision de la Commission conjointe internationale, du consentement des parties avec l'entente que de la part des États-Unis toute telle action aura lieu de l'avis et du consentement du Sénat et de la part du Gouvernement de Sa Majesté avec le consentement du Gouverneur général en conseil. Pour tout cas ainsi soumis, ladite Commission est autorisée à faire l'examen et un rapport des faits et circonstances des questions spéciales et des sujets soumis, avec les conclusions et les recommandations qui peuvent être convenables, subordonnement toutefois à toutes les restrictions ou exceptions qui peuvent être imposées par les termes du référé.

La majorité de ladite Commission pourra entendre et juger toutes les questions ou les cas qui lui seront soumis.

Si ladite Commission est également partagée ou autrement empêchée de prononcer un jugement sur une question ou une affaire qui lui aura été soumise, il sera du devoir des commissaires de faire un rapport commun aux deux Gouvernements, ou un rapport séparé à leur Gouvernement respectif, indiquant les conclusions différentes auxquelles elle est arrivée concernant la question ou l'affaire en litige, et les Hautes Parties contractantes feront en conséquence décider la question ou l'affaire par un arbitre choisi conformément à la procédure indiquée dans les paragraphes 4, 5 et 6 de l'article 45 de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des différends internationaux en date du 18 octobre 1907. Cet arbitre sera autorisé à rendre une décision finale sur les questions ou affaires en litige au sujet desquelles la Commission n'aura pu s'entendre.

Article 11

Un original en duplicata de toutes les décisions et des rapports conjoints de la Commission doit être transmis et conservé chez le Secrétaire d'État des États-Unis et chez le Gouverneur général du Canada. Et à eux doivent être adressées toutes les communications de la Commission.

Article 12

La Commission conjointe internationale doit se réunir et s'organiser à Washington, promptement après la nomination de ses membres, et une fois organisée, elle peut fixer les époques et les lieux auxquels, suivant les besoins, elle tiendra ses assemblées qui toutes sont subordonnées à une convocation ou à des instructions spéciales de la part des deux Gouvernements. Chacun des commissaires doit, à la première réunion conjointe de la Commission qui suit sa nomination, et avant de se livrer aux travaux de la Commission, faire et souscrire une déclaration solennelle par écrit par laquelle il s'engage

à remplir fidèlement et impartialement les devoirs qui lui sont imposés par le présent Traité, et ladite déclaration sera inscrite dans les procès-verbaux des séances de la Commission.

Les sections américaine et canadienne de la Commission peuvent chacune désigner un secrétaire et ceux-ci agiront en qualité de secrétaires conjoints de la Commission, pendant ses séances communes ; ladite Commission peut en tout temps, lorsqu'elle le juge à propos, prendre à son service des ingénieurs et des aides aux écritures. Les traitements et les dépenses personnelles de la Commission et des secrétaires sont payés par leur Gouvernement respectif, et tous les frais raisonnables et nécessaires faits conjointement par la Commission sont acquittés par moitiés égales par les Hautes Parties contractantes.

La Commission a le pouvoir de faire prêter serment aux témoins et de recevoir quand elle le juge nécessaire des dépositions sous serment dans toute procédure ou toute enquête ou toute affaire qui, en vertu du présent Traité, sont placées sous sa juridiction. Il est donné à toutes les parties qui y sont intéressées la faculté de se faire entendre, et les Hautes Parties contractantes conviennent d'adopter telles mesures législatives qui peuvent être à propos ou nécessaires soit pour conférer à la Commission de chaque côté de la frontière les pouvoirs ci-dessus énumérés, soit pour assurer le lancement des assignations, et forcer les témoins à comparaître devant la Commission. La Commission peut adopter de telles règles de procédure qui sont justes et équitables, elle peut personnellement ou par l'intermédiaire d'agents ou d'employés faire subir les interrogatoires qu'elle peut juger à propos.

4) Le *paragraphe 1* du projet d'article 26 se situe à mi-chemin entre deux approches, l'une exigeant la création d'institutions mixtes, alors que le droit international général n'impose pas aux États du cours d'eau cette obligation, laquelle peut très bien ne pas se justifier pour certains cours d'eau internationaux, et l'autre se bornant à recommander aux États du cours d'eau d'envisager de créer pareils organismes, ce qui ne traduirait pas fidèlement l'importance que les États et les experts de terrain attachent à une gestion institutionnelle commune. Ainsi donc, en vertu du *paragraphe 1*, les États du cours d'eau doivent entamer des consultations, à la demande de l'un quelconque d'entre eux, en vue d'établir une organisation mixte. Compte tenu des débats de la Commission à propos de l'article 7 et des articles 11 à 21, le *paragraphe 1* n'exige pas, comme tel, des « négociations ». La Commission pourrait peut-être examiner s'il ne faut pas aller plus loin sur la voie de l'obligation, comme c'est le cas dans le projet d'article 15 présenté par M. Schwebel dans son troisième rapport⁴⁷.

5) Le *paragraphe 2* contient, à titre d'exemple, une liste des fonctions que les organisations mixtes pourraient exercer. Comme cela ressort des dispositions conventionnelles citées au *paragraphe 3* des présents commentaires, des organisations de ce genre peuvent se voir confier un très large éventail de fonctions. On s'est efforcé, au *paragraphe 2*, de limiter la liste aux fonc-

tions les plus importantes et les plus courantes. On notera cependant que l'alinéa *a* recouvre des fonctions extrêmement diverses, puisqu'il se rapporte à l'exécution des obligations de fond et de procédure énoncées dans le projet d'articles. Le Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus a recours à la même technique, lorsqu'il dispose, à l'article VIII, que chaque commissaire de la Commission permanente de l'Indus « servira normalement d'intermédiaire pour tout ce qui touchera à l'application [du Traité] » (par. 1), et que « la Commission aura pour fonctions et pour objectif de mettre au point et d'appliquer des modalités de coopération pour l'exécution du présent Traité, d'encourager les Parties à collaborer pour la mise en valeur des eaux des rivières » (par. 4).

6) Le *paragraphe 3* comporte une liste non limitative des autres fonctions qui peuvent être confiées à une organisation mixte. Ces fonctions, en elles-mêmes, dépassent le cadre de la gestion. Mais elles sont souvent assignées à des mécanismes institutionnels mixtes, comme dans le cas de la Commission permanente de l'Indus (Inde et Pakistan)⁴⁸ et de la Commission conjointe internationale (Canada et États-Unis)⁴⁹. Les accords internationaux en vigueur disposent en général que les rapports et les recommandations de ces organismes n'ont pas un caractère contraignant.

7) En général, les commissions mixtes se composent en grande partie d'experts techniques, ce qui les rend particulièrement aptes à enquêter et à recommander des méthodes autres d'accommodement des différends entre les États du cours d'eau. Le Groupe d'experts spécialisé dans les aspects juridiques et institutionnels de la mise en valeur des ressources en eau internationales préconise, dans son rapport, de résoudre les différends autant que possible au niveau technique,

[...] car ce sont les fonctionnaires professionnellement qualifiés et expérimentés, quotidiennement aux prises avec les problèmes posés par les eaux internationales et en contact avec leurs homologues professionnels, qui sont le mieux à même de recueillir et d'évaluer des données de fait nombreuses et complexes, et de peser toutes les considérations, de caractère scientifique, technique et administratif, en cause dans un problème ou un désaccord relatif aux ressources en eau [...] aucun effort ne doit être négligé pour favoriser le règlement des différends en mettant en place, au niveau opérationnel, un mécanisme compétent d'accommodement⁵⁰.

L'idée qu'il devrait exister des procédures permettant de régler les différends aux niveaux inférieurs, avant de les porter au niveau gouvernemental, a guidé le Rapporteur spécial dans les recommandations qu'il formule plus loin, dans les chapitres III et IV, relatifs à la mise en œuvre des articles et au règlement des différends.

⁴⁸ Voir art. VIII, par. 4, et art. IX, par. 1, du Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus, cités au *paragraphe 3, b*, des présents commentaires.

⁴⁹ Voir art. 8 et surtout 9 et 10 du Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes, cités au *paragraphe 3, c*, des présents commentaires.

⁵⁰ Nations Unies, *Gestion des ressources en eau internationales...* (v. *supra* n. 4, c), par. 457.

⁴⁷ Ce projet d'article (cité intégralement au *paragraphe 2* des présents commentaires) stipule notamment : « Les États du système intéressés entament des négociations en vue d'établir un mécanisme institutionnel permanent. »

CHAPITRE II

Sécurité des installations hydrauliques

A. — Introduction et aperçu

20. Les deux précédents rapporteurs spéciaux ont longuement examiné la question de la sécurité des installations hydrauliques et ont soumis des projets d'articles à ce sujet⁵¹. Leurs travaux ont permis de dégager un certain nombre d'éléments, qui pourraient être inclus dans un ou plusieurs projets d'articles et qui comportent les obligations suivantes : 1) veiller à ce que les « ouvrages et installations contenant des forces dangereuses »⁵², et notamment les barrages et digues, soient conçus, construits et entretenus de manière à pouvoir être raisonnablement considérés comme sûrs⁵³; 2) empêcher que les ressources en eau ne soient empoisonnées; 3) ne pas attaquer ni détruire ou endommager des installations hydrauliques ou autres en temps de paix ou en période de conflit armé (à moins qu'elles ne soient utilisées à des fins militaires); 4) ne pas utiliser des installations hydrauliques ou autres installations susceptibles de libérer des forces ou des substances dangereuses pour la préparation ou la conduite d'opérations militaires offensives; 5) se consulter, à la demande d'un des États, sur les précautions et mesures de sécurité à prendre pour assurer la protection des ouvrages contre les empoisonnements et les actes terroristes; 6) maintenir, autant que possible, en temps de conflit armé, les systèmes d'alerte précédemment établis pour avertir d'autres États de la menace ou de la survenance d'événements à la suite desquels l'eau pourrait causer des dangers; et 7) ne pas retenir, en temps de paix ou de conflit armé, l'eau alimentant un État du cours d'eau, afin de ne pas mettre en danger la survie de la population civile ou compromettre la viabilité de l'environnement.

21. Bien que M. Schwebel et M. Evensen aient tous deux considéré que la question, prise dans son ensemble,

était extrêmement importante, M. Evensen, dans son premier rapport, a émis des doutes quant à l'opportunité de traiter, dans le cadre du projet d'articles, de la protection des ressources en eau et des installations en temps de conflit armé, étant donné que

[...] Les deux Protocoles aux Conventions de Genève de 1949 ont été conclus à l'issue de négociations longues et délicates. Le Rapporteur spécial craint que l'incorporation de dispositions de ce genre dans le présent projet d'articles ne puisse être considérée comme constituant un amendement ou une adjonction aux deux Protocoles en question et ne rouvre ainsi le débat sur les principes et les règles applicables dans les cas de conflits armés internationaux et non internationaux. [...] ⁵⁴.

Ces considérations ont conduit M. Evensen à ne faire aucune référence aux conflits armés dans l'article 28 proposé dans son premier rapport. Les discussions intervenues en 1983 à la CDI et à la Sixième Commission au sujet de cet article l'ont toutefois convaincu que la question devrait être traitée au moins, de manière générale, dans un projet d'article. Il a donc présenté, dans son deuxième rapport, un nouvel article (art. 28 *bis*) qui traite en un seul paragraphe du statut des cours d'eau internationaux et des installations pertinentes en cas de conflit armé⁵⁵. M. Schwebel, pour sa part, traite des conflits armés dans quatre des six paragraphes de l'article 13 proposé dans son troisième rapport⁵⁶.

22. Tout en reconnaissant l'importance manifeste de la protection des ressources en eau et des installations en temps de conflit armé, le Rapporteur spécial ne peut rester insensible aux arguments avancés par M. Evensen et aux préoccupations du même ordre exprimées à la CDI et à la Sixième Commission. Après avoir dûment examiné la question, il est parvenu à la conclusion que c'est en adoptant une approche inspirée des deux articles proposés dans le deuxième rapport de M. Evensen que l'on risque le moins de susciter de sérieuses objections. Il soumettra donc des projets d'articles fondés sur cette approche, après avoir passé brièvement en revue les précédents les plus importants.

B. — Pratique des États et doctrine

23. La nature du problème des ressources en eau et de la sécurité des installations a été fort bien exposée par M. Schwebel, dans son troisième rapport. Selon lui

Les questions que soulève la nécessité d'assurer la sécurité du public en cas d'effondrement ou de sabotage d'importants ouvrages hydrauliques ainsi que la sécurité des installations elles-mêmes ne sont pas nouvelles. L'effondrement d'un grand barrage de retenue, par exemple, peut faire des milliers de morts et avoir des conséquences économiques et financières désastreuses. L'inquiétude suscitée par ces problèmes s'est intensifiée à mesure que des ouvrages plus perfectionnés, plus coûteux et plus grands ont été construits, particulière-

⁵¹ Voir, dans le troisième rapport de M. Schwebel, l'exposé sur les installations hydrauliques et la sécurité, et le projet d'article 13 (Sécurité des ressources en eau et des installations hydrauliques), doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 2), par. 390 à 415; dans le premier rapport de M. Evensen, le projet d'article 28 (Sécurité des systèmes de cours d'eau internationaux, des installations et des constructions) et le commentaire y relatif, doc. A/CN.4/367 (*supra* n. 3), par. 186 à 190; et, dans son deuxième rapport, les projets d'articles 28 (Sécurité des cours d'eau internationaux, des installations, des constructions, etc.) et 28 *bis* (Statut des cours d'eau internationaux, de leurs eaux, constructions, etc., dans les conflits armés), ainsi que les commentaires y relatifs, doc. A/CN.4/381 (*supra* n. 3), par. 94 à 97.

⁵² La formulation est empruntée au paragraphe 1 de l'article 56 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (voir *infra* par. 32).

⁵³ Selon le paragraphe 1 des deux versions de l'article 28, proposées par M. Evensen, les États du cours d'eau seraient tenus de faire « tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer l'entretien et la protection » des cours d'eau internationaux et des installations, constructions et ouvrages y relatifs. Le danger que ces installations pourraient constituer, notamment pour les États d'aval, a été évoqué par M. Schwebel dans son troisième rapport, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), par. 391.

⁵⁴ Voir doc. A/CN.4/367 (*supra* n. 3), par. 186.

⁵⁵ Voir doc. A/CN.4/381 (*supra* n. 3), par. 96.

⁵⁶ Voir doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 2), par. 415.

ment au cours des quelques dizaines d'années qui viennent de s'écouler. Outre les risques de catastrophe que posent une occupation intense et une utilisation accrue des régions situées en aval, la vulnérabilité de ces ouvrages aux actes de terrorisme a conduit, ou aurait dû conduire, les responsables de ces installations à redoubler de précautions et à revoir les procédures à appliquer en cas d'urgence.

[...]

Les États membres du système se soucient légitimement de la sécurité des installations hydrauliques, et pas seulement en raison des risques de mort et de destruction en jeu. Des projets de plus en plus nombreux sont entrepris dans le cadre de plans régionaux de mise en valeur et de contrôle des eaux et de protection de l'environnement avec des avantages et des coûts directs et indirects, pour tous les États participants. Dans leurs consultations et dans le cadre de leur échange d'informations et de données, les États membres des différents systèmes traiteront de plus en plus de questions de sécurité des installations ainsi que des problèmes de sécurité de la construction et de l'exploitation⁵⁷.

24. Ces préoccupations ne sont pas limitées, bien entendu, au seul temps de paix. La très grave menace que les conflits armés font peser sur l'eau potable et sur la sécurité des installations hydrauliques ne doit toutefois pas faire oublier l'importance qui s'attache à la qualité de la construction, de l'entretien et de la gestion en temps de paix. Aussi, conscients des conséquences catastrophiques que pourrait entraîner l'effondrement d'ouvrages hydrauliques, tels que les barrages, un certain nombre d'États, dont la Suisse, la Suède et l'Allemagne⁵⁸, ont promulgué des lois et des règlements prévoyant des mesures spéciales de précaution.

25. Ce type de préoccupation est présent dans la pratique conventionnelle. C'est le cas, par exemple, de la Convention du 23 août 1963 relative à l'aménagement hydroélectrique d'Emosson, qui prévoit le partage entre la France et la Suisse de l'énergie produite par un ouvrage utilisant les eaux provenant des deux pays. La Convention stipule que les projets et les plans généraux des ouvrages sont dressés par le concessionnaire mais ne peuvent être exécutés qu'avec l'agrément préalable des parties (art. 2) ; elle définit aussi les obligations du concessionnaire en matière de vidange et d'évacuation des crues et lui impose de laisser s'écouler à l'aval du barrage et des prises d'eau les débits jugés nécessaires pour sauvegarder les intérêts généraux, notamment en ce qui concerne la salubrité publique, l'irrigation, la conservation des poissons et la protection des sites (art. 3) ; elle institue une commission permanente de surveillance ayant pour tâche de faire respecter ses dispositions (art. 4) ; la sécurité des ouvrages est aussi régie expressément par la législation de l'État sur le territoire duquel ils sont construits (art. 2).

26. On peut citer, comme autre exemple d'accord traitant de la sécurité des installations hydrauliques, la Convention du 27 mai 1957 entre la Suisse et l'Italie au sujet de l'utilisation de la force hydraulique du Spöl. L'article 8 de cette convention, qui définit les conditions de construction du barrage de défense contre les crues, dispose que le barrage doit être d'une construction offrant le maximum de sécurité pour la Suisse, conformément à la législation en vigueur dans ce pays,

et prévoit que le barrage sera disposé de manière à offrir aux eaux un débouché libre suffisant, pour que les crues puissent s'écouler à tout moment.

27. En ce qui concerne les conflits armés, les publicistes, de Gentili, Grotius et Vattel à Fauchille et Oppenheim, ont condamné l'empoisonnement des ressources en eau en tant qu'instrument de guerre⁵⁹. La question a également été traitée dans le règlement annexé à la Convention [IV] de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. L'article 23, al. e, de ce règlement vise notamment l'emploi des armes ou des matières « propres à causer des maux superflus ». Oppenheim déduit des dispositions de l'article 23 que « les puits, pompes, rivières et autres sources auxquelles l'ennemi puise l'eau potable ne doivent pas être empoisonnés⁶⁰ ». Le Manuel de l'armée américaine de 1956, relatif aux règles de la guerre sur terre, désigne parmi les actes qui représentent des violations du droit de la guerre (crimes de guerre) l'empoisonnement des puits ou des cours d'eau⁶¹.

28. De même, il est stipulé dans la partie du Manuel britannique de droit militaire de 1958, se rapportant aux lois de la guerre sur terre, que :

L'eau se trouvant dans les puits, pompes, canalisations, réservoirs, lacs, cours d'eau, etc., dont l'ennemi peut tirer son eau potable, ne doit pas être empoisonnée ou contaminée. L'empoisonnement ou la contamination de l'eau n'est pas rendu licite par l'affichage d'un avis informant l'ennemi que l'eau a été ainsi polluée⁶².

29. Si la question de l'empoisonnement de l'eau a été ainsi traitée depuis des siècles par divers auteurs et dans divers instruments, ce n'est que depuis peu que l'on tente d'étudier systématiquement et de codifier les règles régissant la question plus vaste de la sécurité des ressources en eau et des installations hydrauliques. Dans le « Rapport intermédiaire » qu'il a présenté à la cinquante-sixième Conférence de l'Association de droit international, tenue à New Delhi en 1974-1975, le Comité du droit international des ressources en eau a fait état de cette évolution en ces termes :

Ce n'est que depuis une dizaine d'années que la prise de conscience de la menace qui pèse sur l'environnement a représenté un tournant, également en ce qui concerne la protection de l'eau et des installations hydrauliques en période de conflit armé, encore que ces considérations soient encore loin d'être complètes ou systématiques⁶³.

⁵⁹ Dans *Le guide des gens de guerre* (1543), Michel d'Amboise avait, au contraire, estimé qu'il était juridiquement admissible de « gaster, infester, intoxiquer et empoisonner les eaux des ennemis ». Les opinions de tous ces auteurs sont résumées dans le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), par. 400 et 401.

⁶⁰ L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 7^e éd., rév. par H. Lauterpacht, Londres, Longmans, Green, 1952, vol. 2, *Disputes, War and Neutrality*, p. 340, par. 110. Oppenheim considère aussi qu'« une force armée qui assiège une ville peut [...] détourner le cours de la rivière qui alimente les assiégés en eau potable, mais ne doit pas empoisonner les eaux de la rivière » (*ibid.*, p. 419, par. 157).

⁶¹ États-Unis d'Amérique, Department of the Army, *Field Manual on the Law of Land Warfare*, 1956, FM 27-10, par. 504, *i*, cité dans M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1968, vol. 10, p. 455. Voir aussi par. 37, *b*, du Manuel, cité dans Whiteman, *ibid.*

⁶² Royaume-Uni, War Office, *The Law of War on Land, Being Part III of the Manual of Military Law*, 1958, cité dans Whiteman, *ibid.*, p. 458.

⁶³ ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference...* (v. *supra* n. 58), p. 136.

⁵⁷ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), par. 390 et 392.

⁵⁸ Voir « Rapport intermédiaire sur la protection des ressources en eau et des installations hydrauliques en période de conflit armé », par le rapporteur sur le sujet, F. J. Berber, ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference, New Delhi, 1974-1975*, Londres, 1976, p. 136.

30. Par la suite, à sa cinquante-septième Conférence, tenue à Madrid en 1976, l'Association de droit international a adopté les dispositions suivantes concernant la protection des ressources en eau et des installations hydrauliques en période de conflit armé.

Résolution

Rappelant l'augmentation importante, ces dernières décennies, de la demande d'eau et le développement concomitant des stations hydrauliques,

Consciente du pouvoir de destruction des armes modernes,

Compte tenu de l'importance vitale de l'eau et des installations hydrauliques pour la santé et même pour la survie des populations partout dans le monde et de la vulnérabilité de l'eau et des installations hydrauliques aux dommages et aux destructions,

Considérant l'absence de règles spécifiques du droit international concernant la protection de l'eau et des installations hydrauliques contre les dommages ou la destruction en période de conflit armé,

Convaincue de la nécessité urgente d'établir des règles précises en vue de protéger l'eau et les installations hydrauliques contre les dommages et la destruction et ainsi de contribuer au développement du droit international humanitaire applicable aux conflits armés,

Adopte les articles suivants en tant que principes directeurs en vue de l'élaboration de telles règles :

Article premier

L'eau, qui est indispensable à la santé et à la survie de la population civile, ne doit pas être empoisonnée ou être autrement rendue impropre à la consommation humaine.

Article II

Les installations d'adduction d'eau indispensables aux conditions minimales de survie de la population civile ne doivent pas être interrompues ni détruites.

Article III

Les détournements d'eau à des fins militaires doivent être interdits lorsqu'ils peuvent causer des souffrances disproportionnées à la population civile ou des dommages substantiels à l'équilibre écologique de la zone concernée. Tout détournement réalisé afin d'endommager ou de détruire les conditions minimales de survie de la population civile ou l'équilibre écologique fondamental de la région concernée ou afin de terroriser la population doit être interdit dans tous les cas.

Article IV

La destruction d'installations hydrauliques comme les barrages et digues, qui contiennent des forces dangereuses, doit être interdite lorsqu'une telle destruction peut comporter de graves dangers pour la population civile ou causer des dommages substantiels à l'équilibre écologique de base.

Article V

Le fait de provoquer des inondations ou toute autre ingérence dans l'équilibre écologique par des moyens non mentionnés aux articles II à IV doit être interdit lorsque cela peut causer de graves dangers à la population civile ou des dommages substantiels à l'équilibre écologique de la région concernée.

Article VI

1. Les interdictions énoncées dans les articles I à V ci-dessus doivent être appliquées également aux territoires ennemis occupés.

2. La puissance occupante doit administrer les biens ennemis conformément aux exigences indispensables de l'équilibre hydrologique.

3. En territoire occupé, la saisie, la destruction ou le sabotage des installations hydrauliques doivent être interdits quand leur maintien en service est vital pour la santé et la survie de la population civile.

Article VII

Le déclenchement de la guerre ne doit avoir pour effet que de suspendre la validité des traités ou des dispositions desdits traités concernant les utilisations des ressources en eau, et non d'y mettre

fin. Cette suspension ne doit se produire que lorsque les objectifs de la guerre ou la nécessité militaire l'exigent de façon impérieuse et lorsque les besoins minimaux de subsistance de la population civile sont sauvegardés.

Article VIII

1. Il est interdit de priver, en vertu d'un traité de paix ou d'un instrument analogue, une population de ses ressources en eau dans une mesure telle que cela crée une menace pour la santé ou pour les exigences économiques ou matérielles de survie de la population.

2. Lorsque, par suite du tracé d'une nouvelle frontière, le système hydraulique se trouvant sur le territoire d'un État dépend d'ouvrages construits sur le territoire d'un autre État, des dispositions doivent être prises pour sauvegarder un approvisionnement ininterrompu des ressources en eau indispensables à la satisfaction des besoins vitaux de la population⁶⁴.

