Document:-
A/CN.4/SR.1554

Compte rendu analytique de la 1554e 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:-
1979, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

ticle 47. En revanche, la pratique bien établie d'une organisation internationale pourrait être telle qu'il serait superflu de produire en toute occasion des pouvoirs appropriés établis par écrit. En ce qui concerne l'application de l'article 47, il importe tout particulièrement de préciser que toute modification de la pratique bien établie d'une organisation internationale doit être communiquée aux autres parties intéressées. De l'avis de M. Francis, il ne suffit pas que l'organisation affirme avoir chargé le chef de son secrétariat de notifier une modification aux autres parties : elle devra s'assurer que ces parties en ont effectivement été informées.

13. M. SCHWEBEL dit qu'il n'est certes pas difficile d'envisager des cas où le Secrétaire général de l'ONU pourrait avoir la capacité de conclure, par voie d'échange de lettres, un accord équivalant à un traité par lequel seraient pris des arrangements à caractère obligatoire concernant un représentant résident dans un Etat Membre, sans que l'Assemblée générale ait à intervenir pour approuver ces arrangements. Lesdits arrangements pourraient être conformes à des directives bien établies ou à un arrangement antérieur déjà approuvé par un organe compétent de l'ONU. Le Secrétaire général pourrait toutefois modifier les arrangements pour répondre à des besoins locaux et imposer des restrictions à son représentant, qui, le représentant lui-même, représenterait également l'Organisation. Cette pratique est suivie dans le cas des bureaux d'information que l'ONU a créés dans de nombreux pays.

14. Même dans des cas plus importants, on peut se demander si, par exemple, les accords conclus entre l'ONU et les Etats hôtes en vue de l'entretien des forces de maintien de la paix sont en fait régulièrement approuvés par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale. Dans la pratique, le Secrétaire général pourrait se borner à présenter un rapport exposant ses activités et ses intentions ; l'organe compétent, en approuvant le rapport, approuverait du même coup l'action du Secrétaire général. De même, si le commandant d'une force de maintien de la paix des Nations Unies conclut un accord de cessez-le-feu afin de donner à ses troupes la liberté de mouvement envisagée dans la résolution pertinente du Conseil de sécurité, cet accord constitue en fait un traité, bien qu'il puisse ne pas avoir été préalablement approuvé par l'ONU. Cet accord fera l'objet d'un rapport du commandant au Secrétaire général, lequel rendra compte à son tour à l'organe compétent de l'ONU.

15. De toute évidence, de nombreuses situations peuvent se présenter auxquelles les dispositions de l'article 47 seront applicables, et cela dans le seul contexte de l'ONU, sans mentionner le cas des unions douanières, auquel le Rapporteur spécial s'est référé. M. Schwebel est donc disposé à accepter le projet d'article 47 quant au fond, et il doute que ce texte appelle aucune modification de rédaction.

16. M. SUCHARITKUL approuve le projet d'article 47, qui lui paraît correspondre parfaitement à la pratique. Il est fréquent que les pouvoirs d'un représentant soient limités, par exemple dans le temps ou pour des raisons budgétaires, et il est juste que, si ces limitations n'ont pas été communiquées au cocontractant, l'absence de conformité aux instructions ainsi données ne puisse plus être invoquée par l'Etat ou l'organisation représenté.

17. M. VEROSTA considère que le projet d'article 47 est conforme à la pratique des Etats et des organisations internationales. Pour ce qui est de la forme, il conviendrait peut-être de préciser que les organisations visées au paragraphe 2 sont des organisations « internationales ». En outre, si la Commission parvenait à la conclusion que le mot « exprimer » peut être rétabli dans certains articles, il devrait l'être aussi dans le paragraphe 2 de l'article à l'examen.

18. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 47 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine en tenant compte des délibérations de la Commission.

Il en est ainsi décidé[4].

La séance est levée à 11 h 30.

[4] Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1576e séance.

