

Document:-
A/CN.4/SR.1408

Compte rendu analytique de la 1408e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1976, vol. I

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

le Comité s'occupe de questions ayant un rapport étroit avec les travaux de la Commission, un bon exemple étant la contribution du Comité à la lutte contre la pollution de l'eau. Le Comité s'est, par ailleurs, intéressé de très près à la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, et à celle de la succession d'Etats en matière de traités. L'observateur du Comité européen de coopération juridique peut être certain que la CDI fait grand cas des travaux du Comité et continuera de les suivre attentivement. Le Président exprime l'espoir que cette coopération se poursuivra et ira même en s'intensifiant.

La séance est levée à 13 h 5.

1408^e SÉANCE

Vendredi 16 juillet 1976, à 10 h 25

Président : M. Abdullah EL-ERIAN

Présents : M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (suite) [A/CN.4/294 et Add.1, A/CN.4/295, A/CN.4/L.241] [Point 6 de l'ordre du jour]

1. M. QUENTIN-BAXTER dit que son isolement géographique ne met pas la Nouvelle-Zélande à l'abri de nombre des problèmes que le Rapporteur spécial a traités avec tant d'éloquence et de hauteur de vues dans son premier rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (A/CN.4/295), notamment le problème de la pollution. La pollution, en Nouvelle-Zélande, est probablement moins grave que n'importe où ailleurs dans le monde, mais les explosions atomiques dans l'atmosphère ont, par exemple, beaucoup préoccupé la Nouvelle-Zélande ; en effet, bien qu'elles se soient produites à des milliers de kilomètres de distance, elles ont néanmoins eu des effets sur son espace aérien.

2. En considérant l'attitude à adopter en la matière, la Nouvelle-Zélande a dû réfléchir mûrement aux principes de droit qui inspirent les droits et intérêts dans des cas de ce genre. Le premier de ces principes est l'obligation générale faite aux Etats, qu'ils agissent dans les limites ou en dehors des limites de leur propre territoire, de s'abstenir de violer les règles de droit ou de commettre des faits qui sont en eux-mêmes illicites. La notion de fait internationalement illicite, qui est consacrée dans le chapitre I^{er} du projet d'articles sur la responsabilité des Etats¹, ne manquera pas de jouer un rôle de plus en plus important dans le dévelop-

pement du droit international. Cette notion a été renforcée et amplifiée par le vif intérêt que l'environnement suscite depuis quelque temps, comme en témoignent les activités qui ont été entreprises à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui s'est tenue à Stockholm en 1972. Le fait que, dans le monde contemporain, tout acte de tout Etat a nécessairement des conséquences pour l'ensemble de la communauté internationale, est de plus en plus reconnu. C'est pourquoi M. Quentin-Baxter est heureux de constater que le Rapporteur spécial a abordé le sujet des voies d'eau internationales d'un point de vue général et non pas simplement du point de vue du règlement d'un problème transnational.

3. En même temps, les activités du type de celles qu'il a mentionnées sont inévitablement analysées aussi du point de vue de la souveraineté nationale. Les Etats ne se bornent pas à voir dans une explosion atomique un fait internationalement illicite ; ils se demandent aussi si elle aura des conséquences préjudiciables pour leur propre territoire et si elle empiétera sur leur souveraineté. Le franchissement des frontières nationales et la souveraineté sont encore des éléments fondamentaux bien ancrés du droit contemporain. Il importe au plus haut point qu'à ce stade initial de ses travaux sur les voies d'eau internationales la Commission s'abstienne de considérer ces deux notions comme contradictoires et de ramener, en quelque sorte, le problème à un conflit insoluble entre des intérêts mondiaux et des intérêts nationaux de portée restreinte. Au vu du rapport du Rapporteur spécial et de la précieuse documentation juridique fournie par le Secrétariat, il est parfaitement possible de concilier les deux notions.

4. A ce propos, M. Quentin-Baxter appelle l'attention sur les travaux antérieurs relatifs au droit de la mer. Alors que les divers Etats cherchaient à protéger leurs intérêts nationaux et se préoccupaient de questions de souveraineté et de frontières, la communauté internationale, par la voix de l'Assemblée générale, a reconnu que le fond des mers appartenait à l'humanité tout entière². Les progrès en matière d'environnement seront inévitablement quelque peu irréguliers en raison de la multitude des organismes et des influences en cause, mais il sera généralement reconnu en temps opportun, sous la pression des circonstances, qu'il existe un intérêt commun si grand qu'il transcende tous les intérêts qui ne dépasseraient pas le cadre des frontières nationales ; en même temps, parce que le monde est un monde d'Etats souverains et le restera longtemps, l'élaboration des principes juridiques se fera par le jeu de l'interaction des intérêts souverains.