En adoptant les dispositions ci-dessus, l'Association de droit international a précisé qu'il était « entendu que ces règles devraient s'appliquer également à d'autres comportements visant à endommager ou à détruire les ressources en eau d'un État ou d'une région »⁶⁵.

31. Un an après la cinquante-septième Conférence de l'Association de droit international, la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, après trois ans de réunions, a adopté par consensus, le 8 juin 1977, deux protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, dont certaines dispositions présentent un intérêt pour la présente étude. Il s'agit des articles 54 et 56 du Protocole additionnel I relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux, et des articles 14 et 15 du Protocole additionnel II relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux. L'article 54 du Protocole I, qui a trait à la « Protection des biens indispensables à la survie de la population civile », dispose, au paragraphe 2, que :

2. Il est interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que des denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation*, en vue d'en priver, à raison de leur valeur de subsistance, la population civile ou la Partie adverse, quel que soit le motif dont on s'inspire, que ce soit pour affamer des personnes civiles, provoquer leur déplacement ou pour toute autre raison⁶⁶.

Le paragraphe 4 de ce même article dispose : « Ces biens ne devront pas être l'objet de représailles. »

32. L'article 56 du Protocole I intitulé « Protection des ouvrages et installations contenant des forces dangereuses » dispose notamment ce qui suit :

1. Les ouvrages d'art ou installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues et les centrales

⁶⁴ ILA, *Report of the Fifty-seventh Conference...* (v. *supra* n. 14), p. xxxv et xxxvi.

⁶⁵ *Ibid.*, p. xxxiv. M. Schwebel fait observer, dans son troisième rapport, que quelle que soit l'utilité des articles de l'Association, il ne faut pas y voir l'indication que le ou les projets d'articles de la Commission devraient être limités aux situations de conflit armé (doc. A/CN.4/348 [v. *supra* n. 2], par. 407).

⁶⁶ Il est indiqué dans le commentaire du CICR concernant cette disposition que « les verbes « attaquer », « détruire », « enlever » ou « mettre hors d'usage » sont utilisés cumulativement, afin de couvrir toutes les éventualités, y compris la pollution, par des agents chimiques ou autres, des réserves d'eau ». (CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, Martinus Nijhoff, 1986, p. 673.)

nucléaires de production d'énergie électrique, ne seront pas l'objet d'attaques, même s'ils constituent des objectifs militaires, lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de ces forces et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile. Les autres objectifs militaires situés sur ces ouvrages ou installations ou à proximité ne doivent pas être l'objet d'attaques lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de forces dangereuses et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile.

2. La protection spéciale contre les attaques prévues au paragraphe 1 ne peut cesser :

a) pour les barrages ou les digues, que s'ils sont utilisés à des fins autres que leur fonction normale et pour l'appui régulier, important et direct d'opérations militaires, et si de telles attaques sont le seul moyen pratique de faire cesser cet appui ;

b) pour les centrales nucléaires de production d'énergie électrique, que si elles fournissent du courant électrique pour l'appui régulier, important et direct d'opérations militaires, et si de telles attaques sont le seul moyen pratique de faire cesser cet appui.

[...]

4. Il est interdit de faire de l'un des ouvrages, de l'une des installations ou de l'un des objectifs militaires mentionnés au paragraphe 1 l'objet de représailles.

5. Les Parties au conflit s'efforceront de ne pas placer d'objectifs militaires à proximité des ouvrages ou installations mentionnés au paragraphe 1. Néanmoins, les installations établies à seule fin de défendre les ouvrages ou installations protégés contre les attaques sont autorisées et ne doivent pas être elles-mêmes l'objet d'attaques, à condition qu'elles ne soient pas utilisées dans les hostilités, sauf pour les actions défensives nécessaires afin de répondre aux attaques contre les ouvrages ou installations protégés et que leur armement soit limité aux armes qui ne peuvent servir qu'à repousser une action ennemie contre les ouvrages ou installations protégés.

6. Les Hautes Parties contractantes et les Parties au conflit sont instamment invitées à conclure entre elles d'autres accords pour assurer une protection supplémentaire des biens contenant des forces dangereuses.

7. Pour faciliter l'identification des biens protégés par le présent article, les Parties au conflit pourront les marquer au moyen d'un signe spécial consistant en un groupe de trois cercles orange vif disposés sur un même axe comme il est spécifié à l'article 16 de l'annexe I au présent Protocole. L'absence d'une telle signalisation ne dispense en rien les Parties au conflit des obligations découlant du présent article⁶⁷.

33. L'article 14 du Protocole II, relatif à la protection des biens indispensables à la survie de la population civile, stipule :

Il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat. Il est par conséquent interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage à cette fin des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le

⁶⁷ Le CICR rappelle, dans le commentaire de cet article, les immenses ravages qui peuvent être causés par la destruction de digues, barrages et autres ouvrages :

« [...] En 1938, pour faire échec aux troupes japonaises, les autorités chinoises détruisirent les digues du Fleuve Jaune près de Chang-Chow, causant des pertes élevées et des destructions étendues. En 1944, aux Pays-Bas également, les troupes allemandes inondèrent d'eau de mer plusieurs milliers d'hectares de terres agricoles pour empêcher le mouvement de l'adversaire.

« C'est aussi au cours de la seconde guerre mondiale que des attaques délibérées furent lancées contre les barrages hydroélectriques. Les plus connues sont celles qui, en mai 1943, détruisirent en Allemagne les barrages de l'Eder et de la Möhne. Ces opérations eurent des résultats d'une ampleur considérable : 125 usines détruites ou gravement endommagées, mais aussi 3.000 hectares de terres cultivées perdues pour la moisson de l'année, 1.300 personnes tuées, parmi lesquelles des déportés et des prisonniers alliés, enfin, 6.500 têtes de gros bétail disparues. » (*Ibid.*, p. 685.)

bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation⁶⁸.

34. L'article 15 sur la protection des ouvrages et installations contenant des forces dangereuses stipule :

Les ouvrages d'art ou les installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique, ne seront pas l'objet d'attaques, même s'ils constituent des objectifs militaires, lorsque ces attaques peuvent entraîner la libération de ces forces et causer, en conséquence, des pertes sévères dans la population civile⁶⁹.

35. Comme on l'a déjà indiqué (*supra* par. 21), M. Evensen doutait qu'il fût opportun de traiter, dans le projet d'articles de la CDI, les sujets qui étaient visés par les Protocoles de Genève de 1977. Il faisait notamment observer que :

[...] Étant donné les grandes difficultés auxquelles s'est heurtée la Conférence diplomatique de Genève de 1977, on peut se demander s'il convient de traiter dans le projet de convention à l'examen de questions relevant du droit des conflits armés. [...] Cela pourrait provoquer des difficultés inattendues dans les travaux de la Commission. [...] ⁷⁰

C. — Articles proposés

36. Pour les raisons énoncées dans la section A du présent chapitre, les projets d'articles ci-après ne traitent pas en détail de la protection des ressources en eau et des installations hydrauliques en période de conflit armé. Le projet d'article 27 est axé sur la sécurité des ressources en eau et des installations, tandis que le projet d'article 28 traite sur un plan général de leur statut en période de conflit armé.

DIXIÈME PARTIE

PROTECTION DES RESSOURCES EN EAU ET DES INSTALLATIONS HYDRAULIQUES

Article 27. — Protection des ressources en eau et des installations

1. Les États du cours d'eau font tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer l'entretien et la protection des cours d'eau internationaux et des installations, aménagements et autres ouvrages connexes.

2. Les États du cours d'eau se consultent en vue de conclure des accords ou des arrangements sur :

a) les conditions et spécifications générales régissant l'établissement, l'exploitation et l'entretien des installations, aménagements et autres ouvrages ;

⁶⁸ Le commentaire du CICR retrace l'historique de cet article et en explique les dispositions (*ibid.*, p. 1477 et suiv.).

⁶⁹ Le CICR fait observer dans le commentaire de cet article que :

« [...] La liste est limitative, ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas d'autres ouvrages ou installations dont la destruction est susceptible d'entraîner de lourdes pertes dans la population civile. Ainsi, le problème du stockage du pétrole et des produits pétroliers et celui des plates-formes de forage ont été soulevés à la Conférence diplomatique. Il n'a finalement été possible de parvenir à un consensus que sur la seule liste ci-dessus énumérée, qui n'exclut toutefois pas la protection d'autres types d'installations par des régimes juridiques internationaux différents. » (*Ibid.*, p. 1484.)

⁷⁰ Voir le premier rapport de M. Evensen, doc. A/CN.4/367 (*supra* n. 3), par. 46.

b) l'élaboration de normes et de mesures de sécurité adéquates en vue de protéger les cours d'eau internationaux et les installations, aménagements et autres ouvrages connexes contre les risques et dangers résultant des forces de la nature, contre les actes intentionnels ou les actes de négligence.

3. Les États du cours d'eau échangent des données et des informations sur la protection des ressources en eau et des installations et notamment sur les conditions, spécifications, normes et mesures visées au paragraphe 2 du présent projet d'article.

Commentaires

1) Pour les raisons exposées au paragraphe 1 des commentaires relatifs au projet d'article 26, la numérotation de la dixième partie et celle de l'article 27 sont provisoires.

2) Le *paragraphe 1* de l'article 27 stipule que les États du cours d'eau doivent « faire tout ce qui est en leur pouvoir » pour maintenir en parfaite sécurité les cours d'eau internationaux, ainsi que toutes installations et tous ouvrages, et pour les protéger contre toute forme de sabotage, par empoisonnement ou destruction par exemple.

3) Différent en cela du paragraphe 1 du projet d'article 26, le *paragraphe 2* oblige les États du cours d'eau à se consulter, que l'un d'eux en ait fait la demande ou non. Le Rapporteur spécial estime que cette disposition, qui est analogue au paragraphe 2 de l'article 28⁷¹ proposé par M. Evensen, s'impose en raison des conséquences catastrophiques que pourrait avoir toute déficience d'une installation importante ou la contamination des ressources en eau. Les consultations auraient pour objet la conclusion d'un accord sur des questions telles que les conditions et spécifications régissant la construction et l'entretien des barrages, comme cela est prévu par exemple à l'article 8 de la Convention de 1957 entre la Suisse et l'Italie au sujet de l'utilisation de la force hydraulique du Spöl⁷². Il est stipulé, à l'alinéa *b* du paragraphe 2, que les États du cours d'eau doivent aussi se consulter au sujet de l'élaboration de normes et de mesures de sécurité adéquates contre les « risques et dangers résultant des forces de la nature, contre les actes intentionnels ou les actes de négligence ». La disposition correspondante proposée par M. Evensen (art. 28, par. 2, al. *b*) faisait également état des « risques et dangers résultant de défauts de construction, d'un entretien insuffisant ou d'autres causes ». Ces éléments ne figurent pas dans l'alinéa *b*, parce qu'on estime qu'ils sont déjà visés à l'alinéa *a*.

4) Selon le *paragraphe 3*, enfin, les États du cours d'eau sont tenus d'échanger des données et des informations sur la protection des ressources en eau et des installations. Il mentionne en particulier les « condi-

tions » et « spécifications » visées à l'alinéa *a* du paragraphe 2 et les « normes » et « mesures de sécurité » visées à l'alinéa *b*. Les États du cours d'eau sont légitimement en droit de demander ce type d'informations, parce que leur intérêt, sur un plan plus large, est de protéger leurs populations contre les catastrophes, ainsi que contre tout dommage dû à une atteinte à un des arrangements bilatéraux ou multilatéraux conclus de plus en plus couramment aujourd'hui pour la mise en valeur d'un cours d'eau, le partage de l'énergie, la conservation et la gestion des ressources biologiques, ou autres activités du même genre.

Article 28. — Statut des cours d'eau internationaux et des installations hydrauliques en période de conflit armé

Les cours d'eau internationaux et installations, aménagements et autres ouvrages connexes sont utilisés exclusivement à des fins pacifiques, compatibles avec les principes consacrés dans la Charte des Nations Unies, et sont inviolables en période de conflits armés tant internationaux qu'internes.

Commentaires

1) Le projet d'article 28 est très proche de l'article 28 *bis* proposé par M. Evensen dans son deuxième rapport⁷³. Le libellé en a été quelque peu simplifié, mais les éléments de fond ont été conservés.

2) Bien que la première stipulation du projet d'article 28, selon laquelle les cours d'eau internationaux et les installations connexes doivent être utilisés exclusivement à des fins pacifiques, correspond à l'article 56 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949, ce dernier ne lui confère pas un caractère obligatoire⁷⁴. De même, il n'est pas sûr que la seconde stipulation du projet d'article, selon laquelle ces cours d'eau et installations sont inviolables dans les conflits armés tant internationaux qu'internes, soit, à proprement parler, une prescription du droit international. En fait, si l'empoisonnement de l'eau est universellement condamné, le fait de couper les sources alimentant un ennemi a été jugé admissible par Fauchille⁷⁵ et Oppenheim⁷⁶, ainsi que par le Manuel de l'armée américaine de 1956, dans ses commentaires sur le règlement annexé à la Convention [IV] de La Haye de 1907⁷⁷. Étant donné toutefois l'importance de l'eau

⁷³ Voir *supra* note 51.

⁷⁴ Le paragraphe 5 de l'article 56 (cité *supra* par. 32) prévoit uniquement que « les Parties au conflit s'efforceront de ne pas placer d'objectifs militaires à proximité des ouvrages ou installations », qui sont protégés en vertu du paragraphe 1 de l'article.

⁷⁵ Selon Fauchille, « il est permis de percer les digues, de détruire les écluses » et l'« on peut également détourner le cours d'une rivière, tarir les sources qui alimentent l'ennemi » (P. Fauchille, *Traité de droit international public*, 8^e éd. révisée du *Manuel de droit international public* de H. Bonfils, Paris, 1921, t. II, p. 123).

⁷⁶ Voir *supra* note 60.

⁷⁷ Il est dit dans le Manuel (par. 37, *b*) que l'article 23, al. *a*, du règlement « n'interdit pas de prendre des mesures pour assécher des sources, détourner des rivières et des aqueducs », cité dans Whiteman, *op. cit.* (*supra* n. 61).

⁷¹ *Ibid.*, par. 186.

⁷² Voir *supra* par. 26.

potable dans le monde moderne et les maigres ressources disponibles, la règle proposée par M. Evensen semble devoir s'imposer. Si à ces considérations on ajoute les principes humanitaires qui sous-tendent les Protocoles de Genève de 1977 — notamment le principe de la protection des ressources indispensables à la survie des populations civiles⁷⁸ —, la notion d'in-

violabilité des cours d'eau internationaux et installations connexes paraît fondamentale. Ce principe est donc soumis à nouveau à l'examen de la Commission.

⁷⁸ Le chapitre III (Biens de caractère civil) du titre IV (Population civile) du Protocole I traite, à l'article 54, de la « protection des biens

indispensables à la survie de la population civile » (citée *supra* par. 31). Il ne contient pas de dispositions concernant les « ressources » indispensables à la survie de la population civile, mais le mot « biens » couvre expressément « les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation ».

CHAPITRE III

Mise en œuvre des articles

A. — Introduction

37. Bien qu'il n'en ait pas fait mention dans le plan des questions à traiter, présenté à la Commission dans son quatrième rapport⁷⁹, le Rapporteur spécial estime que les dispositions se rapportant à la « mise en œuvre des articles » présentent une grande importance pour le bon fonctionnement du futur instrument. Malgré son titre, l'annexe qui suit (v. sect. B) ne prétend pas traiter de tous les aspects de la question, ce qui d'ailleurs n'est pas l'objet d'une convention-cadre. Elle pose en revanche plusieurs principes de base qui devraient faciliter la mise en œuvre des articles, permettre aux entités privées d'obtenir plus aisément réparation et contribuer à éviter des différends entre les États du cours d'eau.

38. Le premier de ces principes est celui de la non-discrimination. L'article 2 de l'annexe I en prévoit l'application, en exigeant que, lorsqu'ils examinent la licéité des activités qui affectent un système de cours d'eau international, les États du cours d'eau prennent les effets extraterritoriaux de ces activités en considération au même titre que leurs effets internes. L'article 3 de l'annexe stipule que les recours prévus par le droit interne des États du cours d'eau doivent être ouverts aux personnes ayant subi des dommages dans d'autres États. L'article 4 dispose que les personnes se trouvant dans d'autres États devront avoir un droit égal d'accès aux procédures administratives et judiciaires pertinentes de l'État du cours d'eau qui est source d'un préjudice réel ou potentiel. Pour que cette disposition ne reste pas sans effet, l'article 5 prévoit que les États du cours d'eau doivent prendre les mesures appropriées pour donner aux victimes potentielles dans d'autres États des informations suffisantes pour leur permettre d'exercer les droits que leur confère l'article 4. L'article 6 relatif à l'immunité de juridiction stipule que l'État du cours d'eau qui a causé un préjudice à des personnes dans d'autres États ne devrait pas bénéficier à leur égard d'une plus grande immunité de juridiction qu'à l'égard de ses propres ressortissants. L'article 7 fixe la procé-

ture à suivre pour l'organisation des sessions ordinaires de la « Conférence des parties », chargée d'examiner la mise en œuvre du projet d'articles et de s'acquitter d'autres fonctions. Enfin, l'article 8 énonce les procédures d'amendement des articles par la Conférence des parties. Le Rapporteur spécial reconnaît que les articles 7 et 8, ainsi que d'autres articles de l'annexe, pourraient tout aussi bien faire partie du corps même du projet d'articles. S'ils ont été placés en annexe, ce n'est pas pour des raisons de fond, mais parce que le plan du sujet, approuvé par la Commission, ne contient pas de dispositions du genre de celles qui sont proposées dans le présent chapitre. Le Rapporteur spécial recommande cependant que la Commission envisage la possibilité d'inclure les dispositions figurant dans l'annexe I dans le corps du projet d'articles.

39. M. Schwebel avait souligné l'utilité des procédures à plusieurs « échelons » pour prévenir et régler les différends⁸⁰. Selon lui,

Dans certains systèmes de cours d'eau internationaux, la règle qui veut que les ressortissants des États du système ait également accès à l'information et aux procédures administratives et judiciaires — question qui relève de l'égalité de traitement — a déjà revêtu une importance considérable [...] ⁸¹.

La présente annexe procède avant tout de l'idée que les problèmes effectifs et potentiels touchant aux cours d'eau devraient être résolus autant que possible au niveau des intéressés, par les tribunaux et les organes administratifs⁸². Outre qu'il s'appuie sur les principes

⁸⁰ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), par. 478 et 479.

⁸¹ *Ibid.*, par. 515.

⁸² Cette thèse est développée, à propos des dommages causés par la pollution transfrontière, par S. C. McCaffrey, « Trans-boundary pollution injuries: Jurisdictional considerations in private litigation between Canada and the United States », *California Western International Law Journal*, San Diego (Cal.), vol. 3, 1973, p. 191, et notamment p. 192 et 193; *idem*, *Private Remedies for Transfrontier Environmental Disturbances*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 8, Morges (Suisse), International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, 1975, notamment p. 11 et 12. Voir également A. Rest, *Convention sur l'indemnisation des dommages transfrontières causés à l'environnement*, *Beiträge zur Umweltgestaltung*, n° A 53, Berlin, Erich Schmidt, 1976 [en anglais, français et allemand]; et *idem*, *Luftverschmutzung und Haftung in Europa*, Kehl am Rhein, N. P. Engel, 1986.

⁷⁹ Doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1), par. 7.

qui sous-tendent la règle de l'épuisement des recours internes⁸³, un règlement à ce niveau permettra normalement aux personnes lésées d'obtenir plus rapidement une réparation que par une procédure diplomatique⁸⁴; elle évitera de surcroît une escalade et une politisation inutile des problèmes. En outre, un État peut répugner à faire siennes les revendications d'un particulier, de peur de compromettre ses relations avec l'État que le particulier accuse de lui avoir porté préjudice. La possibilité pour les personnes physiques et morales d'avoir accès aux procédures judiciaires et administratives des autres États du cours d'eau permettrait d'éviter maints différends entre les États, en assurant le règlement des problèmes au niveau des personnes les plus directement affectées. Lorsque ces procédures ne sont pas applicables ou que le problème ne peut être réglé à ce niveau, les États intéressés disposeraient des procédures prévues à l'annexe II concernant le règlement des différends.

B. — Annexe proposée

ANNEXE I

MISE EN ŒUVRE DES ARTICLES

Article premier. — Définition

Aux fins de la présente annexe, l'expression « État d'origine du cours d'eau » désigne un État du cours d'eau dans lequel s'exercent ou sont prévues des activités qui affectent ou peuvent affecter un [système de] cours d'eau

⁸³ Selon Brownlie :

« [...] Il s'agit d'une règle justifiée par des considérations pratiques et politiques et qui n'obéit pas à une nécessité logique tirant sa source de l'ensemble du droit international. Diverses considérations pratiques ont été avancées à l'appui de cette règle; les plus convaincantes sont que les tribunaux nationaux se prêtent mieux à l'examen des demandes d'indemnisation des particuliers et des sociétés, qu'il faut éviter une multiplication de petites affaires à traiter par la voie diplomatique, que des étrangers, en résidant dans le pays ou y exerçant une activité industrielle ou commerciale, se sont familiarisés avec les juridictions locales et qu'il est utile d'avoir une procédure susceptible d'aboutir au classement des affaires et au règlement des dommages-intérêts. [...] » (I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 496.)

Bien que cette doctrine ait été appliquée en majeure partie dans des affaires de demande en dommages-intérêts à l'encontre d'un État sur le territoire duquel un préjudice a été subi, elle semble également applicable lorsque le fait d'un État cause un préjudice au demandeur dans un autre État, car

« [...] Le principe voulant habituellement que les parties lésées aient épuisé tous les recours internes avant de demander l'assistance des pouvoirs publics est particulièrement approprié en l'occurrence, puisque l'activité incriminée s'exerce souvent dans la région écologique où se trouve la partie lésée et à proximité de celle-ci. » (McCaffrey, « Trans-boundary pollution injuries... », *loc. cit.* [supra n. 82], p. 191.)

⁸⁴ C'est le cas p. ex. de l'affaire de l'*Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI)* entre les États-Unis d'Amérique et l'Italie, dans laquelle les faits à l'origine de l'affaire — notamment la réquisition de l'usine de l'ELSI par le maire de Palerme — sont survenus en 1968, la réclamation du Gouvernement américain a été présentée initialement au Gouvernement italien en 1974, et la Chambre de la CIJ a rendu son arrêt le 20 juillet 1989 (*C.I.J. Recueil 1989*, p. 15, notamment p. 32, par. 30 et suiv.).

international et qui causent ou peuvent causer des dommages appréciables à un autre État du cours d'eau.

Commentaires

1) La définition de l'« État d'origine du cours d'eau » est basée sur la définition du « pays d'origine » figurant dans l'annexe de la recommandation du Conseil de l'OCDE, du 17 mai 1977, sur la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière⁸⁵, et se lisant comme suit :

e) « Pays d'origine » : tout pays dans lequel et sous la juridiction duquel une pollution transfrontière a ou pourrait avoir son origine en rapport avec des activités qui y sont exercées ou envisagées⁸⁶.

2) Le terme « activités » est pris au sens large, désignant toute utilisation des terres et des eaux, y compris des « mesures » au sens de la troisième partie du projet d'articles relative aux « Mesures projetées ». Le terme « activités » a été préféré à celui de « mesures », qui ne semblait pas suffisamment large pour couvrir toute la gamme des utilisations visées. Le terme « activités » est également celui qui est utilisé dans le projet d'articles sur la « Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international »⁸⁷.

Article 2. — Non-discrimination

Lorsqu'il y aura lieu de déterminer si des activités proposées, prévues ou existantes doivent être autorisées, les effets nocifs que ces activités causent ou peuvent causer dans un autre État équivalront à des effets nocifs dans l'État du cours d'eau où elles s'exercent ou pourraient s'exercer.

Commentaires

1) Le projet d'article 2 s'inspire de l'article 2 de la Convention du 19 février 1974 (Convention nordique) relative à la protection de l'environnement⁸⁸, qui se lit comme suit :

⁸⁵ Recommandation C(77)28 (Final) [OCDE, *L'OCDE et l'environnement*, Paris, 1986, p. 171 et suiv.]. Voir de façon générale S. Van Hoogstraten, P. Dupuy et H. Smets, « L'égalité d'accès : pollution transfrontière », *Environmental Policy and Law*, Lausanne, 1976, vol. 2, p. 77.

⁸⁶ La pollution transfrontière est définie dans l'annexe de la recommandation de l'OCDE comme suit :

« c) « Pollution transfrontière » : toute pollution volontaire ou accidentelle dont l'origine physique est soumise à la juridiction nationale d'un pays et qui se situe en tout ou en partie dans la zone placée sous la juridiction nationale de ce pays, et qui a des effets dans la zone placée sous la juridiction nationale d'un autre pays. » (OCDE, *op. cit.*, p. 172.)

