

Document:-
A/CN.4/447 and Add.1-3

**Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que
la navigation - Commentaires et observations reçus des gouvernements**

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:-
1993, 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 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/447 et Add.1 à 3

Commentaires et observations reçus des gouvernements

[Original : arabe, anglais, espagnol, français]
[3 mars, 15 avril, 18 mai et 14 juin 1993]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Note	156
INTRODUCTION	156
<i>Sections</i>	
I. — COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS DES ÉTATS MEMBRES	
Allemagne	157
Argentine	160
Canada	160
Costa Rica	163
Danemark*	164
Espagne	164
États-Unis d'Amérique	165
Finlande*	167
Grèce	167
Hongrie	169
Iraq	173
Islande*	173
Norvège*	173
Pays-Bas	174
Pays nordiques	178
Pologne	179
République arabe syrienne	181
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	181
Suède*	185
Tchad	185
Turquie	186
II. — COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS D'UN ÉTAT NON MEMBRE	
Suisse	187

* La réponse conjointe du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède figure sous **Pays nordiques**.

NOTE

Instruments multilatéraux cités dans le présent document

Sources

Traité de Versailles (Versailles, 28 juin 1919)	G. F. de Martens, <i>Nouveau Recueil général de Traités</i> , 3 ^e série, t. XI, Leipzig, Weicher, 1923, p. 323.
Accord concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution (avec protocole de signature) [Berne, 29 avril 1963]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 994, p. 3.
Convention et Statut relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad (Fort-Lamy, 22 mai 1964)	Nations Unies, <i>Traités concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. — Afrique, Ressources naturelles/Série eau n° 13</i> (numéro de vente : E/F.84.II.A.7), p. 8.
Convention relative à la protection de l'environnement (avec protocole) [Stockholm, 19 février 1974]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1092, p. 279.
Convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique (Helsinki, 22 mars 1974)	PNUE, <i>Recueil de traités multilatéraux relatifs à la protection de l'environnement</i> , Série références 3, Nairobi, 1982, p. 416.
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982)	<i>Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer</i> , vol. XVII (numéro de vente : F.84.V.3), p. 157, doc. A/CONF.62/122.
Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes [Carthagène (Colombie), 24 mars 1983]	PNUE, Nairobi, 1983.
Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 25 février 1991)	Doc. E/ECE/1250, 1991.
Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki, 17 mars 1992)	<i>International Legal Materials</i> , Washington (D.C.), vol. 31, n° 6, novembre 1992, p. 1313.
Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 17 mars 1992)	<i>Ibid.</i> , p. 1335.
Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 5 juin 1992)	<i>Ibid.</i> , n° 4, juillet 1992, p. 822.

Introduction

1. À sa quarante-troisième session, tenue en 1991, la Commission du droit international a adopté provisoirement en première lecture un ensemble de projets d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation¹. À sa 2237^e séance, le 9 juillet 1991, la Commission a décidé que, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, le projet d'articles serait transmis, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements pour commentaires et observations à ce sujet, en les priant d'adresser ces commentaires et observations au Secrétaire général avant le 1^{er} janvier 1993².

2. Au paragraphe 9 de sa résolution 46/54 et au paragraphe 12 de sa résolution 47/33, relatives, respectivement, aux rapports de la Commission du droit international à ses quarante-troisième et quarante-quatrième

sessions, l'Assemblée générale a appelé l'attention des gouvernements sur le fait qu'il était important, pour la Commission, qu'elle puisse disposer de leurs vues sur le projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation que la Commission avait adopté en première lecture, et les a priés instamment de présenter par écrit leurs commentaires et observations avant le 1^{er} janvier 1993, conformément à la requête de la Commission.

3. Comme suite à la demande de la Commission, le Secrétaire général a adressé aux gouvernements des lettres circulaires datées des 20 décembre 1991 et 1^{er} décembre 1992, respectivement, les invitant à soumettre leurs commentaires et observations avant le 1^{er} janvier 1993.

4. Au 14 juin 1993, le Secrétaire général avait reçu seize réponses d'États Membres et une réponse d'un État non membre; le texte de ces commentaires est reproduit ci-après.

¹ *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 68 à 72.

² *Ibid.*, par. 58.

I. — Commentaires et observations reçus des États Membres

Allemagne

[Original : anglais]
[11 janvier 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'Allemagne se félicite de ce que la Commission du droit international ait adopté en première lecture un projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. En raison de sa situation géographique au centre de l'Europe et surtout parce qu'elle partage avec d'autres pays plusieurs grands cours d'eau internationaux, l'Allemagne attache une importance particulière à l'objet de ce projet. Elle est d'avis que le projet d'articles répond aussi à la nécessité de régler cette question à l'échelle mondiale. Depuis la seconde guerre mondiale, en effet, l'attention a porté principalement sur l'utilisation des cours d'eau en général, alors que la navigation était reléguée à l'arrière-plan.

2. Pour cette raison, le Gouvernement allemand est heureux de noter que la CDI a réagi positivement face au défi particulier que posent l'accroissement de la demande mondiale d'eau enregistré au cours des dernières décennies et l'énorme volume d'eau utilisé dans le monde. L'Allemagne se félicite de ce que la CDI ait, d'emblée, pris en considération d'autres instruments de droit international ayant un but semblable, pour formuler le projet d'articles. L'Allemagne appuie l'approche suivie par la Commission consistant à fonder le futur instrument sur les réglementations existantes, en particulier sur les accords régionaux visant à protéger des cours d'eau spécifiques, dans la mesure où cela peut ainsi contribuer à mettre en place un très large cadre d'accords complémentaires de réglementation des cours d'eau internationaux à l'échelle mondiale et régionale.

3. L'Allemagne appuie le concept d'accord-cadre qui sous-tend le projet d'articles. D'une part, cette approche n'empêche pas les parties contractantes de tenir compte de caractéristiques et d'utilisations spécifiques de certains cours d'eau internationaux en concluant des accords bilatéraux et multilatéraux. D'autre part, un accord-cadre leur offre des principes généraux et établit ainsi une norme minimale. En outre, un tel instrument constitue une réglementation supplétive pour tous les cours d'eau internationaux qui ne font pas encore l'objet d'accords ayant force contraignante.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article premier

4. Il y a lieu de se féliciter de ce que le projet d'articles commence maintenant par un clair énoncé de son champ d'application, au paragraphe 1. Selon le Gouvernement allemand, l'exception prévue au paragraphe 2, à savoir que le projet ne s'applique à l'utilisation des cours d'eau internationaux aux fins de la navigation que dans la mesure où d'autres utilisations, telles que celles qui sont dé-

finies au paragraphe 1, ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle, est appropriée et ne contredit pas le contenu essentiel de la réglementation. La disposition selon laquelle le projet s'applique aux utilisations « des cours d'eau internationaux et de leurs eaux » évitera des malentendus, dans la mesure où elle stipule clairement que, dans le cas d'un fleuve par exemple, la réglementation ne porte pas seulement sur le lit du cours d'eau.

Article 2

5. Un autre élément positif est que la CDI a renoncé à l'idée de la relativité du caractère international d'un cours d'eau (al. a). Ce concept, en effet, aurait inévitablement conduit à mal interpréter les différents articles. L'adoption de la notion de « système » de cours d'eau montre clairement qu'il faut réglementer l'utilisation de tous les éléments de ce système de façon qu'elle n'affecte pas les autres États du cours d'eau ou le cours d'eau lui-même.

6. Il est bon que le concept de « systèmes » de cours d'eau internationaux ait été adopté dans le projet d'articles. Définir un cours d'eau comme un système englobant les eaux de surface et les eaux souterraines correspond à l'idée, appuyée par l'Allemagne, selon laquelle il convient d'assurer aux cours d'eau la protection la plus complète et la plus efficace possible. Cette approche large est conforme aux réalités physiques et hydrologiques. Ainsi, la réglementation peut s'étendre aux affluents éloignés des frontières d'un État et, de ce fait, les eaux situées dans ces régions reculées tomberont sous le coup des dispositions du projet d'articles. La portée de la réglementation est cependant limitée par le fait que les cours d'eau doivent avoir un « point d'arrivée commun ». L'importance qu'il y a à inclure les eaux souterraines — à l'exception des eaux souterraines « captives » — apparaît à l'évidence lorsque l'on considère que ces eaux sont celles qui alimentent les cours d'eau dans le cadre du cycle hydrologique. La CDI a bien fait de ne pas étendre le projet aux eaux souterraines « captives » dans la mesure où elles n'ont pas de rapport physique avec les eaux de surface et ne font donc pas partie d'un tout qui devrait être protégé. Aussi importe-t-il au plus haut point de remplacer l'expression « cours d'eau » par l'expression « système de cours d'eau » afin de bien préciser qu'il faut protéger les meilleures utilisations possibles d'un cours d'eau en tant que ressource commune, sur la base de critères écologiques.

Article 3

7. L'article 3 donne au projet d'articles son caractère d'accord-cadre. La deuxième phrase du paragraphe 2 est particulièrement importante dans la mesure où elle précise que les accords concernant des cours d'eau internationaux doivent toujours tenir compte de leurs utilisations par tous les États du cours d'eau, même s'ils n'ont pas participé aux négociations. La Commission a ainsi, à juste titre, évité la situation dans laquelle un petit nom-

bre d'États peuvent s'entendre sur l'utilisation des eaux aux dépens d'autres États.

Article 4

8. L'Allemagne se félicite de ce que l'article 4 indique clairement qui peut devenir partie à un accord de cours d'eau. Les dispositions du paragraphe 2 méritent d'être relevées, dans la mesure où elles garantissent qu'un accord ne peut pas être conclu aux dépens d'une tierce partie lorsque celle-ci risque d'être affectée « de façon sensible », même si l'accord de cours d'eau ne s'applique qu'à une partie d'un cours d'eau international.

Article 5

9. L'Allemagne appuie le principe d'« utilisation équitable » ou de « répartition équitable » énoncé dans l'article 5, qui devrait permettre que l'utilisation d'un cours d'eau par plusieurs États débouche sur une utilisation optimale tout en réduisant au minimum les limites apportées au droit d'autres États d'utiliser l'eau (par. 1, deuxième phrase). Ainsi, le fait que l'article 5 énonce à la fois le droit d'utiliser l'eau et le devoir de ne pas limiter le droit des autres États d'utiliser équitablement cette eau est un élément positif. La notion de « participation équitable » reflétée au paragraphe 2 a pour but de garantir une utilisation optimale, qui n'est possible que lorsque les États du cours d'eau coopèrent en participant à sa protection et à sa mise en valeur.

Article 6

10. L'article 6 contient une règle qui facilitera beaucoup l'interprétation, dans la mesure où elle stipule ce qu'il faut entendre par une utilisation « équitable et raisonnable ». L'article décrit les principaux facteurs à prendre en considération, même si la liste donnée n'est pas exhaustive, ce qui n'est que naturel si l'on considère que la future convention se présente comme un accord-cadre. Comme l'on ne peut pas écarter la possibilité qu'il surgisse un différend concernant l'interprétation de cette expression juridique extrêmement importante mais non définie (utilisation équitable et raisonnable), le paragraphe 2 fait aux parties l'obligation d'engager des consultations dans un esprit de coopération, répétant ainsi un principe fondamental énoncé dans nombre de conventions internationales.

Article 7

11. L'article 7, qui définit le niveau de protection, constitue l'élément central du projet d'articles. Il est particulièrement important, dans la formulation de cet article, d'établir un équilibre équitable entre des intérêts concurrents. Ainsi, d'une part, le principe de bon voisinage signifie que les États doivent, dans le cadre des « relations normales entre États », tolérer sur leur territoire des effets limités qui causent une irritation plutôt que des dommages physiques effectifs. Alors même qu'il s'agit d'une utilisation commune et que toutes les utilisations du cours d'eau doivent être compatibles, il serait excessif et contraire à la pratique internationale d'interdire tous les effets, pour modestes qu'ils soient, pouvant affecter d'autres États riverains. D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que le danger auquel sont exposés les cours d'eau internationaux, par suite de pollution, de ré-

chauffement et autres raisons, provient principalement d'un certain nombre d'utilisateurs qui, de leur propre point de vue, ne causent pas de préjudices graves aux cours d'eau ou de dommages aux autres États qui partagent le cours d'eau. Ce n'est que lorsqu'ils sont considérés *in toto* que ces dommages deviennent « sérieux » ou « graves » pour le cours d'eau international lui-même et pour les autres États riverains. Aussi faut-il souscrire à l'avis exprimé par le Rapporteur spécial et par la majorité des membres de la CDI, selon lequel il faut rejeter l'idée d'une protection contre les dommages qualifiés de « sérieux » ou de « graves ».

12. Le terme « appréciable » utilisé dans le projet d'articles a l'inconvénient de pouvoir être interprété de deux façons. L'expression « appréciable » peut signifier « décelable » ou « significatif », dans le contexte d'un risque ou d'un dommage. Comme cette double signification se traduit par des différences considérables sur le plan du fond, le Gouvernement allemand suggère d'utiliser l'expression « significatif », d'autant que ce terme correspond aussi à l'interprétation que la CDI donne du mot « appréciable ». En conséquence, il faudrait remplacer, à l'article 7, le mot « appréciables » par le mot « significatifs ». Le même changement devrait être fait aux articles 3 et 4, où l'expression correspondante en français est « de façon sensible », ainsi qu'aux articles 12, 18, 21, 22, 28 et 32.

13. S'agissant de la relation entre les articles 5 et 7, l'Allemagne pense qu'il serait bon d'étudier la question de savoir si le commentaire que fait à juste titre la CDI, à savoir que tout dommage « appréciable » ou, comme suggéré *supra*, « significatif » constitue une violation du principe de l'utilisation équitable et raisonnable consacré à l'article 5, devrait être expressément inclus dans la future convention dans un souci de clarté.

Article 8

14. L'Allemagne se félicite de ce que l'article 8, qui énonce les principes et objectifs généraux de la coopération entre les États du cours d'eau, contienne des formules établies depuis de longue date, telles que « égalité souveraine », « intégrité territoriale » et « avantage mutuel ».

Article 9

15. L'Allemagne appuie également l'obligation de procédure qui est faite aux États, à l'article 9, de s'informer et de se consulter au moment opportun lorsqu'ils planifient des utilisations du cours d'eau. Cette obligation a été incorporée, à juste titre, dans de nombreux traités concernant les utilisations des eaux et des cours d'eau et résulte de l'obligation qu'ont les États, en droit, d'éviter de faire quoi que ce soit qui puisse entraîner de graves dommages pour un autre État. L'Allemagne considère qu'un échange régulier d'informations est particulièrement important si l'on veut assurer une protection efficace des cours d'eau internationaux.

Article 10

16. L'article 10 confirme à bon droit que, en l'absence d'accords à l'effet contraire, aucune utilisation d'un

cours d'eau international n'a priorité en soi sur d'autres utilisations.

Articles 11 à 19

17. Il a été judicieux de prévoir aux articles 11 à 19 un processus extrêmement détaillé concernant les « mesures projetées » selon lesquelles les positions et les objections éventuelles des États du cours d'eau doivent être prises en considération lorsque l'on envisage un projet pouvant avoir « des effets négatifs appréciables » pour lesdits États (art. 12). Le processus applicable aux « mesures projetées » contient des éléments d'études internationales d'impact sur l'environnement.

18. Le Gouvernement allemand se félicite de ce que l'obligation qu'ont les États de se consulter et de négocier soit également renforcée, sur le plan de la procédure, par les dispositions qui prévoient des délais d'attente obligatoires d'un an au plus (art. 13, art. 15, par. 2, et art. 17, par. 1 et 3). Si cela implique une gêne fort considérable pour l'État riverain désireux de mener le projet à bien, les dérogations prévues à l'article 19 pour les cas de projets urgents assurent le contrepoids nécessaire. En outre, il faut aussi, avant de pouvoir mettre en œuvre des projets, respecter les procédures détaillées mises en place au niveau national pour consulter les citoyens (par exemple au moyen d'une étude d'impact sur l'environnement) et, de ce fait, il est peu probable que les mesures envisagées par les États riverains affectés se traduisent pour eux par des délais supplémentaires.

19. Cependant, le processus détaillé qui est prévu pour les « mesures projetées » ne peut être utile que dans le cas de projets de grande envergure; les dommages causés à des cours d'eau internationaux par une pollution cumulative de la part de plusieurs États ne sont pas couverts par les réglementations susmentionnées.

Articles 20 à 25

20. L'Allemagne attache une grande importance aux articles 20 à 25, qui ont trait, d'une part, à la protection de l'environnement et, d'autre part, aux conditions dommageables et aux cas d'urgence liés à l'utilisation de cours d'eau internationaux. Comme mentionné plus haut au paragraphe 1, la République fédérale d'Allemagne, qui partage avec d'autres pays plusieurs grands cours d'eau internationaux, s'intéresse particulièrement au développement du droit international dans ce domaine. Tel est particulièrement le cas de la formulation de règles relatives à la protection de l'environnement.

21. D'importants principes du droit de l'environnement, comme la nécessité d'aménager les utilisations et la mise en valeur des cours d'eau internationaux d'une façon qui permette de les protéger comme il convient (art. 20) ou l'énumération de certaines substances dont le déversement est interdit dans certains milieux (art. 21, par. 3), sont consacrés dans ces articles, ce dont il y a lieu de se féliciter. Toutefois, il faudrait indiquer plus clairement ce qu'il faut entendre par pollution au sens de l'article 21. Les cours d'eau internationaux ne peuvent être protégés, à long terme, que si le grave danger lié aux dommages que peut causer la pollution est écarté. Pour cela, il faut avoir une définition de la pollution qui aille au-delà des dispositions du paragraphe 1 de l'article 21.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer contient à l'alinéa 4 du paragraphe 1 de son article premier une telle définition, laquelle a été largement admise et devrait être incorporée au projet d'articles. L'article 22 est une disposition novatrice dans la mesure où il envisage l'introduction de « nouvelles » espèces animales et végétales dans les cours d'eau internationaux. Le Gouvernement allemand appuie l'article 23, selon lequel le milieu marin ne doit pas souffrir des efforts qui sont faits pour éliminer la pollution des cours d'eau. La réduction de la pollution de source tellurique dans le milieu marin, spécialement en mer du Nord et en mer Baltique, est particulièrement importante pour l'Allemagne, étant donné que ce sont les cours d'eau qui contribuent le plus à la pollution des mers.

22. Enfin, l'Allemagne considère que la large gamme de responsabilités prévue à l'article 24 est un élément positif, de même que l'obligation qui est faite, en cas d'urgence, aux États de coopérer avec les États non parties à la future convention (art. 25).

Articles 26 à 32

23. L'Allemagne se félicite, en particulier, de la disposition concernant la non-discrimination (art. 32) qui est conforme à son interprétation du droit et aux tendances récentes de la politique internationale en matière d'environnement. En raison des excellents résultats qui ont été obtenus en ce qui concerne le Rhin grâce, dans une large mesure, à l'œuvre remarquable accomplie par la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution¹, l'Allemagne souhaiterait qu'un accent plus marqué soit mis sur la gestion conjointe des cours d'eau internationaux. C'est ainsi, par exemple, que l'article 26 pourrait être déplacé pour être inséré en un endroit où il soit bien visible. Pour spécifier la signification de la « gestion conjointe » dans un contexte institutionnalisé, les dispositions de l'article 26 pourraient être étendues en se fondant sur les principes énoncés au paragraphe 2 de l'article 10.

CONCLUSION

24. Les 32 projets d'articles constituent une série de règles équilibrée, qui garantissent une protection efficace des cours d'eau et offrent un cadre pour des accords bilatéraux ou régionaux plus spécifiques. Il a été tenu compte de tous les grands principes du droit international de l'environnement, comme ceux qui concernent les limitations qui s'imposent à la souveraineté territoriale, l'interdiction de l'abus des droits reconnus en droit international en matière de responsabilité des États et l'obligation qu'ont les États, du point de vue de la procédure, d'informer et de consulter en temps voulu les autres parties lorsqu'ils envisagent d'utiliser un cours d'eau, en particulier lorsqu'il s'agit d'utiliser les eaux d'un bassin de drainage international.

25. L'Allemagne considère qu'il faudrait convoquer sans tarder une conférence diplomatique en vue d'adopter un projet de convention.

¹ Instituée par l'Accord concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution.

Argentine

[Original : espagnol]
[15 mars 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'Argentine estime que le projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation appelle des observations concernant les parties aux accords de cours d'eau et le caractère supplétif des articles. Afin d'éviter que les projets d'articles n'affectent les accords de cours d'eau préexistants, il est recommandé d'y insérer une disposition stipulant expressément que le futur instrument sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation aura un caractère supplétif et qu'il ne s'appliquera pas aux cours d'eau régis par une convention, sauf si les États parties à celle-ci donnent leur accord.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 4

2. Aux termes de l'article 4 du projet, dans le cas d'accords visant le cours d'eau tout entier ou une partie de ce cours d'eau, tout État tiers riverain « a le droit » de participer à la négociation et de devenir partie à l'accord ou au projet en question.

3. De l'avis du Gouvernement argentin, cet article place l'État tiers riverain dans une position privilégiée. Il estime donc souhaitable de le remplacer par un article qui ferait de l'adhésion au traité une possibilité et non un droit, les droits des tiers étant protégés par d'autres articles, par exemple l'obligation d'utiliser les cours d'eau de manière équitable et raisonnable (art. 5 et 6), l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables (art. 7), l'obligation de coopérer (art. 8), l'obligation d'échanger des données et informations (art. 9) et des renseignements sur les mesures projetées (art. 11 et suiv.).

4. En conséquence, le Gouvernement argentin propose de remplacer le libellé actuel de l'article 4 par le texte suivant :

« 1. Tout État du cours d'eau peut devenir partie à un accord de cours d'eau qui s'applique au cours d'eau international tout entier aux conditions convenues entre ledit État et les États parties à l'accord. Ces derniers sont tenus de négocier de bonne foi avec ledit État les conditions de son adhésion à l'accord.

« 2. Tout État du cours d'eau dont l'utilisation du cours d'eau international risque d'être affectée de façon sensible par la mise en œuvre d'un éventuel accord de cours d'eau ne s'appliquant qu'à une partie du cours d'eau ou à un projet ou programme particulier, ou à une utilisation particulière, peut y devenir partie pour autant que son utilisation du cours d'eau soit affectée par l'accord, le projet, le programme ou l'utilisation considérée, et ce aux conditions convenues entre ledit État ou les États parties à l'accord, au programme ou à l'utilisation considérée. Ces derniers

sont tenus de négocier de bonne foi avec ledit État les conditions de son adhésion. »

Canada

[Original : anglais]
[30 mars 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le Gouvernement canadien rend hommage à la Commission du droit international pour l'élaboration du projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, entreprise qui s'est étalée sur deux décennies et a nécessité un effort de compromis considérable. On a tenté ainsi d'aplanir les divergences d'opinion qui se font fatalement jour quant au cadre juridique international qu'il est approprié de définir pour les fleuves et lacs qui traversent et constituent des frontières politiques. Néanmoins, le projet d'articles inspire au Gouvernement canadien certaines questions et observations.

2. Pour commencer, le Gouvernement canadien reconnaît que le projet d'articles traite des problèmes classiques soulevés par le droit international relatif aux cours d'eau, à savoir les utilisations et la pollution. Il serait cependant bon d'y introduire, chaque fois que possible, les notions dégagées par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement touchant le développement durable¹.