1554e SÉANCE

Lundi 18 juin 1979, à 15 h 10

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (A/CN.4/320)

[Point 5 de l'ordre du jour]

Premier rapport du Rapporteur spécial

1. Le PRÉSIDENT invite M. Schwebel, rapporteur spécial, à présenter son premier rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (A/CN.4/320).

2. M. SCHWEBEL (Rapporteur spécial) déclare qu'il a abordé le sujet sans idées préconçues. Malgré ses aspects scientifiques et techniques évidents, ce sujet comporte d'importants éléments juridiques, qu'illustrent une abondante pratique des Etats et de nombreux traités. Une étude de la FAO [1] cite plus de 2 000 instruments juridiques internationaux sur les ressources en

[1] *Répertoire systématique par bassin de traités, déclarations, textes législatifs et jurisprudence concernant les ressources en eau internationales*, Etude législative n° 15, Rome, FAO, 1978.

eau, allant de l'année 805 à l'année 1977. Les multiples problèmes juridiques internationaux que pose l'utilisation des voies d'eau internationales sont d'un intérêt et d'une importance pratique extrêmes. L'eau est aussi indispensable à la vie que l'air, et c'est aussi une substance universelle, qui se déplace par-dessus, à travers et sous les frontières nationales. Dans des cas particuliers, l'eau peut s'épuiser et se dégrader. La demande d'eau continuera d'augmenter avec l'accroissement de la population mondiale, l'expansion de l'industrialisation et de l'urbanisation, le développement de l'agriculture et les besoins croissants d'énergie. Dans certains cas, les réserves d'eau peuvent être accrues, mais dans d'autres, elles risquent de se polluer ou de s'épuiser, ou simplement d'être insuffisantes. Si elle n'est pas régularisée, l'eau peut causer des inondations et bouleverser la vie de milliers de personnes.

3. Les problèmes de l'eau douce sont parmi les plus graves qui se posent à l'humanité. On ne saurait trop souligner l'importance du rôle de l'eau douce dans le développement économique et social de tous les pays, et même dans le simple entretien de la vie. La gestion écologique des ressources en eau est également une question capitale.

4. Les problèmes de l'eau salée sont essentiellement internationaux, de même que certains problèmes relatifs à l'eau douce. Les problèmes de l'eau douce et ceux de l'eau salée sont étroitement liés entre eux par le cycle hydrologique, par l'interaction qui s'exerce entre les eaux douces et les eaux salées, et par le fait que les unes comme les autres sont peuplées de poissons. On peut aussi juger de leur analogie par le rôle important que la Commission a joué dans la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. M. Schwebel compte sur la Commission, riche de l'expérience qu'elle a acquise dans cette œuvre de codification et de développement progressif, pour lui indiquer dans quelle mesure le nouveau travail de codification entrepris doit être également adapté aux réalités physiques et doit aboutir à la mise en place de procédures de coopération. Certaines dispositions du traité sur le droit de la mer qui est en cours de négociation pourraient avoir des incidences considérables sur les travaux de la Commission relatifs aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

5. Les problèmes de l'eau ne présentent pas seulement des aspects d'intérêt international, de sorte que la portée même du mandat de la Commission — qui ne s'étend pas à l'eau douce en général — est un sujet de controverse. Cependant, si l'on veut que l'humanité règle efficacement ses problèmes d'eau, qui sont immenses, il faut que la communauté internationale développe progressivement et codifie les principes du droit international en la matière, établisse les procédures qui doivent en régir l'application, et crée des institutions pour en assurer le développement permanent. Cette nécessité a été explicitée dans la recommandation 92 de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, réunie en mars 1977 [2].