⁸⁷ Le terme « activités » figure tout au long du projet d'articles présenté dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet, M. Barboza, mais il n'y est pas défini, par ex. l'article 1^{er} de ce projet stipule notamment que : « Les présents articles s'appliquent aux activités qui s'exercent sur le territoire d'un État... » (*Annuaire... 1989*, vol. II [1^{re} partie], p. 148, doc. A/CN.4/423, par. 16.)

⁸⁸ Concernant cette convention en général, voir A. Ch. Kiss, « La convention nordique sur l'environnement », *Annuaire français de droit international*, 1974, Paris, t. 20, p. 808; C. Flinterman, B. Kwiatkowska et J. G. Lammers, édit., *Transboundary Air Pollution*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1986, chap. 8, par. B. Broms, et chap. 9 par Ch. Phillips.

Article 2

Lorsqu'il y aura lieu de déterminer si des activités écologiquement nocives sont autorisées, les nuisances que ces activités causent ou peuvent causer dans un autre État contractant équivaldront à des nuisances dans l'État où elles sont effectuées.

2) L'article 2 proposé a pour double objectif de mettre en œuvre le principe général de non-discrimination et de donner un fondement juridique à l'examen, au niveau administratif, des effets extraterritoriaux des activités projetées. Il assure la mise en œuvre du principe de non-discrimination⁸⁹ en obligeant les autorités d'un État du cours d'eau, lorsqu'elles réglementent des activités existantes ou futures, à traiter les effets nocifs que ces activités pourraient avoir dans d'autres États, de la même manière qu'elles le feraient sur leur propre territoire. Par exemple, si la législation de l'État A oblige le service compétent à prendre en considération les effets nocifs d'une activité envisagée avant d'accorder un permis d'exploitation, ce service serait tenu, en vertu de l'article 2 proposé, de tenir compte tout autant, dans sa décision, des effets nocifs que cette activité aurait dans l'État B. En imposant la prise en considération des incidences extraterritoriales dès le début des procédures d'octroi de permis, cette stipulation contribuerait aussi à réduire la possibilité de désaccords entre États du cours d'eau causés par l'application des dispositions de la troisième partie du projet d'articles, qui traite des mesures projetées.

3) Le second objectif du projet d'article 2 est de donner une assise juridique à l'examen par les autorités administratives des observations qui leur sont présentées par des personnes résidant ou exerçant leurs activités dans d'autres États. Le projet d'article 4 ci-après fait place à de telles observations. Dans beaucoup de systèmes juridiques, les organes administratifs ne peuvent examiner que les effets susceptibles de se produire sur le territoire de l'État qui les a institués. Or, le droit des étrangers de participer à une procédure administrative serait dénué de tout contenu si l'organe en question n'avait pas le pouvoir de prendre en considération les incidences extraterritoriales. Le projet d'article 2 obligerait donc les États du cours d'eau à donner à leurs organes administratifs compétents le pouvoir de prendre en considération, avant d'autoriser des activités, les effets que celles-ci produisent ou pourraient produire dans d'autres États.

4) La mention des effets nocifs « dans un autre État » indique que ce ne sont pas seulement les effets dans d'autres États du cours d'eau que l'on doit prendre en considération, mais les effets dans tout État autre que

celui dans lequel l'activité s'exerce ou pourrait s'exercer. Cette disposition s'appliquerait par exemple au cas où des polluants déversés dans un cours d'eau international finiraient par affecter des personnes et des biens se trouvant dans un État côtier, qui n'est pas un État du cours d'eau, ou l'environnement dudit État.

5) Comme dans l'article 12, adopté provisoirement en 1988, l'expression « effets nocifs » désigne des effets qui peuvent ne pas aller jusqu'à représenter un « dommage appréciable » au sens de l'article 8, adopté provisoirement, lui aussi, en 1988. Mais l'expression « effets nocifs » est utilisée dans un sens plus général encore que l'expression « effets négatifs appréciables » dans le projet d'article 12, car le projet d'article 2 doit couvrir toutes les sortes de conséquences négatives que l'organe administratif compétent est appelé à prendre en considération en vertu de la législation fixant ses attributions, et qui peuvent aller au-delà des effets « appréciables ».

Article 3. — Recours en droit interne

1. Les États du cours d'eau veillent à ce que leur droit interne offre des voies de recours permettant d'obtenir une indemnisation rapide et adéquate ou autre réparation des dommages appréciables qui résultent ou peuvent résulter, dans d'autres États, des activités exercées ou projetées par des personnes physiques ou morales relevant de leur juridiction.

2. En vue d'assurer une indemnisation rapide et adéquate ou autre réparation des dommages appréciables mentionnés au paragraphe 1, les États du cours d'eau coopèrent pour assurer l'application et le développement du droit international de la responsabilité en ce qui concerne l'évaluation et l'indemnisation des dommages et le règlement des différends en la matière, ainsi que, le cas échéant, l'élaboration de critères et de procédures pour le paiement d'indemnités adéquates, prévoyant, par exemple, une assurance obligatoire ou des fonds d'indemnisation.

Commentaires

1) Le *paragraphe 1* est basé sur le paragraphe 2 de l'article 235 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, qui se lit comme suit :

2. Les États veillent à ce que leur droit interne offre des voies de recours permettant d'obtenir une indemnisation rapide et adéquate ou autre réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin par des personnes physiques ou morales relevant de leur juridiction.

2) La clause selon laquelle une indemnisation « ou autre réparation » doit être offerte pour les dommages qui résultent « ou peuvent résulter » dans d'autres États est destinée à s'appliquer, en particulier, aux cas où la mise en œuvre de mesures dans un État du cours d'eau constitue un risque important de dommages appréciables dans un autre État. Dans ces cas-là, les personnes risquant de subir des dommages dans le second État devraient avoir, au même titre que les personnes du premier État, le droit de demander aux autorités judiciaires ou administratives compétentes du premier État de rendre une ordonnance (*injunction*)

⁸⁹ Voir OCDE, « La non-discrimination en matière de pollution transfrontière », Paris, 1978. Voir aussi les Principes de conduite du PNUÉ dans le domaine de l'environnement (*supra* n. 22), dont le principe 13 stipule :

« Principe 13

« En examinant, dans le cadre de leur politique nationale d'environnement l'opportunité d'autoriser des activités sur leur territoire, il est nécessaire que les États tiennent compte des effets nuisibles que peut avoir sur l'environnement l'utilisation des ressources naturelles partagées, sans faire de distinction selon que ces effets se produisent dans les limites de leur juridiction ou en dehors de ces limites. »

prescrivant des mesures conservatoires⁹⁰ pour empêcher le dommage. C'est dans ce sens que l'expression « ou autre réparation » est employée au paragraphe 1, lequel stipule que des voies de recours doivent être offertes à ceux qui pourraient être affectés dans d'autres États.

3) Comme dans le projet d'article 2 de la présente annexe, la mention des dommages appréciables « dans d'autres États » indique que ces voies de recours ne doivent pas seulement exister pour des dommages appréciables dans d'autres États du cours d'eau⁹¹. Ainsi, si une personne opérant dans l'État A, qui est un État du cours d'eau, déverse dans ce cours d'eau des substances qui causent en fin de compte un dommage appréciable par pollution à l'exploitant d'une activité dans la mer territoriale de l'État B, l'article 3 exigerait que cet exploitant dispose de voies de recours dans le premier État.

4) Le *paragraphe 2* est basé sur le paragraphe 3 de l'article 235 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, dont l'énoncé est le suivant :

3. En vue d'assurer une indemnisation rapide et adéquate de tous dommages résultant de la pollution du milieu marin, les États coopèrent pour assurer l'application et le développement du droit international de la responsabilité en ce qui concerne l'évaluation et l'indemnisation des dommages et le règlement des différends en la matière, ainsi que, le cas échéant, l'élaboration de critères et de procédures pour le paiement d'indemnités adéquates, prévoyant par exemple une assurance obligatoire ou des fonds d'indemnisation.

5) Le but du paragraphe 2 est de mettre en lumière l'importance de l'application et de l'élaboration, par les États, de règles juridiques de fond et de procédure relatives aux réparations des dommages transfrontières que causent ou risquent de causer des activités liées aux eaux. Le paragraphe 2 concerne en particulier l'application et l'élaboration : a) de normes juridiques internationales se rapportant à l'indemnisation ou autre réparation des dommages résultant des violations des articles du futur instrument ; et b) de procédures et de mécanismes pour l'évaluation du dommage et le paiement de l'indemnité. Ces objectifs pourraient être réalisés à travers des réunions bilatérales, régionales ou multilatérales et au moyen d'instruments destinés à faciliter l'octroi de réparations appropriées pour les préjudices causés aux personnes, aux biens ou à l'environnement. Les États du cours d'eau devraient s'efforcer d'éliminer tous les obstacles de fond ou de procédure à une réparation par voie judiciaire ou administrative, et d'assurer des possibilités d'indemnisation par des moyens tels que l'assurance obligatoire ou des fonds d'indemnisation. L'expression « ou autre réparation » doit être interprétée comme incluant non seulement des mesures conservatoires, comme celles définies

ci-dessus, mais aussi la remise en état⁹² et le nettoyage de l'environnement.

Article 4. — Droit d'accès égal

1. Tout État d'origine du cours d'eau doit veiller à ce que toute personne d'un autre État qui a subi un dommage appréciable ou qui est exposée à un risque sensible de dommage se voie appliquer un traitement au moins aussi favorable que celui dont bénéficient dans l'État d'origine du cours d'eau, en cas de dommage appréciable sur le territoire de cet État et dans des circonstances similaires, des personnes de condition ou de statut équivalent.

2. Le traitement mentionné au paragraphe 1 du présent projet d'article doit comprendre le droit de participer, ou d'avoir recours, à toutes les procédures administratives et juridictionnelles pouvant être utilisées dans l'État d'origine du cours d'eau pour prévenir un dommage ou une pollution sur son territoire, ou pour obtenir l'indemnisation des dommages subis ou la remise en état en cas de dégradation de l'environnement.

Commentaires

1) Le *paragraphe 1* s'inspire des principes relatifs à la pollution transfrontière, annexés à la recommandation C(77)28, adoptée le 17 mai 1977 par le Conseil de l'OCDE, sur la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière. Ces principes stipulent au paragraphe 4, al. a, que :

4. a) Les pays d'origine devraient veiller à ce que toute personne qui a subi un dommage par pollution transfrontière ou qui est exposée à un risque sensible de pollution transfrontière dans un pays exposé se voie appliquer, pour le moins, un traitement équivalant à celui dont bénéficient, dans le pays d'origine, en cas de pollution interne et dans des circonstances similaires, des personnes de condition ou de statut équivalent⁹³.

2) La Convention nordique de 1974 relative à la protection de l'environnement garantit des droits analogues à l'article 3 :

Article 3

Toute personne lésée ou pouvant être lésée par une nuisance causée par des activités nuisibles à l'environnement effectuées dans un autre État aura le droit de saisir le tribunal ou l'autorité administrative compétents de cet État pour qu'ils statuent sur la question de savoir si lesdites activités sont autorisées, y compris sur les mesures à prendre pour prévenir des dommages, ainsi que d'en appeler de la décision du tribunal ou de l'autorité administrative dans la même mesure et dans les mêmes conditions qu'une entité dotée de la personnalité juridique de l'État où lesdites activités sont réalisées.

Les dispositions du premier alinéa du présent article seront également applicables dans le cas de procédures concernant la réparation de dommages causés par des activités écologiquement nocives. La question de la réparation ne sera pas jugée selon des règles moins favorables à la partie lésée que celles qui sont applicables en la matière dans l'État où lesdites activités sont effectuées⁹⁴.

⁹⁰ Dans le sens où elle est utilisée ici, l'expression « mesures conservatoires » signifie l'ordre de ne pas mettre en route une activité, ou de l'arrêter, ou de prendre des mesures de dépollution ou de remise en état des biens ou des écosystèmes ou de la flore ou de la faune endommagés. Le terme anglais *injunction* est défini comme étant une décision judiciaire « avec effet *in personam*, obligeant la personne à laquelle elle est adressée à faire ou à ne pas faire une certaine chose » (*Black's Law Dictionary*, 5^e éd., St. Paul [Minn.], West Publishing Co., 1979, p. 705).

⁹¹ Voir *supra* par. 4 des commentaires du projet d'article 2.

⁹² L'expression « remise en état » est examinée *infra* dans les commentaires du projet d'article 4.

⁹³ OCED, *op. cit.* (v. *supra* n. 85), p. 173.

⁹⁴ Voir aussi les Principes de conduite du PNUE dans le domaine de l'environnement (*supra* n. 22), dont le principe 14 dispose :

« Principe 14

« Les États devraient, conformément à leur système juridique et, le cas échéant, sur une base convenue entre eux, s'efforcer d'accor-

3) À l'article 8 des Règles sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international qu'elle a adoptées à sa soixantième Conférence, tenue à Montréal en 1982, l'Association de droit international recommande aux États de donner aux personnes lésées un droit d'accès aux procédures judiciaires et administratives, sur une base non discriminatoire :

Article 8

Les États devraient prévoir des voies de recours pour les personnes qui sont ou qui pourraient être lésées par la pollution de l'eau d'un bassin de drainage international. En particulier, les États devraient, sur une base non discriminatoire, donner à ces personnes accès aux organes judiciaires et administratifs des États sur le territoire desquels la pollution a sa source et devraient, par voie d'accord ou autrement, prendre des dispositions concernant des questions telles que la compétence des tribunaux, le droit applicable et l'exécution des jugements⁹⁵.

4) Comme dans le cas des projets d'articles 2 et 3 de la présente annexe, la référence à un dommage appréciable « dans un autre État » indique que ces voies de recours ne doivent pas exister seulement pour les dommages appréciables causés dans d'autres États du cours d'eau⁹⁶.

5) Le *paragraphe 2* s'inspire, lui aussi, des principes relatifs à la pollution transfrontière, annexés à la recommandation C(77)28, adoptée le 17 mai 1977 par le Conseil de l'OCDE, qui disposent au *paragraphe 4*, al. *b*, que :

b) En ce qui concerne la procédure, ce traitement devrait comprendre le droit de participer, ou d'avoir recours, à toutes les procédures administratives et juridictionnelles existant dans le pays d'origine, pour prévenir une pollution interne, obtenir sa cessation et/ou une réparation des dommages causés⁹⁷.

der aux ressortissants d'autres États qui ont subi ou qui pourraient subir, en matière d'environnement, des dommages résultant de l'utilisation de ressources naturelles partagées, des possibilités équivalentes d'accès aux mêmes procédures administratives et judiciaires et de traitement dans le cadre de ces procédures et leur donner les mêmes possibilités de réparation que celles dont disposent les personnes relevant de leur propre juridiction qui ont subi ou qui pourraient subir des dommages analogues. »

⁹⁵ ILA, *Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982*, Londres, 1983, p. 544.

⁹⁶ Voir les explications données au *paragraphe 4* des commentaires du projet d'article 2 et au *paragraphe 3* des commentaires de l'article 3.

⁹⁷ OCDE, *op. cit.* (v. *supra* n. 85), p. 173.

L'affaire *Emsland* (1986) illustre le cas où un citoyen d'un pays autre que le pays d'origine est autorisé à participer à une procédure administrative engagée dans ce dernier pays. Dans cette affaire, un citoyen néerlandais a eu accès à la procédure dont le Tribunal administratif fédéral de la République fédérale d'Allemagne avait été saisi au sujet de l'octroi du permis de construire la centrale nucléaire Emsland du côté allemand de la frontière, à 25 kilomètres du domicile du demandeur, aux Pays-Bas. Le demandeur estimait que les mesures de sécurité et de précaution prévues pour la centrale étaient insuffisantes ; voir l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, du 17 décembre 1986 (*Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts*, Berlin, 1987, vol. 75, p. 285). Dans un article consacré à cette affaire, on relève que le Tribunal fédéral avait été d'avis que les États sont dans l'obligation de prévenir, réduire et contenir la pollution pour éviter des dommages en territoire étranger ; par conséquent, lorsqu'elles autorisent des centrales nucléaires dans une zone frontalière, les autorités doivent impérativement appliquer aux intérêts étrangers les normes élevées de la législation fédérale sur l'énergie atomique. L'octroi d'un droit d'accès égal est une façon de plus d'assurer le respect de cette obligation du droit international coutumier (Flormann, « Nuclear power plant at the border: The right of a Netherlands citizen before the Administrative Court of West Germany », *Transboundary Resources Report*, Albuquerque (N. M.), vol. 3, n° 3, 1989).

6) On emploie l'expression « remise en état » quand il s'agit de l'environnement, car le « rétablissement » de l'environnement au sens strict ne serait pas possible⁹⁸. Cette expression comprendrait, par exemple, le nettoyage des déversements d'hydrocarbures ou de produits chimiques, le traitement de la faune affectée par ces déversements et le rétablissement, dans la mesure du possible, des systèmes naturels, notamment l'habitat et les lieux de reproduction. Lorsqu'il n'est ni possible ni souhaitable que l'auteur de l'activité nocive s'occupe de la remise en état sur le territoire de l'État touché, il doit exister d'autres solutions, telles que l'indemnisation des frais encourus par les personnes ou les entités affectées de cet État.

Article 5. — Fourniture d'information

1. Tout État d'origine d'un cours d'eau doit prendre des mesures appropriées pour donner aux personnes exposées dans d'autres États à un risque sensible de dommage appréciable une information suffisante pour leur permettre d'exercer en temps utile les droits mentionnés au *paragraphe 2* du présent article. Dans la mesure où les circonstances le permettent, cette information doit être équivalente à celle qui est fournie dans l'État d'origine du cours d'eau concernant des affaires internes comparables.

2. Les États du cours d'eau désignent une ou plusieurs autorités qui reçoivent et diffusent l'information mentionnée au *paragraphe 1* dans des délais qui permettent de participer effectivement aux procédures existant dans l'État d'origine du cours d'eau.

Commentaires

1) Le projet d'article 5 est destiné à contribuer à la mise en œuvre des principes de non-discrimination et de traitement égal. Privées d'information, les personnes ayant déjà subi ou risquant de subir des dommages dans d'autres États ne peuvent découvrir la source de ces dommages et chercher à en obtenir réparation. L'importance de cet accès à l'information est affirmée notamment dans le rapport relatif aux conclusions et recommandations de la Réunion sur la protection de l'environnement de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue à Sofia en novembre 1989⁹⁹. Selon ce rapport,

⁹⁸ Dans l'affaire de *Certaines terres à phosphates à Nauru* (*Nauru c. Australie*) portée devant la CIJ (requête du 19 mai 1989), Nauru déclare que l'Australie, « en ne prenant aucune disposition [...] pour remettre en état les terres à phosphate épuisées sous l'administration australienne [...] n'a pas respecté les normes internationales reconnues applicables à la mise en œuvre du principe d'autodétermination. » (Par. 45.) Outre cet appel au principe d'autodétermination, Nauru fonde sa thèse sur les théories de l'abus de droit (par. 47) et du déni de justice (par. 46). Nauru prétend notamment que l'Australie a un devoir de restitution qui « s'étend à une remise en état raisonnable* des parties de l'île [exploitées sous l'administration australienne] [...] de façon que le peuple nauruan puisse y vivre en tant que nation souveraine » (par. 49).

⁹⁹ Doc. CSCE/SEM.36/Rev.1, Sofia, 3 novembre 1989. Voir aussi le rapport de la Commission économique pour l'Europe sur la Conférence de Bergen (8-16 mai 1990), présenté au Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, à sa première session (Nairobi, août 1990) [A/CONF.151/PC/10]. L'annexe I de ce rapport contient la « Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable dans la région de la CEE », dont la section V est consacrée à la sensibilisation et la participation du public.

Les États participants réaffirment leur respect du droit qu'ont les personnes, les groupes et les organisations qui s'occupent des problèmes écologiques [...] d'obtenir, publier et diffuser des informations relatives à ces problèmes, sans se heurter à des obstacles juridiques et administratifs contraires aux dispositions de la CSCE. [...].

Les États participants s'engagent en outre à promouvoir

[...] la reproduction, la diffusion et l'échange des informations et des données, ainsi que des documents audiovisuels et imprimés, relatifs aux problèmes écologiques, et [à faciliter] l'accès du public à ces informations, données et documents.

Un droit analogue d'accès du public aux informations concernant l'environnement a été reconnu par la Communauté européenne¹⁰⁰. L'accès des personnes à l'information est également prévu dans le projet de règles relatives à la réparation des dommages causés lors de l'exercice d'activités dangereuses, élaboré sous les auspices du Comité européen de coopération juridique du Conseil de l'Europe¹⁰¹. Ces règles prévoient l'accès de « toute personne » à l'information détenue par les autorités administratives ou par l'exploitant d'une activité dangereuse, notamment quand cette information est nécessaire à l'établissement d'une demande d'indemnisation en vertu desdites règles¹⁰². Certaines restrictions à l'accès à l'information sont autant le fait des autorités que des exploitants. Selon le Comité d'experts, la raison pour laquelle les personnes lésées doivent avoir accès à l'information détenue par les autorités et les exploitants est, entre autres, la suivante :

[...] les personnes qui ont subi un dommage pourront plus aisément en établir l'ampleur et prouver le lien de causalité si elles ont accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques [...] ¹⁰³.

¹⁰⁰ La directive concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, adoptée le 7 juin 1990 par le Conseil des Communautés européennes, vise à assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible (art. 1^{er}). Sous certaines réserves, les autorités publiques sont tenues de mettre les informations relatives à l'environnement à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt (art. 3). (*Journal officiel des Communautés européennes*, Luxembourg, 33^e année, n° L 158, 23 juin 1990, p. 56.)

Le droit interne de plusieurs États exige lui aussi que des informations sur les activités comportant un risque élevé de causer des dommages appréciables soient communiquées au public. On peut en trouver un exemple dans la loi des États-Unis d'Amérique, du 17 octobre 1986, intitulée *Emergency planning and community right-to-know (United States Code, 1988 Edition, vol. 17, titre 42, art. 11001 à 11050)*.

¹⁰¹ Le projet de règles et les commentaires y relatifs ont été établis par le Comité d'experts sur la réparation des dommages causés à l'environnement. Voir Conseil de l'Europe, note du Secrétariat général préparée par la Direction des affaires juridiques [CDCJ (89) 60], Strasbourg, 8 septembre 1989.

¹⁰² Règles 11 (Accès aux informations détenues par les autorités administratives) et 12 (Accès aux informations détenues par les exploitants) [*ibid.*, p. 29 et 30]. Ces règles, notamment la règle 12, sont définies dans le rapport comme « une première tentative de concilier différentes idées apparues au sein du comité et du groupe de travail » (*ibid.*, p. 15, par. 46).

¹⁰³ *Ibid.*, p. 16, par. 46. Par ailleurs,

[...] certains experts pensaient qu'il serait plus judicieux de confier à un « curateur à l'environnement le soin de recueillir les informations nécessaires à la manifestation de la vérité et de mettre celles-ci à la disposition des tribunaux et des parties concernées [...] ». (*Ibid.*)

2) Le *paragraphe 1* du projet d'article 5 se fonde sur les principes relatifs à la pollution transfrontière, annexés à la recommandation C(77)28, adoptée le 17 mai 1977 par le Conseil de l'OCDE, qui disposent au *paragraphe 9, al. a*, que :

9. a) Les pays d'origine devraient prendre toute mesure pour donner aux personnes exposées à un risque de pollution transfrontière une information suffisante pour leur permettre d'exercer en temps utile les droits auxquels il est fait référence dans la présente recommandation. Dans la mesure du possible, une telle information devrait être équivalente à celle qui est fournie dans le pays d'origine en cas de pollution interne comparable¹⁰⁴.

L'expression « personnes dans d'autres États » est employée dans le même sens que dans les précédents articles de la présente annexe.

3) Le *paragraphe 2* se fonde, lui aussi, sur les principes relatifs à la pollution transfrontière susmentionnés, qui disposent au *paragraphe 9, al. b*, que :

b) Les pays exposés¹⁰⁵ devraient désigner une ou plusieurs autorités auxquelles il incombe de recevoir et qui ont la charge de diffuser cette information dans les délais compatibles avec l'exercice des procédures en vigueur dans le pays d'origine.

Article 6. — Immunité de juridiction

1. Un État d'origine du cours d'eau ne jouit de l'immunité juridictionnelle à l'égard des procédures intentées dans cet État par des personnes lésées dans d'autres États que dans la mesure où il jouit d'une telle immunité à l'égard de procédures intentées par ses propres ressortissants et résidents habituels.

2. Les États du cours d'eau prennent des mesures appropriées de façon que leurs organismes et institutions agissent d'une manière compatible avec les présents articles.