3. D'une manière générale, le Gouvernement canadien est favorable à un cadre de règles supplétives revêtues d'une force obligatoire juridique, lorsque les États du cours d'eau ne peuvent convenir d'un régime. Il se pose la question de savoir comment des règles supplétives pourraient s'appliquer à un régime bilatéral dans l'hypothèse où une portion du cours d'eau relèverait d'un régime bilatéral alors qu'il n'en serait pas ainsi de ses autres parties. De même, la question peut se poser de savoir quel régime juridique est applicable lorsqu'un arrangement bilatéral existant règle certaines, mais pas toutes les questions visées par le projet d'articles.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 3

4. Le Canada reconnaît que la gestion internationale des ressources en eau doit s'opérer dans des situations géographiques diverses pouvant se prêter à différentes solutions. C'est ainsi que, dans certains cas, les règles énoncées dans un ensemble d'articles de portée générale pourraient ne pas produire l'effet souhaité. Considérant que les solutions les plus durables sont souvent celles qui sont le fruit de négociations bilatérales entre les États intéressés et conscients que l'obligation générale faite par le droit international de chercher à régler les diffé-

¹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 [A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I, Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III et Vol. III/Corr.1)] (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : Résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexes I (Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement) et II (Action 21).

rends par voie de négociation, le Gouvernement canadien souscrit pleinement à l'article 3 qui donne aux États la faculté d'adapter les dispositions du projet d'articles. Il se pose toutefois la question de savoir quel est le statut des accords existants consacrés à la gestion de l'eau ou à certains de ses aspects.

5. Cette question intéresse le Canada au plus haut point, car le régime juridique international régissant les fleuves et lacs transfrontières canadiens consiste essentiellement en un certain nombre de traités et de pratiques bilatéraux conclus entre le Canada et les États-Unis d'Amérique. Il est entendu que ces accords subsistent dans le cadre du projet d'articles sans qu'il soit besoin pour les parties à ces accords de prendre d'autres mesures. Il importe dès lors de stipuler expressément que le projet d'articles ne prime pas les accords en vigueur.

Articles 5 à 7

6. Le Canada entend exprimer de sérieuses réserves vis-à-vis de la manière dont les principes généraux sont énoncés aux articles 5, 6 et 7. Tout en reconnaissant que la doctrine de l'utilisation raisonnable et équitable a recueilli une très large adhésion, il ressort toutefois de certaines conventions internationales ou de la pratique de certaines régions que l'utilisation équitable peut être synonyme d'utilisation égale. En effet, la pratique adoptée par le Canada et les États-Unis d'Amérique s'agissant des ressources en eau est généralement fondée sur le principe de la répartition égale des ressources en eau et qu'elle a fourni une bonne base pour la gestion des problèmes d'ordre bilatéral concernant ces ressources.

7. Par ailleurs, le projet d'articles n'a pas résolu la contradiction intrinsèque qui existe entre les articles 5 et 7 tels qu'ils sont libellés. Selon l'article 5, les différentes utilisations des cours d'eau internationaux se concilient en équilibrant les intérêts des parties concernées, compte pleinement tenu de tous les facteurs pertinents. Toutefois, l'article 7 semble exclure cet équilibre des intérêts dès lors qu'il est établi que des dommages appréciables risquent de se produire. Le point de vue de la CDI tel qu'il ressort du commentaire² semble être que l'on peut lever la contradiction qui existe entre l'article 5 et l'article 7 en posant comme présomption irréfragable que toute utilisation des eaux d'un système de cours d'eau international qui cause des dommages transfrontières appréciables est ipso facto déraisonnable et inéquitable et serait illicite en vertu des articles 5 et 7. Cependant, dans son commentaire, la CDI a reconnu que, dans certains cas, l'utilisation équitable et raisonnable n'est possible que si un ou plusieurs États du cours d'eau tolèrent des dommages jusqu'à un certain point. En pareil cas, la CDI suggère que les accommodements nécessaires doivent alors faire l'objet d'accords particuliers³. Or, c'est précisément dans ces situations que l'insertion d'une règle interdisant de causer des dommages aurait pour effet de rendre difficile la réalisation d'un accord. Le Gouvernement canadien craint que la doctrine de l'utilisation raisonnable et équitable énoncée aux arti-

cles 5 et 7 ne permette pas d'équilibrer les intérêts des États en présence.

8. En outre, il semblerait que, en adoptant la règle interdisant de causer tout dommage appréciable, on ressusciterait le principe de l'affectation d'origine (le premier par le temps étant le premier en droit), car on empêcherait un État d'amont d'entreprendre toute activité de mise en valeur qui causerait un dommage appréciable aux activités menées dans un État d'aval.

9. La contradiction qui existe entre les articles 5 et 7 pourrait être résolue de diverses manières. La question se pose de savoir s'il est nécessaire de faire de l'article 7 une disposition distincte, puisqu'il semble que l'idée de dommage soit sous-entendue dans l'exigence de soupeser et d'équilibrer les facteurs énumérés à l'article 6, s'agissant de toute utilisation d'un cours d'eau international.

10. Par ailleurs, on a déjà réussi à opérer l'équilibre des deux concepts de l'utilisation équitable et de l'interdiction de causer un dommage appréciable grâce à la formulation suivante de M. Schwebel, ancien rapporteur spécial, dans son troisième rapport :

Le droit, pour un État d'un système de cours d'eau international, d'utiliser les ressources en eau du système est limité par l'obligation qui lui est faite de ne pas causer de dommage appréciable aux intérêts d'un autre État du système, si ce n'est dans la mesure qui peut être autorisée au titre de la détermination d'une participation équitable au système de cours d'eau international en question⁴.

Par conséquent, il faudrait examiner plus avant les relations qui existent entre ces deux principes.

11. S'agissant de l'article 6, il importe que les facteurs appropriés soient pris en considération pour déterminer raisonnablement l'utilisation équitable. Du point de vue de la gestion des eaux internationales canadiennes, il est essentiel de prendre en considération les utilisations passées et la pratique en matière de répartition dégagée à l'occasion des relations bilatérales avec les États-Unis. Tout en admettant que l'article 6 ne fournit pas une liste de facteurs exhaustive ou exclusive, le Gouvernement canadien suggère à la CDI d'envisager d'y ajouter d'autres facteurs pour tenir compte des craintes qu'il a exprimées. On pourrait, par exemple, se référer à « la pratique régionale des États », aux « utilisations historiques » et à « l'accès traditionnel ».

Articles 11 à 18

12. Le Canada souscrit à la procédure de notification et de consultation prévue relativement à l'utilisation des cours d'eau internationaux. Toutefois, si le désaccord subsiste entre les États après la consultation, le projet d'articles ne prévoit aucune disposition sur le règlement des différends. Par suite, faute pour les États de tomber d'accord, une fois le délai imparti pour la consultation couru, le projet d'articles n'offre aucun autre recours. Une disposition consacrée au règlement des différends serait bienvenue dans le projet d'articles.

² Pour le commentaire de l'article 7, initialement adopté en tant qu'article 8, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 37 à 43, notamment p. 38, par. 2.

³ *Ibid.*, par. 3.

⁴ *Annuaire... 1982*, vol. II (1^{re} partie), p. 125, doc. A/CN.4/348, par. 156 (art. 8, par. 1).

13. Aux termes de l'article 16 tel qu'il est actuellement libellé, si l'État auteur de la notification ne reçoit aucune réponse de l'État auquel la notification a été adressée, il peut, conformément aux obligations que lui impose le projet d'articles, procéder à la mise en œuvre de toute mesure projetée, sous réserve des obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 et 7. Il se peut que l'État auquel la notification a été adressée et qui choisit de ne pas y répondre puisse néanmoins soulever des objections et, voire, demander réparation à une étape ultérieure. Par suite, tout État qui se conforme à l'obligation de notification énoncée dans le projet d'articles pourrait se voir reprocher d'avoir violé les principes fondamentaux posés par le projet d'articles sans que la possibilité lui ait été donnée de mener des consultations au sujet de telles mesures projetées. Il importe que l'État notifié ne puisse pas tirer avantage de mesures dilatoires délibérées. On pourrait régler la question, par exemple, en considérant le silence comme valant consentement aux mesures projetées, et empêcher ainsi l'État notifié qui n'a pas répondu de soulever des objections par la suite. Le Gouvernement canadien est d'avis que la CDI devrait revenir sur cette question.

Articles 19 et 26

14. Le Canada a souscrit à l'idée de recourir à des mécanismes mixtes de gestion des cours d'eau internationaux ainsi que le prévoit l'article 26. La Commission mixte internationale, organe semi-autonome chargé de régler certaines questions touchant les ressources en eau entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, pourrait servir de modèle. Il semble que la portée du terme « gestion » employé à l'article 26 soit limitée et qu'elle gagnerait peut-être à être examinée plus avant. Le Canada déplore que le projet d'articles n'ait pas mis davantage l'accent sur les aspects structurels de tous les articles pertinents en vue de réaliser la gestion envisagée à l'article 26.

15. D'une manière générale, les dispositions consacrées à la gestion et à l'application ne vont pas assez loin dans la définition des règles juridiques propres à permettre de déterminer l'aspect le plus important de l'utilisation des cours d'eau internationaux dans la pratique. Encore que les règles minimales proposées dans le projet d'articles ne font pas problème aux yeux du Canada, il serait souhaitable d'énoncer des règles précises sur les procédures et voies de recours ouvertes en cas de différends insolubles.

Article 21

16. Quant à l'obligation de ne pas causer de dommage par la pollution énoncée au paragraphe 2 de l'article 21, le Gouvernement canadien estime que l'on peut faire valoir que la pollution qui cause un dommage appréciable est a priori déraisonnable et inéquitable. Il est certain que tous les dommages ne sont pas interdits : le sont plutôt les dommages appréciables. Cela étant, le Canada convient que, s'agissant de la pollution, la primauté doit être accordée au principe interdisant de causer un dommage appréciable.

Autres considérations

17. Un certain nombre de termes employés dans le projet d'articles sont susceptibles d'interprétations diverses. Le Gouvernement canadien suggère d'en revoir le texte pour faire en sorte que les termes qui gagneraient à être éclaircis soient définis dans le contexte des articles proprement dits. À tout le moins, les expressions ci-après devraient être définies : « besoins humains essentiels » (art. 10), « effets négatifs appréciables » (art. 12), « dommage » et « dommages appréciables » (art. 7 et 21). De même, le Gouvernement canadien suggère de revoir ces termes pour qu'ils cadrent avec la terminologie des autres accords internationaux relatifs à l'environnement.

Article 22

18. L'article 22, qui traite de l'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles fait obligation aux États de prendre « toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles ». Il serait peut-être bon de limiter la portée de cette obligation car elle pourrait être l'objet d'interprétations par trop larges.

Article 27

19. L'absence, dans le projet d'articles, de toute référence au principe de la mise en commun des avantages recueillis en aval est une lacune qui inspire de l'inquiétude au Canada. Il n'est nullement fait allusion dans l'article 27 à la mise en commun des avantages recueillis en aval à la faveur d'ouvrages installés dans un État situé en amont. La question devrait être examinée.

Article 31

20. L'article 31 prévoit une exception limitée (défense et sécurité nationales) à l'obligation faite à tout État de fournir des données et informations dans le cadre des procédures de notification et de consultation et des procédures relatives à l'échange d'informations. Comme dans nombre d'États, la législation et pratique judiciaire au Canada interdit de divulguer certains documents et matériaux confidentiels. L'article 31 devrait donc comporter une disposition stipulant que l'obligation énoncée dans le projet d'articles est subordonnée aux lois internes relatives à la protection de l'information.

Article 32

21. L'article 32, qui pose le principe de la non-discrimination devant les juridictions internes, traduit le fait que les États se rendent de plus en plus compte que souvent ces juridictions n'autorisent pas les victimes d'une pollution transfrontière à demander réparation parce que les étrangers et les non-résidents ne sont pas égaux devant elles. D'ailleurs, une disposition similaire plus radicale a été retenue dans le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, aux termes duquel « un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré par les États ». Au Canada, la compétence à raison de questions touchant les ressources en eau est partagée entre les admi-

nistrations provinciales et l'administration fédérale. De ce fait, même s'il se peut que l'administration fédérale ouvre l'accès aux tribunaux s'agissant de certaines affaires fédérales et à certains tribunaux administratifs fédéraux, les administrations provinciales doivent opérer des changements au niveau des provinces mêmes. La CDI pourrait réfléchir à la solution de cette question.

CONCLUSION

22. Enfin, compte tenu du débat consacré au projet d'articles, le Gouvernement canadien invite instamment la CDI à réfléchir à la question de savoir s'il ne serait pas préférable de poursuivre le travail d'élaboration du projet d'articles en tant qu'ensemble de principes ou de directives au lieu de chercher à élaborer une convention multilatérale, objectif qui pourrait ou non recueillir une large adhésion.

Costa Rica

[Original : espagnol]
[1^{er} septembre 1992]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le Gouvernement costa-ricien est extrêmement heureux de relever, en tout premier lieu, que le projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation représente un effort remarquable non seulement parce qu'il régleme comme il convient les utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation, mais aussi parce qu'il va dans le sens des initiatives prises au sein de différentes instances et au moyen de divers instruments en matière de protection de l'environnement, conformément aux grandes lignes établies dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dont le projet d'articles s'est souvent inspiré pour ce qui est de la réglementation et de la terminologie.

2. Il faut également féliciter le Comité de rédaction de l'œuvre qu'il a accomplie et de ses commentaires, étayés par une abondante étude comparative de la doctrine et de la jurisprudence, qui sert de guide pour l'interprétation de la portée des normes proposées.

3. Dans un tel domaine, où la tâche consiste à élucider les règles existantes et à les perfectionner en développant progressivement le droit fluvial, le projet d'articles est marqué par une recherche constante de l'équilibre et de solutions négociées conformes à la réalité des différentes relations en cause.

4. Le Gouvernement costa-ricien appuie le travail réalisé par le Comité de rédaction que la Commission du droit international a chargé d'élaborer le projet de texte. Ce faisant, il confirme l'esprit qui l'a conduit à ratifier la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ainsi que son profond attachement au droit international et le profond respect que celui-ci lui inspire.

5. Nonobstant ce qui précède et compte tenu de l'intérêt que suscite le texte, le Gouvernement costa-ricien souhaite présenter quelques brèves réflexions touchant le régime élaboré par la Commission.

6. En ce qui concerne l'expression même de « cours d'eau international », le projet, ainsi que le Costa Rica l'interprète, fait dépendre le caractère international d'un cours d'eau de critères purement physiques et non politiques. C'est ainsi qu'un cours d'eau est international lorsque ses différentes parties se trouvent sur le territoire d'États différents (art. 2, al. a). De ce fait, l'« État du cours d'eau » est l'État sur le territoire duquel se trouve une partie d'un cours d'eau international (al. c).

7. Dans son commentaire, la CDI fait observer que les exemples les plus communs seraient ceux d'un fleuve constituant une frontière ou traversant une frontière¹. Le Gouvernement costa-ricien se demande si cette notion pourrait être interprétée comme modifiant le caractère d'un cours d'eau qui, conformément à un traité, sert de frontière entre deux pays mais qui appartient exclusivement à l'un d'entre eux. Autrement dit, un cours d'eau frontalier officiellement soumis à la souveraineté territoriale d'un État mais sujet aussi au droit perpétuel de navigation de l'autre État pourrait-il être considéré, du seul fait qu'il est frontalier et du fait que les deux États voisins ratifient une convention comme celle-ci, comme un « cours d'eau international » aux différentes fins du projet ?

8. La question se pose de savoir si les cours d'eau de l'autre État qui se déversent dans le cours d'eau frontalier, du fait qu'ils débouchent dans ce dernier, devraient être considérés comme internationaux du fait qu'ils se jettent dans des eaux soumises à la souveraineté territoriale de l'État limitrophe voisin, et si la mesure dans laquelle un cours d'eau pénétrerait ou s'infiltrerait à travers les frontières de l'autre État aurait une incidence sur le caractère international ou non international dudit cours d'eau.

9. Le Gouvernement costa-ricien se demande si, par exemple, dans le cas d'un cours d'eau de moyenne importance dont le lit se situe en majeure partie sur le territoire d'un État mais qui, en aval, traverse un certain secteur, pas très étendu, du territoire d'un État voisin et qui, de là, se déverse dans les affluents, lacs et autres cours d'eau dudit État, il suffirait que le cours d'eau en question traverse un secteur réduit du territoire d'un État voisin et se déverse dans les eaux de ce dernier pour que l'intégralité du cours d'eau ou de l'affluent soit qualifiée de « cours d'eau international ». Dans l'affirmative, ce raisonnement ne permettrait-il pas d'étendre le caractère international au cours d'eau dans lequel se jettent ceux pris comme hypothèse, dans la mesure où ces derniers forment avec le cours d'eau en question un système d'eaux « constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire et aboutissant à un point d'arrivée commun » (art. 2, al. b) ?

10. Le Gouvernement costa-ricien se demande quels effets aura la distinction que fait la Commission, aux fins de l'application du régime envisagé dans le projet d'articles, entre les cours d'eau et leurs eaux (art. 1^{er}, par. 1).

¹ *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 72, paragraphe 2 du commentaire sur l'article 2 du projet.

11. D'autres questions, bien que distinctes, sont étroitement liées à ce qui précède.

12. Le Gouvernement costa-ricien se demande si la ratification éventuelle d'un instrument de ce type serait accompagnée d'une déclaration indiquant les cours d'eau auxquels les États envisagent d'appliquer le régime prévu par le texte; si le critère de subsidiarité du projet d'articles, tel qu'il ressort en particulier des articles 2 et 3, continuera de s'appliquer en ce qui concerne les accords préexistants²; et s'il sera possible, du seul fait qu'un État souscrit à une convention de ce type et en l'absence d'une déclaration quelconque indiquant les cours d'eau auxquels elle s'appliquerait, que les cours d'eau soient utilisés à des fins autres que la navigation tandis que le régime qui les régit ne s'applique qu'à la navigation.

13. S'il est vrai que bon nombre des règles énoncées dans le projet d'articles appartiennent à la catégorie des règles dites de *soft law*³ qui dépendent d'une réglementation spécifique ultérieure, il n'en est pas moins vrai qu'un régime de responsabilité se dégage de cet instrument-cadre. Toutefois, comme cela est fréquemment le cas en droit international, le principe de la responsabilité, même s'il est établi, ne s'accompagne pas d'un régime de sanctions venant le renforcer. La question se pose de savoir s'il y a une possibilité de mettre en place un tel régime et si le régime de responsabilité s'étendra à la gestion des eaux des affluents d'un cours d'eau international. Le projet d'articles prend comme point de départ le concept de système afin de tenir compte des questions relatives à la protection de l'environnement. Le Gouvernement costa-ricien se demande si une contamination indirecte des cours d'eau causée par la pollution des affluents entraînerait une responsabilité de la part de l'État sur le territoire duquel les affluents en question sont situés, et si un manque de protection des sols et des forêts des bassins visés par le projet d'articles constituerait une faute de la part de l'État sur le territoire duquel lesdits bassins sont situés.

14. Il faudrait également savoir si les aspects de procédure du projet d'articles, comme ceux qui découlent de la règle de non-discrimination énoncée à l'article 32, devraient être révisés ou précisés, comme le fait l'article 3 de la Convention relative à la protection de l'environnement, conclue entre les pays scandinaves et dont l'article 32 est inspiré.

15. Enfin, le Gouvernement costa-ricien est d'avis qu'une série de dispositions relatives au règlement pacifique des différends est absolument indispensable.

16. Le Gouvernement costa-ricien espère que les commentaires exposés ci-dessus encourageront la Commission du droit international à poursuivre des travaux qui ont déjà abouti à des résultats fructueux.

² Selon les principes bien établis du droit, la règle postérieure prime sur la règle antérieure, et la règle particulière sur la règle générale. Dans ce domaine, toutefois, où on innove aussi, ces principes risquent de ne pas suffire et il pourra s'avérer nécessaire de les combiner au principe régissant la relation entre les règles principales et subsidiaires.

³ Règles générales et flexibles.

Danemark

[Voir Pays nordiques]

Espagne

[Original : espagnol]
[27 janvier 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. De l'avis du Gouvernement espagnol, le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation constitue une base de discussion acceptable.

2. Le Gouvernement espagnol considère qu'il serait bon, également, d'établir un projet d'articles concernant l'utilisation et l'exploitation des eaux souterraines « captives » pour les cas où une frontière traverse la nappe aquifère dont font partie lesdites eaux¹. Ces articles pourraient ensuite, peut-être, être incorporés au projet à l'étude.

OBSERVATIONS CONCERNANT CERTAINS ARTICLES

Article 3

3. La référence qui est faite à l'article 3 à l'application du projet d'articles appelle une observation. Tels qu'ils sont actuellement rédigés, les paragraphes 1 et 3 de l'article 3 laissent entendre que les droits et obligations qui sont visés dans le projet ne s'appliquent que s'il existe un accord entre les États du cours d'eau. Une lecture attentive de l'ensemble des articles du projet ainsi que du commentaire y relatif montre que telle n'est pas l'intention de la Commission du droit international². Une solution possible consisterait à supprimer, au paragraphe 3, les mots « ou d'appliquer » et, pour plus de clarté, on pourrait aussi supprimer au paragraphe 1 les mots « appliquent et ».

Article 6

4. Selon le Gouvernement espagnol, il conviendrait, au paragraphe 1 de l'article 6, d'ajouter un nouvel alinéa, qui pourrait s'insérer entre les alinéas *d* et *e* actuels, et qui se lirait comme suit : « le degré de dépendance de chaque État du cours d'eau à l'égard des eaux dont il s'agit ». Cette idée, si elle se trouve implicitement énoncée dans différents alinéas du paragraphe 1 de l'article 6, n'est pas reflétée assez clairement dans le texte actuel de ce paragraphe. Par ailleurs, le texte proposé est tiré du mémorandum sur les aspects juridiques de l'utilisation des systèmes hydrographiques internationaux, présenté par les États-Unis en 1958, dont il est question au paragraphe 7 du commentaire relatif à l'article 6³.

¹ Voir le paragraphe 5 du commentaire sur l'article 2 dans *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 72 et 73.

² Pour le commentaire de l'article 5 (initialement adopté en tant qu'article 6), voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2^e partie), p. 32 à 37, notamment le paragraphe 5 *in fine*.

³ Initialement adopté en tant qu'article 7. Pour le commentaire, *ibid.*, p. 38 et 39.

Article 8

5. Il serait peut-être bon de mentionner expressément à l'article 8 les principes de la bonne foi et du bon voisinage dont il est question au paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article⁴.

Article 9

6. Dans le texte espagnol du paragraphe 2, il serait bon de remplacer le mot *reunión* par le mot *recogida* ou *recolección*.

Article 11

7. L'article 11 impose aux États du cours d'eau une série d'obligations qui, de l'avis du Gouvernement espagnol, sont difficilement applicables dans la pratique. Il serait bon d'en modifier le texte pour limiter la portée de l'article aux mesures projetées qui peuvent avoir des effets appréciables ou, sinon, de supprimer l'obligation de consultation.

Article 18

8. Il conviendrait de modifier le paragraphe 3 afin d'établir un régime mieux équilibré qui tienne compte des divers intérêts en jeu. Le texte se lirait alors comme suit :

« 3. Au cours des consultations et des négociations, l'État qui projette les mesures s'abstient de mettre en œuvre ou de permettre que soient mises en œuvre ces mesures pendant une période ne dépassant pas six mois si l'autre État, au moment où il demande l'ouverture de consultations et de négociations, soumet une demande à cet effet en y joignant un exposé détaillé des raisons sur lesquelles la demande est basée. »

Article 24

9. Dans le texte espagnol, il faudrait ajouter la conjonction *y* avant les mots *que puedan ser nocivos para otros Estados del curso de agua*.