5. M. Quentin-Baxter est d'avis que l'histoire de la coopération internationale en matière de voies d'eau internationales permet de nourrir de grands espoirs en ce qui concerne la formulation de règles mondiales destinées à protéger l'environnement. Dans nul autre domaine les Etats souverains n'ont recherché leur propre intérêt dans un esprit aussi éclairé. Le principe en vertu duquel un Etat riverain situé en aval a des droits sur la quantité et sur la qualité de l'eau qu'il reçoit est aujourd'hui généralement

¹ Pour le texte des articles déjà adoptés par la Commission, voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 64 et 65, doc. A/10010/Rev.1, chap. II, sect. B, 1.

² Voir la Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale [résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée générale], par. 1.

admis, et les principes de droit qui régissent cette question peuvent être considérés comme plus avancés que, par exemple, ceux qui régissent l'accès à la mer des Etats sans littoral. Qui plus est, un examen des accords conclus entre les Etats au sujet des voies d'eau internationales, ainsi que des rares mais importantes décisions judiciaires en la matière, fait apparaître des principes d'équité qui peuvent être dégagés de la pratique des Etats. Certes, de tels accords prévoient généralement que les arrangements spécialement conclus ne préjugent pas des règles générales, mais l'accent mis sur les règlements non fondés sur des principes ne saurait dissimuler le fait qu'il existe un ensemble de principes généralement reconnus et applicables.

6. De l'avis de M. Quentin-Baxter, la Commission ne doit pas se préoccuper outre mesure du problème de la définition, en d'autres termes, de la question de savoir si le point de départ de ses travaux doit être le cours d'eau international ou le bassin fluvial. Dans leurs réponses (A/CN.4/294 et Add.1) au questionnaire (*ibid.*, par. 6), les gouvernements ne se sont pas montrés disposés à adopter une attitude exagérément restrictive. Ainsi, aucun Etat n'a soutenu que la pollution qui se produit dans un affluent et gagne ultérieurement une voie d'eau internationale n'est pas une source de responsabilité des Etats. Dans nombre de cas, deux ou plusieurs Etats qui se partagent un bassin fluvial donné sont convenus de défendre leurs intérêts communs, façon d'agir qui devrait se maintenir et se maintiendra certainement.

7. Il est évident que, là où l'eau recouvre ou franchit une frontière internationale, il existe un ensemble de droits et d'obligations qui demandent à être développés dans des contextes particuliers, conformément aux intérêts physiques et économiques. Le degré de responsabilité ne dépend pas de la proximité de la frontière. Dans le monde moderne, les Etats ne seront de toute évidence guère disposés à établir un condominium sur chaque bassin fluvial qui franchit une frontière internationale. Ils seront toutefois de plus en plus en mesure de disposer de la responsabilité des Etats riverains s'étend à tout ce qui se passe dans ces bassins fluviaux et que les dommages ou, inversement, les avantages issus du développement, sont des questions qui exigent un règlement équitable.

8. Dans l'ensemble, les réponses des gouvernements au questionnaire sont assez complètes et montrent qu'il est très largement reconnu que des intérêts mondiaux sont en jeu. Les Etats reconnaissent aussi que ces intérêts peuvent être favorisés par une étude attentive de la pratique des Etats telle qu'elle ressort d'arrangements bilatéraux et multilatéraux, ainsi que par la mise en œuvre des principes pouvant être dégagés de cette pratique.

9. M. Quentin-Baxter félicite le Rapporteur spécial d'avoir abordé le sujet d'un point de vue très large et exprime l'espoir que le Rapporteur spécial que désignera la Commission pour le remplacer poursuivra ses travaux en faisant preuve de la même ouverture d'esprit.

10. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit qu'il est un point du rapport à l'examen qui n'a pas été mentionné dans le débat : la question de la forme. Sur cette question, M. El-Erian souscrit sans réserve à l'avis exprimé par le

Rapporteur spécial au paragraphe 42 de son rapport et selon lequel « c'est un fait de la vie internationale que les Etats sont plus disposés à appuyer une ligne d'action lorsqu'elle est consacrée par une charte considérée comme une déclaration d'intention politique, que lorsqu'elle est énoncée dans un traité qui oblige effectivement à prendre des mesures au lieu de manifester des positions. La Commission a pour tâche d'élaborer un projet d'articles susceptible d'être adopté sous la forme d'un traité ».

11. Le rapport concis, lucide et très documenté du Rapporteur spécial mentionne un certain nombre d'instruments multilatéraux qui pourraient être extrêmement utiles à la Commission dans ses travaux, notamment les traités relatifs au bassin du Tchad, au Niger et au Sénégal³, la Déclaration d'Asunción sur l'utilisation des cours d'eau internationaux⁴ et la Charte européenne de l'eau⁵, de 1968.

12. Parlant ensuite en tant que Président, M. El-Erian dit que le débat de la Commission a été extrêmement approfondi et d'un niveau très élevé. M. Tammes a signalé⁶ à juste titre que le sujet à l'examen offre à la Commission une possibilité unique d'étudier et de développer la notion de coopération internationale, cependant que le Rapporteur spécial lui-même a plaidé de façon très convaincante, dans son exposé liminaire⁷, en faveur d'une coopération entre les Etats aux fins de préserver la quantité et la qualité de la ressource naturelle vitale que constitue l'eau. En des termes éloquents, sir Francis Vallat a exhorté la Commission⁸ à ne pas perdre de vue les aspects humanitaires de la question. M. Sette Câmara a fait un exposé⁹ remarquable en se plaçant à un point de vue différent de celui du Rapporteur spécial. D'autres interventions intéressantes ont été faites au cours des deux précédentes séances par M. Ouchakov, M. Tabibi, M. Raman-gasoavina, M. Quentin-Baxter, M. Calle y Calle et M. Hambro. A propos de la question de la souveraineté dont a parlé M. Hambro¹⁰, il ne faut pas oublier que la souveraineté, comme la propriété, n'est pas une notion absolue, mais est soumise aux restrictions qu'imposent le droit et les intérêts de la communauté.

13. En ce qui concerne la portée à donner aux travaux de la Commission sur le sujet, le Rapporteur spécial semble favorable à la notion de bassin de drainage, alors que M. Sette Câmara a proposé¹¹ que la Commission procède sur la base de la pratique existante et de la définition, traditionnelle et consacrée par l'usage, de la voie d'eau internationale, qui a été adoptée dans l'Acte final du Congrès de Vienne, de 1815¹². Comme il est indiqué

³ Voir A/CN.4/295, par. 31 à 35.

⁴ *Ibid.*, par. 37 à 40.

⁵ *Ibid.*, par. 41.

⁶ 1407^e séance, par. 28.

⁷ 1406^e séance.

⁸ 1407^e séance, par. 22.

⁹ 1406^e séance.

¹⁰ *Ibid.*, par. 39.

¹¹ 1406^e séance, par. 15.

¹² Pour le texte de l'Acte final, voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 379.

au paragraphe 8 du rapport du Rapporteur spécial, une observation utile a été présentée par le Gouvernement hongrois : celui-ci a fait valoir qu'il n'y a pas d'expression géographique générale qui puisse s'appliquer à toutes les relations juridiques concernant les eaux qui s'étendent sur le territoire de plusieurs Etats et qu'en conséquence la question n'est pas d'étudier le sens d'expressions mais de se demander laquelle convient pour la réglementation de certaines relations juridiques. Une observation tout aussi intéressante a été faite par le Rapporteur spécial au paragraphe 21 de son rapport où, à propos de la définition donnée par le Congrès de Vienne en 1815, il a fait remarquer qu'« une définition conçue en fonction de la navigation n'est pas forcément ce qu'il y a de mieux pour tenir compte des nécessités de toutes les autres utilisations ». M. Ustor a suggéré que la Commission adopte la méthode inductive et fasse l'inventaire du droit et de la pratique en vigueur avant de passer à la formulation de règles générales. De l'avis du Président, il serait sage de la part de la Commission de laisser la question en suspens pour l'instant et de se contenter de procéder à un examen approfondi du sujet, sur la base duquel elle pourra ensuite obtenir l'avis des gouvernements.