Commentaires

1) Le projet d'article 6 repose sur le principe de la non-discrimination. Il vise à garantir que les personnes subissant des dommages du fait d'entreprises appartenant à l'État ou exploitées par l'État auront les mêmes droits à obtenir réparation de ces entités, qu'ils habitent ou exercent leur activité dans l'État d'origine du cours d'eau ou dans un autre État. Le *paragraphe 1* énonce cette règle générale. Le terme « procédures » comprend les actions par lesquelles le plaignant ou le demandeur demande des « mesures de contrainte », dans le sens donné à cette expression dans la quatrième partie du projet d'articles de la Commission sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens¹⁰⁶.

Cette proposition a sans doute ses mérites, mais tous les États du cours d'eau ne créeront pas un tel organisme, et ce serait dépasser la portée du présent projet d'articles que d'en exiger la création.

¹⁰⁴ OCDE, *op. cit.* (*supra* n. 85), p. 174.

¹⁰⁵ L'expression « pays exposé » est définie comme étant « tout pays affecté par une pollution transfrontière ou exposé à un risque sensible de pollution transfrontière » (*ibid.*, p. 172).

¹⁰⁶ *Annuaire... 1986*, vol. II (2^e partie), p. 11. L'autre méthode consisterait à traiter des mesures de contrainte dans un paragraphe distinct, qui serait libellé comme suit :

« Un État d'origine du cours d'eau ne jouit de l'immunité juridictionnelle à l'égard des procédures intentées dans cet État par des personnes lésées dans d'autres États, aux fins d'obtenir l'application de mesures de contrainte, que dans la mesure où il jouit d'une telle immunité lorsque ces mesures sont demandées par des ressor-

2) Dans le présent article, l'expression « État d'origine du cours d'eau » englobe non seulement les organes de cet État, mais aussi ses organismes, entreprises et autres institutions. Elle est employée dans le même sens que le terme « État » dans le projet d'articles sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens¹⁰⁷. L'expression « autres États » est employée dans le même sens que dans les précédents articles de la présente annexe.

3) L'expression « ressortissants et résidents habituels » se réfère aux personnes physiques et morales résidant ou exerçant leurs activités dans l'État d'origine du cours d'eau. L'expression « résidence habituelle » est employée dans les Conventions de La Haye sur le droit international privé pour harmoniser le sens de la notion de « domicile » dans les pays de droit civil et les pays de « common law », qui sont parties à ces conventions¹⁰⁸.

4) Le *paragraphe 2* s'inspire de l'article 236 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, qui stipule :

Article 236. — Immunité souveraine

Les dispositions de la Convention relatives à la protection et à la préservation du milieu marin ne s'appliquent ni aux navires de guerre ou navires auxiliaires, ni aux autres navires ou aéronefs appartenant à un État ou exploités par lui lorsque celui-ci les utilise, au moment considéré, exclusivement à des fins de service public non commerciales. Cependant, chaque État prend des mesures appropriées n'affectant pas les opérations ou la capacité opérationnelle des navires ou aéronefs lui appartenant ou exploités par lui de façon que ceux-ci agissent, autant que faire se peut, d'une manière compatible avec la Convention.

L'objet du paragraphe 2 n'est pas le même que celui de l'article 236 de la Convention, mais l'un comme l'autre soulignent l'importance des efforts que font les États pour veiller à ce que leurs organismes et institutions respectent les obligations en question. Cependant, à la différence de l'article 236, le paragraphe 2 s'applique même lorsque l'organisme ou l'institution en question bénéficie de l'immunité juridictionnelle. Une telle disposition s'impose peut-être particulièrement lorsqu'il existe une immunité juridictionnelle, mais l'absence d'une telle immunité ne veut pas forcément dire que les entités de l'État respecteront leurs obligations, ni que les personnes lésées dans d'autres États obtiendront réparation. Même en l'absence d'immunité, l'obtention d'une réparation peut se heurter à de nombreux obstacles, par exemple les frais à engager pour intenter une procédure et pour recueillir des preuves et l'établissement du lien de causalité¹⁰⁹, qui peuvent en

tissants ou des résidents habituels de l'État auquel l'entreprise appartient ou qui les exploite. »

Le Rapporteur spécial considère que cette méthode est un peu lourde et a donc décidé d'indiquer simplement dans les commentaires que le terme « procédures » comprend les actions par lesquelles des mesures de contrainte sont demandées contre l'État d'origine du cours d'eau.

¹⁰⁷ Voir la disposition interprétative concernant le terme « État » au paragraphe 1 de l'article 3 de ce projet d'articles, adopté en première lecture en 1986 (*Annuaire... 1986*, vol. II [2^e partie], p. 9).

¹⁰⁸ Voir p. ex. art. 5 de la Convention du 15 juin 1955 pour régler les conflits entre la loi nationale et la loi du domicile.

¹⁰⁹ Voir plus généralement McCaffrey, « Expediting the provision of compensation to accident victims », in G. Handl et R. E. Lutz, éd., *Transferring Hazardous Technologies and Substances: The International Legal Challenge*, Londres, Graham & Trotman, 1990, p. 199 et suiv. ; et *idem*, « Accidents do happen: Hazardous technology and

fin de compte avoir le même effet qu'une règle d'immunité. La prévention, qui relève de l'État d'origine du cours d'eau, est d'autant plus importante. Il ne semble donc ni nécessaire ni souhaitable de limiter l'obligation énoncée dans le paragraphe 2 aux situations dans lesquelles l'immunité existe.

5) Au paragraphe 2, l'expression « organismes ou institutions » inclut les sociétés appartenant à l'État d'origine du cours d'eau ou exploitées par lui. Voir aussi à ce sujet le paragraphe 2 des commentaires relatifs au présent article.

6) Peut-être faut-il évoquer brièvement le rapport entre le présent projet d'article 6 et l'article 13 (Dommages aux personnes ou aux biens) du projet d'articles sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, adopté en première lecture¹¹⁰. L'article 13 stipule notamment que :

[...] l'immunité d'un État ne peut être invoquée devant un tribunal d'un autre État [...] dans une procédure se rapportant à une action en réparation en cas de décès ou d'atteinte à l'intégrité physique d'une personne ou en cas de dommage ou de perte d'un bien corporel, si l'acte ou l'omission qui est présumé attribuable à l'État et qui a causé le décès, l'atteinte à l'intégrité physique de la personne ou le dommage au bien s'est produit, en totalité ou en partie, sur le territoire de l'État du for et si l'auteur de l'acte ou de l'omission était présent sur ce territoire au moment de l'acte ou de l'omission.

Le projet d'articles sur les immunités juridictionnelles ne traite évidemment que de l'immunité d'un État à l'égard de la juridiction des tribunaux d'un autre État. Ses dispositions ne sont donc pas applicables aux cas visés dans la présente annexe, laquelle prévoit que toute procédure intentée contre l'État d'origine du cours d'eau par des personnes lésées en dehors de cet État serait portée devant les tribunaux ou organes administratifs dudit État. On pourrait toutefois soutenir que le principe selon lequel il ne devrait pas y avoir d'immunité dans les cas visés à l'article 13 s'appliquerait également dans les cas relevant de la présente annexe. Ce principe est, semble-t-il, qu'il ne faut pas laisser des personnes lésées sans possibilité de recours à la justice à cause de l'immunité juridictionnelle de l'État « auteur »¹¹¹. Dans le présent contexte, cela signifierait

international tort litigation », *The Transnational Lawyer*, Sacramento (Calif.), vol. 1, 1988, p. 41.

Ce genre de problèmes, auxquels s'ajoute, dans certains cas, le spectre de l'immunité souveraine, explique probablement la tendance des personnes lésées, relevée dans des affaires récentes, à intenter des actions contre leurs propres services administratifs pour obtenir réparation d'une pollution de source étrangère. Voir p. ex. l'arrêt rendu le 31 mai 1989 dans l'affaire *Rey und Leimgruber c. Schweizerische Eidgenossenschaft*, par la Cour d'appel du canton de Berne (affirmant la responsabilité du gouvernement fédéral suisse pour les dommages causés à l'entreprise de culture maraîchère du plaignant par les radiations dues à l'accident nucléaire de Tchernobyl) [voir *Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse*, Lausanne, 1991, vol. 116, 2^e partie, p. 483] ; et une action intentée par une personne et la Ville de Lübeck contre les autorités compétentes de la République fédérale d'Allemagne devant les tribunaux d'Allemagne fédérale, demandant réparation pour la contamination qu'aurait subie l'eau potable en raison de la pollution transfrontière des eaux souterraines par la décharge de Schoenberg en République démocratique allemande. Cette affaire a été examinée dans M. Núñez-Müller, « The Schoenberg case: Transfrontier movements of hazardous waste », *Natural Resources Journal*, Albuquerque (N. M.), vol. 30, 1990, p. 153.

¹¹⁰ *Annuaire... 1986*, vol. II (2^e partie), p. 10.

¹¹¹ Voir par. 3 du commentaire de l'article 14 (devenu l'article 13) du projet d'articles sur l'immunité juridictionnelle des États et de leurs biens dans *Annuaire... 1984*, vol. II (2^e partie), p. 68.

que si un citoyen de l'État B était lésé dans cet État du fait des substances polluantes déversées dans un cours d'eau international traversant l'État A par une société de cet État A, la personne lésée pourrait intenté une procédure contre l'État A devant ses propres tribunaux pour demander réparation du tort subi. Le projet d'article 6 ne va toutefois pas si loin. Il exige seulement que toutes les voies de recours contre les organes, sociétés ou autres entités de l'État d'origine du cours d'eau dont disposent ses propres citoyens et résidents habituels soient accessibles aux personnes lésées à l'extérieur de cet État. Peut-être y a-t-il, en théorie, peu de différence entre le fait de causer un tort de manière prévisible dans l'État A par un acte ou une omission dans cet État et celui de causer de manière prévisible un tort dans l'État B par un acte ou une omission dans l'État A ; mais, en l'absence de toute directive de la part de la Commission, le Rapporteur spécial hésite à proposer que les États d'origine du cours d'eau soient soumis à la juridiction de leurs propres tribunaux dans des procédures intentées par des personnes étrangères lésées, même lorsqu'ils jouissent de l'immunité juridictionnelle dans le cas de procédures intentées par leurs propres ressortissants. Cette hésitation est due aussi à la décision de la Commission d'exclure du champ d'application de l'article 13 du projet d'articles sur les immunités juridictionnelles les « dommages corporels ou matériels causés au-delà des frontières, par exemple par des lettres piégées ou des exportations d'explosifs, de pièces d'artifice ou de substances dangereuses qui pourraient exploser ou causer des dommages »¹¹². Toutefois, la Commission reconnaît qu'« un tribunal éloigné du lieu du délit pourrait être considéré comme un *forum non conveniens* et [que] la victime serait laissée sans recours si l'État [« auteur »] était autorisé à invoquer l'immunité juridictionnelle¹¹³ ». Il est donc possible qu'une personne de l'État B lésée par un acte ou une omission de l'État d'origine du cours d'eau A n'ait d'autre recours que de tenter de convaincre l'État B de faire sien sa revendication contre l'État A. Comme on l'a expliqué plus haut (par. 39), c'est précisément ce genre de politisation des différends que les procédures prévues par la présente annexe sont destinées à éviter. Le Rapporteur spécial aimerait connaître l'avis des membres de la Commission sur ce point en particulier.

Article 7. — Conférence des parties

1. Deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur du présent projet d'articles, les parties aux présents articles convoqueront une session de la Conférence des parties. Par la suite, les parties tiendront des sessions ordinaires, au moins une fois tous les deux ans, à moins que la Conférence n'en décide autrement, et des sessions extraordinaires à tout moment à la demande écrite d'au moins un tiers des parties.

2. Lors des sessions prévues au paragraphe 1, les parties procèdent à l'examen de la mise en œuvre des présents articles. En outre, elles peuvent :

a) examiner et adopter des amendements aux présents articles conformément à l'article 8 de la présente annexe ;

b) recevoir et examiner tout rapport présenté par toute partie ou par tout groupe, commission ou autre organe établi en application de l'annexe II des présents articles ;

c) le cas échéant, faire des recommandations visant à améliorer l'efficacité des présents articles.

3. À chaque session ordinaire, les parties peuvent fixer la date et le lieu de la prochaine session ordinaire qui doit se tenir conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article.

4. À toute session, les parties peuvent établir et adopter le règlement intérieur de la session.

5. L'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées, l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que tout État non partie aux présents articles peuvent être représentés aux sessions de la Conférence par des observateurs, qui ont le droit de participer à la session sans droit de vote.

6. Tout organisme ou toute institution appartenant à l'une des catégories suivantes qui est techniquement qualifié dans le domaine des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, y compris leur protection, leur conservation et leur gestion, et qui a informé les parties de son désir de se faire représenter aux sessions de la Conférence par des observateurs, y est admis sauf si un tiers au moins des parties présentes s'y oppose :

a) institutions ou organismes internationaux, soit gouvernementaux soit non gouvernementaux, et institutions ou organismes nationaux et gouvernementaux ;

b) institutions ou organismes nationaux non gouvernementaux ayant été approuvés à cet effet par l'État dans lequel ils sont établis.

Une fois admis, ces observateurs ont le droit de participer aux sessions sans droit de vote.

Commentaires

1) Plusieurs conventions récentes concernant l'environnement ou les dommages transfrontières contiennent des dispositions prévoyant la réunion, à intervalles réguliers, d'une « conférence des parties »¹¹⁴. En règle générale, ces accords prévoient une action collective institutionnalisée et régulière des parties contractantes. Cette technique permet aux parties d'examiner périodiquement l'efficacité de la convention considérée et de surveiller sa mise en œuvre. D'autres accords multilatéraux ont utilisé avec profit des dispositifs analogues

¹¹² Par. 7 du commentaire de l'article 14, *ibid.*, p. 69. Alors qu'il n'est pas exigé dans le texte de l'article 13 que le dommage soit infligé dans l'État du for, le paragraphe 7 du commentaire y relatif ne laisse aucun doute sur la question.

¹¹³ *Ibid.*, p. 68, par. 3 du commentaire.

¹¹⁴ Voir p. ex. la Convention du 29 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, art. XXVI ; la Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, art. 10 (relatif à l'« organe exécutif ») ; la Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone, art. 6 ; et le Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, art. 11 (qui prévoit la tenue de réunions ordinaires à l'occasion des réunions de la Conférence des parties à la Convention de Vienne précitée, et la tenue de réunions extraordinaires à la demande d'un tiers au moins des parties).

dont ils ont fait un élément de leurs mécanismes de règlement des différends¹¹⁵.

2) Le projet d'article 7 est inspiré de l'article XI de la Convention du 2 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Cet article dispose :

Article XI. — Conférence des Parties

1. Le Secrétariat convoquera une session de la Conférence des Parties au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention.

2. Par la suite, le Secrétariat convoque des sessions ordinaires de la Conférence au moins une fois tous les deux ans, à moins que la Conférence n'en décide autrement, et des sessions extraordinaires lorsque la demande écrite en a été faite par au moins un tiers des Parties.

3. Lors des sessions ordinaires ou extraordinaires de cette Conférence, les Parties procèdent à un examen d'ensemble de l'application de la présente Convention et peuvent :

a) Prendre toute disposition nécessaire pour permettre au Secrétariat de remplir ses fonctions ;

b) Examiner des amendements aux annexes I et II et les adopter conformément à l'article XV ;

c) Examiner les progrès accomplis dans la voie de la restauration et de la conservation des espèces figurant aux annexes I, II et III ;

d) Recevoir et examiner tout rapport présenté par le Secrétariat ou par toute Partie ;

e) Le cas échéant, faire des recommandations visant à améliorer l'application de la présente Convention.

4. À chaque session, les parties peuvent fixer la date et le lieu de la prochaine session ordinaire à tenir conformément aux dispositions du paragraphe 2 du présent article.

5. À toute session, les Parties peuvent établir et adopter le règlement intérieur de la session.

6. L'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées, l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que tout État non Partie à la présente Convention peuvent être représentés aux sessions de la Conférence par des observateurs qui ont le droit de participer à la session sans droit de vote.

7. Tout organisme ou toute institution techniquement qualifié dans le domaine de la protection, de la conservation ou de la gestion de la faune et de la flore sauvages qui ont informé le Secrétariat de leur désir de se faire représenter aux sessions de la Conférence par des observateurs y sont admis — sauf si un tiers au moins des parties s'y opposent — à condition qu'ils appartiennent à une des catégories suivantes :

a) Organismes ou institutions internationaux, soit gouvernementaux soit non gouvernementaux, ou organismes ou institutions nationaux gouvernementaux ;

b) Organismes ou institutions nationaux non gouvernementaux qui ont été approuvés à cet effet par l'État dans lequel ils sont établis.

Une fois admis, ces observateurs ont le droit de participer aux sessions sans droit de vote.

3) L'article XII de la même convention dispose qu'« un secrétariat sera fourni par le Directeur général du Programme des Nations Unies pour l'environnement » dès l'entrée en vigueur de la Convention. Il serait de toute évidence utile de disposer d'un secrétariat qui aurait notamment pour fonctions de convoquer les sessions de la Conférence des parties et d'en assurer le service, ainsi que d'effectuer des études et des travaux de recherche à la demande des parties

aux présents articles, toutefois le Rapporteur spécial hésite à proposer la création d'une institution permanente dans un texte envisagé comme un accord-cadre. Si, finalement, une convention est conclue sur la base du présent projet d'articles, les parties pourront certainement créer une telle institution si elles le souhaitent.

Article 8. — Amendements aux articles

1. Une session extraordinaire de la Conférence des parties est organisée, si un tiers au moins des parties en ont fait la demande par écrit, pour examiner et adopter des amendements aux présents articles. Ces amendements sont adoptés à la majorité des deux tiers des parties présentes et votantes. Aux fins des présents articles, l'expression « parties présentes et votantes » s'entend des parties présentes et s'exprimant affirmativement ou négativement. Il n'est pas tenu compte des abstentions dans le calcul de la majorité des deux tiers requise pour l'adoption d'un amendement.

2. Le texte de toute proposition d'amendement est communiqué par la partie ou les parties dont elle émane à toutes les parties, quatre-vingt-dix jours au moins avant la session de la Conférence.

3. Un amendement entre en vigueur pour les parties qui l'ont accepté soixante jours après que les deux tiers des parties ont déposé un instrument d'acceptation de l'amendement auprès du [gouvernement dépositaire] [Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies]. Par la suite, l'amendement entre en vigueur pour toute autre partie soixante jours après le dépôt par ladite partie de son instrument d'acceptation de l'amendement.

Commentaires

1) Le Rapporteur spécial estime qu'il est important de prévoir la possibilité d'amender les articles afin de permettre aux parties de tenir compte de l'évolution de la situation. Par exemple, une augmentation rapide de la pollution de l'eau douce et l'aggravation de problèmes tels que la sécheresse ou la désertification pourraient inciter les parties à mettre à jour les dispositions des présents articles concernant ces questions.

2) Le projet d'article 8 est inspiré de l'article XVII de la Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Cet article dispose :

Article XVII. — Amendement à la Convention

1. Une session extraordinaire de la Conférence des Parties est convoquée par le Secrétariat, si au moins un tiers des Parties en fait la demande par écrit, pour examiner et adopter des amendements à la présente Convention. Ces amendements sont adoptés à la majorité des deux tiers des Parties présentes et votantes. À cette fin, « Parties présentes et votantes » signifie les Parties présentes et s'exprimant affirmativement ou négativement. Il n'est pas tenu compte des abstentions dans le calcul de la majorité des deux tiers requise pour l'adoption de l'amendement.

2. Le texte de toute proposition d'amendement est communiqué par le Secrétariat aux Parties 90 jours au moins avant la session de la Conférence.

3. Un amendement entre en vigueur pour les Parties qui l'ont approuvé le soixantième jour après que les deux tiers des Parties ont déposé un instrument d'approbation de l'amendement auprès du gouvernement dépositaire. Par la suite, l'amendement entre en vigueur pour toute autre partie 60 jours après le dépôt par ladite Partie de son instrument d'approbation de l'amendement.

¹¹⁵ Voir en particulier l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), art. XXIII. Les procédures du GATT pertinentes en l'espèce sont examinées dans le chapitre IV ci-après, relatif au règlement des différends.

3) Les seuls points importants sur lesquels le projet d'article 8 s'écarte de l'article XVII sont les dispositions concernant le Secrétariat qui figurent aux paragraphes 1 et 2 dudit article et celles concernant le dépositaire qui sont énoncées au paragraphe 3. La question du secrétariat est abordée dans les commentaires relatifs au projet d'article 7 de la présente annexe. Quant au dépositaire, il pourrait s'agir d'un gouverne-

ment, du Secrétaire général de l'ONU ou du chef de tout organe compétent, tel que le PNUE ou la FAO. Le Rapporteur spécial a jugé que les autres dispositions de l'article XVII avaient leur place dans le présent projet d'articles. Il serait intéressé par les observations qui pourraient être faites, en particulier au sujet des dispositions du paragraphe 3 concernant l'entrée en vigueur des amendements.

CHAPITRE IV

Règlement des différends

A. — Introduction

40. La question du règlement des différends a été traitée par les deux précédents rapporteurs spéciaux, qui ont l'un et l'autre proposé des articles en la matière (v. *infra* par. 86 et suiv.). Cette question fait, en effet, partie intégrante du droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et doit donc nécessairement figurer dans le projet d'articles, mais pour des raisons assez différentes de celles qui pourraient être invoquées dans la plupart des autres domaines du droit international. La principale de ces raisons tient au caractère général et souple de certaines des dispositions fondamentales du projet d'articles (comme celles de l'article 6 concernant l'utilisation et la participation équitables et raisonnables). Mais c'est en raison même de ce caractère général et souple, qui les rend si bien adaptées à un instrument-cadre sur les cours d'eau internationaux, que ces dispositions peuvent être aussi difficiles à appliquer avec précision dans certains cas. En outre, la mise en œuvre de bon nombre de dispositions du projet d'articles dépend de certains faits essentiels. Tant que les États du cours d'eau intéressés ignoreront ces faits ou ne seront pas d'accord à leur sujet, leurs obligations juridiques ne seront pas claires. Il faudra donc trouver des moyens d'établir objectivement les faits dans ces cas-là.

41. On a vu dans le présent rapport et dans les rapports précédents que les États du cours d'eau confient fréquemment le soin de rassembler des données et des informations concernant les cours d'eau internationaux à des techniciens, qui opèrent souvent dans le cadre d'une commission mixte ou d'un autre mécanisme institutionnel. Comme il est indiqué plus haut, au chapitre 1^{er}, les commissions mixtes de ce genre qui ont été mises en place sont souvent mieux à même que tout autre organe d'effectuer des enquêtes et de résoudre les questions qui peuvent se poser au sujet des obligations respectives des États du cours d'eau intéressés. Même lorsque des organismes de ce genre n'ont pas été établis, la pratique des États et les travaux des experts qui ont étudié la question¹¹⁶ montrent qu'il est

souhaitable d'essayer, chaque fois que possible, de régler les différends au niveau technique avant de recourir à des procédures de règlement plus formelles.

42. Compte tenu de ces considérations, le Rapporteur spécial propose, dans le présent chapitre, un processus en plusieurs étapes pour la prévention ou le règlement des différends relatifs aux cours d'eau. Ces propositions reposent sur les postulats suivants : premièrement, il sera souvent nécessaire dans ce domaine de s'en remettre largement aux avis des experts ; deuxièmement, un rapport d'expert, ne liant pas les parties et accompagné éventuellement de recommandations, permettra souvent de résoudre un différend réel ou potentiel sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des procédures débouchant sur un règlement ayant force obligatoire ; troisièmement, il ne faudra recourir à ce dernier type de procédure que lorsque les tentatives faites pour régler les différends au niveau technique auront échoué.

43. Il ressort de ce qui précède que les propositions contenues dans le présent chapitre ne se limitent pas, comme son titre le donnerait à penser, au « règlement des différends », au sens où cette expression est généralement entendue. L'expression « différend relatif à un cours d'eau international » a été définie comme désignant :

[...] un différend international entre deux ou plusieurs États d'un bassin de drainage international [...] en ce qui concerne

modement et règlement des différends », notamment par. 455, 457 et 458. Voir aussi p. ex. Smith, *op. cit.* (*supra* n. 7), p. 152 (principes 6 et 7) ; F. J. Berber, *Rivers in International Law*, Londres, Stevens, 1959, p. 271 ; C. B. Bourne, « Mediation, conciliation and adjudication in the settlement of international drainage basin disputes », *The Canadian Yearbook of International Law*, 1971, Vancouver, vol. 9, p. 114. Sur un plan plus général, voir Bourne « Procedure in the development of international drainage basins: The duty to consult and to negotiate », *The Canadian Yearbook of International Law*, 1972, vol. 10, p. 212 ; R. B. Bilder, *The Settlement of International Environmental Disputes*, Madison (Wisc.), University of Wisconsin, 1976 ; UNITAR, *Protecting the Human Environment: Procedures and Principles for Preventing and Resolving International Controversies*, par A. L. Levin (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.77.XV.PS/9) ; R. E. Stein, « The settlement of environmental disputes: Towards a system of flexible dispute settlement », *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Syracuse (N.Y.), vol. 12, 1985, p. 283, ainsi que les sources citées dans le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), notes 776 et 778.