États-Unis d'Amérique

[Original : anglais]
[4 janvier 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les États-Unis apprécient les efforts déployés par la Commission du droit international pour achever son examen en première lecture du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Ils appuient pleinement la décision qui a été prise de structurer le projet comme un instrument-cadre qui énonce les droits et les obligations de caractère général dont les États pourront s'inspirer pour mettre au point des pratiques de gestion adaptées à leurs circonstances propres. Il y a lieu de se féliciter tout particulièrement de l'accent qui est mis dans le projet d'articles sur la coopération entre les États du cours d'eau. Les observations et commentaires généraux ci-après s'appliquent à l'ensemble du texte.

⁴ Initialement adopté en tant qu'article 9. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 44.

Domage appréciable

2. Le projet d'articles impose aux États l'obligation de ne pas causer de dommage « appréciable » aux autres États du cours d'eau. Le dommage « appréciable » doit pouvoir être établi « par des constatations objectives »; il doit « y avoir une véritable atteinte à l'utilisation, c'est-à-dire un effet nocif de quelque importance — par exemple sur la santé publique, l'activité industrielle, les biens, l'agriculture ou l'environnement — dans l'État affecté »¹.

3. Les États-Unis se félicitent de ce que la CDI se soit attachée à exclure du champ d'application du projet d'articles les dommages insignifiants ou mineurs. Ils craignent, néanmoins, qu'un dommage « appréciable » soit un seuil trop bas. En 1966, les Règles d'Helsinki², qui ont fait date en la matière, ont pris comme critère celui du dommage « substantiel ». À mesure que l'on en apprend davantage sur les effets sur l'environnement de l'activité humaine, il devient possible d'identifier des impacts toujours moindres. Les accords internationaux récents concernant les cours d'eau adoptent comme norme celle du dommage « significatif »³ ou « sérieux »⁴. Les États-Unis pensent que la CDI devrait harmoniser la norme retenue à celle établie dans lesdits instruments.

Participation du public

4. Faire participer le public à l'examen par un État des activités de nature à affecter des cours d'eau transfrontières peut améliorer la protection et l'utilisation desdits cours d'eau; c'est une approche qui a été suivie récemment dans différentes conventions⁵. Les États-Unis recommandent à la CDI d'étudier la façon dont le projet d'articles pourrait encourager la participation du public. Les articles les mieux appropriés semblent être les articles 12 et/ou 15, qui concernent les obligations de l'État qui doit donner notification et de l'État qui reçoit notification, et l'article 25, concernant la planification en cas d'urgence et les mesures à prendre pour les atténuer. Remaniés dans ce sens, ces articles complèteraient l'actuel article 32, qui stipule que les États ne font pas de discrimination « fondée sur la nationalité ou la résidence dans l'octroi de l'accès aux procédures juridictionnelles et autres » à l'égard d'une personne qui a subi un dommage, et qui ne décrit pas les procédures en question. De l'avis des États-Unis, toutefois, les articles ainsi remaniés ne devraient pas nécessairement conduire, et ne devraient

¹ Pour le commentaire de l'article 7, initialement adopté en tant qu'article 8, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 37 à 43, notamment p. 38, par. 5.

² Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux, adoptées par l'Association de droit international en 1966; voir ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 484 et suiv.; reproduit en partie dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 396, doc. A/CN.4/274, par. 405.

³ Voir Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki) [art. 1, par. 2]; et Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) [art. 2].

⁴ Voir Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (art. 1, al. d).

⁵ Voir *supra* notes 3 et 4.

pas amener, à des procès privés, pas plus qu'ils n'exigeraient des États qu'ils mettent en place des procédures autres que celles qui sont déjà ouvertes à leurs propres ressortissants. Pour ce qui est de la teneur des révisions à apporter à ces articles, il serait bon d'étudier plus avant les propositions formulées par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport⁶.

Primauté de l'utilisation équitable et raisonnable

5. Comme indiqué à l'article 5, une utilisation « équitable et raisonnable » est la règle fondamentale en matière de cours d'eau internationaux. L'article 6 énonce les facteurs à prendre en considération pour déterminer quand une utilisation est équitable et raisonnable. L'article 7 est pertinent aussi, bien qu'il constitue une règle juridique indépendante aussi. Malheureusement, les articles suivants semblent obscurcir la signification de cette règle. Le paragraphe 2 de l'article 26, par exemple, parle d'une gestion en vue de « la mise en valeur durable d'un cours d'eau » et de l'utilisation « rationnelle et optimale » du cours d'eau. La relation qui existe entre ces expressions et l'expression « équitable et raisonnable » n'est pas spécifiée, et leur signification en droit international n'est pas claire. La quatrième partie, relative à la protection et à la préservation, semble aussi énoncer des obligations spécifiques qui peuvent prévaloir sur l'obligation stipulée à l'article 5.

6. Selon les États-Unis, il faudrait indiquer clairement que tous les articles suivants sont subordonnés à la règle de l'utilisation « équitable et raisonnable » consacrée à l'article 5. Les seules exceptions à ce principe pourraient être les articles qui consacrent des responsabilités juridiques déjà bien établies (par exemple, l'obligation de ne pas porter préjudice aux biens d'autrui ou les obligations concernant la protection du milieu marin reconnues en droit de la mer coutumier). De l'avis des États-Unis, la CDI devrait envisager de remanier les articles suivants de façon à y inclure les expressions utilisées au paragraphe 1 de l'article 6, ou bien les expressions employées dans les articles suivants pourraient être mentionnées au paragraphe 1 de l'article 6 si elles peuvent être définies comme il convient.

7. Par ailleurs, les États-Unis considèrent qu'il faut accorder une grande attention à la relation entre les règles d'utilisation équitable et la règle de l'article 7 relative à l'absence de dommage. Bien qu'il soit indiqué dans le commentaire relatif à l'article 7 que la règle relative à l'absence de préjudice prévaut en cas de conflit, cela ne ressort pas clairement des articles tels qu'ils sont actuellement rédigés, et il peut d'ailleurs y avoir des circonstances dans lesquelles tel ne devrait pas être le cas.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 3

8. Les États-Unis recommandent de remplacer, au paragraphe 2, le membre de phrase « ne porte pas atteinte, de façon sensible » par les mots « ne cause pas de dommage significatif ». La raison pour laquelle il convient

de remplacer « appréciable » par le mot « significatif » a été expliquée dans les commentaires généraux ci-dessus. En outre, les États-Unis considèrent que la signification des mots « de façon » n'est pas claire et prête à confusion, étant donné qu'ils n'apparaissent pas dans d'autres articles, par exemple à l'article 7. Selon l'approche des États-Unis, un dommage localisé, s'il était « significatif », tomberait sous le coup du projet d'articles, même s'il ne portait pas atteinte à l'utilisation des eaux « de façon significative ».

9. Les États-Unis appuient l'approche consistant à faire de cet article une disposition-cadre, comme cela est d'ailleurs le cas dans la Convention d'Helsinki. En outre, ils estiment qu'il faudrait déplacer les articles 8 et 26 de manière qu'ils précèdent l'article 3 afin de bien montrer qu'ils ont priorité. L'objectif primordial du projet d'articles est la coopération en ce qui concerne l'utilisation et la protection des cours d'eau transfrontières. Un accord n'est qu'un moyen parmi d'autres de parvenir à cette fin, comme cela est stipulé au paragraphe 1 de l'article 3, en ne rendant pas un accord obligatoire.

Article 4

10. Les États-Unis éprouvent des doutes quant à la signification du paragraphe 2, car l'expression « ne s'appliquant » est ambiguë. Si ces mots sont synonymes de « n'affectant sensiblement », ils n'ajoutent rien au paragraphe 2 de l'article 4. Si le verbe « s'appliquer » signifie « régir » ou « réglementer », les dispositions de ce paragraphe sont une tautologie car tous les États du cours d'eau doivent être parties à un accord réglementant un cours d'eau se trouvant entièrement sur leur territoire.

11. Pour les mêmes raisons que celles indiquées *supra* au paragraphe 8, il conviendrait, au paragraphe 2, de remplacer les mots « risque d'être affectée de façon sensible » par les mots « risque de subir un dommage significatif ».

Article 5

12. Les États-Unis appuient le principe de l'utilisation équitable. Ils relèvent cependant que, dès lors que l'utilisation faite par un État est contraire aux obligations qui lui incombent de ne pas causer d'effet sur le territoire d'un autre État, il existe une tension inexorable entre les différentes utilisations. Bien que l'on puisse ménager des accommodements pour concilier ces principes concurrents, souvent sur la base des circonstances propres à chaque cas d'espèce, il convient d'éviter les tensions dans la mesure du possible. Il importe, par conséquent, que l'application de l'article 7 ne soit pas déclenchée par un dommage qui n'est pas « significatif ».

Article 6

13. Les États-Unis appuient l'idée qui sous-tend le paragraphe 2, mais pensent qu'il fait double emploi avec l'article 8 et le paragraphe 2 de l'article 10. La CDI devrait par conséquent envisager de le supprimer.

⁶ *Annuaire... 1990*, vol. II (1^{re} partie), p. 41, doc. A/CN.4/427 et Add.1.

Article 7

14. Outre les points soulevés *supra* au paragraphe 2, les États-Unis pensent qu'il faudrait, soit dans ce projet d'articles lui-même, soit dans le commentaire, indiquer clairement que cet article reflète une obligation de moyens (il s'agit en fait de diligence due) plutôt qu'une obligation de résultats.

15. Par ailleurs, les États-Unis engagent instamment la CDI à étudier les effets que cet article peut avoir sur des mécanismes orientés vers le marché, comme les régimes de permis cessibles de pollution et d'émission. Ces mécanismes permettent aux opérateurs sur le marché de décider, dans certaines limites, s'il est plus efficace pour eux de limiter telle ou telle activité ou de payer une prime pour la poursuivre. Comme il se peut que ce soient des personnes et non des États qui décident d'utilisations spécifiques qui peuvent causer un dommage à un cours d'eau, il n'est pas certain que de tels mécanismes soient conformes à l'article 7. La CDI devrait veiller à ce que cet article n'empêche pas d'adopter de telles politiques.

Article 10

16. Les États-Unis proposent, au paragraphe 2 de cet article, de se référer à l'article 8, qui énonce les bases de la coopération entre les États, comme étant l'un des articles à consulter pour régler les problèmes que peuvent poser des utilisations concurrentes.

Article 25

17. Les États-Unis attachent une grande importance à la nécessité de prévenir les situations d'urgence et de mitiger leurs effets. C'est ainsi, par exemple, qu'ils ont conclu des accords concernant les plans à mettre en œuvre conjointement dans le cas de situations d'urgence en mer avec le Mexique, le Canada et l'ancienne Union soviétique, et qu'ils ont participé activement à la mise au point de mesures d'urgence dans le cadre de la CEE, de l'OCDE et de l'OMI, ainsi que dans le cadre d'accords régionaux comme la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, qui comporte un protocole sur les mesures d'urgence à prendre en cas de pollution par les hydrocarbures.

Article 26

18. Voir *supra* paragraphe 4. Les États-Unis se demandent si les éléments de la « gestion » mentionnés dans cet article sont réellement un exemple des obligations qui incombent aux États en matière d'utilisation « équitable et raisonnable ». Selon les États-Unis, il ne faudrait pas ajouter des obligations autres que celles reflétées à l'article 5. Comme suggéré *supra* au paragraphe 5, les concepts de « mise en valeur durable » et d'utilisation « rationnelle et optimale », dans la mesure où ils ont une signification propre, devraient être incorporés au paragraphe 1 de l'article 6, qui indique les facteurs à prendre en considération pour déterminer si une utilisation est « équitable et raisonnable ». Si ces concepts n'ont pas de signification propre, les expressions en question devraient être remplacées par celles employées au paragraphe 1 de l'article 6.

Article 29

19. Les États-Unis appuient la conclusion selon laquelle les règles applicables dans ce domaine sont celles qui s'appliquent aux conflits armés.

Article 32

20. Les États-Unis appuient sans réserve le principe de non-discrimination, spécialement dans le contexte de la participation du public aux procédures relatives aux menaces pouvant peser sur un cours d'eau international. Les États-Unis relèvent, toutefois, qu'un tribunal américain pourrait contester le droit d'agir d'un demandeur, notamment pour le motif que l'intéressé ne réside pas dans la région du cours d'eau international dont il s'agit et ne peut donc pas établir l'existence d'un préjudice quelconque. Le droit international n'exige pas, et ne devrait pas exiger, que le droit d'agir du requérant soit reconnu en pareilles circonstances.

21. De l'avis des États-Unis, cet article ne devrait pas être interprété comme exigeant d'un État qu'il prévoie des procédures ou des recours autres que ceux qui sont déjà ouverts à ses propres citoyens. La pratique récente dans la région de la CEE, par exemple, veut que la possibilité offerte au public de la partie touchée « soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public » (Convention d'Espoo, art. 2, par. 6). Les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels contiennent des dispositions comparables.

CONCLUSION

22. Les États-Unis sont heureux d'avoir eu la possibilité de formuler ces commentaires et ces observations.

Finlande

[Voir Pays nordiques]

Grèce

[Original : français]
[3 février 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation contient, en principe, des dispositions qui sont en général acceptables par le Gouvernement hellénique. En effet, ce projet a réussi à concilier, dans l'ensemble, les droits et intérêts antagonistes qui sont en présence dans ce domaine — ceux, d'une part, des pays en amont et ceux, d'autre part, des pays en aval. Par conséquent, il suit la bonne direction et constitue ainsi une excellente base de travail.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 2

2. Le Gouvernement hellénique a constaté que la Commission a adopté, selon l'article 2 du projet, la notion de système de cours d'eau internationaux. Il aurait cependant préféré l'adoption de la notion moderne de « bassin hydrographique international » qui, scientifiquement, est plus complète et plus solide. D'autre part, il faut considérer comme un point positif le fait que le champ d'application du projet s'étend également aux eaux souterraines du système.

Articles 5 à 7

3. Les articles 5 et 6 peuvent être considérés comme les piliers du projet, car ils déterminent, en réalité, la conduite des États riverains en ce qui concerne l'utilisation du cours d'eau sur leurs territoires respectifs. Cette utilisation devra être équitable et raisonnable. L'emploi de la notion d'équité dans le cadre des relations en matière de cours d'eau internationaux est tout à fait pertinent. Toutefois, il faudrait souligner que l'équité n'est pas une notion située en dehors du droit, une sorte de solution *ex aequo et bono*, mais qu'elle est, au contraire, une règle juridique imposée par le droit international coutumier. L'équité est donc une notion contrôlable, obéissant à des critères déterminés, qui sont ceux énumérés dans l'article 6.

4. L'article 7 du projet prévoit l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables. De l'avis du Gouvernement hellénique, le terme « dommages sensibles », étant plus proche de la pratique actuelle dans ce domaine, aurait dû être préféré. Il en va de même pour les articles du projet dans lesquels le même terme est employé.

Article 10

5. Quant à l'article 10, qui prévoit le rapport entre les utilisations, le Gouvernement hellénique croit qu'il faudrait, même à titre d'exception, tenir compte de certains intérêts spécifiques, notamment en ce qui concerne des fleuves de dimension modeste, tels que la protection de la santé publique et la préservation de la qualité de l'eau à usage domestique et agricole, intérêts qui peuvent avoir une importance vitale pour certaines régions.

Articles 11 à 18

6. Les articles 11 à 18 établissent un mécanisme qui paraît être à la fois réaliste et efficace. Cependant, selon l'opinion du Gouvernement hellénique, le délai de six mois qui est prévu est court. Il faudrait donc prévoir, notamment en ce qui concerne l'article 13, un délai d'au moins un an. Autrement, les États, ne disposant pas de temps suffisant pour étudier et évaluer les effets éventuels, auraient tendance à s'opposer, dans tous les cas, aux projets qui leur seraient notifiés.

Article 19

7. L'article 19, qui permet à l'État concerné d'agir unilatéralement en cas d'extrême urgence, situation

d'ailleurs qu'il appréciera lui-même, rompt l'équilibre que le projet veut établir en l'occurrence et mine le système de sauvegarde qui repose sur les articles 12 et suivants. Dans la pratique, les abus et les faits accomplis seraient inévitables. Par conséquent, cet article devrait, selon l'opinion du Gouvernement hellénique, faire l'objet d'un réexamen attentif.

Articles 20 à 25

8. Les dispositions des articles 20 à 25 semblent être satisfaisantes dans leur ensemble. Elles s'inspirent largement de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ainsi que d'autres instruments juridiques internationaux pertinents relatifs, notamment, à la lutte contre la pollution des eaux. En particulier, le Gouvernement hellénique appuie l'utilisation du terme « écosystème » qui est une notion sûre et scientifiquement approuvée.

9. Le Gouvernement hellénique pense que le paragraphe 2 de l'article 21 n'a pas encore atteint un équilibre souhaitable entre les droits des pays en amont et ceux des pays en aval. En effet, en dehors de la prévention, de la réduction et de la maîtrise de la pollution, il faudrait prévoir également dans ce paragraphe, ne serait-ce que sous certaines conditions, le cas de l'élimination de la pollution. De même, dans l'article 24, faudrait-il, après les mots « prévenir » et « atténuer », ajouter les termes « maîtriser » et, si possible, « éliminer ».

Articles 26 à 29

10. L'importance des articles 26 et 27, portant respectivement sur les questions de la gestion et de la régularisation du débit des cours d'eau internationaux, est évidente et leur formulation est en général satisfaisante. Il en est de même de l'article 28 concernant l'entretien et la protection des installations. L'article 29 sur la protection des cours d'eau internationaux et leurs installations en période de conflit armé a bien sa place dans le projet. Il traite avec prudence une question délicate.

Article 32

11. Le Gouvernement hellénique, sans nier l'importance du principe qui est énoncé à l'article 32, intitulé « Non-discrimination », est tout de même d'avis que cette disposition dépasse le cadre du projet en question. Il s'agit, en réalité, du droit de l'accès à la justice, c'est-à-dire d'une question qui est réglée par d'autres instruments du droit international. Par conséquent, il faudrait examiner encore l'opportunité d'inclure une telle disposition dans le projet.

CONCLUSION

12. Enfin, il n'y a pas de doute que le projet doit être complété par des dispositions portant sur la question du règlement des différends. Vu la nature du sujet, ces dispositions devraient se référer plutôt aux procédures de règlement contraignantes, à savoir l'arbitrage et le règlement judiciaire.

13. Le Gouvernement hellénique se réserve le droit d'apporter ultérieurement des observations supplémentaires sur ce projet d'articles.

Hongrie

[Original : anglais]
[13 mai 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Pour évaluer le projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, de la CDI, on peut prendre pour point de départ la réponse du Gouvernement hongrois au questionnaire de la Commission de 1975 qui, *grosso modo*, admettait la nécessité de codifier ce domaine du droit international¹. Cette réponse mettait l'accent sur le fait que les accords de gestion de l'eau qui étaient en vigueur à l'égard de la Hongrie n'avaient servi que partiellement les intérêts hongrois. Le Gouvernement hongrois indiquait dans la même réponse sa préférence pour l'application du concept de bassin hydrographique.

2. De l'avis du Gouvernement hongrois, le projet le plus récent de la Commission mérite, *dans l'ensemble, d'être approuvé* et peut constituer une bonne base pour une convention internationale juridiquement contraignante. Il n'y a aucune antinomie entre ce point de vue et le fait que la présente réponse comporte également certaines observations critiques.

3. À ce jour, les résultats de la codification entreprise par la CDI traduisent le fait que la communauté internationale, dans son ensemble, a désormais admis l'existence de principes et de règles de droit international général régissant les relations entre États en ce qui concerne les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Le droit international général — même en l'absence de traités — limite la liberté d'action des États du cours d'eau. Le projet d'articles dégage ces principes généraux et règles de droit international, et son autorité est supérieure à celle des résolutions adoptées par des associations internationales du domaine juridique, comme l'Institut de droit international ou l'Association de droit international. Comme d'autres exemples l'ont également démontré, *même un projet est susceptible de devenir une composante de l'usage international, d'être un point de référence*, tant lors de négociations visant à la conclusion de conventions internationales que dans le cadre de différends se rapportant à l'utilisation de cours d'eau internationaux.

4. Il aurait pu sembler plus logique d'inclure les différentes définitions (art. 21, par. 1, art. 25, par. 1, art. 26, par. 2, et art. 27, par. 3), dans un seul article, éventualité visée dans le commentaire lui-même²; la méthode employée dans le projet, qui ne donne à l'article 2 que la définition d'un cours d'eau international et, par là même, la définition de l'État du cours d'eau, paraît néanmoins plus heureuse car elle souligne le poids particulier de cette notion, en définissant *le champ d'application territorial* des règles générales énoncées dans le projet.

¹ *Annuaire... 1976*, vol. II (1^{re} partie), p. 155 et suiv., doc. A/CN.4/294 et Add.1.

² *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 73, paragraphe 8 du commentaire sur l'article 2.

5. La mention de l'*obligation générale de coopérer* (art. 8) parmi les principes généraux (deuxième partie) pose davantage de problèmes. On suppose que cette obligation générale est identique au principe de coopération — la seule différence tenant à la définition d'un objectif concret de coopération, parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate —, lequel a un caractère plus global puisqu'il figure dans des documents comme la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies³ ou l'Acte final d'Helsinki⁴. Même sous un angle pratique, il serait préférable d'inclure dans une obligation générale de coopérer *les différents modes de coopération*, dont l'échange régulier de données (art. 9), les obligations de procédure concernant des projets (art. 11 à 19), ainsi que la gestion (art. 26) et la régularisation (art. 27), qui seraient supprimées des dispositions diverses.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article premier

6. Dans sa précédente réponse apportée au questionnaire de la CDI, le Gouvernement hongrois a déjà appuyé l'interprétation extensive de la notion d'utilisation à des fins autres que la navigation, comprenant les utilisations des cours d'eau et de leurs eaux et les mesures de conservation et de protection. Cet article du projet est conforme à cette interprétation.

Article 2

7. *En définissant l'expression « cours d'eau international »*, le projet définit aussi la portée territoriale des règles qui y sont contenues. Depuis près de vingt ans que dure l'histoire de la codification, la définition de l'expression « cours d'eau international » n'a cessé de constituer le problème le plus ardu et le plus controversé. D'emblée, la conception « traditionnelle » et restrictive du cours d'eau international (l'origine de l'expression remonte au Congrès de Vienne de 1815), réservant cette appellation à un cours d'eau qui constitue ou traverse une frontière, s'est heurtée à l'interprétation large qui identifie — sous l'effet principalement des Règles d'Helsinki⁵ — le cours d'eau international au bassin de drainage (ou selon une terminologie plus récente au « bassin hydrographique international ») ou au système de cours d'eau international (le commentaire⁶ se réfère à ce propos au Traité de Versailles). L'hypothèse de travail acceptée par la CDI en 1980⁷ tentait de résoudre le conflit entre les deux conceptions, en introduisant un terme fonctionnel qui créait un lien entre la nature internationale du cours d'eau et ses effets transfrontières : si

³ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

⁴ *Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, signé à Helsinki le 1^{er} août 1975 (Lausanne, Imprimeries réunies).

⁵ Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux, adoptées par l'Association de droit international en 1966; voir ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 484 et suiv.; reproduit en partie dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 396, doc. A/CN.4/274, par. 405.