14. En ce qui concerne la question de la pollution, le Président tient à appeler l'attention de la Commission sur ce qu'a déclaré le Gouvernement polonais, à savoir que « le problème de la pollution de l'eau devrait être examiné en même temps que sa cause, à savoir les utilisations domestiques, agricoles et commerciales de l'eau (A/CN.4/294 et Add.1, sect. II, question H). Le Président souscrit sans réserve à l'avis exprimé par le Rapporteur spécial au paragraphe 46 de son rapport et selon lequel « il conviendrait que la Commission se concentre au départ sur les utilisations et étudie les aspects particuliers de la pollution par rapport à des utilisations spécifiques ». Il y a accord pour estimer que la question de la pollution devra être étudiée le moment venu sinon dès le début, car il s'agit, non seulement dans le cas des voies d'eau internationales mais aussi dans celui des mers et des océans, d'un problème grave qui doit incontestablement retenir l'attention de la Commission ; l'industrialisation risque d'ailleurs d'aggraver encore dans l'avenir le problème de la pollution de l'eau.

15. Quant à savoir s'il y a lieu d'instituer un comité d'experts qui serait chargé d'aider la Commission dans ses travaux, il faut noter qu'il n'a pas été jugé utile de le faire dans le cas des travaux antérieurs de la Commission sur le sujet bien plus vaste du droit de la mer, encore que quelques experts aient été consultés à titre individuel. De l'avis du Président il conviendrait de laisser au Rapporteur spécial le soin d'informer la Commission du type d'assistance et d'avis techniques qu'il requiert.

La séance est levée à 11 h 25.

1409^e SÉANCE

Lundi 19 juillet 1976, à 15 heures

Président : M. Paul REUTER

puis : M. Abdullah EL-ERIAN

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto,

M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Rossides, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (*fin*) [A/CN.4/294 et Add.1, A/CN.4/295, A/CN.4/L.241]

[Point 6 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer le débat qui a eu lieu sur le point 6 de l'ordre du jour.

2. M. KEARNEY (Rapporteur spécial) estime que la Commission a tenu un excellent débat, qui représente une somme considérable de recherches, de préparation et d'étude de la part des membres qui y ont participé. L'objectif essentiel était de préciser les positions et de déterminer dans quelle mesure il pouvait y avoir des divergences d'opinion. Il s'agissait avant tout de déterminer les principes sous-jacents qui doivent s'appliquer aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation et de décider quelles considérations éthiques et politiques doivent entrer en ligne de compte dans la formulation des règles applicables.

3. Le débat a révélé une certaine diversité de vues sur ces questions, mais aussi un très large accord sur un certain nombre de points. Par exemple, tous les membres de la Commission sont convenus que la question de savoir si la Commission peut prendre comme base de travail la notion de bassin de drainage international va bien au-delà du problème de la définition d'une voie d'eau internationale. A cet égard, M. El-Erian a rappelé que, selon Wolfgang Friedman, les principes du droit international se divisent en deux catégories : le règlement des différends et la coopération internationale. Cette division rend compte de la grande diversité des opinions et des conceptions relatives au problème des voies d'eau internationales. Certains membres de la Commission ont estimé que l'une de ces catégories devait l'emporter sur l'autre, alors que d'autres ont dit qu'il fallait les harmoniser et qu'elles étaient toutes deux essentielles aux travaux de la Commission. M. Kearney pense qu'il existe des précédents à l'appui de cette dernière opinion et qu'il faudra, dans certains cas, aller au-delà de ce qu'on pourrait appeler les limites de la responsabilité des Etats du fait des conséquences des utilisations de l'eau.

4. Sir Francis Vallat a fait observer¹ que ce qui peut paraître, en amont, un aménagement raisonnable à des fins agricoles peut avoir des conséquences désastreuses en aval. C'est là une très bonne description de ce qui est arrivé dans le cas du Colorado et des effets que l'aménagement d'un système d'irrigation a eu sur une région irriguée du Mexique : l'eau dont les Etats-Unis d'Amérique avaient la jouissance, est passée à travers des nappes aquifères souterraines contenant de l'eau salée et, lorsqu'elle est arrivée au Mexique, cette eau a eu des effets néfastes sur les récoltes parce qu'elle était trop salée. En l'occurrence, les règles ordinaires de réparation du préjudice causé

¹ 1407^e séance.