¹¹⁶ Voir, en particulier, Nations Unies, *Gestion des ressources en eau internationales...* (*supra*, n. 4, c), chap. V, « Procédures d'accom-

- i) la conservation, l'utilisation, le partage (y compris le partage des avantages), le contrôle, la mise en valeur ou la gestion des ressources en eau d'un bassin de drainage international, [ou]
- ii) L'interprétation des termes de tout accord relatif à la conservation, à l'utilisation, au partage (y compris le partage des avantages), au contrôle, à la mise en valeur et à la gestion desdites ressources en eau ou l'application d'un tel accord, y compris toutes les questions posées par l'application d'un tel accord¹¹⁷.

Cette définition vise essentiellement les sujets sur lesquels portent habituellement les différends relatifs aux cours d'eau internationaux, mais elle ne mentionne pas expressément les données factuelles, bien que celles-ci soient souvent la cause première de ces différends. En fait, les procédures telles que la procédure d'établissement des faits concernent aussi l'application des articles (et auraient pu, à cet égard, être traitées au chapitre précédent), ainsi que la prévention des différends. C'est seulement lorsque les questions n'ont pas été réglées aux premiers stades du processus que les procédures proposées pour le règlement des différends deviennent applicables.

44. Dans la section B du présent chapitre, le Rapporteur spécial passe brièvement en revue les principaux moyens de règlement des différends internationaux et donne des exemples de la façon dont les États les ont utilisés à l'occasion de différends relatifs à des cours d'eau internationaux. Dans la section C, il traite du rôle des experts auxquels les États et les organisations internationales font appel pour prévenir et régler des différends, relatifs aux cours d'eau et autres. Dans la section D, il examine l'action des organisations internationales en matière de règlement des différends. Dans la section E, il rappelle les propositions des précédents rapporteurs spéciaux concernant cette question. Enfin, dans la section F, il soumet à l'examen de la Commission une série de projets d'articles sur l'établissement des faits et le règlement des différends.

B. — Moyens de règlement des différends et procédures utilisées par les États dans leurs relations concernant les cours d'eau internationaux

45. Tenter d'examiner de manière approfondie la question du règlement pacifique des différends irait bien au-delà des limites et de l'objet du présent chapitre, d'autant plus que les principes généraux du règlement des différends internationaux sont bien connus des membres de la Commission¹¹⁸. La présente sec-

¹¹⁷ B. R. Chauhan, *Settlement of International Water Law Disputes in International Drainage Basins*, Berlin, Erich Schmidt, 1981, p. 96 et 97. Chauhan inclut dans cette définition les différends entre un « État du bassin de drainage » et une des subdivisions politiques d'un État (telles que les Länder allemands), attendu que ces dernières participent parfois à des accords de cours d'eau internationaux (*ibid.*, p. 97 et note 45).

¹¹⁸ En fait, un examen de cette nature fait actuellement partie des travaux du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation. En particulier, le Secrétariat est en train de préparer un projet de manuel sur le règlement pacifique des différends entre États; voir p. ex le rapport du Secrétaire général sur l'état d'avancement des travaux relatifs au projet de manuel (A/AC.182/L.61); et, de manière générale, le rapport du Comité spécial, en particulier le chapitre V, relatif au « Règlement pacifique des différends entre États » [*Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément n° 33 (A/44/33)*].

On trouvera un exposé plus détaillé des divers moyens de règle-

tion a un objet beaucoup plus limité : servir de toile de fond pour l'examen qui va suivre.

46. Les principes qui, selon M. Evensen¹¹⁹, « doivent manifestement être pris comme point de départ » de toute étude du règlement des différends sont les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, en particulier à l'Article 2. Le paragraphe 3 de cet article énonce l'obligation faite aux États Membres de régler « leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger ». L'Article 33, qui est le premier article du Chapitre VI de la Charte, consacré au règlement pacifique des différends, énumère au paragraphe 1 les moyens pacifiques de règlement, à savoir : la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours aux organismes ou accords régionaux, ou autres moyens pacifiques choisis par les parties. L'Article 33 stipule que « les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout », par ces moyens.

47. Les procédures proposées dans le présent chapitre se fondent sur certains des moyens de règlement pacifique énumérés à l'Article 33, mais elles doivent s'appliquer même si la prolongation d'un différend concernant un cours d'eau international n'est pas « susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». En fait, la Charte stipule, au paragraphe 3 de l'Article 2, que les États Membres doivent régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière notamment que « la justice » ne soit pas mise en danger. Ce pourrait être le cas, même si « la paix et la sécurité internationales » n'étaient pas menacées¹²⁰.

ment des différends examinés dans la présente section, notamment en ce qui concerne les cours d'eau internationaux, dans Chauhan, *op. cit.* (*supra* n. 117), p. 321 à 367.

¹¹⁹ Voir le premier rapport de M. Evensen, doc. A/CN.4/367 (*supra* n. 3), par. 200.

¹²⁰ Selon les commentateurs de la Charte : « Il ne suffit pas de sauvegarder la paix et la sécurité; les principes de la justice doivent être aussi respectés. » (L. M. Goodrich et E. Hambro, *Commentaire de la Charte des Nations Unies* (éd. française), Neuchâtel, La Baconnière, 1946, p. 130; voir aussi la troisième édition anglaise révisée de cet ouvrage : L. M. Goodrich, E. Hambro et A. P. Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, New York, Columbia University Press, 1969, p. 41). Les cas où la paix et la sécurité internationales risquent d'être menacées par des différends entre États d'un cours d'eau sont évoqués par Bourne, « Mediation, conciliation... », *loc. cit.* (*supra* n. 116), p. 157. Il est arrivé que des différends au sujet des eaux donnent lieu à des accusations d'agression, p. ex. le différend entre la Bolivie et le Chili au sujet du rio Lauca, voir L. M. Lecaros, « International rivers: The Lauca case », *The Indian Journal of International Law*, New Delhi, vol. 3, 1963, p. 148 et 149; et le deuxième rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire... 1986*, vol. II (1^{re} partie), p. 114, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 94. D'autre part, Israël et les pays voisins ont déclaré, chacun de leur côté, qu'ils considéreraient tout cas de détournement unilatéral du Jourdain comme un acte d'agression, voir K. B. Doherty, « Jordan waters conflict », *International Conciliation*, New York, n° 553, mai 1965, p. 35 et 65; et le deuxième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 96. D'une manière générale, voir les sources citées dans le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), note 778, et l'article susmentionné de Bourne, « Mediation, conciliation... », *loc. cit.*, p. 154 et 155.

48. Pour William Bishop, la *négociation* directe entre les parties est « le plus simple » des moyens de règlement pacifique, et

probablement celui qui sert à régler au jour le jour le plus grand nombre de différends [...] En procédant à un échange de vues, généralement par la voie diplomatique, les parties parviennent à un accord au terme d'un processus de concessions mutuelles¹²¹.

Manfred Lachs écrit que :

[...] les États ont très fréquemment recours à des négociations, probablement parce qu'ils désirent garder jusqu'à la fin le contrôle des décisions à prendre au sujet des différends qui les opposent. Il y a, évidemment, un grand nombre de différends et de problèmes internationaux qui ne peuvent pas être résolus autrement. [...] ¹²²

Tout en reconnaissant que « la diplomatie [...] a ses limites », Lachs note que « l'obligation de négocier [...] n'implique pas l'obligation de parvenir effectivement à un accord. C'est seulement l'obligation de faire de son mieux »¹²³. Comme la CIJ l'a déclaré dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*,

les parties sont tenues d'engager une négociation en vue de réaliser un accord [...]; [elles] ont l'obligation de se comporter de telle manière que la négociation ait un sens, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une d'elles insiste sur sa propre position sans envisager aucune modification »¹²⁴.

49. On ne connaît qu'un très petit nombre d'affaires concernant des cours d'eau internationaux, mais il est probable que la négociation a permis de prévenir ou de régler la plupart des différends¹²⁵. Dans son étude sur la question, Chauhan énumère vingt-cinq traités qui prévoient expressément le recours à la négociation comme méthode de règlement des différends¹²⁶, ainsi

¹²¹ W. W. Bishop, *International Law: Cases and Materials*, 2^e éd., Boston, Little, Brown, 1962, p. 58. Dans la Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux, les négociations directes sont qualifiées de « moyen souple et efficace pour régler pacifiquement les différends » (résolution 37/10 de l'Assemblée générale, du 15 novembre 1982, annexe, sect. I, par. 10).

¹²² M. Lachs, « The law and the settlement of international disputes », in K. V. Raman, éd., *Dispute Settlement through the United Nations*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1977, p. 288.

¹²³ *Ibid.*, p. 289.

¹²⁴ République fédérale d'Allemagne c. Danemark, et République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas, arrêt du 20 février 1969 (C.I.J. Recueil 1969, p. 47, par. 85, a). On relèvera que la Cour évoque, à propos de ces affaires (*ibid.*, p. 47 et 48, par. 87), l'avis consultatif de la CPIJ du 15 octobre 1931 sur le *Trafic ferroviaire entre la Lithuanie et la Pologne* (C.P.J.I., série A/B, n° 42, p. 116). Les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, ainsi que d'autres affaires qui ont trait à l'obligation des États de régler leurs différends en négociant de bonne foi afin d'aboutir à un accord équitable, sont examinées dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire... 1987*, vol. II (1^{re} partie), p. 25 et 26, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 48 à 50, et chap. III, sect. B, 5, commentaires du projet d'article 12, par. 3 à 7. Enfin, on trouve dans la Déclaration de Manille (v. *supra* n. 121) des formules semblables à celles que la Cour utilise dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord* : « Lorsqu'ils choisissent de recourir à des négociations directes, les États devraient mener des négociations qui aient un sens, de manière à parvenir directement à un règlement acceptable pour les parties. » (Sect. I, par. 10.)

¹²⁵ On trouve parfois des comptes rendus d'échanges diplomatiques ayant pour objet des cours d'eau internationaux. Bien qu'il s'agisse à proprement parler de cas de règlement par la voie diplomatique, le Rapporteur spécial a choisi, aux fins du présent rapport, de les considérer comme des cas de règlement par voie de négociation au sens large. Voir p. ex. les cas examinés dans son deuxième rapport, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 120), par. 78 à 99, et dans son cinquième rapport, *Annuaire... 1989*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/421 et Add.1 et 2, par. 54 à 65.

¹²⁶ Chauhan, *op. cit.* (*supra* n. 117), p. 377 à 380.

que quarante-sept autres traités qui préconisent de régler par la voie diplomatique les différends concernant les cours d'eau internationaux¹²⁷.

50. Selon la Convention [I] de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, l'*enquête* est un processus destiné à régler les « litiges d'ordre international [...] provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait [...] en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait » (art. 9). La Convention invite les parties à un litige de cet ordre à constituer une commission internationale dont la tâche consisterait à enquêter et à faire rapport sur les faits. Le rapport de la Commission « ne doit pas avoir le caractère d'une sentence arbitrale » et laisse aux parties la liberté de décider de la suite à lui donner (art. 35)¹²⁸.

51. Dans le cadre des travaux du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation, l'attention a été appelée à nouveau sur les possibilités qu'offre l'*établissement des faits* en tant que procédure destinée à éviter ou à régler les différends. Il est dit dans le document de travail dont le Comité spécial a été saisi à sa session de 1990 que l'on entend par « établissement des faits » toute activité destinée à établir les faits nécessaires pour permettre aux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies de s'acquitter efficacement de leurs fonctions dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales » (par. 2), et que « les activités d'établissement des faits devraient être menées de manière complète, objective et impartiale » (par. 3)¹²⁹. Telle qu'elle est envisagée dans les projets d'articles de l'annexe II *infra*, la procédure d'établissement des faits entrerait en jeu bien avant l'apparition d'une menace

¹²⁷ *Ibid.*, p. 381 à 386. Voir aussi le projet de déclaration américaine relative à l'environnement, élaboré en 1989 par le Comité juridique interaméricain (OAS, doc. CJI/RES.II-10/89), dans lequel le Comité propose une procédure intéressante, combinant des discussions bilatérales avec le recours à des experts techniques, et prévoit également la constitution d'une commission conjointe composée de deux représentants de chacun des États intéressés (par. 12).

¹²⁸ Voir aussi Brierly, *op. cit.* (*supra* n. 39), p. 374. L'incident du *Dogger Bank* de 1904 entre la Russie et la Grande-Bretagne est un exemple où une commission de ce genre avait montré toute son efficacité, voir *Les travaux de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye*, New York, 1921, p. 427.

¹²⁹ Doc. A/AC.182/L.66, reproduit dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-cinquième session, Supplément n° 33* (A/45/33), par. 68 ; devenu ultérieurement projet de déclaration sur les « Activités d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Concernant ce texte, voir *infra* les commentaires de l'article 1^{er} de l'annexe II.

Au sujet de l'établissement des faits en tant que forme d'enquête menée par le Conseil de sécurité en vertu de l'Article 34 de la Charte, Raman écrit que :

« Si elles sont conçues de façon large, les fonctions d'enquête peuvent faciliter l'établissement de faits contestés (établissement des faits au sens étroit du terme), et permettre aussi aux parties d'établir une base objective pour leurs relations futures. [...] » (« The ways of the peace-maker: A study of the procedural concepts of United Nations intermediary assistance in the peaceful settlement of disputes », in Raman, éd., *op. cit.* (*supra* n. 122), p. 412.)

Voir aussi le « Rapport du Secrétaire général sur les méthodes d'établissement des faits » (A/5694), 1^{er} mai 1964, qui traite notamment de « l'enquête internationale en tant que mode pacifique de règlement des différends ou d'ajustement des situations » (par. 5).

pour la paix et la sécurité internationales, et même avant la naissance d'un « différend »¹³⁰. S'agissant des cours d'eau internationaux, les activités d'établissement des faits sont souvent entreprises par des commissions conjointes ou mixtes. La pratique suivie à cet égard par les États est examinée ci-après, dans les paragraphes consacrés à la conciliation.

52. Selon Brierly, dans le cas des *bons offices*, de la *médiation* et de la *conciliation*,

[...] l'intervention d'une tierce partie vise, non pas à régler le litige au nom des parties, mais à les amener à le régler elles-mêmes. La différence entre les bons offices et la médiation n'est pas importante ; on dit, au sens strict, qu'un État offre « ses bons offices » quand il essaie d'amener les parties à négocier entre elles, et qu'il joue le rôle de médiateur quand il prend part lui-même aux négociations, mais il est clair que l'un des processus se confond avec l'autre¹³¹.

La conciliation est analogue au processus d'enquête, à cela près que la Commission a pour tâche non seulement d'établir les faits, mais aussi de faire « un rapport contenant des propositions en vue d'un règlement, mais n'ayant pas le caractère obligatoire d'une sentence arbitrale ou d'un jugement »¹³². La procédure a son origine dans une série de traités bilatéraux pour la défense de la paix conclus par les États-Unis d'Amérique en 1913 et 1914 dans le cadre du « Plan de paix Bryan »¹³³. Ces « traités de paix Bryan », dont 48 au total ont été conclus, prescrivaient la constitution de commissions internationales d'enquête et de commissions permanentes. Brierly explique que :

la méthode des « traités Bryan » a été très souvent adoptée par la suite et que, dans la mesure où elle est essentiellement différente de la méthode de l'arbitrage, sans être exactement la même que celle de la médiation, on peut la désigner, pour plus de commodité, sous le terme de « conciliation »¹³⁴.

53. Selon Chauhan,

Le recours aux bons offices et à la médiation de la Banque mondiale, qui s'est étendu sur une période de plus de neuf ans dans le cas du différend entre l'Inde et le Pakistan au sujet des eaux de

l'Indus, et qui a été couronné de succès avec la conclusion du Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus, est l'exemple récent le plus frappant de l'application de ces méthodes au règlement d'un différend juridique à propos des eaux internationales¹³⁵.

Cet auteur dénombre cinq traités dans lesquels les États ont expressément accepté les bons offices et la médiation comme méthode de règlement de différends juridiques concernant les eaux¹³⁶, ainsi que soixante-huit traités qui confient à une des commissions conjointes des fonctions de conciliation¹³⁷.

54. L'*arbitrage* est très différent des méthodes susmentionnées, dans la mesure où il consiste à appliquer des règles de droit international aux faits de la cause et aboutit à un règlement obligatoire du différend. La Convention [I] de La Haye de 1907 stipule :

Article 37

L'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit.

Le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence.

L'arbitrage international a une longue histoire qui remonte à la Grèce antique¹³⁸. Il diffère du simple *règlement judiciaire* dans la mesure essentiellement où les parties à un arbitrage doivent convenir de la constitution du tribunal et de la procédure qu'il emploiera, alors que, dans le cas d'un règlement judiciaire, le différend est porté devant un tribunal déjà existant et qui applique une procédure établie¹³⁹.

55. La plupart des affaires que l'on cite communément, s'agissant de différends relatifs à des cours d'eau internationaux, ont été réglées par voie d'arbitrage. La sentence arbitrale la plus connue est sans doute celle qui a été rendue en 1957 dans l'affaire du *Lac Lanoux* (France-Espagne)¹⁴⁰, mais l'arbitrage rendu en 1968 dans l'affaire du *Barrage de Gut* (Canada-États-Unis)¹⁴¹ a lui aussi retenu l'atten-

¹³⁰ À plusieurs occasions, la CPJI et la CIJ ont eu à examiner le sens du terme « différend » et à déterminer s'il existait un « différend » entre les parties à une affaire dont elles étaient saisies. Voir p. ex. les affaires suivantes : *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt du 30 août 1924, C.P.J.I., série A, n° 2, p. 11 et 12 ; *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie*, arrêt du 4 avril 1939, C.P.J.I., série A/B, n° 77, p. 64 et 83 ; *Cameroun septentrional*, arrêt du 2 décembre 1963, C.I.J. Recueil 1963, p. 33 et 34 ; *Essais nucléaires*, arrêts du 20 décembre 1974, C.I.J. Recueil 1974, p. 260, 270 et 271. La question ne sera pas examinée plus avant dans le présent rapport.

¹³¹ Brierly, *op. cit.* (supra n. 39), p. 373.

¹³² Oppenheim, *op. cit.* (supra n. 60), p. 12. Selon Bishop, la conciliation « consiste à soumettre un différend à une commission, qui a pour tâche d'établir les faits et de faire un rapport contenant des recommandations en vue d'un règlement, que chaque partie au différend reste libre d'accepter ou de rejeter à son gré, sans obligation juridique et sans encourir de blâme si elle ne s'y conforme pas ». (*Op. cit.* [supra n. 121], p. 59.)

¹³³ G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), 1943, vol. 6, p. 5. Voir aussi l'examen consacré aux traités Bryan dans le rapport du Secrétaire général de 1964 (supra n. 129 *in fine*), par. 62 à 78.

¹³⁴ Brierly, *op. cit.* (supra n. 39), p. 374 et 375 ; voir aussi Bishop, *op. cit.* (supra n. 121), p. 59. Les nombreux accords conclus entre les deux guerres mondiales, qui prévoyaient le recours à la conciliation, sont passés en revue dans *Systematic Survey of Treaties for the Pacific Settlement of International Disputes, 1928-1948* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.3), et M. Habicht, *Post-War Treaties for the Pacific Settlement of International Disputes*, Cambridge (Mass.), 1931.

¹³⁵ Chauhan, *op. cit.* (supra n. 117), p. 325. D'autres tentatives analogues ont connu des fortunes diverses. Le Président des États-Unis avait obtenu des résultats positifs dans le différend Tacna-Arica entre le Chili et le Pérou (*Supplement to the American Journal of International Law*, Washington [D.C.], vol. 23, 1929, p. 183), de même que la CEAEO dans l'affaire du Mékong inférieur (W. R. D. Sewell et G. F. White, « The lower Mekong », *International Conciliation*, New York, n° 558, mai 1966). En revanche, les efforts du médiateur américain, Eric Johnston, pour mettre sur pied un accord entre la Syrie, le Liban, la Jordanie et Israël à propos de l'utilisation du Jourdain ont finalement échoué (Doherty, *loc. cit.* [supra n. 120]).

¹³⁶ Chauhan, *op. cit.*, p. 326.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 331 à 339.

¹³⁸ Voir notamment J. H. Ralston, *International Arbitration from Athens to Locarno*, Stanford, University Press, 1929, p. 153 à 189 ; et L. Henkin et al., *International Law: Cases and Materials*, 2^e éd., St. Paul (Minn.), West Publishing Co., 1987, p. 589 et suiv.

¹³⁹ Bishop, *op. cit.* (supra n. 121), p. 60 et 61.

¹⁴⁰ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (numéro de vente : 63.V.3), p. 281 et suiv. Cette affaire est analysée dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2 (v. supra n. 120), par. 111 à 124, et dans son quatrième rapport, doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2 (v. supra n. 1), par. 84.

¹⁴¹ Dans cette affaire portée par le Canada et les États-Unis d'Amérique devant le Tribunal des réclamations pour le lac Ontario, des citoyens américains demandaient réparation des dommages subis du fait des inondations et de l'érosion qui auraient été provoqués par le barrage de Gut. Le rapport de l'agent des États-Unis devant le Tri-

tion¹⁴². On retiendra également les sentences arbitrales rendues en 1872 et 1905 dans l'affaire du *Delta de l'Hilmand* (Afghanistan-Perse); en 1888 dans l'affaire relative au *Fleuve San Juan* (Costa Rica-Nicaragua); en 1893 dans l'affaire relative au *Fleuve Kouchk* (Grande-Bretagne-Russie); et en 1903 dans l'affaire *Faber* (Allemagne-Venezuela)¹⁴³. Les deux arrêts de la CPJI, qui portent sur des différends relatifs à des cours d'eau, ont été rendus dans la première moitié du xx^e siècle : l'un concernait la *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*¹⁴⁴, et l'autre, l'affaire des *Prises d'eau à la Meuse*¹⁴⁵. Chauhan recense 116 accords aux termes desquels les parties sont expressément convenues de régler par voie d'arbitrage les différends en matière de cours d'eau¹⁴⁶ et 46 accords prévoyant le recours à un règlement judiciaire¹⁴⁷.

56. L'exposé qui précède avait simplement pour objet de rappeler qu'il existe différentes procédures auxquelles les États peuvent recourir pour élucider les faits, pour ajuster leurs relations, ou pour éviter ou régler des différends. On trouvera dans la section ci-après des exemples illustrant la manière dont certaines de ces procédures sont utilisées dans la pratique des États pour prévenir ou régler des différends relatifs, entre autres, aux cours d'eau internationaux.

(Suite de la note 141.)

bunal des réclamations, qui comporte des extraits des décisions rendues les 15 janvier, 12 février et 27 septembre 1968, est reproduit dans *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. 8, 1969, p. 118 et suiv. Cette affaire est analysée dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1), par. 86, et dans son cinquième rapport, doc. A/CN.4/421 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 125), par. 94 à 101.

¹⁴² Voir l'examen de cette affaire dans G. Handl, « State liability for accidental transnational environmental damage by private persons », *American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 74, 1980, p. 538; et J. Schneider, *World Public Order of the Environment: Towards an International Ecological Law and Organization*, Toronto, University of Toronto Press, 1979, p. 165.

¹⁴³ Concernant ces quatre affaires, voir *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), doc. A/5409, par. 1034 à 1048.

¹⁴⁴ Arrêt du 10 septembre 1929, *C.P.J.I., série A, n° 23*. Les parties étaient, d'un côté, la Pologne et, de l'autre, les autres membres de la Commission internationale de l'Oder (Allemagne, Danemark, France, Grande-Bretagne, Suède et Tchécoslovaquie). Cette affaire est examinée dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 120), par. 102 à 105.

¹⁴⁵ Arrêt du 28 juin 1937, *C.P.J.I., série A/B, n° 70*. Voir le résumé de l'affaire dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), doc. A/5409, par. 1022 et suiv., et son examen dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 106 et 107.

¹⁴⁶ Chauhan, *op. cit.* (*supra* n. 117), p. 344 à 355. Voir aussi B. M. Clagett, « Survey of agreements providing for third-party resolution of international waters disputes », *The American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 55, 1961, p. 645. L'auteur y passe en revue les accords de cours d'eau et les traités relatifs au règlement des différends en général, conclus jusqu'en 1961. Selon lui :

« L'étude montre que les différends relatifs à la régularisation et à l'utilisation de la plupart des cours d'eau internationaux (limitrophes et successifs) dans le monde sont formellement visés dans des accords qui en prévoient le règlement obligatoire, judiciaire ou par une tierce partie. [...] [n]on moins de soixante-six États ont contracté de tels engagements avec un ou plusieurs États riverains. [...] » (P. 646.)