⁶ *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 73, paragraphe 9 du commentaire sur l'article 2.

⁷ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), par. 90.

les conséquences d'une mesure appliquée à un système hydrologique affectent le territoire d'un autre État du cours d'eau, il s'agit d'un cours d'eau international; dans le cas contraire, le cours d'eau n'est pas international.

8. Il pourrait cependant être utile d'énumérer les éléments majeurs d'un « cours d'eau international », que l'on trouve dans le commentaire, notamment les nappes⁸; on peut, par ailleurs, approuver l'exclusion des eaux souterraines captives, non liées aux eaux de surface.

Articles 3 et 4

9. Les articles 3 et 4 peuvent être considérés comme deux des dispositions clés du projet. Ils partent de prémisses réalistes, étayées tant par les précédents que par des considérations théoriques, à savoir que le meilleur moyen de réglementer les relations internationales relatives aux utilisations à des fins autres que la navigation est la conclusion par les États du cours d'eau de traités internationaux, qualifiés dans le projet d'accords de cours d'eau.

10. L'utilité et la nécessité de conclure des accords de cours d'eau sont généralement reconnues dans le commentaire sur l'article 3⁹ et s'accordent avec l'idée fondamentale de la réponse de 1976 du Gouvernement hongrois.

11. Une telle démarche aboutit à une ambivalence des réglementations relatives aux cours d'eau internationaux, qui, d'une part, relèvent des accords de cours d'eau et, d'autre part, se rapportent aux principes généraux et règles codifiés dans le projet. Cette double nature de la réglementation en droit international crée néanmoins des problèmes sur les deux terrains.

12. Le commentaire attribue deux fonctions aux principes généraux et règles codifiés dans le projet : d'une part — en l'absence d'un accord de cours d'eau — ils définissent les droits et obligations des États du cours d'eau¹⁰; d'autre part — en tant qu'accord-cadre¹¹ — ils énoncent les principes directeurs des accords de cours d'eau à conclure. La validité de cette dernière fonction ne peut guère être mise en cause, mais il est difficile de déterminer s'il serait possible d'appliquer directement chacun de ces principes généraux et règles, si ces derniers pourraient — en l'absence d'accord — définir avec la précision attendue les droits et obligations des États du cours d'eau.

13. Le projet d'articles laisse aux États du cours d'eau le soin de décider s'ils veulent conclure des accords de cours d'eau et leur donne toute latitude pour en définir le champ d'application territorial et l'objet (*ratione materiae*). En d'autres termes, il n'existe aucune obligation de conclure des accords¹² (le projet s'inscrit ici dans la

logique de la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux*)¹³, mais tout État du cours d'eau a droit à un *pactum de contrahendo*, c'est-à-dire qu'il a le droit d'engager des négociations en vue de conclure un accord.

14. S'il y a plus de deux États du cours d'eau relativement à un cours d'eau international, d'autres problèmes doivent être pris en compte. Le projet d'articles traite de la situation où une utilisation du cours d'eau par un État du cours d'eau risque d'être affectée de façon sensible. De l'avis de Gouvernement hongrois, les textes anglais (*appreciable extent*) et français (« de façon sensible ») ne sont pas parfaitement en accord du fait qu'un accord de cours d'eau est limité dans son champ d'application territoriale ou son objet. Cet État a le droit de participer aux négociations relatives à l'accord et de devenir partie à celui-ci¹⁴. Mais le problème n'est pas totalement réglé car rien n'est dit de ce qui se passerait si les parties à l'accord — censément bilatéral —, qui porte atteinte de façon sensible à l'utilisation du cours d'eau par un État tiers, ne reconnaissent pas les droits de ce dernier ou rendent son intervention impossible.

15. Selon le projet d'articles, le but des accords de cours d'eau est d'appliquer les principes généraux et règles et de les adapter à la situation concrète. Cela laisse suffisamment de marge à des considérations spécifiques, puisque, s'il doit être tenu compte lors de la conclusion d'accords de ces principes et règles¹⁵, c'est en tant que principes directeurs¹⁶. Même ainsi, l'article 3 n'est pas dépourvu d'ambiguïté, et comporte, de l'avis du Gouvernement hongrois, une certaine force, comme l'atteste l'absence de la formule « sauf dispositions contraires d'un traité international ». Même dans ce dernier cas, le problème peut se poser — cela ressort par exemple du commentaire relatif aux Règles du droit international applicables à la pollution transfrontière (Règles de Montréal) selon lequel

Les États intéressés sont libres de convenir d'un degré supérieur de protection [...] un tel accord ne pouvant disposer des droits d'autres États ni exonérer un État de la responsabilité de protéger l'environnement¹⁷. »

et également de l'article premier des Règles d'Helsinki.

16. Si les droits d'autres États du cours d'eau, ou simplement d'autres États (les « États différemment lésés », visés par le Rapporteur spécial sur le sujet de la responsabilité des États, M. Arangio Ruiz, dans son troisième rapport)¹⁸ se trouvent lésés du fait de l'abandon, l'exclusion, ou la modification des principes et règles contenus dans le projet, sous le prétexte de les « appliquer et adapter », *suffirait-il alors de recourir aux règles*

¹³ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (numéro de vente : 63.V.3), p. 281.

¹⁴ Voir le commentaire sur l'article 4, initialement adopté en tant qu'article 5, dans *Annuaire... 1987*, vol. II (2^e partie), p. 31, par. 2.

¹⁵ Voir le paragraphe 5 du commentaire sur l'article 3 (*supra* note 9).

¹⁶ Voir le paragraphe 2 du commentaire sur l'article 3 (*ibid.*)

¹⁷ ILA, *Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982*, Londres, 1983, p. 158, paragraphe 2 du commentaire sur l'article premier des Règles.

¹⁸ *Annuaire... 1991*, vol. II (1^{re} partie), p. 28, doc. A/CN.4/440 et Add.1, par. 89 à 95.

⁸ *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 72 et 73, paragraphe 5 du commentaire.

⁹ Voir le commentaire sur l'article 3, initialement adopté en tant qu'article 4, dans *Annuaire... 1987*, vol. II (2^e partie), p. 28 à 31, notamment le paragraphe 2 *in fine*.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, par. 3 *in fine*.

¹² *Ibid.*, p. 30, par. 18 à 20 du commentaire.

de la responsabilité juridique internationale, ou ne faudrait-il pas que le projet prévoit une procédure propre ?

17. Un autre problème soulevé par les rapports entre l'accord de cours d'eau et les principes généraux et règles est que ces derniers intéressent aussi des notions qui sont, par définition, mouvantes et dont l'importance et le poids évoluent dans le temps¹⁹. Il s'agit, par exemple, des conditions techniques qui jouent sur l'appréciation d'une utilisation raisonnable et équitable et des intérêts de la protection de l'environnement. De quelle façon l'évolution des principes généraux et règles pourrait-elle à son tour affecter les accords de cours d'eau, cette évolution pourrait-elle être qualifiée de changement substantiel de circonstances, ou faut-il adapter les traités en vigueur (en particulier les plus anciens) aux nouvelles circonstances ? (Cette idée est envisagée, par exemple, dans la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.)

Articles 5 à 10

18. Le titre de la deuxième partie (Principes généraux) n'est pas très heureux. Seules trois des obligations peuvent répondre aux critères traditionnels d'un principe juridique, à savoir les principes d'utilisation équitable et raisonnable, l'obligation de ne pas causer de dommages et la coopération. De l'avis du Gouvernement hongrois, l'échange régulier de données et d'informations constitue plutôt une obligation générale, tandis que l'absence de hiérarchie entre les utilisations du cours d'eau est davantage une conséquence du principe de participation raisonnable et équitable et devrait donc plutôt figurer à la suite de l'article 6.

19. Les principes susvisés d'utilisation des eaux trouvent leur origine dans le droit international coutumier, mais on peut aussi déceler une évolution progressive du droit. L'utilisation raisonnable et équitable ainsi que l'obligation de ne pas causer de dommages, en tant que paire de principes, figurent déjà dans la résolution adoptée par l'Institut de droit international, à sa session de Salzbourg, en 1961²⁰. Par contre, les Règles d'Helsinki ne reconnaissent qu'un principe clef (art. V.), celui d'une participation raisonnable et équitable. Si l'Association de droit international — en s'éloignant du concept mentionné — ajoute, dans sa résolution sur le droit relatif aux eaux souterraines internationales²¹, l'obligation de ne pas causer de dommages au principe de participation raisonnable et équitable, la résolution adoptée par l'Institut de droit international, à sa session d'Athènes, en 1979²², néglige — au moins dans le domaine de la protection contre la pollution — le principe de participation raisonnable et équitable.

20. S'agissant de l'évolution du droit, il faut définir d'abord l'essence des principes puis leurs relations mutuelles.

21. Le principe de l'utilisation raisonnable et équitable, décrit à l'article 5, comporte, de prime abord, un élément axiomatique qui semble particulièrement important, en ce qu'il affirme le droit de l'État du cours d'eau, en tant qu'attribut de sa souveraineté, d'utiliser le cours d'eau²³. La limite immanente de ce droit est le droit égal et corrélatif d'autres États du cours d'eau à l'utilisation et aux avantages de celui-ci.

22. La limite inhérente à l'utilisation raisonnable et équitable en soi — hormis les cas extrêmes (comme la privation manifeste de l'État du cours d'eau de son droit à l'utiliser)²⁴ — n'emporte pas pour autant délimitation des droits d'utilisation ni des obligations de protéger les eaux contre tout dommage. Autrement dit, la conclusion d'un traité international, d'un accord de cours d'eau est indispensable à la réalisation du principe susvisé. En cas de conflits d'utilisations, des accords particuliers de cours d'eau seraient le meilleur moyen de procéder à des ajustements ou accommodements²⁵; d'autre part, suivant le commentaire de l'article 7,

un État du cours d'eau ne peut pas justifier une utilisation qui cause des dommages appréciables à un autre État du cours d'eau au motif que cette utilisation est « équitable », s'il n'existe pas d'accord entre les États du cours d'eau intéressés»²⁶.

23. Les facteurs précités déterminent le rapport entre les principes de l'utilisation raisonnable et équitable et la règle de l'absence de dommages. À première vue, on pourrait les considérer comme des principes jumeaux, entre lesquels les parties intéressées pourraient choisir selon les besoins. Cependant, la Commission — comme cela est spécifiquement reconnu par M. McCaffrey²⁷ — a décidé de faire prévaloir la règle de l'absence de dommages, en assignant un rôle subalterne au principe d'utilisation équitable. Les motifs de cette décision sont les suivants : a) la clarté et la facilité d'application de la règle de l'absence de dommages comparée au caractère très souple de la règle de l'utilisation équitable, qui exige la mise en balance d'un certain nombre de facteurs; b) la règle de l'absence de dommages offre une meilleure protection à l'État le plus faible ou l'État d'aval; et c) le principe de l'utilisation raisonnable et équitable est moins efficace pour régler les problèmes liés à la pollution et à la protection de l'environnement.

Article 7

24. Le projet d'articles ne considère comme pertinents que les dommages appréciables. L'accent mis sur le caractère appréciable des dommages soulève non seule-

¹⁹ Voir la résolution de l'Institut de droit international relative au problème intertemporel en droit international public (*Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 56, 1975, p. 340).

²⁰ « Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation) », *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 49, t. II, 1961, p. 370 à 373.

²¹ ILA, *Report of the Sixty-second Conference, Seoul, 1986*, Londres, 1987, p. 238 et suiv.

²² « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international », *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 58, t. II, 1980, p. 196.

²³ Pour le commentaire de l'article 5, initialement adopté en tant qu'article 6, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2^e partie), p. 32 à 37, notamment paragraphe 8 *in fine*.

²⁴ *Ibid.*, p. 31, par. 2 *in fine*.

²⁵ *Ibid.*, p. 32, par. 9 *in fine*.

²⁶ Pour le commentaire de l'article 7, initialement adopté en tant qu'article 8, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 37 à 43, notamment p. 38, par. 3.

²⁷ « The International Law Commission and its efforts to codify the international law of waterways », *Annuaire suisse de droit international*, vol. XLVII, 1990, p. 32 à 53.

ment un problème d'interprétation mais crée aussi une distinction juridique entre deux degrés de dommages. La thèse selon laquelle les dommages insignifiants ou mineurs sont dépourvus d'intérêt est manifestement exacte. Néanmoins, la maxime *de minimis non curat praetor* fait implicitement partie de tout instrument juridique. L'insistance sur la portée « appréciable » des dommages amène à conclure qu'il doit exister des effets dommageables dans la « zone grise » qui sépare le dommage *de minimis* (qui peut être passé sous silence dans l'instrument) et le dommage appréciable.

25. Vu que la règle de l'*absence de dommages* interdit de causer des dommages appréciables, tout acte contraire à cette règle est une violation du droit international, dont l'illégalité ne pourrait être exclue que par un accord visant à la réalisation d'une utilisation raisonnable et équitable.

26. Le Gouvernement hongrois estime qu'il faudrait compléter la règle de l'*absence de dommages* par une obligation générale de prévention, qui ne devrait pas être exclusivement limitée à la protection contre la pollution (comme c'est le cas à l'article 21). Cela s'accorderait avec la théorie du système — qui gagne actuellement du terrain — d'analyse des effets. Comme le mentionne M. McCaffrey, dans l'article cité *supra* au paragraphe 23, ce problème a surgi aussi dans le cadre des travaux de la CDI, posant la question du critère de responsabilité applicable à la violation de la règle de l'*absence de dommages*. Le Gouvernement hongrois estime que cette question pourrait être réglée de manière satisfaisante par une obligation générale de prévention. Néanmoins, les conséquences de sa violation doivent être fixées conformément aux règles de la responsabilité internationale.

27. L'article 28 relatif aux installations est étroitement lié à l'obligation générale de prévention qui, structurellement, aurait dû être insérée ici. Relève aussi de l'obligation de prévention la règle formulée dans le cadre de l'affaire du *Lac Lanoux*, selon laquelle sont prohibés

la construction et le fonctionnement d'installations anormales, c'est-à-dire d'installations excédant les risques techniquement et politiquement normaux.*

La Hongrie accorde une importance considérable à cette règle.

28. Le paragraphe 1 du commentaire sur l'article 7 identifie l'obligation de ne pas causer de dommages à la maxime *sic utere tuo ut alienum non laedas*²⁸. Selon des auteurs faisant autorité (Oppenheim, Lauterpacht, Starke et d'autres)²⁹, la règle précitée exprime l'interdiction de l'abus de droit, qui est manifestement beaucoup plus étroite que l'obligation générale de ne pas causer de dommages.

Articles 11 à 19

29. Tout comme l'interdiction de causer des dommages (et les dispositions relatives à la protection de

l'environnement), les articles 11 à 19 relèvent du groupe de règles dont l'application ne requiert pas la conclusion d'accords de cours d'eau. Hormis les dispositions fixant des délais concrets, la troisième partie (Mesures projetées) du projet d'articles codifie le droit international coutumier. Il aurait cependant été utile de citer le différend qui a surgi lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement³⁰ quant à l'obligation de prévoir une notification. Le Gouvernement hongrois n'a que deux observations à exprimer sur la formule employée par le projet.

30. Premièrement, il serait souhaitable d'insérer un *pactum de contrahendo* « en vue de négocier de bonne foi dans le but de conclure un accord de cours d'eau » au paragraphe 1 de l'article 17, ce qui serait conforme à la logique et aux dispositions spécifiques du projet (voir art. 4 et 5) et renforcerait les garanties de respect des principes généraux et des règles du droit international.

31. Deuxièmement, le paragraphe 2 de l'article 17 — qui reflète le précédent concept de participation raisonnable et équitable — stipule que les consultations et négociations se déroulent selon le principe que chaque État doit tenir raisonnablement compte des droits et des intérêts légitimes d'autres États³¹. Cette formulation est critiquable car il faut respecter les droits et non en tenir compte; c'est pourquoi l'obligation de tenir compte ne s'applique qu'aux intérêts. Pour une interprétation analogue, voir la sentence rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux*.

32. L'objection du Gouvernement hongrois au mécanisme de notification-consultation est motivée par le fait que ce mécanisme limite la *procédure* à un seul cas. Cela découle déjà, notamment, du libellé du paragraphe 3 de cet article et du paragraphe 4 du commentaire s'y rapportant, à savoir : « Passé ce délai, l'État auteur de la notification peut procéder à la mise en œuvre de ses projets »³².

33. On pourrait néanmoins soutenir que les utilisations existantes et les installations en service pourraient avoir également de tels effets négatifs qui, ainsi, pourraient résulter de l'accumulation d'effets latents ou auraient un caractère imprévu [un exemple de la prise en considération de ce dernier type d'effets est fourni par l'Accord relatif à l'utilisation des ressources hydrauliques du Paatsjojoki (Pasvik) conclu entre la Norvège et l'Union soviétique en 1957]³³. L'extension de l'obligation de consultation-notification à ce cas serait conforme à la règle de l'absence de dommages et à l'obligation de coopérer, et ne mettrait pas fin pour autant à l'application des droits à l'utilisation découlant de la souveraineté territoriale, qu'elle ne restreindrait que dans une faible mesure³⁴.

³⁰ 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), troisième partie, chap. VIII, par. 60.

³¹ Voir les articles VII et VIII des Règles d'Helsinki.

³² *Annuaire...* 1988, vol. II (2^e partie), p. 55 et 56.

³³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 312, p. 274.

³⁴ Par analogie avec l'affaire du *Lac Lanoux*.

²⁸ Voir *supra* note 26.

²⁹ Voir J. Bruhács, *The Law of Non-navigational Uses of International Watercourses*, Dordrecht, Boston, Nijhoff, 1993.

Articles 20 à 23

34. La quatrième partie (Protection et préservation) du projet d'articles comprend — de l'avis du Gouvernement hongrois — les principes et règles du droit coutumier international qui se sont développés dans les domaines de la protection de l'environnement et de la lutte contre la pollution. Cette partie traite aussi de normes de droit international *in statu nascendi* se rapportant à ce sujet, parmi lesquelles, cela mérite d'être noté, les dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et les instruments élaborés par la CEE jouent aussi un rôle important (par exemple le paragraphe 2 du commentaire sur l'article 20³⁵, le paragraphe 1 du commentaire sur l'article 23³⁶ et l'article 24 dans son ensemble sont fondés sur la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer).

35. Il conviendrait de modifier l'article 20 relatif à la protection et la préservation des écosystèmes en y ajoutant l'obligation de rétablir l'environnement dans son état initial en cas de dommages. Une telle solution s'accorderait avec le paragraphe 2 de l'article 21 relatif à la pollution, qui exige que les États du cours d'eau réduisent et maîtrisent (ce dernier terme ne correspond d'ailleurs pas exactement au mot anglais *control*) la pollution, car, vraisemblablement, on peut aussi prévoir de réparer les dommages qui se sont déjà produits.

36. Enfin, il serait logique de transférer dans le texte de l'article 20 la définition du terme « écosystème » figurant au paragraphe 2 du commentaire³⁷.

37. L'article 21 traduit suffisamment le fait que la protection de la qualité de l'eau des cours d'eau internationaux impose des obligations plus strictes. Reste que l'énumération des dommages pertinents au paragraphe 2 paraît superficielle, voire troublante. À quoi sert de distinguer les dommages causés aux ressources vivantes de l'ensemble des dommages écologiques ? Il serait certes nécessaire de définir les formes de différents dommages, mais le mieux serait de le faire dans le cadre d'accords de cours d'eau — peut-être d'accords énonçant les dommages engendrant une obligation civile de réparer.

Articles 26 à 32

38. Comme indiqué *supra*, certaines des dispositions diverses (art. 27, 28, 30 et 31), logiquement liées à d'autres articles, auraient dû être déplacées.

39. Le Gouvernement hongrois approuve les dispositions relatives aux droits et obligations en période de conflit armé stipulées à l'article 29.

³⁵ Initialement adopté en tant qu'article 22. Pour le commentaire, voir *Annuaire...* 1990, vol. II (2^e partie), p. 58 à 61.

³⁶ Initialement adopté en tant qu'article 25. Pour le commentaire, *ibid.*, p. 65 et 66.

³⁷ Voir *supra* note 35.

Iraq

[Original : arabe]
[28 janvier 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Tous les articles et toutes les dispositions du projet concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation ainsi que le commentaire y relatif sont utiles et sont conformes à la conception de l'Iraq en ce qui concerne l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

2. Le paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 8¹ mentionne que l'expression « eaux transfrontières » a été utilisée dans les « Principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières », adoptés par la CEE, en 1987. Cette expression est incompatible avec la définition d'un cours d'eau international. L'Iraq est d'avis que l'on ne doit pas tenir compte de cette expression, partout où elle se retrouve.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 6

3. L'Iraq propose d'ajouter la disposition suivante à la fin de l'alinéa *d* du paragraphe 1 du projet d'article 6 :

« , en tenant compte de l'importance particulière qui doit être accordée aux utilisations existantes par rapport aux utilisations potentielles, au cas où il y aurait conflit entre elles ».

4. L'Iraq propose d'ajouter, au paragraphe 1 de l'article 6 du projet, un alinéa *g* qui stipulerait qu'il faut prendre en considération, pour déterminer le caractère équitable et raisonnable d'une utilisation, la qualité de l'eau arrivant sur le territoire de tous les États du cours d'eau.

Article 8

5. L'Iraq propose d'ajouter les mots « , si possible, » après les mots « l'utilisation optimale », car cette expression n'a pas de caractère restrictif et lierait l'application de cette disposition au progrès de la science et de la technologie.

Islande

[Voir Pays nordiques]

Norvège

[Voir Pays nordiques]

¹ Initialement adopté en tant qu'article 9. Pour le commentaire, voir *Annuaire...* 1988, vol. II (2^e partie), p. 43 à 45.

Pays-Bas

[Original : anglais]
[4 juin 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Avant d'examiner chaque article du projet concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation séparément, le Gouvernement néerlandais voudrait porter une appréciation globale sur l'ensemble du projet et formuler quelques observations de caractère général sur la nature de l'instrument qui sera proposé après l'adoption du projet en deuxième lecture, sur certaines incohérences et sur plusieurs questions dont le projet ne semble pas tenir compte.

Appréciation globale

2. Le projet d'articles est dans l'ensemble positif, et la CDI a formulé des règles extrêmement pertinentes sur ces questions très complexes. Toutefois, pour être plus précis, le Gouvernement néerlandais tient à faire observer que son appréciation d'ensemble du projet et des divers articles qui le composent dépend, dans une large mesure, de la question de savoir s'il faut considérer le projet comme un projet de recommandation, un projet de déclaration ou un projet de traité. Pour les raisons indiquées au paragraphe 5, le Gouvernement néerlandais estime qu'il convient d'accorder la préférence à la première de ces options, c'est-à-dire considérer le projet comme un projet de recommandation. Dans cette hypothèse, le Gouvernement néerlandais juge le projet satisfaisant et, sous réserve de certaines modifications, il en recommanderait l'adoption.

3. Une deuxième partie des présents commentaires et observations porte sur les articles qu'il y aurait lieu de modifier. Si, toutefois, il était finalement décidé de faire du projet d'articles un projet de traité, le Gouvernement néerlandais tient à souligner que d'autres parties du projet appelleraient des modifications et qu'il faudrait, par conséquent, en revoir le texte.