6. Le développement progressif et la codification des principes du droit international relatifs aux utilisations des voies d'eau internationales autres que la navigation constituent pour la Commission une tâche difficile, pour deux raisons principales. Premièrement, la configuration topographique et politique des différentes voies d'eau varie de l'une à l'autre, de même que leurs utilisations. C'est la raison pour laquelle des auteurs tels que Brierly et Sauser-Hall — cités au paragraphe 65 du rapport de M. Schwebel — ont exprimé des doutes quant à la possibilité d'élaborer un droit universel des voies d'eau internationales. Mais il ne faut pas s'exagérer la diversité de la nature et des utilisations des voies d'eau internationales, qui présentent aussi des caractéristiques communes. C'est à la Commission de faire preuve d'ingéniosité en trouvant le juste milieu entre le particulier et le général, comme elle l'a préconisé dans les observations qu'elle a formulées sur la question dans le rapport sur sa vingt-huitième session [3]. Elle constatera probablement que certains principes et procédures existent déjà, soit sous une forme inarticulée dans l'abondante pratique des Etats, soit, dans une certaine mesure, en tant que règles admises du droit international.

7. La seconde grande difficulté à laquelle la Commission doit faire face tient à ce que, malgré le caractère mouvant de l'eau, les Etats exercent sur leurs territoires respectifs une juridiction exclusive. Ils considèrent les eaux qui s'écoulent à travers leur territoire, en surface ou sous terre, comme leur propriété. Ils sont circonspects lorsqu'il s'agit de partager ces eaux avec d'autres et peu disposés à contracter des engagements internationaux les concernant. Par moments, certains Etats ont même invoqué la doctrine de Harmon, qui affirme que le droit international n'impose aucune obligation à un Etat envers d'autres Etats dans l'exercice de son pouvoir souverain sur les eaux relevant de sa juridiction, quand bien même ces eaux s'écoulent aussi à travers le territoire d'un autre Etat. Mais il est désormais admis que la doctrine de Harmon est tombée en désuétude. Les Etats-Unis d'Amérique, par exemple, l'ont répudiée, et un éminent internationaliste l'a vivement critiquée, soulignant qu'un territoire ne confère pas seulement à un Etat des droits, mais aussi des obligations [4]. Cet auteur souscrit aux principes de la communauté d'intérêts et de l'égalité des droits de tous les Etats riverains, et du devoir qu'a tout Etat d'empêcher qu'il soit porté substantiellement atteinte aux droits d'un Etat voisin ; avec d'autres auteurs modernes faisant autorité en la matière, il préconise une répartition équitable des avantages qu'offrent les eaux des voies d'eau internationales [5].

8. Les susceptibilités des Etats concernant les eaux qui se trouvent sur leur territoire amènent la Commission au cœur de ce second grand problème : comment

[2] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.77.II.A.12), p. 51.

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

[4] E. Jiménez de Aréchaga, « International law in the past third of a century », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1978-I*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff et Noordhoff, 1979, t. 159, p. 192.

[5] *Ibid.*, p. 192 à 200.

définir la voie d'eau internationale. Les réponses au questionnaire de la Commission [6] montrent clairement qu'un grand nombre d'Etats sont opposés à ce que celle-ci prenne pour base de son étude la notion géographique de bassin hydrographique international, malgré l'interaction des eaux d'un bassin hydrographique, qui englobe aussi bien les eaux souterraines que les eaux de surface, et le fait qu'un nombre important d'autres Etats considèrent le bassin hydrographique (ou de drainage) comme l'entité essentielle caractéristique de la voie d'eau internationale, comme en témoignent divers traités modernes ainsi que les travaux d'organismes tels que l'Institut de droit international et l'International Law Association. Les Etats en question se fondent sur la définition du fleuve international donnée dans l'Acte final du Congrès de Vienne, à savoir « un fleuve qui sépare ou traverse les territoires de deux ou plusieurs Etats » [7]. Mais cette définition, établie à une époque où l'on n'avait qu'une connaissance rudimentaire du cycle hydrologique, ne répond plus aujourd'hui aux besoins de la communauté internationale et à sa demande d'eau douce, qui est sans précédent. Si la Commission se fonde sur une notion aussi dépassée, elle risque d'être accusée de travailler non pas au développement progressif du droit, mais à sa régression.