¹⁴⁷ Chauhan, *op. cit.*, p. 361 à 366; et Clagett, cité *supra* n. 146.

C. — Recours aux avis des experts

57. Comme il l'a indiqué au début du présent chapitre (par. 41 et 42), le Rapporteur spécial, se fondant sur son étude de la pratique des États dans ce domaine, est arrivé à la conclusion que la manière la plus efficace de prévenir ou de régler les différends relatifs aux cours d'eau internationaux consiste souvent à demander à des experts d'étudier la question et d'en faire le rapport. Dans la présente section, le Rapporteur spécial illustrera à l'aide d'exemples la pratique suivie, à cet égard, par les États et les organisations internationales. Soucieux d'offrir à la Commission un large éventail de modèles possibles, il se bornera, dans le bref aperçu qui suit, à la seule pratique découlant d'accords relatifs à des cours d'eau internationaux.

58. Comme on l'a noté au chapitre I^{er}, la méthode de règlement des questions se rapportant aux cours d'eau internationaux qui donne des résultats satisfaisants consiste à confier ce règlement à des institutions communes établies par les parties. Des dispositions à cet effet figurent dans un certain nombre d'accords relatifs à des cours d'eau internationaux¹⁴⁸, tels que le Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes entre la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique¹⁴⁹ et le Traité de 1960 relatif aux eaux de l'Indus entre l'Inde et le Pakistan¹⁵⁰. Les arrangements de cette nature ont montré, dans la pratique, tout l'intérêt qu'il y avait à essayer de régler d'abord les questions au niveau technique.

59. Le recours à des organes conjoints pour aider les États du cours d'eau à résoudre les questions relatives à des cours d'eau internationaux a donné des résultats particulièrement satisfaisants dans le cas du Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes¹⁵¹. Lorsque les parties renvoient une question à la Commission conjointe internationale, conformément à l'article 9 de ce traité, la Commission crée généralement un groupe spécial d'experts chargé de procéder à une évaluation technique de la situation¹⁵². Ces groupes spéciaux peuvent, à leur tour, créer des comités techniques qui les assistent dans leurs travaux.

¹⁴⁸ Voir Chauhan, cité *supra* par. 53 et note 137.

¹⁴⁹ Voir en particulier les articles 8 à 10 du traité, cités *supra* (chap. I^{er}, sect. E) dans les commentaires de l'article 26, par. 3, c.

¹⁵⁰ Voir en particulier l'article VIII, par. 4 du traité, *idem*, par. 3, b.

¹⁵¹ M. J. Blair Seaborn, ancien président canadien de la Commission conjointe internationale, a souligné l'importance qui s'attache à l'établissement des faits et à la valeur des travaux d'experts quand il s'agit de prévenir et de régler des différends relatifs aux cours d'eau internationaux. (Observations présentées dans le cadre d'un débat de groupe sur les dommages transfrontières causés à l'environnement, lors de la réunion annuelle de l'American Society of International Law, le 28 mars 1990.)

¹⁵² Il est précisé dans son rapport d'activité pour 1983-1984 que :

« La Commission ne dispose pas d'un personnel technique important mais a largement recours à des groupes spéciaux et à des comités pour s'acquitter de ses fonctions. Elle est habilitée par les gouvernements à choisir, pour constituer ces groupes spéciaux, les personnes de l'un et l'autre pays qui possèdent la plus grande expérience et les meilleures compétences en la matière. Des ingénieurs, des scientifiques et d'autres personnes appartenant généralement à des organismes gouvernementaux font partie des groupes spéciaux internationaux chargés d'effectuer les études techniques et les tra-

60. Cette pratique a été suivie, par exemple, dans le cas d'un projet d'exploitation d'une mine de charbon près du Cabin Creek, affluent du Flathead, fleuve qui prend sa source en Colombie britannique au Canada et arrose ensuite l'État du Montana aux États-Unis. Dans le Montana, le Flathead marque la limite occidentale du Glacier National Park, important parc naturel réservé aux activités de loisirs, qui fait partie de la Réserve de la biosphère à laquelle un statut international est accordé par l'UNESCO et qui est classé « site du patrimoine mondial »¹⁵³. En 1984 et en 1985, la Commission conjointe internationale a été chargée par les États-Unis et le Canada d'étudier la qualité et la quantité des eaux du Flathead et de faire rapport à ce sujet, en déterminant les incidences transfrontières du projet d'exploitation d'une mine de charbon près du Cabin Creek sur la qualité et la quantité de ces eaux.

61. Pour répondre à cette demande, la Commission a créé un groupe d'étude, le Flathead River International Study Board, et l'a chargé de procéder à une évaluation technique devant servir de base aux délibérations de la Commission. Ce groupe, composé d'un nombre égal de membres originaires des États-Unis et du Canada, comprenait des spécialistes de diverses disciplines. Après plus de trois années de travail systématique et d'efforts pour parvenir à un consensus, le groupe d'étude a soumis à la Commission conjointe internationale un certain nombre de rapports, qui constituaient une importante base technique pour l'évaluation à laquelle la Commission devait procéder en l'espèce¹⁵⁴. Se fondant sur les conclusions du groupe d'étude, la Commission conjointe internationale a recommandé, afin de permettre aux gouvernements d'assurer le respect des dispositions de l'article 4 du Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes¹⁵⁵ dans le cas du projet d'exploitation d'une mine de charbon près du Cabin Creek en Colombie britannique :

1) Que la proposition relative à la mine, telle qu'elle est conçue et interprétée à l'heure actuelle, ne soit pas approuvée ;

2) Que la proposition relative à la mine ne fasse pas l'objet d'une approbation réglementaire à l'avenir, à moins qu'il ne puisse être prouvé que :

a) Les incidences transfrontières potentielles mentionnées dans le rapport du Flathead River International Study Board ont été déterminées avec une certitude raisonnable et représentent un risque acceptable pour l'un et l'autre gouvernement ; et que

b) Les incidences potentielles sur les ressources halieutiques réservées à la pêche sportive et sur leur

habitat dans le bassin du Flathead puissent être écartées ou pleinement corrigées de manière efficace et certaine ;

3) Que les gouvernements envisagent avec les instances appropriées la possibilité de mettre au point et d'exécuter des activités de développement compatibles, équitables et durables et des stratégies de gestion dans le bassin supérieur du Flathead.

62. La Commission conjointe internationale a eu recours à des procédures analogues dans d'autres cas¹⁵⁶. La pratique du Canada et des États-Unis illustre clairement l'intérêt qu'il y a à renvoyer dès le début certaines questions à des experts pour qu'ils établissent les faits et présentent des rapports sur les questions techniques. Comme dans le cas du Flathead, il est plus facile à des experts de parvenir à un consensus sur ce genre de questions que cela n'aurait été le cas si, dès le départ, ces mêmes questions avaient été abordées au niveau diplomatique. Le rapport du groupe d'experts peut alors servir de base à un règlement concerté du différend entre les États du cours d'eau intéressés. Ce sont peut-être aussi ces considérations dont se sont inspirés les auteurs du Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus qui prévoit des institutions et des procédures analogues à celles prescrites dans le Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes.

63. Le Traité indo-pakistanaï de 1960 sur les eaux de l'Indus¹⁵⁷ institue, à l'article VIII, une commission permanente de l'Indus¹⁵⁸ composée d'un commissaire de chacun des États. Cet article VIII stipule que les commissaires doivent être « des ingénieurs de renom, spécialistes des questions d'hydrologie et de l'utilisation des eaux » (par. 1). La Commission est beaucoup plus qu'une instance chargée du règlement des différends ; les commissaires représentent leurs gouvernements respectifs en ce qui concerne toutes les questions découlant du Traité et servent « normalement d'intermédiaire pour tout ce qui [touche] à son application » (par. 1).

64. L'article IX du Traité, intitulé « Règlement des différends et des litiges », prévoit que la Commission

¹⁵⁶ Voir p. ex. les procédures utilisées par la Commission en ce qui concerne les questions dont elle avait été saisie au sujet des eaux limitrophes suivantes : Skagit River (Ross Dam), IJC, 1983-1984 *Activities Report*, p. 10 ; Poplar River, IJC, *Report to December 1982*, p. 17, et quatrième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2 (v. *supra* n. 1), par. 87 ; Richelieu River-Lake Champlain, IJC, *Report to December 1982*, p. 18 ; Osoyoos Lake, *ibid.*, p. 19 ; St. Croix River, *ibid.*, p. 20, IJC, *Activities Report 1985*, p. 16, IJC, *Activities Report 1986*, p. 13, et IJC, *Activities 1987-1988*, p. 24 ; St. Mary's Rapids, IJC, *Activities Report 1985*, p. 13 ; Lake of the Woods and Rainy Lake, IJC, *Activities Report 1986*, p. 13, et IJC, *Activities 1987-1988*, p. 24 ; et, bien entendu, les Grands Lacs, dont il est question dans presque tous les rapports de la Commission conjointe internationale. Voir aussi l'examen de Bourne sur le rôle joué par la Commission dans le différend concernant le fleuve Columbia, « Mediation... », *loc. cit.* (*supra* n. 116), p. 119 à 122.

¹⁵⁷ Voir les dispositions de ce traité, notamment le paragraphe 4 de l'article VIII, citées *supra* (chap. I^{er}, sect. E) dans les commentaires du projet d'article 26. Voir aussi l'étude consacrée au traité, en particulier aux dispositions relatives à la question à l'étude, par Baxter, « The Indus Basin », in Garretson, Hayton et Olmstead, *édit., op. cit.* (*supra* n. 14), p. 471 et suiv.

¹⁵⁸ Feu Richard R. Baxter avançait l'idée que la Commission de l'Indus avait été créée sur le modèle de la Commission internationale conjointe des États-Unis et du Canada (*ibid.*, p. 471).

vaux sur le terrain requis pour l'établissement des rapports et, dans le cas des décisions, de surveiller l'application de ces dernières.

« La Commission est assistée dans ses travaux par divers groupes consultatifs, groupes d'étude et groupes de contrôle. » (International Joint Commission [IJC], 1983-1984 *Activities Report*, p. 8.)

¹⁵³ IJC, *Impacts of a Proposed Coal Mine in the Flathead River Basin*, décembre 1988 (dénommé ci-après « rapport Flathead »).

¹⁵⁴ Ces rapports sont résumés dans un rapport du groupe d'étude figurant dans l'appendice B du rapport Flathead.

¹⁵⁵ L'article 4 du traité interdit de polluer une des rives des eaux limitrophes, dès lors que cette pollution peut représenter un risque pour la santé ou pour les biens sur l'autre rive.

doit s'efforcer de régler « tout désaccord entre les parties relatif à l'interprétation ou à l'application du présent Traité ou à un fait quelconque qui, s'il était avéré, pourrait constituer une violation du présent Traité » (par. 1). Si la Commission ne peut régler le problème, on considère qu'un « différend » a surgi (par. 2). Chaque commissaire peut alors renvoyer la question à un expert neutre, conformément aux dispositions de l'annexe F du Traité, à condition que, de l'avis du commissaire qui procède à ce renvoi, la question relève de l'une des vingt-trois catégories énumérées dans cette annexe. L'expert neutre doit être un ingénieur hautement qualifié (annexe F, 2^e partie, par. 4).

65. Selon l'article IX, il n'y a « litige » que si la question ne relève d'aucune des vingt-trois catégories énumérées dans l'annexe F ou si l'expert neutre décide que le « différend » devrait être considéré comme un « litige » (par. 2, al. b). Les « litiges » doivent être traités conformément aux dispositions des paragraphes 3 à 5 de l'article IX. Le paragraphe 4 prévoit que les parties doivent engager des négociations sur la base d'un rapport que leur soumet la Commission et, si elles sont d'accord à ce sujet, nommer des médiateurs pour qu'ils les assistent. D'après le paragraphe 5, le litige peut être renvoyé à un tribunal arbitral, créé conformément à l'annexe G du traité, si les parties en sont ainsi convenues ou si l'une ou l'autre d'entre elles en fait la demande au motif que le litige ne pourra probablement pas être réglé par voie de négociation ou de médiation ou que l'autre partie retarde indûment l'ouverture des négociations.

66. Les procédures visées dans le Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus comportent donc une série de stades, dont le premier — comme dans le Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes — consiste à tenter de régler les questions au sein même de la Commission, organe composé de spécialistes du domaine considéré. Au stade suivant du processus, on fait également appel à un expert qui, dans ce cas, est un expert neutre. Les négociations, et finalement l'arbitrage, ne sont envisagés qu'en dernier ressort.

67. Le troisième accord qui présente de l'intérêt pour la présente étude, mais qui ne concerne pas les cours d'eau internationaux, est la Convention internationale du 6 décembre 1951 pour la protection des végétaux. Elle prévoit, elle aussi, de faire largement appel à des experts pour régler les questions qui se posent au sujet de son interprétation ou de son application, et elle contient des dispositions relatives au règlement des différends que la CDI pourra juger utile d'examiner. Conformément à l'article I^{er}, l'objet de la Convention est « d'assurer une action commune et efficace dans la lutte contre l'introduction et la propagation des maladies et ennemis des végétaux et produits végétaux et [...] de promouvoir l'adoption de mesures à cet effet » (par. 1). L'article IX de la Convention prévoit ce qui suit :

Article IX. — Règlement des différends

1. En cas de contestation sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention, ou encore lorsqu'un des États contractants considère qu'une action entreprise par un autre État contractant est incompatible avec les obligations que lui imposent les articles V et VI de la présente Convention, particulièrement en ce qui concerne les

motifs d'une interdiction ou d'une restriction de l'entrée de végétaux ou produits végétaux provenant de son territoire, l'État ou les États intéressés peuvent demander au Directeur général de la FAO de désigner un comité chargé d'examiner le différend.

2. Dans ce cas, le Directeur général de la FAO, en consultation avec les gouvernements intéressés, désignera un comité d'experts, qui comprendra des représentants desdits gouvernements. Ce comité examinera le différend en tenant compte de tous les documents et éléments probatoires utiles présentés par les États intéressés. Le Comité soumettra un rapport au Directeur général de la FAO, qui le communiquera aux États intéressés et aux autres États contractants.

3. Tout en ne reconnaissant pas aux recommandations de ce comité un caractère obligatoire, les États contractants conviennent de les prendre pour base de tout nouvel examen, par les États intéressés, de la question se trouvant à l'origine de la contestation.

4. Les gouvernements intéressés supporteront une part égale des frais de la mission confiée aux experts.

68. Dans cette convention, c'est une tierce partie, en l'occurrence le Directeur général de la FAO, et non une commission permanente, qui est chargée de désigner le comité d'experts. Une telle approche est également concevable dans le contexte des cours d'eau internationaux et pourrait être envisagée par la CDI. S'agissant du projet d'articles à l'étude, la tierce partie pourrait être le Directeur général de la FAO, déjà fort de l'expérience acquise dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux, le Directeur général du PNUE, le Secrétaire général de l'ONU ou une autre personne ou organisation neutre.

69. L'autre point qui mérite d'être noté est que l'article IX de la Convention internationale sur la protection des végétaux, qui porte sur tout le processus de règlement des différends, n'envisage pas le recours final à l'arbitrage ou à un règlement obligatoire. Il prévoit à la place la communication aux parties intéressées et aux autres parties à la Convention d'un rapport de caractère non obligatoire et comportant des recommandations. Les parties au différend doivent alors procéder à un nouvel examen de la question qui est à l'origine de la contestation, en se fondant sur les recommandations du comité d'experts. Une telle approche pourrait encourager les États à avoir recours à la procédure en question, étant donné qu'elle ne conduit pas à une décision de caractère obligatoire. Elle pourrait en même temps inciter les États intéressés à régler leurs différends sur la base des recommandations du comité d'experts. Ils y seraient incités non seulement par les engagements pris par les parties aux termes du paragraphe 3, mais aussi par le fait que les recommandations du comité auraient été portées à l'attention du Directeur général et des autres parties contractantes. Un système analogue est utilisé par les parties à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

70. Dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le règlement des différends fait l'objet des articles XXII et XXIII. Les procédures prévues par ces articles ont été améliorées et affinées dans un mémorandum d'accord adopté en novembre 1979 par les Parties Contractantes à l'Accord général¹⁵⁹.

¹⁵⁹ « Mémorandum d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance », décision du 28 novembre 1979 (GATT, *Instruments de base et documents divers* [numéro de vente : GATT/1980-3], p. 231 et suiv.).

71. Aux termes de l'article XXII (Consultations), les parties doivent examiner « avec compréhension les représentations que pourra lui adresser toute autre partie contractante et devra se prêter à des consultations au sujet de ces représentations lorsque celles-ci porteront sur une question concernant l'application du présent Accord » (par. 1). Cet article prévoit également que s'il n'a pas été possible de régler une question de façon satisfaisante au moyen de consultations, une partie peut demander que les parties à l'Accord général agissant conjointement consultent une ou plusieurs parties contractantes au sujet de cette question (par. 2).

72. L'article XXIII (Protection des concessions et des avantages) prévoit, au paragraphe 2, une procédure de conciliation en cas de différend entre les parties qui n'aurait pas été réglé bilatéralement. C'est ainsi qu'une partie peut renvoyer la question aux Parties Contractantes qui doivent procéder à une enquête sur la question et adresser « des recommandations aux parties contractantes qui, à leur avis, sont en cause, ou [statuer] sur la question ». En pratique, les parties à un différend demandent généralement la création d'un groupe d'experts chargé de procéder à une enquête et de faire rapport sur la question. Les groupes spéciaux créés en vertu de l'Accord général sont composés de trois à cinq personnes, choisis par le Directeur général du GATT¹⁶⁰ et qui en sont membres à titre personnel¹⁶¹. Le Mémoire d'accord de 1979 prévoyait que « les membres d'un groupe spécial seront de préférence des fonctionnaires d'État », mais qu'aucun d'entre eux ne devait être ressortissant d'une partie au différend¹⁶². On fait cependant de plus en plus souvent appel, pour participer aux groupes spéciaux, à des experts qui ne sont pas fonctionnaires d'État, en raison, dans une certaine mesure, du recours croissant aux procédures de règlement des différends prévues par l'Accord général et de la nécessité d'élargir le cercle des experts.

73. Selon le Mémoire d'accord de 1979,

[...] un groupe spécial devrait procéder à une évaluation objective de la question dont il est saisi, y compris une évaluation objective des faits de la cause, de l'applicabilité des dispositions de l'Accord général et de la conformité des faits avec ces dispositions [...] [et il] devrait avoir des consultations régulières avec les parties au différend et leur donner des possibilités adéquates d'élaborer une solution mutuellement satisfaisante¹⁶³.

Encourager les parties à trouver une solution mutuellement satisfaisante est, en fait, l'objet fondamental de la procédure de règlement des différends prévue par l'Ac-

cord général. Le groupe spécial doit présenter son rapport, tout d'abord aux parties intéressées puis aux Parties Contractantes. Ces dernières, agissant par l'intermédiaire du Conseil du GATT, adoptent normalement le rapport du groupe spécial et font des recommandations ou statuent, selon le cas. Les Parties Contractantes tiennent alors « sous surveillance toute question au sujet de laquelle elles ont fait des recommandations ou statué¹⁶⁴ ».

74. L'article XXIII prévoit en outre, au paragraphe 2, que lorsque les Parties Contractantes

[...] considèrent que les circonstances sont suffisamment graves pour justifier une telle mesure, elles pourront autoriser une ou plusieurs parties contractantes à suspendre, à l'égard de telle autre ou telles autres parties contractantes, l'application de toute concession ou autre obligation résultant de l'Accord général, dont elles estimeront la suspension justifiée compte tenu des circonstances [...] ¹⁶⁵.

L'adoption de telles mesures de « représailles » n'a toutefois été autorisée qu'une seule fois depuis l'entrée en vigueur de l'Accord général¹⁶⁶. Les rapports des groupes spéciaux sont généralement acceptés par les parties au différend ou servent de base à un règlement négocié.

75. Comme dans les accords examinés précédemment dans la présente section, le processus de règlement des différends prévu par l'Accord général consiste en une série de stades ou d'échelons et repose, dans une très large mesure, sur les rapports et les recommandations des experts. Parmi les instruments examinés, la caractéristique propre au processus prévu par l'Accord général est la disposition selon laquelle les Parties Contractantes, agissant conjointement, approuvent les rapports des groupes spéciaux, font des recommandations ou statuent, et autorisent des mesures d'application. Cette procédure, qui équivaut à celle de la conférence des parties¹⁶⁷, donne une autorité accrue aux rapports des groupes spéciaux qui, par ailleurs, ne lient pas les parties. Sans aller aussi loin, la Convention internationale de 1951 pour la protection des végétaux incite également les intéressés à accepter les rapports des comités d'experts en communiquant ces rapports à toutes les parties à la Convention.

76. Il convient de citer également ici la Convention de Genève du 9 décembre 1923 relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États¹⁶⁸. La Convention prévoit en substance, à l'article 12, la soumission des différends pour avis consultatif à un organe technique créé par la SDN :

¹⁶⁰ Le Mémoire d'accord de 1979 prévoit, au paragraphe 13, que :

« 13. Pour faciliter la constitution de groupes spéciaux, le Directeur général devrait tenir une liste indicative officieuse de personnes, fonctionnaires d'État ou non, qualifiées dans les domaines des relations commerciales, du développement économique ou d'autres questions visées par l'Accord général, et qui pourraient être disponibles pour faire partie des groupes spéciaux. [...] » (*Ibid.*, p. 234.)

¹⁶¹ Voir par. 14 du Mémoire d'accord de 1979, dans lequel il est précisé que :

« [...] Les membres des groupes spéciaux devraient être choisis de façon à assurer l'indépendance des membres, la participation de personnes d'origines et de formations suffisamment diverses, ainsi qu'un large éventail d'expérience. » (*Ibid.*)

¹⁶² Par. 11 (*ibid.*, p. 233).

¹⁶³ Par. 16 du Mémoire d'accord de 1979 (*ibid.*, p. 234).

¹⁶⁴ Par. 22 du Mémoire d'accord de 1979 (*ibid.*, p. 235).

¹⁶⁵ Le paragraphe 2 prévoit ensuite qu'il sera loisible à une partie contractante faisant l'objet d'une mesure de suspension de dénoncer l'Accord général dans un délai de soixante jours.

¹⁶⁶ Voir la résolution des Parties Contractantes, du 8 novembre 1952, relative aux restrictions à l'importation de produits laitiers aux États-Unis d'Amérique (GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément n° 1* [n° de vente : GATT/1953-1], p. 32).

¹⁶⁷ Cette dernière procédure est prévue dans le projet d'article 7 de l'annexe I (v. *supra* chap. III, sect. B).

¹⁶⁸ Dans le rapport du Secrétaire général de 1963 sur « Les problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux », cette convention est le seul instrument qui soit rangé dans la catégorie des « Conventions générales consacrées exclusivement à l'utilisation et à l'exploitation des fleuves internationaux » (*Annuaire... 1974*, vol. II [2^e partie], p. 61, doc. A/5409, par. 68).

Article 12

Si un différend surgit entre États contractants, au sujet de l'application ou de l'interprétation de la présente Convention, et si ce différend ne peut être réglé soit directement entre les Parties, soit par tout autre moyen de règlement amiable, les Parties pourront soumettre ce différend pour avis consultatif à l'organe qui se trouverait institué par la Société des Nations comme organe consultatif et technique des Membres de la Société en ce qui concerne les communications et le transit, à moins qu'elles n'aient décidé ou ne décident d'un commun accord de recourir à une autre procédure, soit consultative, soit arbitrale, soit judiciaire.

[...]

Ainsi, à l'instar des autres accords étudiés dans la présente section, la Convention de Genève de 1923 prévoit la soumission des différends à un groupe d'experts pour obtenir un avis objectif, n'ayant pas force obligatoire. Cela confirme que, déjà, dans les premières décennies du siècle, les États reconnaissent le rôle important que pouvaient jouer les experts pour prévenir et régler les différends relatifs aux cours d'eau internationaux.

77. Enfin, il est intéressant de noter, dans le cadre de la présente étude, même s'il ne s'agit pas, à proprement parler, de la pratique des États, la procédure que suit la Banque mondiale lorsqu'elle examine les propositions de projets relatifs à des cours d'eau internationaux. Une fois avisés du projet envisagé par l'État auteur du projet ou par la Banque, les autres États riverains disposent d'un délai de réponse raisonnable¹⁶⁹. Si la proposition se heurte à des objections de la part de ces derniers, la Banque peut, le cas échéant, solliciter l'avis d'experts indépendants. Les experts n'ont aucun pouvoir de décision, mais, lorsque leur avis est sollicité, les responsables de la Banque sont tenus d'examiner leurs rapports et conclusions avant de décider de la suite à donner à la proposition¹⁷⁰.