Nature de l'instrument

4. Comme indiqué au paragraphe 2, le Gouvernement néerlandais est d'avis de ne pas faire du projet d'articles un instrument juridiquement obligatoire, mais de l'adopter en tant que recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il reconnaît que plusieurs arguments militent en faveur d'un traité. Une réglementation juridiquement obligatoire des utilisations des cours d'eau internationaux pourrait, dans certains cas, préciser les droits et les obligations des États riverains et, partant, contribuer à l'adoption d'un accord international sur l'utilisation des cours d'eau internationaux. Dans certaines parties du projet d'articles du moins, la question traitée a été assez finement analysée pour que sa réglementation par voie de traité soit justifiée.

5. Mais le Gouvernement néerlandais accorde plus de poids à l'argumentation en faveur d'un texte qui ne soit pas juridiquement obligatoire. Il doute, en particulier,

que le sujet se prête à l'adoption d'un traité applicable dans le monde entier et spécifiant de façon suffisante les droits et les obligations des États. Vu les différences qui existent entre les fleuves, les intérêts largement contradictoires des États d'amont et des États d'aval et les grandes différences entre les régions, il serait difficile de parvenir à un accord sur un traité-cadre contenant des dispositions aussi détaillées. Pour ces motifs, le Gouvernement néerlandais incorporerait, de préférence, le projet d'articles dans une recommandation formulant des principes directeurs pour la conclusion d'accords contraignants sur tel ou tel cours d'eau.

6. À cet égard, le Gouvernement néerlandais tient à ajouter que le choix d'une recommandation n'empêcherait pas que certaines parties du projet d'articles soient considérées comme exprimant la coutume existante.

Incohérences

7. Le Gouvernement néerlandais relève un certain nombre d'incohérences dans la manière dont les articles ont été formulés. Dans certains cas, ces incohérences n'ont pas de raison apparente. Dans d'autres cas, ces raisons existent peut-être mais sont insuffisamment précises dans le commentaire des articles. Ces incohérences concernent, en particulier, la manière dont les obligations sont qualifiées. On ne voit pas toujours très bien pourquoi, dans les articles en cause, différents adjectifs sont employés pour qualifier les obligations. Par exemple, le paragraphe 2 de l'article 21 fait obligation aux États de prévenir la survenance d'un « dommage appréciable »; l'article 24 parle de prévenir les conditions qui sont « dommageables »; et l'article 25 concerne les situations dans lesquelles un « dommage grave » risque d'être causé. Dans certains cas, les raisons des diverses modifications apportées aux seuils sont clairement indiquées et concluantes (par exemple, dans le cas du seuil de notification à l'article 12); dans d'autres cas, le commentaire n'est pas satisfaisant.

8. Le projet d'articles gagnerait en clarté si la terminologie employée était cohérente. Toutes les fois qu'un libellé différent est choisi, le commentaire devrait dire pour quelles raisons il l'est et quelles seront ses conséquences sur le fond et la portée des obligations en cause.

Questions ignorées dans la réglementation

9. Le Gouvernement néerlandais regrette que plusieurs questions ne soient pas abordées dans le projet d'articles. Il relève, à cet égard, l'absence de toute disposition sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (voir *infra* par. 11) et, notamment, de dispositions sur le règlement des différends.

10. L'absence de dispositions sur le règlement des différends est un point faible du projet. Vu que celui-ci, au cas où il prendrait la forme d'une recommandation, servirait de modèle pour la conclusion de traités sur tels ou tels cours d'eau, le Gouvernement néerlandais estime qu'il est essentiel d'y ajouter des règles pertinentes et efficaces pour le règlement des différends.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article premier

11. Le Gouvernement néerlandais juge souhaitable de préciser que, dans le commentaire se rapportant à l'article¹, il est indiqué que le terme « utilisations » des cours d'eau internationaux est à interpréter au sens large. Bien que, par exemple, la construction de digues par un État d'amont pour protéger ses terres contre des dégâts éventuels puisse affecter l'utilisation de l'eau par l'État d'aval, cette activité ne saurait être réputée être une « utilisation » au sens de l'article premier. Il conviendrait de rédiger le commentaire en tenant compte du lien étroit qui existe entre les activités de ce type et les domaines régis par le projet d'articles.

Article 2

12. En ce qui concerne l'article 2, le Gouvernement néerlandais tient à faire observer que la définition de l'expression « cours d'eau » risque de prêter à confusion dans son application. Selon cette définition, la Meuse et le Rhin, qui aboutissent à un point d'arrivée commun, devraient être considérés comme constituant un cours d'eau unique. Bien que les États riverains puissent définir eux-mêmes la coopération qu'ils souhaitent établir entre eux en vertu des dispositions de l'article 3, certaines des obligations visées dans le projet d'articles s'appliqueraient, en l'absence d'accord de cours d'eau, au cours d'eau pris dans son ensemble. On pourrait résoudre ce problème en modifiant la définition donnée, de manière à indiquer que les cours d'eau qui aboutissent à un point d'arrivée commun tout en suivant chacun son propre cours doivent être considérés comme des cours d'eau distincts aux fins du projet d'articles. Une autre solution serait de supprimer le membre de phrase « et aboutissant à un point d'arrivée commun », encore que cela revienne à supprimer une restriction.

13. L'article 2 ne précise pas où prend fin le cours d'eau qui se jette dans la mer. Or, comme cette précision pourrait à l'occasion revêtir de l'importance au regard du champ d'application du projet d'articles, il aurait été souhaitable d'en traiter à tout le moins dans le commentaire.

Article 3

14. Au cas où le projet d'articles revêtirait finalement la forme d'un traité sujet à ratification, les mots « applique », au paragraphe 1, et « appliquer », au paragraphe 3, seraient superfétatoires et devraient être supprimés. Il ne soulèverait pas d'objection à leur maintien au cas où le projet d'articles revêtirait la forme d'une recommandation.

Article 6

15. Le critère des « utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau », à l'alinéa *d* du paragraphe 1, n'est pas explicite. Le Gouvernement néerlandais tient à souligner

¹ Initialement adopté en tant qu'article 2. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2^e partie), p. 26 et 27, notamment le paragraphe 1 *in fine*.

qu'il est impossible de prendre pleinement en considération toutes les utilisations imaginables dans l'examen des intérêts prévu à l'article 6. Seules peuvent être prises en considération les utilisations qui sont jugées possibles dans le proche avenir.

Article 7

16. Le Gouvernement néerlandais juge souhaitable de préciser dans le commentaire qu'il s'agit là d'une obligation de diligence due, qui ne met pas en jeu la responsabilité objective. Pareille précision apparaît d'ailleurs dans le commentaire qui accompagne d'autres articles, à savoir le paragraphe 2 de l'article 21², l'article 24³ et le paragraphe 1 de l'article 28⁴.

Article 10

17. Les mots « ou de coutume », au paragraphe 1, devraient être supprimés ou, au moins, précisés. Tel qu'il est présentement libellé, l'article 10 pourrait tendre à l'octroi d'une priorité absolue aux utilisations actuelles par rapport aux utilisations nouvelles. Le Gouvernement néerlandais ne juge pas que ce résultat soit souhaitable, outre le fait que cette priorité ne serait pas compatible avec le paragraphe 1 de l'article 6, qui dispose que les utilisations actuelles ne sont qu'un des facteurs à prendre en considération. La situation serait évidemment différente si la protection des utilisations actuelles se fondait sur une règle de droit coutumier (régional). On pourrait ajouter dans le commentaire relatif à l'article un paragraphe distinct qui tiendrait compte de cette éventualité.

Article 16

18. Le Gouvernement néerlandais ne voit pas bien comment la responsabilité de l'État auteur de la notification serait engagée, au cas où l'État destinataire de la notification ne répondrait pas à la notification. Selon cet article, l'État à qui la notification a été adressée a la possibilité de tenir l'État auteur de la notification pour responsable au regard des articles 5 à 7. Selon le paragraphe 1 du commentaire relatif à l'article⁵, l'absence de réponse de l'État auquel une notification a été adressée peut être interprétée comme valant consentement tacite. Cet article pourrait se révéler contradictoire si l'État destinataire de la notification devait alors, ultérieurement, invoquer les projets d'articles 5 à 7 au cas où l'État auteur de la notification mènerait à bien les activités conformément à la notification.

19. Les obligations de procédure visées aux articles 12 et suivants sont, en principe, sans effet sur les obligations de fond visées aux articles 5 à 7. Les règles proposées par la CDI devraient donc être maintenues. L'absence de réponse à une notification peut, bien entendu, influencer sur la capacité de l'État auteur de la notification de prévoir les dégâts dus à l'activité envisagée, et,

² Initialement adopté en tant qu'article 23. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1990*, vol. II (2^e partie), p. 62 à 65, notamment par. 4.

³ Initialement adopté en tant qu'article 26. Pour le commentaire, *ibid.*, p. 66 et 67, par. 2.

⁴ Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 78 et 79, notamment par. 2.

⁵ *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 54.

partant, sur la mesure dans laquelle il peut être tenu pour responsable. Le Gouvernement néerlandais souhaiterait donc que le commentaire relatif à l'article 16 précise que l'absence de réponse à la notification ne doit pas être automatiquement interprétée comme valant consentement.

Article 20

20. Il y a lieu de clarifier le rapport entre le projet d'article 20 et les autres articles de la quatrième partie. Le commentaire indique :

Vu le caractère général de l'obligation énoncée dans l'article [...], la Commission a été d'avis qu'il devrait précéder les autres articles, plus spécifiques, de la quatrième partie⁶.

En conséquence, force est de conclure que l'article a pour but, non pas d'accorder des droits particuliers, subjectifs, mais d'introduire les dispositions qui suivent dans la quatrième partie. De l'avis du Gouvernement néerlandais, Il faut prévoir une obligation distincte de protéger les écosystèmes des cours d'eau internationaux, complétant les obligations qui découlent des dispositions ultérieures, plus spécifiques, de la quatrième partie. Cette obligation distincte porterait, notamment, sur la protection de la faune et de la flore, y compris la préservation de la diversité des espèces, dans la mesure où cette protection n'est pas garantie par l'obligation de prévenir la pollution.

21. L'article 20 a été formulé en des termes plus généraux que le paragraphe 2 de l'article 21. Il ne contient, en particulier, aucune notion restrictive comme celle de « dommage appréciable ». Si le but recherché est effectivement de donner un sens différent à l'article 20, le Gouvernement néerlandais recommande que l'on définisse la portée de cette obligation et que l'on indique pourquoi il y aurait éventuellement des différences avec le paragraphe 2 de l'article 21.

22. L'écosystème n'est défini que dans le commentaire. Cet article diffère donc des autres projets d'articles, qui contiennent dans leur texte une définition des déterminants de l'obligation considérée. S'il faut voir dans l'article 20 une disposition dont peuvent découler des droits subjectifs, le Gouvernement néerlandais juge essentiel que le terme « écosystème » soit défini de manière plus précise, surtout si le projet d'articles doit devenir un traité.

Article 21

23. Il conviendrait de modifier la formulation des objectifs du paragraphe 2 de l'article 21 en remplaçant l'obligation de prévenir, réduire *et* maîtriser la pollution par l'obligation de prévenir, réduire *ou* maîtriser la pollution, ces différentes mesures ne pouvant être prises simultanément.

24. Il est important que les observations faites à propos de l'article 7 en ce qui concerne l'obligation d'exercer la diligence due s'appliquent aussi au paragraphe 2 de l'article 21. Le commentaire qui accompagne ce dernier semble signifier que cette obligation ne s'impose que lorsqu'il s'agit de réduire et de maîtriser la pollution⁷,

sans que l'on sache clairement si une autre norme s'applique à la prévention. Il faudrait préciser aussi pourquoi il n'est pas question de responsabilité dans ce cas.

Article 24

25. Comme indiqué *supra* au paragraphe 7, contrairement au paragraphe 2 de l'article 21, cette obligation ne se limite pas à l'interdiction des activités causant un dommage appréciable, mais porte sur toutes les conséquences dommageables. Le Gouvernement néerlandais souhaiterait que les raisons de cette distinction soient expliquées.

26. En partie pour des raisons d'incohérence dans la formulation, le Gouvernement néerlandais ne trouve pas suffisamment claire la distinction faite entre les obligations contenues dans le paragraphe 2 de l'article 21, en particulier celles qui ont trait au « dommage à la santé ou à la sécurité de l'homme », et dans l'article 24, notamment celles relatives aux « maladies à transmission hydrique ». Il souhaiterait que l'article 24 ne soit applicable qu'aux dommages ayant des causes autres que la pollution. Il est en outre d'avis qu'il conviendrait d'harmoniser les obligations relatives à la pollution et celles applicables aux dommages ayant d'autres causes.

Article 25

27. L'observation relative à la formulation du paragraphe 2 de l'article 21 vaut aussi dans le présent cas, à savoir qu'il conviendrait de remplacer « et » par « ou » dans « prévenir, atténuer et éliminer », au paragraphe 3 de l'article.

Article 26

28. L'article 26 ne mentionne pas l'opportunité ou la nécessité d'institutionnaliser la coopération entre États riverains. Il s'agit là d'une lacune, compte tenu de l'importance que revêtent dans la pratique les institutions telles que les commissions fluviales. Le Gouvernement néerlandais juge souhaitable que l'article 26 soit amendé sur ce point, afin d'y mentionner les possibilités d'institutionnaliser la coopération et de s'assurer que l'expression « mécanisme mixte » couvre bien la création de commissions fluviales et d'autres cadres institutionnels possibles, surtout si le projet d'articles doit devenir une recommandation.

Article 27

29. De l'avis du Gouvernement néerlandais, il faudrait supprimer, au paragraphe 1 de cet article, l'expression « selon que de besoin », qui restreint indûment la portée de l'obligation de coopérer.

30. Par souci de cohérence, avec l'article 21, par exemple, il serait préférable de faire figurer dans le paragraphe 1 la définition qui se trouve actuellement au paragraphe 3.

Article 29

31. Étant donné que cet article n'impose pas de nouvelles obligations et n'a d'autre fonction que de rappeler aux États l'applicabilité du droit concernant les conflits

⁶ Initialement adopté en tant qu'article 22. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1990*, vol. II (2^e partie), p. 58 à 61, notamment par. 1.

⁷ Voir *supra* note 2.

armés, il n'aura probablement pas de conséquences pratiques. On peut aussi se demander si les États riverains de cours d'eau internationaux reprendront cette disposition dans les accords spécifiques qu'ils conclueront en application de l'instrument-cadre auquel le projet d'articles doit aboutir. Le mieux serait probablement de supprimer cet article.

Article 30

32. Le Gouvernement néerlandais n'est pas satisfait du texte proposé pour cet article. Il estime, en particulier, que la réserve introduite par l'expression finale « acceptée par eux » pourrait vider cette obligation de tout contenu pratique. Cette obligation serait renforcée si ladite expression était remplacée par « à leur disposition » ou si elle était carrément supprimée.

Article 32

33. Le Gouvernement néerlandais constate que l'article 32 est d'une portée très limitée. Il n'interdit que la discrimination touchant l'accès aux procédures juridictionnelles et administratives, sans stipuler que cet accès doit être possible. Le Gouvernement néerlandais estime souhaitable que l'article 32 soit amendé, de manière à s'assurer qu'il existe bien des procédures juridictionnelles nationales permettant l'accès aux procédures et, éventuellement, aux droits à indemnisation. Cela permettrait par ailleurs de mieux harmoniser le projet d'articles avec la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo).

Questions particulières

Obligation de coopérer et règles institutionnelles

34. Les stipulations du projet d'articles concernant les obligations de coopérer sont en grande partie satisfaisantes. Certaines observations sur l'article 16 figurent *supra* aux paragraphes 18 et 19.

35. Le Gouvernement néerlandais note que les articles 11 à 19, relatifs aux droits et obligations de procédure applicables lorsque les États prévoient d'entreprendre des activités qui pourraient affecter d'autres États, correspondent jusqu'à un certain point aux obligations posées par la Convention d'Espoo. Sur certains points, ces obligations ne concordent pas totalement. On trouvera quelques remarques sur ce point *infra* aux paragraphes 43 à 45, relatifs au lien avec la pratique des États.

36. Comme indiqué à propos de l'article 26 (*supra* par. 28), le Gouvernement néerlandais regrette que le projet d'articles ne comporte que très peu de dispositions concernant les règles institutionnelles et pense qu'il faudrait le modifier à cet égard. On peut également se référer à la Convention d'Helsinki, dans laquelle est expressément prévue la « création d'organes communs » chargés de certaines responsabilités.

Les expressions « utilisation équitable » et « pollution »

37. Outre les observations figurant *supra*, le Gouvernement néerlandais trouve satisfaisantes les dispositions

relatives à l'utilisation équitable (art. 5 et 6) et à la pollution (en particulier à l'article 21). Il souhaite néanmoins faire quelques observations sur les relations entre ces dispositions.

38. Les règles envisagées par la CDI accordent priorité à l'article 21 sur le principe de l'utilisation équitable. Le paragraphe 2 de l'article 21 ne prévoit pas d'exception pour un dommage appréciable causé par des activités menées en conformité avec ce principe. Le Gouvernement néerlandais approuve cette interprétation. L'importance actuellement accordée dans de nombreux contextes internationaux à la prévention de la pollution des eaux transfrontières semble difficilement conciliable avec une réglementation qui considère une telle pollution, même si elle a produit un dommage appréciable, comme licite au vu des intérêts en cause dans l'activité qui l'a provoquée. Même les conventions les plus récentes n'offrent aucun point de contact. Bien que l'utilisation équitable soit réglemantée dans la Convention d'Helsinki, celle-ci ne semble pas la subordonner à l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable.

39. Toutefois, le Gouvernement néerlandais considère comme moins satisfaisant le lien établi entre les dispositions relatives à l'utilisation équitable et l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables, stipulée à l'article 7. Là encore, la CDI semble donner priorité à l'article 7; cela ressort, d'une part, de la formulation sans réserve de l'article et, d'autre part, du commentaire y afférent, selon lequel l'utilisation d'un cours d'eau n'est pas équitable à première vue si elle cause des dommages appréciables à un autre État. Cette solution présente l'avantage d'une certaine objectivité. L'article 7 est formulé en des termes beaucoup moins souples que l'article 5. Si un dommage appréciable est causé, l'examen des intérêts dans le cadre des dispositions de l'article 5 perd toute pertinence. Il faut néanmoins signaler les conséquences possibles de cette règle.

40. Vu que les utilisations existantes d'un cours d'eau sont protégées contre le dommage appréciable que pourraient produire de nouvelles utilisations, le projet d'articles semble donner priorité aux utilisations existantes sur les utilisations nouvelles. En partie à cause de cela, les États d'aval jouiraient d'une position plus forte que celle qui leur serait conférée par l'application du principe de l'utilisation équitable. De plus, s'il est admis que la définition de l'illicéité, au regard de l'article 7, peut contredire le résultat produit par l'application de l'article 5, la réglementation proposée risque d'avoir un effet fâcheux, en ce que le projet d'articles stipule un résultat « inéquitable ». Enfin, l'interprétation retenue s'écarte de ce qui est largement considéré comme la doctrine du droit coutumier, telle qu'elle a été formulée dans les Règles d'Helsinki⁸, doctrine qui donne priorité au principe d'utilisation équitable. Vu ces considérations, le Gouvernement néerlandais souhaite que l'on revoie les relations entre l'article 5 et l'article 7 en vue d'autoriser

⁸ Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux, adoptées par l'Association de droit international en 1966; voir ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 484 et suiv.; reproduit en partie dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 396, doc. A/CN.4/274, par. 405.

un dommage appréciable si cela est conciliable avec le principe de l'utilisation équitable.

Évaluation de l'impact sur l'environnement

41. Le Gouvernement néerlandais relève que le projet ne contient aucune disposition expresse concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Plusieurs dispositions sont néanmoins pertinentes, notamment celles relatives à la notification et à la consultation (voir *supra* par. 35), qui servent à établir les effets transfrontières des mesures projetées. Ces dispositions peuvent être considérées comme des éléments de procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

42. L'absence de dispositions spécifiques sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement constitue une lacune. L'addition d'une clause générale recommandant que soient effectuées des évaluations de l'impact sur l'environnement est souhaitable.

Pratique des États

43. Le Gouvernement néerlandais observe que plusieurs des projets d'articles se rapportent à des questions déjà traitées dans le cadre des obligations découlant des conventions existantes. Il a déjà mentionné les différences relevées entre les dispositions du projet d'articles et celles, en particulier, de la Convention d'Espoo et de la Convention d'Helsinki, plusieurs de ces différences pouvant être perçues comme des améliorations.

44. Cela vaut, par exemple, pour l'article 12, qui oblige les États à donner notification dans les cas où leurs activités pourraient avoir des effets négatifs appréciables pour d'autres États. Ce critère s'écarte de celui du « dommage appréciable » qui, dans le cadre de l'article 7 et du paragraphe 2 de l'article 21, est le facteur décisif pour établir le caractère licite des activités. Harmoniser ces critères aurait pour conséquence fâcheuse d'obliger un État à donner notification de son projet de commettre un acte illicite. L'article 12 est donc plus satisfaisant que les dispositions correspondantes de la Convention d'Espoo, qui établissent un lien entre l'obligation d'éviter « l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir » et l'obligation faite aux États de donner notification de toute activité qui risque de produire un « impact transfrontière préjudiciable important ».

45. Sur certains points, les dispositions du projet d'articles sont moins favorables que celles des conventions existantes. Tel est le cas de l'article 32, qui offre au public une moindre protection que la Convention d'Espoo, et de l'article 26 qui, faute de comporter une clause sur la coopération institutionnalisée, soutient mal la comparaison avec la Convention d'Helsinki. Rien n'est dit non plus du principe de précaution, consacré par cette dernière Convention, ni de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, dont il est question dans les deux conventions susmentionnées.

Pays nordiques

[Original : anglais]
[18 décembre 1992]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les pays nordiques portent un intérêt spécial au projet d'articles non seulement parce qu'ils sont à l'origine de la résolution 2669 (XXV) par laquelle l'Assemblée générale a recommandé à la CDI d'aborder l'étude de l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, mais aussi en raison de l'importance des problèmes juridiques que soulève l'utilisation de ces cours d'eau et de la nécessité de coordonner les travaux réalisés dans ce domaine par de nombreux organismes internationaux. Le projet d'articles adopté par la CDI peut maintenant être considéré comme un pas décisif sur la voie de la codification définitive du droit des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

2. De l'avis des cinq pays nordiques, l'approche de l'accord-cadre adoptée par la CDI lorsqu'elle a rédigé le projet d'articles offre une bonne base pour la suite des négociations. Elle laisse aux États intéressés le soin de déterminer par voie d'accord entre eux, comme cela est couramment pratiqué, les règles spécifiques à appliquer aux différents cours d'eau. Cette approche, toutefois, ne doit pas conduire à un instrument qui ne constituerait qu'une recommandation.

3. À titre d'observation générale, les pays nordiques souhaiteraient appeler l'attention sur les deux conventions qui ont été conclues récemment sous les auspices de la CEE, à savoir la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki) et la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo). Ces deux conventions, ainsi que le projet d'articles sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, ont un champ d'application en partie semblable et traitent de problèmes juridiques analogues, mais les solutions ne correspondent pas nécessairement toujours. Afin d'éviter l'éventualité d'un conflit entre les règles applicables, il conviendrait de s'attacher à harmoniser le projet d'articles aux conventions susmentionnées dans toute la mesure possible.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 2

4. De l'avis des pays nordiques, l'expression « cours d'eau international » n'est pas tout à fait claire et est ambiguë. Certes, l'emploi d'autres termes déjà rejetés par la Commission, comme « bassin de drainage », susciterait aussi des difficultés. Il importe évidemment au plus haut point que le concept utilisé à l'article premier, quel qu'il soit, reçoive une définition adéquate à l'article 2. Il semble, néanmoins, que la CDI pourrait encore envisager de remplacer l'expression « cours d'eau international » par l'expression « eaux transfrontières » qui est employée

dans un contexte très semblable dans la Convention d'Helsinki.