78. La Banque mondiale étant associée au financement de la plupart des grands projets intéressant les cours d'eau internationaux, cette procédure constitue un moyen particulièrement efficace de prévenir les différends entre États du cours d'eau au sujet de projets proposés ou de « mesures projetées », pour reprendre l'expression utilisée dans le projet d'articles à l'examen. Aux fins de la présente étude, on retiendra donc que la procédure suivie par la Banque mondiale, qui prévoit le recours éventuel à l'avis d'experts, tend à reconnaître l'utilité du concours des experts dans la recherche de solutions à des conflits déclarés ou potentiels concernant les utilisations des cours d'eau internationaux.

79. Encore faut-il rappeler qu'un organe d'experts permanent est préférable à un organe *ad hoc*, une commission mixte permanente étant mieux à même d'établir des relations de travail durables, de renforcer la confiance, d'établir des liens de communication efficaces, de prendre du recul et de se familiariser avec les caractéristiques et particularités d'un système de cours d'eau international donné. L'issue d'une affaire peut en

dépendre. Bourne fait observer, par exemple, que le rejet, par l'Afghanistan et l'Iran, du rapport de la Commission du delta de l'Hilmand peut s'expliquer en partie par la composition de cette commission (ingénieurs appartenant à des États tiers) et par la rapidité avec laquelle elle avait établi son rapport¹⁷¹ :

[...] Les membres de la Commission, qui étaient sans nul doute tout à fait compétents sur le plan technique, avaient-ils la formation, la volonté et surtout le temps nécessaires pour parvenir à concilier les points de vue politiques profondément divergents ? [...] L'expérience de la Commission du delta de l'Hilmand donne à penser qu'une commission mixte permanente composée de ressortissants des États du cours d'eau intéressés serait sans doute un meilleur instrument de conciliation¹⁷².

À l'appui de cette conclusion, on pourrait également citer les travaux consacrés à la gestion institutionnelle mixte, cités au chapitre I^{er} du présent rapport¹⁷³.

80. L'étude de la pratique de certains États et organisations internationales qui précède a mis en évidence des méthodes de prévention et de règlement des différends qui, de l'avis du Rapporteur spécial, se prêtent particulièrement aux questions touchant l'utilisation et la protection des cours d'eau internationaux. C'est parce que le règlement de ces questions dépend le plus souvent de l'établissement des faits et du recours à la science et à la technique que les experts sont généralement les plus qualifiés pour mener à bien ces tâches. Aussi certaines procédures prévues par les accords étudiés dans la présente section seront-elles adaptées en conséquence et reprises dans les projets d'articles de l'annexe II (voir *infra* sect. F). Par ailleurs, ces projets d'articles s'inspirent des travaux menés par les organisations internationales dans ce domaine, lesquels seront brièvement examinés dans la section ci-après.

D. — Travaux des organisations internationales

81. Comme pour les autres questions dont traite le projet d'articles à l'examen, les organisations internationales ont apporté une contribution appréciable au développement progressif et à la codification du droit et des institutions dans le domaine du règlement des différends relatifs aux cours d'eau. Le Groupe d'experts spécialisés dans les aspects juridiques et institutionnels de la mise en valeur des ressources en eau internationales a souligné, dans son rapport, qu'il importait d'examiner d'abord du point de vue technique les questions relatives à l'utilisation des cours d'eau internationaux, et a mis l'accent sur les avantages que présentait, à cette fin, le recours aux institutions mixtes déjà mises en place,

[...] car ce sont les fonctionnaires professionnellement qualifiés et expérimentés, quotidiennement aux prises avec les problèmes posés par les eaux internationales et en contact avec leurs homologues professionnels, qui sont le mieux à même de recueillir et d'évaluer des données de fait nombreuses et complexes, et de peser toutes les con-

¹⁶⁹ Cette procédure de notification et de réponse présente une analogie frappante avec celle qui est proposée sous le titre « Mesures projetées » dans la troisième partie du projet d'articles à l'examen (*Annuaire... 1988*, vol. II [2^e partie], p. 48 et suiv.).

¹⁷⁰ Banque mondiale, *Operational Manual*, « Operational Directive 7.50: Projects on international waterways », Washington (D. C.), avril 1990.

¹⁷¹ La Commission, constituée aux termes d'un accord du 7 septembre 1950 entre l'Afghanistan et l'Iran, avait publié son rapport en février 1951, voir *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 201 et suiv., doc. A/5409, par. 1036 et 1037.

¹⁷² Bourne, « Mediation... », *loc. cit.* (*supra* n. 116), p. 122.

¹⁷³ Voir aussi *infra* par. 81 les observations du Groupe d'experts spécialisés dans les aspects juridiques et institutionnels de la mise en valeur des ressources en eau internationales.

sidérations, de caractère scientifique, technique et administratif [...]. D'ailleurs, si les considérations extérieures, notamment d'ordre politique, sont sans objet dans le débat, le mieux sera de les minimiser en déléguant des pouvoirs substantiels de décision, du moins au début, aux experts directement intéressés. [...] De cette façon, il y aura moins de risques que les travaux consacrés aux projets ou aux programmes d'intérêt international se trouvent retardés ou perturbés et que les divers aspects du différend soient déformés ou mal interprétés. [...]¹⁷⁴.

Cela montre combien il importe « d'incorporer dans les rapports institutionnels entre États [d'un] système [de cours d'eau] des possibilités et des procédures de prévention des conflits¹⁷⁵ ».

82. Dans la résolution relative à l'« Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation) » qu'il a adoptée à Salzbourg en 1961¹⁷⁶, l'Institut de droit international traite du règlement des différends essentiellement dans le cas où de nouveaux travaux ou utilisations sont envisagés. Aux termes de l'article 3 de cette résolution, si les États 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 ». L'article 6 prévoit que, en cas d'objection à des travaux ou à une utilisation, « les États entreront en négociations en vue de parvenir à un accord dans un délai raisonnable » et qu'à cet effet « il est désirable que les États en cause aient recours aux expertises techniques et éventuellement aux commissions et organismes appropriés pour arriver à des solutions assurant les plus grands avantages pour tous les intéressés ». À l'article 8, l'Institut recommande, si les États intéressés n'arrivent pas à un accord dans un délai raisonnable, de soumettre la question à un règlement judiciaire ou arbitral. Enfin, l'article 9 de la résolution dispose ce qui suit :

Article 9

Il est recommandé aux États intéressés à des bassins hydrographiques déterminés d'examiner l'opportunité de créer des organismes communs pour l'établissement de plans d'utilisation destinés à faciliter leur développement économique ainsi qu'à prévenir et régler les différends qui en pourraient résulter.

L'Institut reconnaît donc, dans sa résolution, l'utilité tant du recours aux experts que de la création d'organismes mixtes pour la gestion des cours d'eau internationaux, ainsi que pour la prévention et le règlement des différends y relatifs.

¹⁷⁴ Nations Unies, *Gestion des ressources en eau internationales...* (*supra* n. 4, c), par. 457. Les observations ci-après de Bourne à propos du différend qui a opposé le Canada et les États-Unis au sujet du fleuve Columbia confirment les conclusions du Groupe d'experts :

« [...] les péripéties du différend relatif au fleuve Columbia montrent que l'un des avantages d'une commission mixte réside dans le fait qu'elle offre aux parties une tribune où elle peuvent contester vigoureusement les prétentions de la partie adverse sans faire intervenir les gouvernements à un niveau élevé. En fait, aucun différend sérieux n'opposait les Gouvernements du Canada et des États-Unis à propos du fleuve Columbia. [...] Les divergences ont été aplanies au sein de la Commission [mixte internationale] où un accord s'est finalement dégagé sur les principes qui devaient par la suite inspirer le Traité de 1961. » (« Mediation... », *loc. cit.* [*supra* n. 116], p. 122).

¹⁷⁵ Troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), par. 474.

¹⁷⁶ Voir *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961*, Bâle, vol. 49, t. II, p. 370 à 373; texte reproduit dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 216, doc. A/5409, par. 1076.

83. L'Association de droit international a traité des « Procédures relatives à la prévention et au règlement des différends » au chapitre VI des Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux¹⁷⁷. Ce chapitre comporte douze articles (art. XXVI à XXXVII) visant « toutes les utilisations, y compris la navigation, le flottage du bois et la consommation des eaux des bassins de drainage internationaux, et la pollution de ces eaux¹⁷⁸ ». Ce chapitre est complété par une annexe relative à l'application de l'article XXXIII et intitulée « Règles types pour la constitution d'une commission de conciliation chargée du règlement d'un différend »¹⁷⁹. Les articles en question ayant été reproduits *in extenso* dans le troisième rapport de M. Schwebel¹⁸⁰, il suffira de les résumer ici.

84. Après avoir rappelé l'obligation énoncée au paragraphe 3 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, l'Association souligne que « le premier devoir » des États est de recourir aux modes de prévention et de règlement des différends stipulés par les traités qui les lient en la matière (art. XXVIII). Elle recommande ensuite un ensemble de procédures destinées à prévenir les différends (art. XXIX) qui, hormis le fait qu'elles ne sont pas obligatoires, sont identiques à celles prévues dans la troisième partie du projet d'articles adopté par la Commission à sa quarantième session. Les six articles suivants proposent aux parties une série graduée de modes de règlement des différends. L'Association recommande aux États de commencer par rechercher une solution par voie de négociation (art. XXX) ou de renvoyer la question à un organisme mixte (art. XXXI). Si le différend persiste, il est recommandé aux parties de recourir aux bons offices ou de demander d'un commun accord la médiation d'un État tiers, d'une organisation qualifiée ou d'une personne qualifiée (art. XXXII). Si les modes de règlement susmentionnés se révèlent inopérants, il est recommandé aux États concernés de constituer une commission d'enquête ou une commission de conciliation *ad hoc*, de la manière indiquée dans l'annexe mentionnée plus haut (art. XXXIII). Enfin, il est recommandé aux parties de soumettre le différend à un tribunal arbitral *ad hoc*, à un tribunal permanent d'arbitrage ou à la CIJ dans les cas suivants : s'il n'a pas été constitué de commission ; si la commission n'a pas réussi à trouver une solution ; si la solution recommandée n'a pas été acceptée par les parties ou si les parties ne sont pas parvenues à un accord par un autre moyen (art. XXXIV).

85. Les études des experts¹⁸¹ et celles des précédents rapporteurs spéciaux¹⁸² ont démontré l'utilité des pro-

¹⁷⁷ ILA, *Report of the Fifty-second Conference...* (v. *supra* n. 38), p. 156 et suiv.; texte reproduit dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 397, doc. A/CN.4/274, par. 405.

¹⁷⁸ Premier paragraphe du commentaire de l'article XXVI (ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, p. 517).

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 531.

¹⁸⁰ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2).

¹⁸¹ Voir, de manière générale, Nations Unies, *Gestion des ressources en eau internationales...* (*supra* n. 4, c), chap. V, « Procédures d'accommodement et règlement des différends », notamment par. 455.

¹⁸² Voir le troisième rapport de M. Schwebel, doc. A/CN.4/348 (*supra* n. 2), par. 478 et 479.

cédures de règlement des différends relatifs aux cours d'eau comportant plusieurs « échelons », comme celles recommandées par les Règles d'Helsinki. On y indique, toutefois, que, avant de recourir à l'assistance d'un tiers, les États doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour régler entre eux leurs différends¹⁸³. Plus précisément, ils doivent prévoir la possibilité de faire « réexaminer » par des organismes mixtes, ou du moins par des spécialistes, les conclusions arrêtées aux échelons inférieurs. On trouve dans la pratique conventionnelle des États des exemples où des procédures à plusieurs « échelons » ont été utilisées dans le cadre bilatéral¹⁸⁴. Ce sont probablement ces considérations qui ont amené deux précédents rapporteurs spéciaux à proposer des procédures de règlement des différends comportant plusieurs étapes. Ces propositions sont résumées dans la section suivante.

E. — Propositions des précédents Rapporteurs spéciaux

86. L'article 16 proposé dans le troisième rapport de M. Schwebel est intitulé « Principes et procédures concernant la prévention et le règlement des différends »¹⁸⁵. Après avoir rappelé que les États ont l'obligation de régler par des moyens pacifiques les différends concernant les cours d'eau (par. 1), cet article énonce un certain nombre de principes de base qui doivent régir le règlement des différends (par. 2). Les États concernés sont ensuite invités à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour aplanir leurs divergences de vues afin d'éviter l'apparition de différends (par. 3). Si, après une période raisonnable de consultations et de négociations, les États concernés ne parviennent pas à une solution, l'un quelconque d'entre eux peut « demander la constitution d'une commission internationale d'enquête pour établir les faits concernant le différend non résolu et faire rapport à ce sujet » (par. 4, al. a). Toutefois, un autre État peut retarder la constitution de ladite commission pendant une période ne dépassant pas six mois en « demandant une période spéciale de négociations intensifiées » (par. 4, al. b).

87. L'article 16 spécifie ensuite que, lorsqu'une commission internationale d'enquête est constituée, son rapport doit servir de base à la reprise des négociations entre les États intéressés qui « s'efforcent de parvenir à un règlement juste et équitable du différend » (par. 4, al. d). Au cas où un différend ne pourrait pas être réglé

par voie de négociation dans un délai de six mois, tout État intéressé peut le soumettre à la conciliation (par. 4, al. e). Enfin, si le différend ne peut pas être réglé par voie de conciliation, et à moins que les États intéressés n'aient conclu un accord les liant mutuellement concernant l'arbitrage ou le règlement judiciaire des différends, tout État intéressé peut « déclarer que la question est un différend international et demander qu'elle soit soumise à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire conformément aux procédures facultatives jointes en annexe aux présents articles » (par. 4, al. f).

88. Le chapitre V du projet d'articles présenté par M. Evensen dans son premier rapport est consacré au « Règlement des différends » et comporte huit articles (art. 31 à 38)¹⁸⁶. L'article 31 enjoint aux États de régler tout différend par des moyens pacifiques et « d'en rechercher la solution par les moyens indiqués à l'Article 33, paragraphe 1, de la Charte » (par. 1), mais réserve le droit des États de convenir à tout moment de régler par tout moyen pacifique de leur choix un différend surgissant entre eux (par. 2). L'article 32 prévoit, comme première étape dans le règlement des différends, le recours à des consultations et à des négociations en vue de « parvenir à un règlement juste et équitable du différend » (par. 1), ces consultations et négociations pouvant être menées par les parties intéressées, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une commission mixte de gestion, s'il en existe, ou « d'autres organes ou organismes régionaux ou internationaux désignés d'un commun accord par les parties » (par. 2). L'article 33 dispose que les États intéressés peuvent « constituer une commission d'enquête composée d'experts qualifiés chargée d'établir les faits pertinents » (par. 1) en vue de faciliter les consultations et les négociations ; ils peuvent également demander la médiation d'un État tiers afin de faciliter leurs consultations et négociations (par. 2).

89. L'article 34 traite de l'étape suivante, celle de la conciliation à laquelle les parties au différend peuvent recourir d'un commun accord, et expose les procédures régissant la composition de la commission de conciliation (par. 2 à 4). L'article 35 définit les fonctions et tâches de la Commission, et l'article 36 fait état des effets du rapport de la Commission et du partage des frais entre les parties. L'article 37 vise la dernière étape, qui est le « règlement de la Cour internationale de Justice, par un autre tribunal international ou par un tribunal arbitral permanent ou *ad hoc* », procédure à laquelle les parties recourent d'un commun accord. L'article 38 stipule que la décision rendue par l'organe désigné a force obligatoire et qu'elle est définitive pour les parties.

90. Le Rapporteur spécial estime que la Commission pourrait s'inspirer utilement de l'un ou l'autre des systèmes proposés par M. Schwebel et par M. Evensen. Il serait cependant d'avis de n'inclure dans les dispositions relatives au règlement des différends proprement dits ni les principes et règles de fond¹⁸⁷, ni les règles régissant la constitution des commissions ou autres

¹⁸³ Voir le troisième rapport de M. Schwebel, *ibid.* ; Nations Unies, *Gestion des ressources en eau internationales...*, chap. V ; et les commentaires sur la Commission du delta de l'Hilmand, *supra* par. 79.

¹⁸⁴ C'est en effet la pratique suivie par la Commission conjointe internationale Canada-États-Unis (v. *supra* par. 59 à 62), à qui les organes techniques transmettent leurs rapports pour suite à donner. Voir aussi la Convention du 17 septembre 1955 entre l'Italie et la Suisse au sujet de la régularisation du lac de Lugano, qui prévoit, à l'article VI, la création d'une commission paritaire de surveillance ; et la Convention du 10 avril 1922 entre le Danemark et l'Allemagne relative au règlement de la question des eaux et des digues à la frontière germano-danoise, qui confère à la Commission supérieure des eaux frontières le pouvoir de réviser les décisions de la Commission des eaux frontières (art. 2 et 3). (Il est intéressant de noter que les décisions relatives aux règlements concernant l'entretien des eaux frontières, prises à l'unanimité par la Commission des eaux frontières, sont irrévocables [art. 6].)

¹⁸⁵ Doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), par. 497.

¹⁸⁶ Doc. A/CN.4/367 (v. *supra* n. 3), par. 207 à 231.

¹⁸⁷ Cf. art. 16, par. 2, proposé par M. Schwebel.

organes et leurs fonctions¹⁸⁸. Il s'agit là, à son avis, de questions de détail qu'il serait préférable de renvoyer à la conférence qui sera éventuellement chargée d'examiner le présent projet d'articles et à laquelle, bien entendu, les propositions de M. Evensen en la matière offriront un bon point de départ. Les deux séries de dispositions reposent en tout cas sur des bases solides. Aussi le Rapporteur spécial s'en inspire-t-il abondamment dans les projets d'articles qu'il propose dans la section suivante.

F. — Annexe proposée

ANNEXE II

ÉTABLISSEMENT DES FAITS ET RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

A. — Établissement des faits

Article premier. — Établissement des faits

1. Tout État du cours d'eau peut demander que des activités d'établissement des faits soient entreprises aux fins de l'exécution des obligations incombant aux États du cours d'eau en vertu des présents articles.

2. Les activités d'établissement des faits visées au paragraphe 1 peuvent être menées par une organisation mixte créée et habilitée à cette fin par les États du cours d'eau ou, à défaut, par une commission *ad hoc* d'experts créée d'un commun accord par les États du cours d'eau intéressés.

3. S'il n'existe pas d'organisation mixte compétente pour mener des activités d'établissement des faits et si les États du cours d'eau intéressés ne parviennent pas à s'entendre sur la création d'une commission *ad hoc* d'experts dans les six mois à compter de la demande initiale, ils constitueront une commission d'enquête à la demande de l'un quelconque d'entre eux [conformément aux procédures indiquées en appendice].

4. La commission d'enquête détermine sa propre procédure, décide du lieu ou des lieux où elle siège, ainsi que de toutes autres questions administratives.

5. Les États du cours d'eau fournissent à tout organe menant des activités d'établissement des faits conformément aux présents articles tous les moyens et facilités dont celui-ci a besoin pour mener son enquête et en rendre compte. En particulier, ils lui donnent toute liberté d'accès à leur territoire pour s'acquitter de ses tâches.

Commentaires

1) L'article 1^{er} de la présente annexe traite de l'établissement des faits. Il s'agit des renseignements factuels dont les États du cours d'eau ont besoin pour pouvoir s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du projet d'articles. S'écartant de la méthode suivie par ses prédécesseurs, le Rapporteur spécial a jugé bon de traiter des procédures applicables dans une

partie distincte de l'annexe, parce que l'applicabilité de l'article n'est pas circonscrite aux cas où il se produit un « différend »¹⁸⁹. On estime, en effet, que le fait de mettre à la disposition des États du cours d'eau un mécanisme d'établissement des faits devrait permettre de prévenir de nombreux différends, en écartant toute controverse sur la nature des faits pertinents.

2) L'établissement des faits en tant que moyen de maintenir la paix et la sécurité internationales a fait récemment l'objet d'un examen très approfondi de la part du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation¹⁹⁰. Dans le document de travail, présenté au Comité spécial, sur les « Activités d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales »¹⁹¹, l'établissement des faits s'entend de « toute activité destinée à établir les faits nécessaires pour permettre aux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies de s'acquitter efficacement de leurs fonctions dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales » (par. 2). Il y est précisé que « les activités d'établissement des faits devraient être menées de manière complète, objective et impartiale » (par. 3), et que « les missions d'établissement des faits doivent s'acquitter de leur tâche d'une manière impartiale. Leurs membres ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité que l'organe de l'Organisation des Nations Unies qui les envoie » (par. 25). Toujours selon ce document, l'objet des missions d'établissement des faits « doit être d'acquérir une connaissance objective et détaillée des faits » (par. 5). En outre, « dans sa décision d'entreprendre des activités d'établissement des faits, l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies devrait toujours énoncer clairement un mandat et définir les critères précis pour le rapport », lequel « devrait se limiter à énoncer des faits » (par. 12). Il y est dit aussi que les missions d'établissement des faits « doivent pouvoir s'acquitter de leur mandat en toute liberté, en

¹⁸⁹ Le paragraphe 3 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies oblige les Membres de l'Organisation à régler leurs « différends » par des moyens pacifiques ; cette disposition ne vise pas d'autres formes de désaccord ou de controverse, qui peuvent très bien être régies par d'autres règles de droit international. Dans l'affaire des *Concessions Mavrominatis en Palestine*, la CPJI, statuant sur le point de savoir si elle était compétente en vertu de l'article 26 du Mandat sur la Palestine, a défini le terme « différend » comme devant s'entendre d'un « désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes » (arrêt du 30 août 1924, *C.P.J.I. série A*, n° 2, p. 11). La notion de « différend » est évoquée aussi p. ex. dans les affaires suivantes : *Compagnie d'électricité de Sofia et de la Bulgarie*, arrêt du 4 avril 1939, *C.P.J.I., série A/B*, n° 77, p. 64 et 83 ; affaire du *Cameroun septentrional*, arrêt du 2 décembre 1963, *C.I.J. Recueil 1963*, p. 33 et 34 ; *Essais nucléaires*, arrêts du 20 décembre 1974, *C.I.J. Recueil 1974*, p. 260, 270 et 271.

¹⁹⁰ Voir le rapport du Comité spécial sur sa session de 1990 [*Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-cinquième session, Supplément n° 33 (A/45/33)*]. Cf. aussi le « Rapport du Secrétaire général sur les méthodes d'établissement des faits » (A/5694), 1^{er} mai 1964.

¹⁹¹ Document présenté par l'Allemagne, République fédérale ; la Belgique ; l'Espagne ; l'Italie ; le Japon ; la Nouvelle-Zélande ; la République démocratique allemande et la Tchécoslovaquie (A/AC.182/L.66) ; texte reproduit dans le rapport du Comité spécial de 1990 (v. *supra* n. 129), par. 68.

¹⁸⁸ Cf. art. 34 et 35 proposés par M. Evensen.

bénéficiant de toutes les facilités nécessaires » (par. 22), et que les membres de ces missions « doivent jouir des privilèges et immunités spécifiés dans la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies » (par. 23). Enfin, « le Secrétaire général devrait être encouragé à établir et tenir à jour une liste d'experts de diverses disciplines, de façon à pouvoir faire appel à eux à tout moment pour prendre part à une mission d'établissement des faits. Il devrait aussi mettre en place et perfectionner, dans les limites des ressources disponibles, des moyens d'action techniques au cas où il faudrait envoyer d'urgence une mission d'établissement des faits » (par. 30).

3) Comme il est indiqué au paragraphe 1 des présents commentaires, l'article 1^{er} doit pouvoir s'appliquer avant même qu'un « différend » n'ait surgi entre les États du cours d'eau, donc avant même que n'existe une menace pour la paix et la sécurité internationales. Cela étant, tous les autres éléments mentionnés dans le paragraphe précédent s'appliquent *mutatis mutandis* aux activités d'établissement des faits menées conformément aux présents articles.

4) Le *paragraphe 1* dispose que tout État du cours d'eau a le droit de demander que des activités d'établissement des faits soient entreprises. Comme on l'a vu plus haut, cette procédure peut s'avérer nécessaire pour fournir une assise factuelle à l'application des règles juridiques énoncées dans les articles.

5) On pourrait prévoir que seuls les États du cours d'eau directement affectés par le fait ou les faits que l'on cherche à établir soient habilités à présenter une demande d'établissement des faits conformément au paragraphe 1. Mais pareille exigence pourrait susciter à son tour la question de savoir si l'État demandeur est réellement « affecté » par le fait invoqué. Pour éviter ce problème, et comme on ne voit pas pourquoi les États du cours d'eau non affectés formuleraient pareille demande, le Rapporteur spécial a choisi de ne pas introduire cette exigence supplémentaire.

6) Les *paragraphes 2 à 5* inclus traitent de l'organe chargé de mener les activités d'établissement des faits demandées conformément au paragraphe 1. Ils disposent que l'enquête pourra être confiée à une organisation mixte créée par les États du cours d'eau intéressés (au sens de l'article 26, présenté *supra* chap. I^{er}, sect. E), dès lors que son acte constitutif l'habilite à s'acquitter de pareilles fonctions. S'il n'existe pas d'organisation mixte compétente, les activités d'établissement des faits seront menées par une commission *ad hoc* d'experts créée d'un commun accord par les États du cours d'eau intéressés. Pour reprendre les termes utilisés dans l'ébauche de plan, dont la Commission s'est inspirée dans ses travaux sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, les États intéressés ont « l'obligation de coopérer de bonne foi pour parvenir à un accord [...] au sujet des dispositions à prendre et du mandat à fixer pour l'enquête, de même qu'au sujet de l'établissement du mécanisme d'enquête. Les [...] États fournissent tous les renseignements pertinents et dis-

ponibles pour l'enquête¹⁹². » S'agissant du projet d'articles à l'examen, le devoir des États du cours d'eau de coopérer aux fins de l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu des articles, y compris aux fins des activités d'établissement des faits pertinents, trouve sa source dans l'article 9 (« Obligation générale de coopérer »).

7) Le *paragraphe 3* prévoit la constitution d'une commission d'enquête à la demande de l'un quelconque des États du cours d'eau intéressés, uniquement dans le cas où il n'y aurait pas d'organisation mixte compétente et où les parties ne parviendraient pas à se mettre d'accord sur la création d'une commission *ad hoc* d'experts dans les six mois à compter de la demande initiale d'établissement des faits. Pour les raisons déjà exposées, les règles à suivre pour la constitution de la commission d'enquête ne figurent pas dans le projet d'article. On pourrait cependant les concevoir comme suit :

APPENDICE

PROCÉDURES À SUIVRE POUR LA CONSTITUTION DE COMMISSIONS D'ENQUÊTE

1. La commission d'enquête se compose de trois membres : un membre désigné par l'État (les États) du cours d'eau demandeur(s), un membre désigné par l'autre État (les autres États) du cours d'eau intéressé(s) et le troisième membre, le président, choisi d'un commun accord par les parties. Chaque partie procède à cette désignation dans un délai de deux mois à compter de la demande de constitution de la commission d'enquête.

2. Si aucun accord n'intervient sur le choix du président dans un délai de quatre mois à compter de la demande de constitution de la commission d'enquête, l'une ou l'autre des parties peut prier le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de nommer le président.

3. Si l'une des parties ne procède pas, dans le délai prévu, à la désignation prévue au paragraphe 1, le président, sur la demande de l'autre partie, constituera à lui seul la commission d'enquête.

Les dispositions ci-dessus s'inspirent en partie des articles XIV à XVI de la Convention du 29 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux. L'article XVI de ladite convention fixe la procédure à suivre pour pourvoir à une vacance au sein de la Commission de règlement des demandes. Une procédure de ce type pourrait être ajoutée, le cas échéant, aux présentes dispositions.

8) Le *paragraphe 4* traduit le principe d'usage selon lequel les commissions d'enquête et les commissions de conciliation déterminent leur propre procédure. Les commentaires relatifs à l'article 35, proposé par

¹⁹² Sect. 2, par. 5, de l'ébauche de plan du sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international; voir le quatrième rapport de R. Q. Quentin-Baxter sur le sujet, *Annuaire...* 1983, vol. II (1^{re} partie), p. 234, doc. A/CN.4/373, annexe.

M. Evensen dans son premier rapport, viennent à l'appui de cette disposition¹⁹³.

9) La première phrase du *paragraphe 5* se fonde sur une clause type des traités de paix Bryan¹⁹⁴. La seconde phrase constitue l'application de l'obligation générale, visée dans la première phrase, aux besoins particuliers d'un organe menant des activités d'établissement des faits relatives à des cours d'eau internationaux. Ces deux obligations vont également dans le sens des travaux du Comité spécial de la Charte des Nations Unies, dont il est question au *paragraphe 2* des présents commentaires¹⁹⁵.

10) Les activités d'établissement des faits occasionnent des dépenses. Si ces activités sont entreprises par une organisation mixte compétente, on peut supposer que les dépenses seront imputées au budget de ladite organisation. Dans le cas contraire, il y aurait lieu de prévoir une disposition concernant les frais de la commission *ad hoc* d'experts ou de la commission d'enquête. La question complexe de la prise en charge de ces dépenses sort peut-être du cadre du présent projet d'articles. Pourtant, tout bien considéré, le Rapporteur spécial a estimé qu'il convenait à tout le moins de livrer à la Commission des éléments de solution pour qu'elle puisse en discuter et les améliorer. En fonction de la situation des États du cours d'eau intéressés, les frais de la commission *ad hoc* d'experts ou de la commission d'enquête pourraient être couverts par les États eux-mêmes, avec le concours éventuel d'une banque multilatérale de développement. L'ébauche de plan, mentionnée au *paragraphe 6* des présents commentaires, dispose que les États intéressés « contribuent aux frais du mécanisme d'enquête sur une base équitable¹⁹⁶ ». Ce principe général paraît devoir s'appliquer également dans le cas visé ici, compte tenu en particulier de l'obligation d'une « participation équitable » énoncée à l'article 6 du présent projet d'articles.

B. — Règlement des différends¹⁹⁷

Article 2. — Obligation de régler les différends par des moyens pacifiques

1. Les États du cours d'eau ont l'obligation de régler leurs différends concernant les [systèmes de] cours d'eau

internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales, ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.

2. Faute d'accord applicable entre les États du cours d'eau intéressés concernant le règlement des différends relatifs à un [système de] cours d'eau international, ces différends sont réglés conformément aux articles ci-après.

Commentaires

1) Le *paragraphe 1* du projet d'article 2 est fondé sur le *paragraphe 3* de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. M. Schwebel, au *paragraphe 1* de l'article 16, et M. Evensen, au *paragraphe 1* de l'article 31, ont proposé des dispositions analogues.

2) Le *paragraphe 2* maintient l'effet de toute procédure applicable au règlement des différends, qui est indépendante du présent projet d'articles et qui lie les États du cours d'eau intéressés. Le mot « applicable » signifie que l'accord prévoyant la procédure distincte couvre, expressément ou implicitement, les différends concernant les cours d'eau internationaux. Des dispositions analogues figurent au *paragraphe 2* de l'article 16 proposé par M. Schwebel et au *paragraphe 2* de l'article 31 proposé par M. Evensen.

Article 3. — Consultations et négociations

1. Si un différend surgit entre des États du cours d'eau à propos de l'interprétation ou de l'application des présents articles, les États du cours d'eau intéressés engagent rapidement des consultations et des négociations en vue de parvenir à un règlement équitable du différend.

2. Les consultations et négociations prévues au *paragraphe 1* peuvent être menées par les États du cours d'eau concernés, directement ou par l'intermédiaire d'un organisme mixte constitué par eux ou par celui d'autres organisations régionales ou internationales désignées par eux d'un commun accord.

3. Pour les assister dans les consultations et négociations prévues au *paragraphe 1*, les États du cours d'eau intéressés peuvent établir une commission d'enquête conformément au *paragraphe 3* de l'article premier de la présente annexe.

4. Les États du cours d'eau intéressés peuvent, d'un commun accord, demander la médiation d'un État tiers, d'une organisation ou d'une ou plusieurs personnes pour les assister dans les consultations et négociations prévues au *paragraphe 1*.

5. Si les États du cours d'eau intéressés n'ont pas pu parvenir à régler le différend au moyen de consultations et de négociations dans un délai de six mois, ils ont recours aux autres procédures de règlement des différends prévues dans les articles ci-après.

Commentaires

1) Le projet d'article 3 est fondé sur l'article 32, proposé par M. Evensen et intitulé « Règlement des différends par voie de consultations et de négociations ». La même idée est exprimée au *paragraphe 4*, al. a, de l'article 16, proposé par M. Schwebel. Le *paragraphe 1* est fondé sur le *paragraphe 1* de l'article 32

¹⁹³ Dans ses commentaires (doc. A/CN.4/367 [v. *supra* n. 3], par. 217), M. Evensen cite l'article 11 de l'Acte général révisé de 1949 pour le règlement pacifique des différends internationaux, l'article 12 de la Convention européenne de 1957 pour le règlement pacifique des différends et l'article V des « Règles types pour la constitution d'une commission de conciliation » annexées aux Règles d'Helsinki. Voir aussi les traités de paix Bryan (*supra* par. 52), où il est typique de trouver une disposition semblable.

¹⁹⁴ Voir *supra* par. 52 et note 133.

¹⁹⁵ Voir en particulier les paragraphes 22 et 23 du document de travail A/AC.182/L.66, cités dans ces commentaires.

¹⁹⁶ Sect. 2, par. 7, de l'ébauche de plan (v. *supra* n. 192).

¹⁹⁷ Les articles proposés ci-après s'inspirent de l'article 16 (Principes et procédures concernant la prévention et le règlement des différends), présenté par M. Schwebel dans son troisième rapport, doc. A/CN.4/348 (v. *supra* n. 2), par. 498 ; ainsi que des articles 31 à 36 contenus dans le chapitre V (Règlement des différends) du projet présenté par M. Evensen dans son premier rapport, doc. A/CN.4/367 (v. *supra* n. 3), par. 207 à 223.

proposé par M. Evensen. La disposition selon laquelle les États du cours d'eau engagent « des consultations et des négociations en vue de parvenir à résoudre le différend d'une manière équitable » s'inspire des termes analogues du paragraphe 1 de l'article 17 du projet d'articles, adopté en première lecture par la Commission en 1988¹⁹⁸.

2) Le *paragraphe 2* est fondé sur le paragraphe 2 de l'article 32 proposé par M. Evensen. Comme il est indiqué (*supra* chap. IV, sect. C), des organismes mixtes sont souvent habilités à régler les différends ou à résoudre les questions qui peuvent surgir entre les États d'un cours d'eau. Le paragraphe 2 prend également en considération la nécessité d'avoir recours dans certains cas à des procédures indirectes, nécessité qui est reconnue à l'article 21 du projet d'articles, adopté en première lecture par la Commission en 1988¹⁹⁹.

3) Le *paragraphe 3* est fondé sur le paragraphe 1 de l'article 33 proposé par M. Evensen. L'établissement des faits pertinents peut faire partie intégrante de tout processus de consultations et de négociations. Il semble que le mécanisme mis en place en vertu de l'article 1^{er} de la présente annexe convienne à cette fin, bien qu'il soit conçu comme étant applicable même quand un « différend » ne s'est pas encore produit.

4) Le *paragraphe 4* est fondé sur le paragraphe 2 de l'article 33 proposé par M. Evensen. Étant donné le rôle important joué par la médiation dans certaines affaires importantes concernant des cours d'eau internationaux²⁰⁰, il a paru utile d'inclure cette disposition dans le présent projet d'article, ne fût-ce que pour rappeler aux États du cours d'eau intéressés la valeur de la médiation dans des situations appropriées.

5) Le *paragraphe 5* est fondé sur le paragraphe 3 de l'article 32 proposé par M. Evensen. Au lieu d'« un délai raisonnable », il est question d'un délai précis de six mois, lequel avait été jugé raisonnable dans le cas des procédures relatives aux mesures projetées figurant dans la troisième partie du projet d'articles. Dans certains cas, une période de six mois peut être trop courte pour des consultations et des négociations permettant de parvenir au règlement d'un différend, mais le Rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire de fixer un délai précis si l'on veut que le recours, par la suite, aux procédures obligatoires, comme celles proposées à l'article 4 de la présente annexe, soit effectif. Sinon, on pourrait faire valoir, pour retarder le recours à de telles procédures, même si l'on constate que des consultations et des négociations seraient inopérantes, qu'il ne s'est pas écoulé un délai « raisonnable ». Le Rapporteur spécial serait heureux que la Commission lui fasse part de ses vues, sur cette question en particulier.

Article 4. — Conciliation

1. Tout différend concernant l'interprétation ou l'application des présents articles qui n'a pas été réglé conformément aux dispositions de l'article 3 de la présente

annexe est soumis par les États du cours d'eau intéressés à la conciliation comme prévu dans le présent article. Tout État du cours d'eau intéressé peut engager la procédure de conciliation par une notification écrite adressée à l'autre partie ou aux autres parties au différend, à moins que les parties n'en conviennent autrement.

2. La commission de conciliation est constituée selon la procédure indiquée en appendice au présent article. Elle fixe sa propre procédure, le lieu ou les lieux où elle siège et prend toutes les autres dispositions d'ordre administratif.

3. La commission de conciliation remet son rapport aux parties dans les douze mois qui suivent sa constitution, à moins que les parties n'en conviennent autrement. La commission transmet également une copie du rapport à la conférence des parties établie dans le projet d'article 7 de l'annexe I des présents articles. Le rapport indique les conclusions de la commission concernant les points de droit et de fait se rapportant à l'objet du différend et fait état de tout accord intervenu entre les parties ou, à défaut, des recommandations de la commission concernant le règlement du différend.

4. Le rapport de la commission de conciliation ne lie pas les parties au différend, à moins qu'elles n'en conviennent autrement.

5. Les honoraires des conciliateurs et les frais de la commission de conciliation sont supportés par les parties sur une base équitable.

6. Si elles n'ont pu parvenir à régler d'un commun accord le différend durant la procédure de conciliation, les parties, après réception du rapport de la commission de conciliation, reprennent leurs négociations sur la base du rapport de la commission.

Commentaires

1) L'article 4 est fondé sur les articles 34 à 36 proposés par M. Evensen. M. Schwebel prévoit également une procédure de conciliation, au paragraphe 4, al. f, de l'article 16. Contrairement, toutefois, à ces dispositions, le *paragraphe 1* du projet d'article 4 prévoit un système de conciliation obligatoire — à savoir une procédure de conciliation à laquelle les parties à un différend sont tenues d'avoir recours, mais dont l'issue ne s'impose pas à eux. Cette méthode s'inspire de la pratique, notamment du GATT, exposée ci-dessus (chap. IV, sect. C).

2) Comme dans le cas de l'article 1^{er} de la présente annexe, relatif à l'établissement des faits, le *paragraphe 2* n'établit pas de procédure pour la constitution de la commission de conciliation, mais renvoie à un appendice (à établir). On trouvera un excellent modèle de procédure de ce genre dans les paragraphes 2 à 4 de l'article 34 proposé par M. Evensen. La seconde phrase du paragraphe 2 vise le même objectif que le paragraphe 4 de l'article 1^{er} de la présente annexe. Le fait qu'il s'agit là d'un principe généralement accepté est signalé dans les commentaires de l'article 35 proposé par M. Evensen²⁰¹.

¹⁹⁸ Voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 54.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 57.

²⁰⁰ Voir en particulier les commentaires sur le rôle de la BIRD dans le différend relatif aux eaux de l'Indus (*supra* par. 53).

²⁰¹ Voir *supra* note 193.

3) Le *paragraphe 3* est fondé sur le paragraphe 3 de l'article 35 proposé par M. Evensen, sur des dispositions pertinentes des traités de paix Bryan²⁰², ainsi que sur la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer²⁰³. Toutefois, il contient une stipulation selon laquelle le rapport de la commission de conciliation doit être transmis à la conférence des parties. Pour les raisons déjà exposées (chap. IV, sect. C), on considère que cette procédure, bien que ne signifiant pas que le rapport lie les parties, incitera davantage celles-ci à suivre les recommandations de la commission. La Convention (I) de La Haye de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux dispose que le rapport de la commission internationale d'enquête « est lu en séance publique » (art. 34), sans doute aussi afin d'encourager davantage les parties à accepter le rapport.

4) Le *paragraphe 4* reflète la caractéristique habituelle des rapports des commissions de conciliation, à savoir qu'ils ont seulement valeur de recommandation et qu'ils ne lient pas les parties.

5) Le *paragraphe 5* est fondé sur le paragraphe 2 de l'article 36 proposé par M. Evensen. Le paragraphe 10 des commentaires de l'article 1^{er} de la présente annexe est également applicable en la matière²⁰⁴.

6) Le *paragraphe 6* est fondé sur des dispositions des traités de paix Bryan²⁰⁵, sur la Convention internationale de 1951 pour la protection des végétaux²⁰⁶,

ainsi que sur le paragraphe 4, al. *d*, de l'article 16 proposé par M. Schwebel. Il tend à encourager les parties à mettre au maximum à profit le rapport de la commission de conciliation avant de passer à d'autres modes de règlement du différend.

Article 5. — Arbitrage

Si, à l'expiration d'un délai de six mois suivant la réception du rapport de la commission de conciliation prévu dans l'article 4 de la présente annexe, les parties à un différend n'ont pas pu le régler par voie de négociation, toute partie peut soumettre le différend à l'arbitrage obligatoire de tout tribunal d'arbitrage permanent ou *ad hoc* qui a été accepté par toutes les parties au différend.

Commentaires

1) La première clause de l'article 5 est fondée sur les sources indiquées au paragraphe 6 des commentaires de l'article 4. Son objectif est d'obliger les parties à reprendre les négociations pendant une période d'au moins six mois avant de recourir à une procédure contraignante de règlement du différend.

2) L'article 5 n'oblige pas les parties à soumettre leur différend à un arbitrage obligatoire. Comme ses deux prédécesseurs, le Rapporteur spécial pense que le recours à des moyens de règlement du différend précédemment acceptés ou à une procédure *ad hoc* convenue d'un commun accord par les parties a de meilleures chances d'avoir l'agrément général et de donner un résultat qui soit accepté par les parties au différend. La disposition correspondante, proposée par M. Schwebel, prévoit que les parties peuvent demander que la question « soit soumise à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire conformément aux procédures facultatives jointes en annexe au présent article » (art. 16, par. 4, al. *f*). C'est là une formule que la Commission voudra peut-être envisager.

²⁰² Voir p. ex. art. V du Traité du 3 mai 1923 pour le règlement pacifique des conflits entre les États américains (Traité Gondra).

²⁰³ Voir art. 7, par. 1, de l'annexe V de la Convention.

²⁰⁴ Voir en particulier les dispositions de l'ébauche de plan, citées dans ce paragraphe.

²⁰⁵ Voir p. ex. l'article VII du Traité de 1923 pour le règlement pacifique des conflits entre les États américains.

²⁰⁶ Voir les dispositions de cette convention, citées *supra* par. 67.

ANNEXE

Traités cités dans le présent rapport*

ABRÉVIATIONS

Textes législatifs	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.

* Les traités sont classés dans l'ordre chronologique, par continent.

AFRIQUE

Traité multilatéraux

Sources

- Cameroun, Niger, Nigéria et Tchad.* — Convention et Statut relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad [Fort-Lamy (Tchad), 22 mai 1964] *Journal officiel de la République fédérale du Cameroun*, Yaoundé, 4^e année, n° 18, 15 septembre 1964, p. 1003 ; résumé dans A/CN.4/274, par. 51 à 56.
- Mali, Mauritanie et Sénégal.* — Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal [Nouakchott (Mauritanie), 11 mars 1972] Nations Unies, *Traité concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation : Afrique*, Ressources naturelles/Série eau n° 13 (numéro de vente: E/F.84.II.A.7), p. 21.
- Cameroun, Niger, Nigéria et Tchad.* — Accord portant création d'un fonds de développement de la Commission du bassin du Tchad [Yaoundé (Cameroun), 10 octobre 1973] *Ibid.*, p. 29.
- Gambie, Guinée et Sénégal.* — Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du bassin de la Gambie [Kaolack (Sénégal), 30 juin 1978] *Ibid.*, p. 42.
- 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 ; à paraître dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 22675.

Traité bilatéral

- République arabe unie-Soudan.* — Accord relatif à la pleine utilisation des eaux du Nil (Le Caire, 8 novembre 1959) et Protocole relatif à la création de la Commission technique mixte permanente de la République arabe unie et du Soudan (Le Caire, 17 janvier 1960) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 453, p. 51 ; résumé dans A/5409, par. 108 à 113.
Textes législatifs, p. 148.

AMÉRIQUE

Traité multilatéral

- États-Unis d'Amérique et Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Cuba, Équateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, République Dominicaine, Uruguay et Venezuela.* — Traité pour le règlement pacifique des conflits entre les États américains (Traité Gondra) [Santiago (Chili), 3 mai 1923] SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXXIII, p. 25.

Traité bilatéral

- Grande-Bretagne-États-Unis d'Amérique.* — Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions concernant la frontière entre le Canada et les États-Unis d'Amérique [Washington (D. C.), 11 janvier 1909] Canada, *Actes du Parlement*, vol. I, *Actes privés et locaux*, Ottawa, 1911 ; *Textes législatifs*, p. 260, n° 79 ; résumé dans A/5409, par. 154 à 167.

ASIE

Traité bilatéraux

- 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 (Dacca, 5 novembre 1977) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1066, p. 3.

EUROPE

Traité multilatéraux

Sources

- Bulgarie, Hongrie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Roumanie, Tchécoslovaquie, Union des Républiques socialistes soviétiques et Yougoslavie.* — Convention relative au régime de la navigation sur le Danube (Belgrade, 18 août 1948) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 181 ; résumé dans A/5409, par. 470 à 473.
- Convention européenne pour le règlement pacifique des différends (Strasbourg, 29 avril 1957) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 320, p. 243.
- Allemagne (République fédérale d'), France, Luxembourg, Pays-Bas et Suisse.* — Accord concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution (Berne, 29 avril 1963) *Ibid.*, vol. 994, p. 3 ; résumé dans A/CN.4/274, par. 138 à 141.
- Danemark, Finlande, Norvège et Suède.* — Convention relative à la protection de l'environnement (Convention nordique) [Stockholm, 19 février 1974] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1092, p. 279.
- Allemagne (République fédérale d'), Communauté économique européenne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Suisse.* — Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique (Bonn, 3 décembre 1976) *Ibid.*, vol. 1124, p. 375.

Traité bilatéraux

- Autriche-République de Venise.* — Traité de délimitation (Vaprio, 17 août 1754) G. F. de Martens, édité., *Recueil des principaux Traités*, Göttingue, *Supplément*, t. II (1738-1802), p. 64.
- Autriche-Pays-Bas.* — Traité d'accord définitif (Fontainebleau, 8 novembre 1785) *Idem*, *Recueil de Traités*, t. IV (1785-1790), p. 55.
- Allemagne-Danemark.* — Convention relative au règlement de la question des eaux et des digues à la frontière germano-danoise (Copenhague, 10 avril 1922) SDN, *Recueil des Traités*, vol. X, p. 200 ; résumé dans A/5409, par. 556 à 563.
- Italie-Suisse.* — Convention au sujet de la régularisation du lac de Lugano (Lugano, 17 septembre 1955) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 291, p. 213 ; résumé dans A/5409, par. 721 à 729.
- Suisse-Italie.* — Convention au sujet de l'utilisation de la force hydraulique du Spöl (Berne, 27 mai 1957) *Textes législatifs*, p. 859, n° 235 ; résumé dans A/5409, par. 849 à 854.
- France-Suisse.* — Convention relative à l'aménagement hydroélectrique d'Emosson (Sion, 23 août 1963) *Revue générale de droit international public*, Paris, t. 69, 1965, p. 279 ; résumé dans A/CN.4/274, par. 228 à 236.

Conventions générales

- Convention (I) de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux (La Haye, 18 octobre 1907) J. B. Scott, édité., *Les Conventions et Déclarations de La Haye de 1899 et 1907*, New York, 1918, p. 41.
- Convention (IV) de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (La Haye, 18 octobre 1907), et *Ibid.*, p. 100.
- Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à cette convention *Ibid.*, p. 107.

Sources

- Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États (Genève, 9 décembre 1923) SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXXVI, p. 75 ; résumé dans A/5409, par. 68 à 78.
- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Genève, 30 octobre 1947) GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. IV : *Texte de l'Accord général* (en vigueur au 1^{er} mars 1969) [numéro de vente : GATT/1969-1].
- Acte général révisé pour le règlement pacifique des différends internationaux (Lake Success [N. Y.], 28 avril 1949) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 71, p. 101.
- Convention internationale pour la protection des végétaux (Rome, 6 décembre 1951) *Ibid.*, vol. 150, p. 67.
- Convention pour régler les conflits entre la loi nationale et la loi du domicile (La Haye, 15 juin 1955) Conférence de La Haye de droit international privé, *Recueil des conventions (1951-1980)*.
- Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux (Londres, Moscou et Washington, 29 mars 1972) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 961, p. 187.
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 3 mars 1973) *Ibid.*, vol. 993, p. 243.
- Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Genève, 8 juin 1977) *Ibid.*, vol. 1125, p. 3.
- Protocole additionnel II aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Genève, 8 juin 1977) *Ibid.*, p. 609.
- Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Genève, 13 novembre 1979) E/ECE/1010.
- 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* (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.