5. L'une des principales questions que soulève l'adoption de l'expression « cours d'eau » est de savoir si les règles qui régissent les eaux de surface s'appliqueraient aussi aux eaux souterraines et, plus spécifiquement, à ce qu'il est convenu d'appeler les eaux souterraines « captives ». Il existe, dans de nombreuses régions du monde, de vastes et importantes ressources en eaux souterraines captives que coupent les frontières entre États et qui n'ont aucune relation physique avec des systèmes d'eaux de surface. Il se peut néanmoins que de telles ressources en eaux souterraines captives réagissent tout comme les autres unités hydrologiques.

6. Bien que l'actuelle définition de l'expression « cours d'eau » semble exclure les eaux souterraines captives, il ne faut pas en déduire que les nappes aquifères n'ayant aucune relation physique avec les zones de surface doivent être laissées en marge de toute réglementation juridique. Il pourrait y avoir lieu de se pencher une fois de plus sur la question des eaux souterraines captives afin de préciser l'essence de ce concept et de préparer un projet de règle concernant son application.

Articles 5 et 7

7. Depuis les premiers stades des travaux de la CDI, la question de la relation entre, d'une part, une utilisation et une participation équitables et raisonnables (art. 5) et, d'autre part, l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable (art. 7) s'est avérée problématique. Le principe de l'utilisation équitable ne devrait probablement pas être subordonné à l'interdiction de causer un dommage appréciable car il a été initialement introduit pour nuancer cette interdiction. Les pays nordiques sont d'avis que, s'agissant des utilisations qui ne sont pas à l'origine de pollution, l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable devrait plutôt être sujette au principe de l'utilisation équitable. Mais il s'ensuivrait alors que les mesures visant à prévenir, à réduire et à combattre la pollution seraient aussi soumises à des garanties plus explicites en vertu de l'article 7.

8. Il convient de mentionner aussi qu'un mécanisme de procédure déterminée fait toujours défaut, s'agissant d'appliquer dans des situations concrètes le principe de l'utilisation équitable. Ce principe n'établit pas de normes a priori qui soient universellement acceptables en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux.

Troisième et quatrième parties

9. Enfin, il serait bon d'étudier plus avant la relation entre la troisième partie (Mesures projetées) et la quatrième partie (Protection et préservation). Cela est important car la mise en œuvre des mesures projetées conformément à la troisième partie pourra bien souvent rendre probable la pollution d'un cours d'eau international, qui fait l'objet de l'article 21.

Pologne

*[Original : anglais]
[29 mars 1993]*

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'articles consacré au droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation est par trop abstrait. C'est pourquoi il représente le type même de l'« accord-cadre » qui envisage clairement la conclusion d'accords détaillés entre les États de chaque cours d'eau. La valeur pratique des dispositions susmentionnées a nettement diminué pour la Pologne et pour l'Europe à la suite des changements qui se sont produits dans cette partie du monde depuis 1989. La situation nouvelle créée en Europe par suite des initiatives de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, a permis la conclusion, sous les auspices de la CEE et de l'ONU, de trois conventions d'une importance vitale, qui développent en fait la matière du projet d'articles en question : la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo); la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels; et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki). La Convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique de moindre portée prévoit une coopération plus étroite.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Articles 1 à 4

2. La première partie (Introduction) du projet d'articles comporte quatre articles. L'article premier décrit la matière du projet, qui recouvre toutes les utilisations autres que la navigation, à moins que la navigation n'influence les autres utilisations de l'eau, ce qui est souvent le cas des fleuves de taille petite ou moyenne utilisés pour le transport (l'Oder, par exemple). La disposition la plus importante, mais aussi la plus controversée de cette première partie, est l'article 2 qui définit les expressions « cours d'eau international » et « cours d'eau ». L'expression « cours d'eau » s'entend d'un système d'eaux de surface et souterraines constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire et aboutissant à un point d'arrivée commun. Cette interprétation du terme « cours d'eau » dans un contexte international signifie que les bassins de la Vistule (en tant que fleuve national) et de l'Oder constituent des cours d'eau internationaux. Outre les eaux qui constituent la matière principale du projet, il existe un type particulier d'eaux souterraines — celles qui ne sont pas liées aux eaux de surface. La démarche suivie par la CDI paraît discutable pour deux raisons au moins : a) l'importance des eaux souterraines proches des frontières ne cesse de croître; et b) l'identité ou la similarité des principes et des procédures applicables à ce type d'eaux souterraines et des principes retenus s'agissant des eaux qui sont l'objet des dispositions du projet d'articles. À en juger par le fait que la question du règlement des différends n'a pas encore été résolue, s'agissant des eaux souterraines, et par la lenteur des travaux de la CDI (il a été suggéré dans le

commentaire que la CDI étudie cette question séparément¹), la solution adoptée n'est pas très satisfaisante.

Articles 5 à 10

3. Les dispositions énoncées dans la deuxième partie (Principes généraux) constituent le fondement de l'ensemble du projet. Les éléments clefs en sont les articles 5 et 7. L'article 5 dispose que « les États du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable ». Une telle politique devrait s'accompagner d'une bonne disposition à l'égard des propositions de coopération faites par les autres États du cours d'eau. L'article 6 tente d'explicitier le principe de l'utilisation équitable et raisonnable. En fait, il offre une liste non exhaustive de facteurs et de circonstances à envisager en évaluant tel comportement et en appréciant les intérêts des États du cours d'eau. Ces deux articles reflètent fidèlement le caractère pratique du traité qui commence à se manifester, ainsi que les thèses relativement bien établies de la doctrine.

4. Les difficultés commencent avec l'article 7, qui impose aux États du cours d'eau l'obligation d'utiliser le cours d'eau international de manière à ne pas causer de dommages appréciables aux territoires des autres États du cours d'eau. Selon la majeure partie de la doctrine, l'acceptation du seuil des « dommages appréciables » marque un recul dans le développement du droit international et un divorce par rapport à un principe célèbre exprimé dans la maxime latine *sic utere tuo ut alienum non laedas*. Il s'agit là d'une question compliquée car, dans la pratique, les pays tolèrent le « dommage appréciable » (par opposition au dommage substantiel) en tant que conséquence inévitable du voisinage, mais consacrer cette pratique dans un document de la portée du projet à l'examen irait au-delà de la simple tolérance passive du dommage causé par un voisin. Qui plus est, l'absence de critères objectifs permettant de déterminer le « dommage appréciable » semble offrir de nouvelles possibilités « licites » de méconnaître les intérêts des autres pays. Il semble également qu'une évaluation de ce type entame la valeur préventive du principe de l'utilisation équitable et raisonnable. La Pologne qui, dans la plupart des cas, se trouve dans la situation d'un pays situé en aval d'un cours d'eau, et donc plus exposé à une forte pollution, a intérêt à plaider en faveur de l'abaissement du seuil du « dommage appréciable ». Exiger un comportement impliquant un dommage nul est peu réaliste. Il faut donc trouver le juste milieu. Sans avoir de solution toute prête à offrir, la Pologne estime que, en recherchant le juste milieu, il ne faudrait pas oublier que l'article 7 représente une soupape de sécurité pour l'article 5 en cas d'échec des négociations.

Articles 11 à 19

5. La troisième partie (Mesures projetées) a trait à la procédure et, de ce fait, suscite moins de doutes. Dans le cas de la Pologne et de ses voisins, on résoudrait mieux ces questions en ayant recours aux dispositions de la Convention d'Espoo [la Convention n'est pas entrée en

vigueur, le nombre minimum de ratifications requis à cette fin (16) n'ayant pas encore été recueilli; la Pologne ne l'a jusqu'ici pas ratifiée, bien qu'elle soit dans son intérêt : il s'agit là d'un instrument de base pour la création d'une sécurité écologique dans les régions frontalières]. Les dispositions de la troisième partie pourraient être complétées, en y prévoyant la participation du public aux consultations concernant les mesures projetées qui influent sur ses intérêts. Il ne semble pas que cette question puisse être réglée par l'article 32 (Non-discrimination). La participation du public dont l'institution se répand dans la pratique conventionnelle témoigne de la démocratisation du droit international. Une telle initiative menée dans le cadre de l'ONU devrait recueillir l'adhésion de la majorité des pays.

6. L'article 18, consacré aux procédures en cas d'absence de notification, devrait être complété en son paragraphe 2 : le délai de réponse doit être précisé (par exemple, un mois); à défaut, il se créerait un déséquilibre pour le pays qui procède aux investissements sans consultation préalable, parce que cela pourrait retarder indûment la réponse et les consultations.

Articles 20 à 25

7. Les quatrième (Protection et préservation de l'environnement) et cinquième parties (Conditions dommageables et cas d'urgence) n'inspirent aucune objection. Dans l'intérêt de la Pologne, ces questions seront réglées par les conventions susmentionnées (il convient de remarquer ici que la Pologne n'a pas ratifié non plus la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels).

Articles 26 à 32

8. La sixième partie (Dispositions diverses), qui a été ajoutée in extremis, se singularise par le fait qu'elle ne repose ni sur une idée centrale ni sur une logique intrinsèque, ce qui ne signifie toutefois pas que les dispositions qu'elle contient soient sans valeur. L'article 27, qui a trait à la coopération des États du cours d'eau dans le domaine de la régularisation du débit, notamment en ce qui concerne la construction et l'entretien d'ouvrages ainsi que la répartition des coûts, présente le plus d'intérêt. Dans la pratique, on peut se demander, s'agissant du paragraphe 2, si le pays qui ne participe pas à l'investissement nécessaire à la réalisation d'ouvrages sur le cours d'eau mais qui en bénéficie serait tenu de prendre à sa charge une partie du coût de cet investissement. On ne peut répondre à cette question que par la négative, à moins que les pays intéressés n'aient conclu entre eux un accord préalable sur le partage des coûts. Le paragraphe 2 devrait être reformulé de manière à y indiquer qu'un tel accord serait utilisé comme base pour les calculs.

9. L'article 32 (Non-discrimination) est l'une des dispositions les plus importantes du projet d'articles. Il garantit aux personnes physiques et morales étrangères l'accès aux procédures juridictionnelles et autres au titre d'actions en réparation ou en prévention de dommages. L'adoption d'une telle disposition serait un grand pas dans la pratique internationale. D'une certaine manière, elle substitue une responsabilité civile à la responsabilité

¹ *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 73, paragraphe 5 *in fine* du commentaire de l'article 2.

internationale de l'État et constitue une espèce de responsabilité objective. Toutefois, le titre de l'article est sujet à caution. La notion de « non-discrimination » dans la pratique internationale a un sens beaucoup plus large; d'ailleurs, elle est liée à une norme matérielle. La teneur de l'article appelle un titre tel que « Accès à des procédures juridictionnelles et autres ».

10. Le projet d'articles ne consacre même pas des dispositions générales au transfert des eaux d'un bassin à l'autre. Les principes généraux qui y sont énoncés ne suffisent pas à eux seuls comme base.

11. En résumé, il convient de constater que les dispositions du projet d'articles auront surtout une valeur pratique dans les régions du monde où il n'existe presque pas de réglementation conventionnelle dans ce domaine. Or il s'agit des régions où l'on rencontre le plus de conflits, où des pénuries d'eau sévissent depuis de longues années. C'est principalement le cas du Moyen-Orient (République islamique d'Iran, Iraq, Syrie, Turquie), mais aussi de l'Asie (Bangladesh, Inde) et de l'Afrique (Égypte, Éthiopie, Soudan). L'adoption de cet instrument et sa mise en œuvre dans les régions susmentionnées permettraient d'améliorer la situation dans le monde et de réduire le nombre de conflits armés.

12. Dans l'ensemble, le projet d'articles mérite l'appui de la Pologne. Il reflète assez fidèlement l'état du droit international au développement dans lequel la Pologne participe activement. Les dispositions de la future convention offrent une bonne base de départ pour la négociation d'instruments internationaux plus détaillés lors de la formulation de nouveaux traités de coopération concernant les eaux qui forment des frontières avec de nouveaux États voisins.

République arabe syrienne

[Original : anglais]
[10 avril 1992]

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 7

1. Ajouter un nouveau paragraphe ainsi conçu :

« Lorsqu'ils utilisent un cours d'eau international, les États du cours d'eau s'engagent à s'abstenir en toutes circonstances de couper l'écoulement des eaux ou de le réduire en dessous du niveau sanitaire nécessaire dans le lit du cours d'eau. »

Article 8

2. Ajouter un nouveau paragraphe ainsi conçu :

« La coopération, dans ce contexte, signifie, notamment, que les États du cours d'eau doivent déterminer d'un commun accord la part raisonnable et équitable qui leur revient des utilisations des eaux, conformément aux ressources hydrauliques du cours d'eau international. »

Article 9

3. Reformuler comme suit le paragraphe 1 :

« 1. En application de l'article 8, les États du cours d'eau échangent régulièrement, par l'entremise

de commissions mixtes, les données et les informations normalement disponibles sur l'État du cours d'eau, en particulier celles d'ordre hydrologique, météorologique, hydrogéologique et écologique et celles concernant la gestion des réservoirs, ainsi que les prévisions s'y rapportant; et ce aussi bien avant qu'après être parvenus à un (des) accord (s) final (aux) sur les utilisations des eaux du cours d'eau international. »

4. Le Gouvernement de la République arabe syrienne attache une grande importance à ce que la Commission du droit international reflète ces commentaires et observations dans le projet d'articles lorsqu'elle reprendra l'examen du projet en vue de son adoption finale.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

[Original : anglais]
[15 janvier 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le Gouvernement du Royaume-Uni félicite la Commission du droit international de son projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Le Royaume-Uni, bien qu'il ne soit pas un pays riverain d'un important cours d'eau international, attache néanmoins de l'importance au projet d'articles, dans la mesure où il représente une contribution précieuse à la protection internationale de l'environnement. C'est essentiellement de cette idée que sont inspirés les commentaires suivants.

2. Il convient de replacer les travaux réalisés par la Commission dans le contexte de l'évolution récente du droit international de l'environnement, telle qu'elle s'est reflétée notamment dans la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (« Convention d'Espoo »), la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (« Convention d'Helsinki ») et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (« Conférence de Rio »). Cette conférence a débouché sur l'adoption d'un ambitieux programme de protection de l'environnement s'étendant jusqu'au XXI^e siècle, le programme « Action 21¹ », qui consacre un chapitre spécial (chap. 18) aux ressources en eau douce. Le droit reconnaît ainsi qu'une mise en valeur rationnelle des ressources hydrologiques est essentielle aussi bien pour la satisfaction des besoins essentiels que pour la sauvegarde des écosystèmes.

3. Le projet d'articles constitue une bonne base pour l'édification d'un système juridique tenant compte de la dimension internationale de la mise en valeur des cours d'eau. Cependant, si l'on veut que le projet d'articles, dès qu'il aura été modifié et affiné à la lumière des présentes observations et des autres commentaires qui auront été faits ainsi qu'à la suite de la discussion, consti-

¹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 [A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I, Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III et Vol. III/Corr.1)] (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : Résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexe II.

tue un fondement solide pour l'action future, il importe qu'il reflète avec exactitude l'état actuel du droit international de l'environnement. Il faut tenir compte pleinement de la Convention d'Helsinki et de la Convention d'Espoo ainsi que la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Déclaration de Rio)², et en particulier de l'accent qu'elles mettent sur la nécessité de prévenir tout impact ou effet néfaste significatif sur l'environnement. La communauté internationale attache de l'importance à l'œuvre réalisée par la Commission à ce sujet, ainsi qu'à propos des autres questions intéressant l'environnement. L'alinéa e du paragraphe 39.1 du programme « Action 21 » souligne notamment

La nécessité de prendre en compte, dans le cadre des futurs projets de développement progressif et de codification du droit international concernant le développement durable, les travaux que mène actuellement la Commission du droit international.

4. Le Royaume-Uni a déjà exprimé précédemment les réserves que lui inspire la forme que revêtira finalement l'instrument contenant le texte élaboré par la Commission. Le Royaume-Uni persiste à penser que le mieux serait de refléter les travaux accomplis par la Commission à ce sujet dans une série de règles types, de recommandations ou de directives qui seraient appliquées et modifiées selon les circonstances. Ces règles, recommandations ou directives constitueraient des indications faisant autorité quant aux règles juridiques à appliquer, mais ménageraient cependant la souplesse nécessaire pour tenir compte de la large diversité qui caractérise les divers systèmes de cours d'eau internationaux. Leur caractère serait essentiellement résiduel et les États seraient libres de conclure des accords concernant des cours d'eau spécifiques. Le projet d'articles aurait davantage de chance d'être généralement accepté s'il se présentait sous cette forme. Si, toutefois, la Commission continuait d'accorder la préférence à une convention, le Royaume-Uni lui suggérerait d'envisager de modifier les articles de façon à présenter l'instrument sous forme d'une convention-cadre dont les États pourraient s'inspirer afin de conclure des accords bilatéraux adaptés aux circonstances du cours d'eau considéré.

5. Reste également la question du chevauchement entre le sujet à l'examen et ceux de la responsabilité des États et de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Bien que le Royaume-Uni ne veuille absolument pas dire qu'il faille retarder l'achèvement des travaux de la Commission au sujet des cours d'eau internationaux, il importe au plus haut point d'éviter des contradictions entre les résultats de l'examen de tous ces sujets par la CDI. En particulier, la norme de gravité du dommage fixée à l'article 7 devrait cadrer avec les travaux accomplis par la Commission sur les autres sujets ainsi qu'avec les principes du droit international qui sont aujourd'hui généralement acceptés. Par exemple, le projet d'articles sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, tel qu'il est actuellement rédigé³, correspond, pour l'essentiel, aux dispositions de la Convention d'Helsinki et de la Convention d'Espoo. L'on reviendra

sur cette question lors de l'examen détaillé du projet d'articles.

6. Compte tenu de ces remarques liminaires, le Royaume-Uni a un certain nombre d'observations détaillées à formuler au sujet du projet d'articles.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 2

7. Le Royaume-Uni appuie l'application du projet d'articles aux « systèmes de cours d'eau internationaux » définis comme englobant les eaux souterraines. Cette approche est conforme aux réalités scientifiques et géographiques. Dans de nombreuses régions du monde, les eaux souterraines constituent la principale source d'eau douce dont dépendent toutes les formes de vie. La définition de la Commission est conforme à l'approche adoptée dans le programme « Action 21 », où l'environnement de l'eau douce est considéré comme un élément du cycle hydrologique englobant aussi bien les eaux de surface que les eaux souterraines (par. 18.1 et 18.3). Elle est conforme aussi à la définition des « eaux transfrontières » figurant au paragraphe 1 de l'article premier de la Convention d'Helsinki.

8. Tout en se félicitant de ce que le projet d'articles englobe les eaux souterraines, le Royaume-Uni considère que le champ d'application potentiel du projet d'articles est trop vaste. Tel qu'il est actuellement rédigé, il impose aux États des obligations qui seraient très difficiles à définir et qui risquent fort d'être inacceptables pour eux si le projet d'articles est présenté sous une forme juridique contraignante. Pour que le projet d'articles puisse être appliqué, les États doivent pouvoir définir l'étendue de leurs obligations en fonction de la présence physique de cours d'eau internationaux sur leur territoire. Une telle identification est difficile et onéreuse dans le cas des eaux souterraines. L'un des sept programmes d'action envisagés dans le programme « Action 21 » (par. 18.27, a, iv) concerne le problème de l'évaluation des ressources hydrauliques, y compris l'identification des sources potentielles d'eau douce. Ce programme encourage tous les États, selon leurs capacités et les ressources dont ils disposent, à

coopérer à l'évaluation des ressources en eaux transfrontières, sous réserve de l'accord préalable de chaque État riverain concerné.

En outre, des programmes de recherche-développement doivent être établis ou renforcés aux échelons national, sous-régional, régional et international pour faciliter les activités d'évaluation des ressources en eau. Ce type de difficultés pourrait être surmonté au moyen de règles types, de recommandations ou de directives, lesquelles permettraient aux États de conclure des accords spécifiques concernant les cours d'eau qu'ils auraient identifiés plutôt que d'assumer des obligations générales dont l'étendue risquerait d'être difficile à déterminer.

Article 3

9. Le Royaume-Uni engage instamment la Commission à reconsidérer le libellé du paragraphe 1, qui reflète les incertitudes entourant actuellement la forme que revêtira en définitive le projet d'articles. D'une part, les dispositions du projet sont censées être d'application gé-

² Ibid., annexe I.

³ Pour le texte, voir *Annuaire... 1990*, vol. II (2^e partie), notes 341 à 345, 347, 349, 352 à 354 et 359.

nérale, comme stipulé à l'article premier, mais, aux termes du paragraphe 1 de l'article 3, elles doivent pouvoir être modifiées en fonction des circonstances propres à chaque cas d'espèce. Si la souplesse est un élément souhaitable qu'il convient de conserver, il faut aussi définir clairement la portée du projet d'articles et la refléter dans le texte.

10. Dans le texte anglais, le paragraphe 2 comprend l'expression *adversely affect, to an appreciable extent*. Le Royaume-Uni a exprimé à de nombreuses occasions les réserves que lui inspire l'emploi du mot « appréciable ». Le Royaume-Uni persiste à penser que le mot « sensible » traduit mieux le sens du projet d'articles, particulièrement lorsqu'il est utilisé pour modifier le mot « dommage ». L'expression « dommage appréciable » est au cœur de plusieurs dispositions clefs du projet d'articles, et surtout de l'article 7, mais sa signification est loin d'être claire. Il est dit au paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article 7 que le mot « appréciable » traduit un critère factuel selon lequel le dommage doit pouvoir être établi par des constatations objectives : il ne s'agit pas d'un dommage « insignifiant » ou « à peine décelable », et le dommage ne doit pas nécessairement être « grave »⁴. Le Royaume-Uni est d'accord avec la signification qui est attribuée au mot « appréciable » dans le commentaire, mais il ne pense pas que cet adjectif reflète comme il convient le sens que l'on a entendu donner. Le mot employé doit dénoter un dommage qui est significatif et qui n'a pas seulement un effet transitoire ou limité. Ce mot doit refléter ce sens dans le texte, sans que l'on ait besoin, pour l'éclaircir, de se référer au commentaire. (Cette observation s'applique également à toutes les dispositions où apparaît le mot « appréciable », à savoir au paragraphe 2 de l'article 4 du texte anglais, dans les articles 7 et 12, au paragraphe 1 de l'article 18, au paragraphe 2 de l'article 21, dans l'article 22 et au paragraphe 2 de l'article 28.)

11. Le mot « appréciable » ne reflète pas non plus le seuil de responsabilité qui a été adopté dans les derniers traités conclus en matière d'environnement, en particulier dans la Convention sur la diversité biologique. Les articles 7 et 14 de cette convention, qui a été signée par virtuellement tous les États qui ont participé à la Conférence de Rio, emploient, respectivement, les expressions « influence défavorable sensible » et « nuire sensiblement ». Les principes 17 et 19 de la Déclaration de Rio emploient, respectivement, les expressions « effets nocifs importants » et « effets transfrontières sérieusement nocifs ». Le paragraphe 2 de l'article premier de la Convention d'Helsinki parle d'« effet préjudiciable important », tandis que, au paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention d'Espoo, on trouve l'expression « impact transfrontière important ».

Articles 5 et 7

12. Il est clair que, si l'on a qualifié le mot « dommage », c'est pour que le projet d'articles n'entrave pas inutilement l'utilisation des cours d'eau internationaux. Cet équilibre entre l'utilisation et la protection de l'environnement est précisément ce sur quoi a porté la

Conférence de Rio. Il y a lieu de féliciter la Commission de l'approche qu'elle a appliquée à son étude du sujet et d'avoir fermement ancré l'utilisation des cours d'eau au concept de développement durable. Les États riverains peuvent utiliser un cours d'eau international de façon équitable et raisonnable, mais cette obligation d'utilisation équitable, qui ressort de l'article 5, est subordonnée à l'obligation de ne pas causer de préjudice « appréciable », comme stipulé à l'article 7.

13. En principe, le Royaume-Uni appuie la subordination de l'obligation d'utilisation équitable à l'obligation de ne pas causer de dommage « appréciable », mais estime que l'équilibre entre la protection de l'environnement et l'utilisation serait plus clair si le mot « dommage » était qualifié par le mot « sensible ». (Voir *supra* les observations relatives à l'article 3.) Cela serait conforme au programme « Action 21 », qui attache une importance égale à la satisfaction des besoins essentiels et à la sauvegarde des écosystèmes dans le domaine de la mise en valeur et de la gestion intégrées des ressources hydrauliques (par. 18.6 à 18.12).

Article 8

14. L'article 8 énonce une obligation de coopérer, obligation qui est reconnue dans nombre de traités concernant l'environnement et d'autres domaines. La Convention sur la diversité biologique énonce à l'article 5 une obligation de coopérer en ce qui concerne les questions non soumises à la juridiction nationale et d'autres questions d'intérêt commun. Tout en se félicitant de l'inclusion dans le projet d'une obligation générale de coopérer, le Royaume-Uni continue d'éprouver certains doutes quant au fonctionnement concret de l'article 8. En particulier, il se demande si les notions d'« utilisation optimale » et de « protection adéquate » sont mesurables d'une façon qui permettrait aux États de s'acquitter de l'obligation énoncée à l'article 8 et d'identifier la mesure dans laquelle la norme requise resterait à atteindre. La Commission voudra peut-être envisager à nouveau la possibilité d'énoncer en détail les objectifs de la coopération, ce qui donnerait davantage de corps à la substance de l'obligation de coopérer.

Article 9

15. L'obligation d'échanger des données et des informations est elle aussi une obligation énoncée dans de très nombreux instruments internationaux existants et elle donne une expression concrète à l'un des aspects de l'obligation de coopérer visé à l'article 8. Il importe de veiller à ce que l'obligation d'échanger « les données et les informations normalement disponibles », énoncée au paragraphe 1, ne devienne pas excessivement onéreuse pour les États intéressés. En conséquence, le Royaume-Uni se félicite de l'emploi de l'adverbe « normalement ». Ce qui est « normal » variera d'un cas à l'autre, selon toute une série de facteurs allant des capacités technologiques aux lois nationales touchant la protection des données. Néanmoins, il serait utile de préciser la disposition en donnant une liste (non exhaustive) de ce qu'il faut entendre par « informations normalement disponibles », comme cela a été fait au paragraphe 1 de l'article 13 de la Convention d'Helsinki.

⁴ Pour le commentaire de l'article 7, initialement adopté en tant qu'article 8, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 37 à 43.

Article 10

16. Le Royaume-Uni doute que la référence qui est faite au paragraphe 2 aux « besoins humains essentiels » soit suffisamment spécifique pour compléter utilement les critères déjà spécifiés dans l'article. Si l'intention de ce paragraphe est d'accorder la priorité à la satisfaction de besoins spécifiques vitaux de l'homme, comme l'accès à une eau potable salubre, il serait préférable de remanier l'article de façon à mentionner spécifiquement ces besoins.

Articles 11 à 19

17. Sous réserve des observations spécifiques figurant dans les paragraphes ci-après, le Royaume-Uni appuie les articles 11 à 19, qui établissent un équilibre satisfaisant entre les intérêts de l'État qui projette des mesures et ceux des autres États du cours d'eau que lesdites mesures peuvent affecter. Ces dispositions, particulièrement l'article 12, sont conformes au principe 19 de la Déclaration de Rio.

Article 12

18. Le Royaume-Uni préférerait que cet article parle d'« effets négatifs sensibles » plutôt que d'« effets négatifs appréciables » (voir *supra* les observations relatives à l'article 3). Il importe d'établir une distinction entre l'intensité de l'impact qui déclenche l'obligation de notifier les mesures projetées et la gravité du dommage qui équivaut à une violation de l'obligation énoncée à l'article 7. L'idée qui sous-tend l'article 12 est manifestement de faire en sorte que l'obligation de notifier les mesures projetées prenne naissance à un niveau d'impact plus faible que celui qui est visé à l'article 7. Cette suggestion est conforme aussi à l'article 14 de la Convention d'Helsinki, qui énonce l'obligation d'informer les autres États riverains « de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière ». L'« impact transfrontière » est défini au paragraphe 2 de l'article premier de la Convention comme étant « tout effet préjudiciable important [...] sur l'environnement ».

Articles 20 à 23

19. La protection et la préservation des écosystèmes des cours d'eau internationaux sont un aspect essentiel du projet d'articles. Un autre programme d'action envisagé dans le programme « Action 21 » est consacré à la protection des ressources hydrauliques, de la qualité des eaux et des écosystèmes aquatiques (par. 18.35 à 18.39). Pour l'essentiel, le projet d'articles est conforme à l'un des objectifs visés par ce programme d'action, qui est de « mettre en route des programmes de protection, de conservation et d'utilisation rationnelles et durables de ces ressources » (par. 18.39, *a*). Le Royaume-Uni appuie l'approche adoptée dans cette partie du projet d'articles, qui établit une distinction entre la pollution et la protection de l'environnement. Le programme « Action 21 » comprend un programme d'action tendant à protéger le milieu marin (par. 17.18 à 17.35). Les dispositions de la quatrième partie sont utiles aussi en ce sens qu'elles constituent une contribution positive à la réalisation des objectifs énoncés dans ce chapitre.

Article 21

20. Le Royaume-Uni appuie le paragraphe 1 de l'article 21, qui contient une définition factuelle de l'expression « pollution d'un cours d'eau international ». L'élément qui déclenche l'obligation des États de prévenir, de réduire et de combattre la pollution d'un cours d'eau international est spécifié au paragraphe 2, qui parle de « dommage appréciable ». Le Royaume-Uni regrette que le mot « harmoniser » ait été employé dans la dernière phrase de ce paragraphe, dans la mesure où il donne l'impression qu'il faut rendre semblables les politiques nationales, alors que l'obligation visée par cet article, qui est d'éviter des contradictions entre les politiques suivies, ne va pas aussi loin.

21. En conséquence, le Royaume-Uni préférerait que la dernière phrase du paragraphe 2 soit remplacée par le texte suivant :

« Les États du cours d'eau prennent des mesures pour coordonner leurs politiques à cet égard. »

Article 22

22. Dans un souci de cohérence de rédaction, le Royaume-Uni suggère d'ajouter à la fin de l'article le membre de phrase « ou pour leur environnement ». En effet, il semblerait que les raisons qui ont conduit à inclure ces mots à l'article 21 valent tout autant dans le cas de l'article 22.

Article 23

23. Le Royaume-Uni se félicite de cet article, qui est conforme aux dispositions de l'article 192 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Il reconnaît que des dommages peuvent être causés à l'environnement marin, y compris aux estuaires, sans qu'il soit porté atteinte à l'obligation de ne pas causer de dommage « appréciable » (ou, comme le Royaume-Uni le préférerait, « sensible ») aux autres États du cours d'eau, cette dernière obligation faisant l'objet de l'article 22. L'importance de l'article 23 est soulignée par le fait que 70 % de la pollution des mers est due à des sources telluriques.

Article 26

24. Le Royaume-Uni appuie cet article, qui complète le premier programme d'action envisagé dans le programme « Action 21 », qui concerne la mise en valeur et la gestion intégrées des ressources hydrauliques (par. 18.6 et suiv.). Des mécanismes d'application et de coordination efficaces sont incontestablement nécessaires à un développement durable des ressources hydrauliques. À cet égard, l'alinéa *a* du paragraphe 2 est particulièrement judicieux dans la mesure où il met l'accent sur la mise en valeur durable d'un cours d'eau et l'exécution des plans qui auront pu être adoptés. La Commission pourrait cependant s'inspirer de l'exemple que constitue l'article 9 de la Convention d'Helsinki, qui prévoit la création d'organes mixtes en application des accords bilatéraux ou multilatéraux portant sur les sujets qui font l'objet de la Convention, et qui spécifie certaines des tâches qui pourraient être confiées à de tels organes.

Article 27

25. Le Royaume-Uni n'est toujours pas convaincu de la nécessité de cet article, qui n'est pas autre chose qu'une application à un cas spécifique de l'obligation de coopérer visée à l'article 8.

Article 29

26. Le Royaume-Uni a déjà exprimé ses réserves concernant l'inclusion d'un projet d'article concernant les cours d'eau internationaux et les installations en période de conflit armé. La protection de l'environnement, et plus précisément des cours d'eau et des installations, facilités et autres ouvrages connexes, est déjà prévue par les règles existantes du droit international relatif aux conflits armés. Le Royaume-Uni ne croit donc pas qu'il soit souhaitable d'insérer un article aussi général dans un texte qui, par ailleurs, porte sur un sujet tout à fait différent. Bien entendu, cela n'écarte pas la possibilité que la question soit discutée au sein d'autres instances mieux appropriées. Le Royaume-Uni inviterait la Commission à envisager de remanier cet article de sorte qu'il se lise comme suit :

« Les présents articles sont sans préjudice de l'application aux cours d'eau internationaux des principes et des règles de droit international applicables en période de conflits armés internationaux et internes. »

Article 30

27. On voit difficilement ce que cet article ajoute aux obligations qui incombent aux États en vertu des articles 9 à 19. Les articles précédents ne contiennent aucune mention de « contacts directs » et il y a lieu de présumer que, dans l'accomplissement de bonne foi des obligations qui leur incombent, les États auront recours à des moyens aussi bien directs qu'indirects, selon qu'il conviendra.

Article 32

28. Le Royaume-Uni appuie le principe de non-discrimination énoncé dans cet article, qui facilite l'application dans les systèmes juridiques internes du principe « pollueur-payeur ». Toutefois, comme il appartient à chaque système juridique interne de fixer le niveau de gravité que doit atteindre un dommage pour donner naissance à un motif d'agir, il faudrait éviter le mot « appréciable ». Vu l'objet spécifique de cet article, il n'est pas nécessaire de qualifier le mot « dommage ».

Suède

[Voir *Pays nordiques*]

Tchad

[Original : français]
[10 mars 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le Tchad est un pays entièrement enclavé et sa situation géoclimatique ne lui permet pas d'avoir des

cours d'eau navigables en toute saison. La plupart des cours d'eau sont de type temporaire, excepté le Chari et son affluent, le Logone, qui sont permanents et semi-navigables.

2. Les cours d'eau du Tchad et ceux à usage commun avec les pays voisins, appelés cours d'eau internationaux, ne peuvent être utilisés en grande partie qu'à d'autres fins telles que l'irrigation, l'approvisionnement en eau de la population, l'aménagement des petits barrages, etc. Malheureusement, depuis l'indépendance, les divers troubles dus aux guerres civiles, qui n'ont fait que retarder le développement du pays, n'ont pas permis d'entreprendre des projets d'utilisation rationnelle des cours d'eau.

3. Les mesures de conservation dont il est question dans le projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation doivent attirer beaucoup plus l'attention de l'État puisque le Tchad est un des pays sahéliens où le problème de l'eau se pose avec acuité et où il faut conserver et protéger le peu d'eau qui existe.

4. Le pays n'a pas encore atteint le stade de la pollution par les résidus industriels, mais il faut dès à présent penser à adopter des mesures de protection contre les éventuels polluants. La protection contre les polluants naturels peut également être envisagée. Le Tchad pourrait établir avec son voisin du sud, la République centrafricaine, des relations conventionnelles en vue de régulariser les régimes des cours d'eau et de prévenir les inondations.

5. Il serait souhaitable que l'État prenne en compte les dispositions des articles 3, 4 et 5 pour la conclusion d'accords de cours d'eau internationaux, principalement dans le cadre de la Commission du bassin du Tchad¹; qu'il tienne compte également de la recommandation 51 [du Plan d'action pour l'environnement²] dans la deuxième partie du projet d'articles, consacrée aux principes généraux qui parlent de la création de commissions fluviales internationales pour superviser l'utilisation équitable des cours d'eau internationaux et faire appliquer les accords signés entre les États, étant entendu que ces accords doivent concerner uniquement les cours d'eau s'étendant sur plusieurs États, comme le stipule le premier paragraphe de la recommandation.

6. Il faudrait aussi tenir compte du fait que les cours d'eau sont un don de la nature et que celle-ci ne s'est pas souciée d'équité dans leur répartition entre les États; par conséquent, il ne serait pas logique qu'un État qui dispose d'une grande partie du cours d'eau soit soumis à des utilisations équitables avec les autres qui n'en ont qu'une petite partie (comme cela est prévu dans l'article 5).

7. Le projet d'articles a été bien conçu et pourrait servir de base non seulement à la réglementation des cours d'eau internationaux mais aussi à la collaboration entre les États du cours d'eau.

¹ Instituée par l'article premier de la Convention relative à la mise en valeur du bassin du Tchad.

² 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.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 9

8. Eu égard aux observations faites régulièrement à l'intérieur du Tchad, il est souhaitable d'ajouter au paragraphe 3 de l'article 9 le texte qui suit :

« Les États riverains doivent permettre à tout moment l'installation provisoire de dispositifs tels que piquets, balises, etc., pour effectuer des mesures sur les cours d'eau internationaux. »

Turquie

[Original : anglais]
[25 janvier 1993]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Pour être réaliste, un projet d'articles de caractère général préparé par la Commission du droit international pour codifier et améliorer les règles de droit touchant les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation doit se présenter comme une loi-cadre non détaillée car la situation géographique, le profil hydrologique, les aspects démographiques et les caractéristiques des cours d'eau internationaux sont extrêmement différents.

2. L'un des points sur lesquels le projet d'articles prête peut-être à la critique est que l'idée de dommage causé à l'environnement ne tient pas compte comme il convient des problèmes de développement des États. L'accent qui est mis, d'une façon générale, sur le « dommage » a abouti à un texte qui limite l'utilisation des cours d'eau par les États d'amont. Il faudrait que le texte soit mieux équilibré à cet égard.

3. Le projet d'articles devrait se présenter comme une série de règles qui puissent être appliquées dans le contexte de relations de bon voisinage plutôt que comme des principes généraux qui s'appliquent à tous les cours d'eau internationaux.

4. La Turquie estime que l'on n'a pas tenu suffisamment compte, lors de la détermination du régime à appliquer aux cours d'eau internationaux, de la souveraineté des États sur leurs propres ressources naturelles ou de leurs droits de gérer lesdites ressources.

5. L'expression « cours d'eau », telle qu'elle est utilisée dans le projet, risque de susciter des difficultés à l'avenir. Cette expression reçoit une définition large, qui englobe également les eaux souterraines. De plus, l'expression « système de cours d'eau » a également une signification trop large qui englobe les glaciers, les canaux et spécialement les eaux souterraines, et qui conduit naturellement à un partage de ces ressources. Ce résultat serait, dans ce cas aussi, incompatible avec le principe de droit international généralement accepté con-

cernant la souveraineté permanente des États sur leurs propres ressources naturelles. Pour cette raison, la Turquie ne peut appuyer le champ d'application du projet d'articles que s'il est limité aux eaux de surface.

OBSERVATIONS RELATIVES À CERTAINS ARTICLES

Article 5

6. Selon le paragraphe 1, l'État riverain a à la fois le droit d'utiliser un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable et l'obligation de ne pas priver les autres États du cours d'eau de leur propre droit à une utilisation équitable.

7. Le paragraphe 2 énonce le devoir de coopération entre les États du cours d'eau. L'article 5, s'il contient quelques éléments positifs pour l'État d'amont, devrait être mieux équilibré. À cette fin, il serait bon d'élargir le paragraphe en y incluant une disposition limitant les utilisations (et spécialement les nouvelles utilisations) des États d'aval. Si cet équilibre ne peut pas être établi, la question de la « participation » devrait être exclue de l'article 5. L'on aurait ainsi un article de caractère général qui, consacrant les principes d'une utilisation équitable, raisonnable et optimale, serait à la fois juste et suffisant.

Articles 11 à 19

8. Les dispositions de la troisième partie du projet sont trop détaillées et devraient être simplifiées. Les arrangements concernant les procédures de notification et de consultation sont une question qui devrait être réglée par la voie d'accords régionaux et locaux, lesquels peuvent mieux tenir compte des besoins qui existent en réalité dans chaque cas particulier. Ces arrangements pourront compléter l'accord-cadre.

Article 20

9. L'article 20 traite de la protection et de la préservation des écosystèmes des États du cours d'eau. Toutefois, il n'énonce pas les critères permettant de déterminer ce qui constitue un dommage important. Il serait bon de préciser ces critères dans le texte de l'article.

Article 26

10. Le paragraphe 1 stipule que des consultations doivent être entamées sur la gestion d'un cours d'eau international, y compris éventuellement la création d'un mécanisme mixte de gestion, à la demande de l'un quelconque des États du cours d'eau. L'expression « sur la demande de l'un quelconque d'entre eux » a un caractère péremptoire, et la Turquie considère que cet article devrait être remanié pour lui donner davantage de souplesse. Le libellé du paragraphe 1 de l'article peut faire naître une obligation de négocier un accord afin de créer un mécanisme mixte de gestion. Il s'agit là d'une question qui doit être éclaircie.

II. — Commentaires et observations reçus d'un État non membre

Suisse

[Original : français]
[14 janvier 1993]

INTRODUCTION

1. Le Gouvernement suisse tient à exprimer son appréciation aux membres de la Commission du droit international et à ses rapporteurs spéciaux qui, depuis 1974, étudient les règles de fond et de procédure relatives aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Le projet d'articles adopté en 1991 par la Commission en première lecture apporte une contribution précieuse au droit des cours d'eau internationaux. Si ce droit continue néanmoins à comporter des lacunes et des incertitudes, ces faiblesses tiennent avant tout à la nature du sujet : les problèmes liés à l'utilisation de ressources naturelles partagées sont particulièrement difficiles à résoudre. Cela dit, la tâche de la Commission a été facilitée, dans une certaine mesure, par les travaux antérieurs de deux sociétés savantes, l'Institut de droit international¹ et l'ILA². Si le projet de la CDI s'écarte sur certains points de ces deux documents, les trois textes convergent sur un point essentiel : ils admettent le principe de l'utilisation (et participation) équitable et raisonnable.

2. Dans l'ensemble, la position du Gouvernement suisse vis-à-vis du projet d'articles préparé par la Commission est favorable. Les observations parfois critiques qui suivent sont formulées dans un esprit constructif. Dans un domaine aussi important pour l'avenir de l'humanité que le partage des ressources aquatiques, la communauté internationale a en effet tout intérêt à aboutir rapidement à un résultat.

Champ d'application du projet d'articles

3. La Commission propose que le résultat de ses travaux prenne la forme d'un « accord-cadre », à savoir d'une convention modèle dont pourraient s'inspirer les États s'appropriant à conclure un accord sur l'utilisation des ressources d'un cours d'eau commun (art. 3, par. 1). La formule ainsi proposée permet d'associer à la *lex lata* des éléments de *lex ferenda*, sans avoir à identifier les uns et les autres, ce qui pourrait faciliter l'adoption du texte par la communauté des États. On peut néanmoins penser que la plupart des règles matérielles contenues dans le projet sont censées refléter le droit coutumier, alors que les règles de procédure qui y figurent relèvent, de par leur nature même, du développement progressif

¹ L'Institut a adopté en 1961 une résolution intitulée « Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation) », *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 49, t. II, 1961, p. 370 à 373.

² L'Association de droit international a adopté en 1966 les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux [ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 484 et suiv.; reproduit en partie dans *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 396, doc. A/CN.4/274, par. 405].

du droit international. D'une manière générale, le Gouvernement suisse souscrit à cette approche.

4. La Commission suggère l'élaboration d'une convention modèle à laquelle les États qui y deviennent parties peuvent choisir de se conformer, en tout ou en partie, en concluant des accords de cours d'eau. Cela devrait impliquer que : a) même s'ils deviennent parties à la convention modèle, les États demeureront libres, lorsqu'ils concluront un accord relatif à un cours d'eau international ou à une partie de celui-ci, de le faire dans le cadre de cette convention ou non (voir art. 3, par. 1); et b) les accords de cours d'eau existants, extrêmement nombreux, subsistent tant que les États qui sont parties à la fois à ceux-ci et à la convention-cadre n'auront pas résolu d'adapter les premiers à la seconde. Ce dernier point, contrairement au premier, n'est pas explicité dans le projet d'articles. Le Gouvernement suisse souhaite que cette lacune soit comblée en précisant, dans le même article, que la convention-cadre n'affecte en rien la validité et le contenu des accords de cours d'eau existants.

5. L'article premier dispose que les articles s'appliqueront aux « cours d'eau internationaux ». Le terme « cours d'eau », défini à l'alinéa b de l'article 2, s'entend

[...] d'un système d'eaux de surface et souterraines constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire et aboutissant à un point d'arrivée commun.

Le paragraphe 5 du commentaire de l'article 2 précise qu'un « système d'eaux » consiste en un certain nombre d'éléments : « les rivières, les lacs, les nappes, les glaciers, les réservoirs et les canaux », pour autant qu'ils soient reliés entre eux, formant ainsi « un ensemble unitaire »³. Cette définition englobe des éléments de surface et souterrains, du moins dans la mesure où ces derniers sont reliés aux eaux de surface, donc intégrés au système; elle exclut les eaux souterraines « captives ». Les « cours d'eau » ainsi définis sont « internationaux », aux termes de l'alinéa a de l'article 2, si leurs composantes sont situées dans des États différents.

6. Sans doute faut-il saluer la décision d'écarter les notions de bassin de drainage⁴ ou de système de cours d'eau qui, vu leur étendue, auraient été inacceptables pour de nombreux pays. Mais la notion de cours d'eau, traditionnellement limitée aux eaux de surface, a été conçue ici de manière si large qu'elle se rapproche, en fait, des concepts qu'on a voulu écarter. Définie comme elle l'est à présent, cette notion risque de poser des difficultés, surtout pour les États d'amont. On ajoutera, toujours à propos de l'article 2, que l'on comprend mal pourquoi la définition du « cours d'eau international » (al. a) précède celle de « cours d'eau » (al. b); ne faudrait-il pas intervertir les deux dispositions ?

³ *Annuaire... 1991*, vol. II (2^e partie), p. 72 et 73.

⁴ L'article II des Règles d'Helsinki définit le bassin de drainage comme étant « une zone géographique s'étendant sur deux ou plusieurs États et déterminée par les limites de l'aire d'alimentation du réseau hydrographique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines, aboutissant en un point commun ».

Le contenu du projet d'articles

7. On examinera ici le contenu des principales dispositions du projet, abstraction faite de la question de savoir si son texte tient compte de façon équilibrée des intérêts des États d'aval et d'amont, cette matière étant étudiée séparément *infra*.

8. Les dispositions clefs du projet de la CDI sont sans doute l'article 7, qui formule l'interdiction de causer des dommages appréciables (*sic utere tuo ut alienum non laedas*), et les articles 5 et 6, qui consacrent le principe de l'utilisation équitable et raisonnable et qui réglementent sa mise en œuvre. Le Gouvernement suisse pense que les deux préceptes font aujourd'hui partie du droit international coutumier. Leur inclusion dans le projet d'articles est donc pleinement justifiée. Certaines adjonctions ou modifications pourraient toutefois s'avérer souhaitables.

9. On doit d'abord se demander si les articles 5 et 6 ne devraient pas être complétés par une disposition précisant les modalités de leur mise en œuvre : partage territorial, c'est-à-dire attribution de zones ou segments du cours d'eau à chaque État concerné, comme cela a été fait par le Traité entre l'Inde et le Pakistan relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus, du 19 septembre 1960⁵; partage par rotation, en réservant les eaux ou leur utilisation à tel État du cours d'eau pour une période et à tel autre pour une autre période, comme cela est prévu dans l'Acte final de délimitation de la frontière internationale des Pyrénées entre la France et l'Espagne, du 11 juillet 1868⁶; ou partage du débit, de son utilisation ou de l'énergie produite (voir, par exemple, l'Accord relatif à la pleine utilisation des eaux du Nil conclu entre la République arabe unie et le Soudan, du 8 novembre 1959⁷ et la Convention relative à l'aménagement hydroélectrique d'Emosson, du 23 août 1963⁸). On rappellera d'ailleurs, à ce propos, que le partage conventionnel par moitié est courant pour les fleuves contigus. D'autres méthodes, comme l'attribution exclusive d'utilisations à différents États du cours d'eau, ou le recours à des systèmes compensatoires, tel l'Accord relatif à l'aménagement du fleuve Gandak, signé entre l'Inde et le Népal le 4 décembre 1959⁹, sont aussi envisageables, comme l'est également la combinaison de plusieurs de ces techniques.

10. Une description des méthodes possibles, qui ferait l'objet d'une disposition additionnelle, ne serait pas sans intérêt, car le texte préparé par la Commission est destiné à servir de convention-cadre : elle informerait, en

effet, les États envisageant la conclusion d'un accord de cours d'eau des différentes possibilités de mettre en œuvre le principe de l'utilisation équitable et raisonnable.

11. L'article 7, on l'a dit, enjoint aux États d'un cours d'eau d'utiliser celui-ci « de manière à ne pas causer de dommages appréciables aux autres États du cours d'eau ». Cette disposition dévie de ce que l'on avait pu considérer comme étant la règle générale : l'exigence d'un dommage non pas « appréciable », mais « important », « substantiel », « significatif » ou « grave »¹⁰. En se contentant de l'exigence d'un dommage « appréciable », l'article 7, dans sa teneur actuelle, soulève deux problèmes. En premier lieu, l'adjectif « appréciable » semble traduire l'intention d'abaisser le seuil des nuisances permises, ce qui risque d'indisposer surtout des États d'amont. En second lieu, cet adjectif est équivoque. D'une part, il est plus vague encore que les qualificatifs « important », « substantiel », « significatif » ou « grave » et, de ce fait, rend plus difficile l'application de la règle *sic utere tuo ut alienum non laedas*. D'autre part, le mot « appréciable » peut revêtir deux significations : il peut soit servir à distinguer un dommage d'une certaine portée du dommage qui n'en a pas, soit désigner un dommage susceptible d'être « apprécié », c'est-à-dire perçu et constaté, par opposition à un dommage qui ne l'est pas¹¹. Vu ces problèmes, le Gouvernement suisse serait favorable au remplacement de l'adjectif « appréciable » par un qualificatif reflétant plus fidèlement le *statu quo* coutumier.

12. Les articles 8 à 19 renferment des règles de procédure. Les articles 11 à 19 indiquent la marche à suivre lorsqu'un État envisage une activité nouvelle (ou accrue) du cours d'eau. D'une manière générale, ces dispositions semblent acceptables au Gouvernement suisse. Deux points, cependant, méritent d'être examinés.

13. Comme le dit avec raison un commentateur du projet d'articles, l'État qui notifie aux autres États du cours

¹⁰ Voir, par exemple, J. Andrassy, « Les relations internationales de voisinage », *Recueil des cours... 1951-II*, t. 79, 1951-II, p. 77-181, notamment p. 111 et 112. À l'appui de son affirmation, cet auteur cite plusieurs arrêts américains, une résolution adoptée en 1911 par l'Institut de droit international et des dispositions conventionnelles. Pour ce qui est de l'évaluation du dommage, Andrassy dit ceci :

« L'importance du dommage doit être appréciée par rapport aux deux parties en cause. Il faut prendre en considération la proportion ou la disproportion entre le bénéfice tiré par l'une des parties et le désavantage subi par l'autre. La variété des cas n'admet pas de règles fixes, et fait une large place à l'équité. Elle entre en ligne de compte dans les décisions citées plus loin qui appliquent le principe du partage équitable. » (*Ibid.*, p. 112.)

De ce passage, on déduira que la règle interdisant de causer un dommage est un élément du principe de l'utilisation équitable plutôt que l'inverse.

¹¹ Cf. M. Solanes, « The International Law Commission and legal principles related to the non-navigational uses of the waters of international rivers », *Nature Resources Forum*, vol. 11, n° 4, p. 353-361, notamment p. 357. L'auteur déclare que :

« [...] le principe [interdisant de causer un dommage « appréciable »] n'interdit pas un dommage « mineur » ou insignifiant, mais un « dommage appréciable », c'est-à-dire un préjudice de nature à engager une responsabilité internationale. Le mot « appréciable », *signifiant assez important pour être perçu ou estimé**, est à distinguer du mot « substantiel », qui dénote des dimensions ou un volume considérables, ou qui, dans le sens usuel, signifie important. »

⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 419, p. 125.

⁶ Voir Nations Unies, *Textes législatifs...*, p. 674, traité n° 186.

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 453, p. 51.

⁸ RGDIP, 3^e série, t. XXXVI, n° 1 (janvier-mars 1965), p. 571; voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 343, doc. A/CN.4/274, par. 228 à 236.

⁹ Nations Unies, *Textes législatifs...*, p. 295, traité n° 96; voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 105, doc. A/5409, par. 347 à 354. L'Inde s'engage à construire, en territoire népalais, une usine hydroélectrique et des lignes de transmission; elle s'oblige aussi à fournir au Népal une certaine quantité d'électricité. De son côté, le Népal doit, sur son territoire, établir des facilités de transmission et de distribution de l'énergie produite.

d'eau son intention d'en faire un nouvel usage sera, pour une certaine période, empêché de passer aux actes (art. 14) et, s'il y a des objections, exposé à une procédure complexe de concertation. Les États ainsi notifiés, quant à eux, conservent tous leurs droits sur le plan international, même s'ils ne réagissent pas à la notification dans le délai imparti, les articles 5 à 7 continuant à régir leur situation¹². Ne serait-il pas souhaitable de se montrer plus strict à l'égard des États destinataires de notifications en admettant, suivant l'adage *qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset*, que l'État qui a omis de faire objection, dans le délai prescrit, à une activité nouvelle annoncée par un autre État du cours d'eau est censé y avoir consenti ?

14. Une utilisation projetée peut donner lieu à des objections, précise l'article 15, dès lors que l'État qui en a été notifié « conclut que la mise en œuvre des mesures projetées serait incompatible avec les dispositions des articles 5 [utilisation équitable] ou 7 [*sic utere tuo*]. C'est cette conclusion, unilatérale et subjective, qui déclenche le processus de négociation et le moratoire de six mois prévus à l'article 17. Ainsi, une conclusion tirée unilatéralement par l'État ou les États concernés suffit pour bloquer temporairement une nouvelle activité, sans que l'État qui souhaite l'entreprendre ait la moindre possibilité d'en faire vérifier le bien-fondé par un tiers impartial. Cette situation risque d'être particulièrement préjudiciable aux pays en développement qui souhaitent entreprendre une nouvelle activité et qui, pour pouvoir le faire, sollicitent l'appui financier des institutions financières internationales. Il suffira, pour que cet appui soit temporairement refusé, qu'un autre État du cours d'eau ait formulé une objection en application de l'article 15.

15. Cette observation en entraîne une autre, plus générale. Le problème qui vient d'être évoqué illustre l'importance particulière d'un système efficace de règlement des différends dans le cadre du droit des cours d'eau internationaux, importance qui a d'ailleurs été reconnue par l'ILA dans les Règles d'Helsinki autant que par le Rapporteur spécial de la Commission, M. McCaffrey. Dans son sixième rapport, il a en effet proposé, aux annexes I et II de son projet d'articles, des dispositions qui traitent des mécanismes visant le règlement des différends interétatiques et des moyens de faciliter les recours privés pour des dommages existants ou potentiels¹³. Si la formulation de l'article pertinent de l'annexe II laisse à désirer¹⁴, l'un et l'autre texte ont le mérite d'aborder la question. Le projet d'articles au-

jourd'hui soumis à l'appréciation des gouvernements garde, lui, un silence total. Comblé cette lacune semble une des tâches prioritaires de la CDI.

L'équilibre du projet d'articles

16. Pour réaliser son objectif, la future convention-cadre doit être équilibrée. Elle ne doit notamment favoriser ni États d'amont, ni États d'aval. Le projet élaboré par la Commission satisfait-il à cette exigence ? Pour répondre à cette question, il convient d'examiner deux points : les rapports entre l'interdiction de causer un dommage « appréciable » et le principe de l'utilisation équitable, et la participation d'États du cours d'eau à des accords conclus entre d'autres États du même cours d'eau.

17. La CDI avait, dans un premier temps, juxtaposé la règle *sic utere tuo* et le principe de l'utilisation équitable sans s'exprimer sur la relation entre ces deux éléments, bien que la mention de l'effet préjudiciable pouvant résulter d'une activité parmi les facteurs devant déterminer l'étendue du droit de participation équitable suggérât la subordination de la première au second. Certains membres de la Commission, cependant, souhaitaient une réglementation plus claire. Deux des rapporteurs spéciaux — M. Schwebel et M. McCaffrey — proposaient des libellés accordant la priorité au principe de l'utilisation équitable. Le paragraphe 1 de l'article 8 du texte proposé par M. Schwebel enjoignait aux États d'un système de cours d'eau de ne pas causer, en utilisant celui-ci,

[...] de dommage appréciable aux intérêts d'un autre État du système, si ce n'est dans la mesure qui peut être autorisée au titre de la détermination d'une participation équitable au système de cours d'eau international en question¹⁵.

18. M. Evensen, en revanche, désirait assurer la priorité à la règle *sic utere tuo* en n'insérant aucun texte sur ce point dans le projet d'articles et en faisant disparaître la mention de l'effet préjudiciable pouvant résulter d'une utilisation de la liste des facteurs conditionnant l'étendue du droit de participation équitable¹⁶. C'est cette solution qui a en définitive prévalu, notamment dans l'idée qu'un dommage même mineur — à l'environnement par exemple — ne peut pas être toléré, qu'il rentre ou non dans le cadre du droit d'utilisation équitable de l'État d'origine. Cette idée est exprimée dans le paragraphe 2 du commentaire de l'article 8 du projet :

Le droit de l'État du cours d'eau d'utiliser un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable trouve sa limite dans le devoir qui incombe à cet État de ne pas causer de dommages appréciables aux autres États du cours d'eau. En d'autres termes, à première vue du moins, l'utilisation d'un cours d'eau international n'est pas équitable si elle cause des dommages appréciables aux autres États du cours d'eau¹⁷.

qui n'est qu'un modèle et, comme tel, ne donnera guère lieu à des difficultés — mais sur ceux que soulèvera l'interprétation ou l'application des accords de cours d'eau conclus dans le cadre de ce modèle; et b) elle devrait suggérer aux parties à ces accords l'arbitrage obligatoire plutôt que facultatif.

¹⁵ *Annuaire... 1982*, vol. II (1^{re} partie), p. 125, doc. A/CN.4/348, par. 156.

¹⁶ *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie), p. 178 et 179, doc. A/CN.4/367.

¹⁷ *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 38.

¹² C. B. Bourne, « The International Law Commission's draft articles on the law of international watercourses: Principles and planned measures », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* (Boulder), 1992, vol. 3, n° 1, p. 65 à 92, notamment p. 68 à 70.

¹³ Voir *Annuaire... 1990*, vol. II (1^{re} partie), p. 41, doc. A/CN.4/427 et Add.1, chap. III, sect. B, et chap. IV, sect. F.

¹⁴ Il s'agit de l'article 5, qui dispose qu'un État partie à un différend portant sur l'interprétation ou l'application de la future convention-cadre (cf. art. 3 de l'annexe II) peut, si d'autres moyens ne produisent pas de solution, soumettre ce différend

« à l'arbitrage obligatoire de tout tribunal d'arbitrage permanent ou ad hoc qui a été accepté par toutes les parties au différend ».

Une telle disposition serait inadéquate à un double titre : a) elle devrait porter, non sur les différends relatifs à la convention-cadre —

Critiquée par la doctrine¹⁸, cette solution semble peu heureuse, comme l'a laissé entendre le représentant de la Suisse au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies dans la déclaration qu'il a faite le 31 octobre 1991¹⁹.

19. Le problème évoqué étant d'une importance considérable pour le sort du projet d'articles, il semble indiqué de s'y attarder.

20. Le Rapporteur spécial, M. McCaffrey, a fait valoir, à l'appui de la solution finalement retenue : a) qu'il serait plus simple d'établir l'existence d'un dommage « appréciable » que de juger du caractère équitable d'une utilisation; b) que cette solution avantagerait les États « plus faibles » du cours d'eau; et c) qu'elle protégerait mieux l'environnement²⁰. Ces arguments sont soit inexacts, soit non décisifs.

21. On ne voit pas pourquoi il serait plus facile d'appliquer la notion vague de dommage « appréciable » que de mesurer un droit d'utilisation « équitable » conditionné par tout une série de facteurs énumérés à l'article 6 du projet; et, même s'il en allait autrement, la solution la plus facile à appliquer n'est pas forcément la meilleure. Il n'est pas davantage évident que la hiérarchie des normes suggérée par la CDI avantagerait les États économiquement faibles. Bien au contraire, donner la primauté à l'interdiction de causer un dommage « appréciable » revient à accorder une protection quasi illimitée aux utilisateurs actuels du cours d'eau, l'atteinte subie visant forcément des utilisations existantes. Autrement dit, on privilégie les droits acquis. Affirmer que protéger les droits acquis équivaut à secourir les faibles relève du paradoxe, tout particulièrement dans le domaine qui intéresse ici, puisque les nouveaux venus sont, en général, moins développés économiquement que les premiers utilisateurs et, historiquement, des États d'amont plutôt que d'aval²¹. S'il se peut, enfin, que M. McCaffrey et la Commission aient raison de penser que l'environnement sera mieux servi par la règle de l'article 7 que par le principe de l'utilisation équitable, l'objectif voulu pourrait être atteint sans élever le précepte *sic utere tuo*, et avec lui la protection des utilisations existantes, au rang de règle prioritaire. La protection recherchée pourrait être tout aussi bien assurée en limitant la priorité de la règle *sic utere tuo* au domaine de l'environnement ou en retenant, comme l'a suggéré Lammers, l'idée d'une interdiction « mitigée » de causer un dommage majeur²².

¹⁸ Voir, par exemple, Bourne, *loc. cit.*, p. 72 à 91.

¹⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Sixième Commission, 26^e séance, par. 40 à 44.*

²⁰ « The law of international watercourses: Some recent developments and unanswered questions », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 17, n° 3, 1989, p. 505 à 526, notamment p. 509 et 510; « The International Law Commission and its efforts to codify the international law of waterways », *Annuaire suisse de droit international*, vol. XLVII, 1990, p. 32 à 55, notamment p. 51 et 52.

²¹ McCaffrey, « The International Law Commission... », *loc. cit.*, p. 49 et 50.

²² J. G. Lammers, « Balancing the equities » in international environmental law », *L'avenir du droit international de l'environnement, Colloque, La Haye, 12-14 novembre 1984*, Académie de droit international de La Haye, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, p. 153 à 165. Cette interdiction serait inapplicable :

22. Le système actuellement proposé par la CDI n'offre donc pas des avantages décisifs. Il comporte, en outre, de sérieux inconvénients. En premier lieu, on l'a dit, il privilégie le statu quo, protégeant les États du cours d'eau plus développés contre les velléités de ceux qui le sont moins. Le principe de l'utilisation équitable serait en effet éclipsé par la règle *sic utere tuo*; il y aurait priorité des utilisations existantes sur les activités futures²³. Un tel système pourrait du reste impliquer que chaque utilisateur dispose d'un droit de veto lorsqu'un État du cours d'eau projette d'entreprendre une activité nouvelle ou d'intensifier une activité existante. En deuxième lieu, la primauté de l'interdiction de causer un dommage « appréciable », apparemment issue du désir de mieux sauvegarder l'environnement, pourrait en réalité tendre à protéger la souveraineté des États du cours d'eau : qui dit participation équitable, en effet, dit partage des utilisations et des ressources, et le concept de partage transcende celui de la souveraineté. Le souci de privilégier la préservation de la souveraineté serait, toutefois, en contradiction avec l'idée, communément admise, que les États d'un cours d'eau forment une communauté d'intérêts et de droit²⁴ et que, par conséquent, la souveraineté de chacun d'eux est et doit être limitée. Sous le couvert d'une protection complète de l'environnement, la nouvelle hiérarchie des règles prônée par la Commission aboutirait à protéger la souveraineté des États mieux qu'elle ne l'a été par le passé. C'est là, estime le Gouvernement suisse, une évolution peu souhaitable. En dernier lieu, cette hiérarchie dévie de la pratique des États, comme le relève une étude récente consacrée aux relations américano-canadiennes²⁵.

23. Pour tous ces motifs, le Gouvernement suisse souhaite que, sur ce point important, la Commission réexamine son projet et, le cas échéant, se rallie à la conception qui, depuis plus de trente ans, a été à la base des travaux de l'ILA : la primauté du principe de l'utilisation équitable et raisonnable. Ce résultat pourrait être atteint en supprimant l'article 7 du projet, en réintroduisant l'effet préjudiciable pouvant résulter d'une activité parmi les facteurs, énumérés à l'article 6, servant à déterminer l'étendue du droit d'utilisation équitable, et en limi-

a) si son application porte atteinte à des objets ou activités particulièrement sensibles à la pollution transfrontière; b) si l'activité polluante n'est pas imputable à l'État d'origine selon les règles classiques relatives à la responsabilité internationale; ou c) si le sacrifice que représenterait la cessation de l'activité polluante pour l'État d'origine serait disproportionné par rapport aux avantages que l'État victime retirerait d'une telle cessation.

²³ Le sort des utilisations existantes est réglé de façon satisfaisante par les Règles d'Helsinki. Le paragraphe 1 de l'article 7 des Règles est ainsi libellé :

« 1. Toute utilisation raisonnable actuelle des eaux d'un bassin de drainage international pourra être poursuivie, à moins que des facteurs permettant de conclure que ladite utilisation doit être modifiée ou interrompue de manière à permettre une utilisation concurrente incompatible avec la première ne l'emportent sur les facteurs qui en justifient la poursuite. »

Cette disposition attache une présomption de primauté aux activités existantes. L'utilisateur potentiel peut renverser cette présomption en établissant que les activités en cause ne rentrent plus dans le cadre du droit d'utilisation équitable des États qui les exercent.

²⁴ *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, arrêt n° 16, 1929, C.P.J.I., série A, n° 23, p. 27.*

²⁵ P. K. Wouters, « Allocation of the non-navigational uses of international watercourses: Efforts at codification and the experience of Canada and the United States », dans *Annuaire Canadien de droit international* (Vancouver), 1992, t. XXX, p. 43 et suiv.

tant la priorité de la règle *sic utere tuo* au domaine de la protection de l'environnement, le cas échéant en mitigant cette règle.

24. De l'avis du Gouvernement suisse, l'équilibre entre États d'aval et d'amont est également compromis par le paragraphe 2 de l'article 4 du projet : lorsque quelques-uns parmi les États d'un même cours d'eau négocient un accord *inter se*, portant sur un segment de ce cours d'eau ou sur certaines utilisations de celui-ci, tout autre État de ce cours d'eau qui risque d'être affecté de façon sensible par l'accord a le droit de participer à la négociation, voire de devenir partie à l'accord. Puisque de tels accords interviendront plutôt entre États d'aval, c'est surtout à la liberté conventionnelle de ceux-ci que porte atteinte le paragraphe 2 de l'article 4. On voit mal l'utilité d'une telle disposition : ne serait-il pas plus approprié d'assujettir aux obligations stipulées aux articles 11 à 19 les États qui souhaitent régler une utilisation nouvelle par la voie d'un accord *inter se* ?

Récapitulation

25. Les remarques qui précèdent n'épuisent pas le sujet. Au cours de ces dernières années, le représentant suisse au sein de la Sixième Commission a commenté à trois reprises, le 3 novembre 1988, le 31 octobre 1990 et le 31 octobre 1991, les articles destinés à faire partie du projet de la CDI²⁶. Quelques-uns parmi ses commentaires ont été repris ou développés dans les présentes observations. D'autres — par exemple ceux relatifs à la protection et à la préservation de l'environnement²⁷ et ceux touchant à l'article 26 du projet (gestion²⁸) — n'ont pas

²⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Sixième Commission, 28^e séance, par. 30 à 45; *ibid.*, quarante-cinquième session, Sixième Commission, 25^e séance, par. 55 à 64; et *ibid.*, quarante-sixième session (*supra* note 19), respectivement.

²⁷ Déclaration du 31 octobre 1990 [*ibid.*, quarante-cinquième session, Sixième Commission (voir *supra* note 26)].

²⁸ Déclaration du 31 octobre 1991 [*ibid.*, quarante-sixième session, Sixième Commission (voir *supra* note 19)].

été rappelés mais conservent leur validité et doivent ainsi être considérés comme faisant partie intégrante du présent exposé.

26. Cela dit, le Gouvernement suisse récapitule succinctement, en guise de conclusion, les points sur lesquels il pense que des changements pourraient être apportés au projet d'articles approuvé en première lecture par la Commission :

- a) Inversion des alinéas *a* et *b* de l'article 2;
- b) Suppression du paragraphe 2 de l'article 4;
- c) Adjonction des effets préjudiciables d'une utilisation aux facteurs énumérés à l'article 6;
- d) Adjonction éventuelle d'une disposition énumérant les modalités de mise en œuvre du principe de l'utilisation équitable et raisonnable;
- e) Suppression de l'article 7;
- f) Introduction d'une procédure permettant à l'État du cours d'eau qui notifie une nouvelle activité de demander à un tiers impartial une appréciation objective sur le point de savoir si cette activité serait compatible avec les articles 5 ou 7 (ou avec le seul article 5) [art. 15];
- g) Modification de l'article 16, qui pourrait disposer que l'État qui a omis de réagir à une notification dans le délai prescrit est présumé avoir accepté l'utilisation projetée;
- h) Choix de termes identiques aux articles 20 et 21 (« environnement » ou « écosystème »);
- i) Limitation de l'obligation de coopérer à l'élaboration de plans d'urgence, inscrite à l'article 25, aux États menacés de façon concrète;
- j) Suppression de l'article 26; et
- k) Création de systèmes contraignants de règlement pacifique des différends entre États et des litiges intéressant des individus.