9. Un autre argument invoqué par plusieurs Etats, notamment par les principaux pays riverains, est que, selon un grand nombre de traités (dont la plupart, il est vrai, ne portent que sur la navigation), on entend par voies d'eau internationales des fleuves internationaux contigus ou successifs. Se fondant encore une fois sur la définition du Congrès de Vienne, dans laquelle ils voient une règle de droit international coutumier généralement admise, ces Etats soutiennent que le fait de partir de la notion de bassin hydrographique aurait ou pourrait avoir pour effet de soumettre de vastes superficies aussi bien d'eau que de terre à des obligations internationales non seulement inacceptables, mais inutiles. Un Etat dans lequel s'écoule de l'eau venant d'une partie du bassin située en territoire étranger n'a à se plaindre que si la quantité ou les propriétés de l'eau sont effectivement altérées par des activités exercées dans cette partie du bassin ; il n'est pas certain que cela se produise. La sentence rendue par un tribunal arbitral dans l'*Affaire du lac Lanoux* [8] a été citée à l'appui de cette thèse.

10. Entre la position des Etats qui sont favorables à l'adoption de la notion de bassin hydrographique et celle des Etats qui la rejettent, il existe d'autres thèses. Selon l'une d'elles, la voie d'eau internationale devrait être définie comme le bassin fluvial, c'est-à-dire le fleuve et ses affluents, à l'exclusion des eaux souterraines. Cette conception, qui présente des avantages certains, a reçu l'appui du rapporteur spécial précédemment chargé du sujet [9]. Une autre approche, qui se dégage des réponses de certains pays comme le Canada, la France et le Nicaragua, consiste à accepter comme définition de travail minimale les fleuves internationaux contigus et successifs, en faisant appel pour la compléter à la notion de bassin hydrographique pour ce qui concerne certaines utilisations particulières ou abusives de l'eau. D'autres Etats encore sont opposés à toute obligation qui leur serait imposée en vertu d'une définition fondée sur le bassin hydrographique, mais ne s'opposeraient pas nécessairement à l'idée de contracter librement des engagements touchant un bassin hydrographique déterminé. C'est là un point de vue intéressant, qui a été présenté de façon convaincante par la Pologne dans sa réponse et que la Commission voudra peut-être étudier plus avant. Le projet d'articles a été conçu de façon à permettre de tirer parti de cette approche.

11. Une autre solution possible est de fournir aux Etats une sorte de convention-cadre, complétée par des articles additionnels leur indiquant comment contracter des engagements particuliers relatifs à une voie d'eau déterminée, et d'y associer une clause facultative par laquelle les Etats parties à la convention pourraient définir la portée des engagements concernant les voies d'eau qu'ils souscrivent en vertu de la convention, en précisant que ceux-ci visent soit les fleuves, lacs et canaux internationaux successifs et contigus, soit ces eaux plus leurs affluents (y compris ceux dont le cours est situé entièrement sur le territoire d'un seul Etat), c'est-à-dire le réseau fluvial, soit encore ce réseau plus les eaux souterraines, c'est-à-dire le bassin hydrographique. Quoi qu'il en soit, la Commission doit tenir pleinement compte des divergences d'opinion suscitées entre les Etats par l'idée de prendre la notion de bassin hydrographique comme base de ses travaux, car il ne lui servira à rien de le faire si, ensuite, son projet d'articles ne recueille pas l'appui d'un groupe de pays riverains suffisamment nombreux. Il existe beaucoup d'autres points sur lesquels les Etats peuvent s'entendre et, de toute manière, la Commission a décidé à sa vingt-huitième session de mener ses travaux en laissant de côté pour commencer la question de la définition [10].

12. Passant à la présentation du rapport lui-même, M. Schwebel précise qu'il a pour objet d'établir le cadre conceptuel et méthodologique dans lequel sera étudiée la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, sans aborder le fond de la question, si ce n'est dans le cas des articles 8, 9 et 10 proposés, qui concernent la collecte et l'échange de données. Si la conception générale du rapport et du projet d'articles est jugée acceptable, de nouveaux articles pourront être élaborés, qui porteront sur les différentes catégories d'utilisations des voies d'eau internationales, sur des questions particulières comme la lutte contre les inondations, l'érosion, la sédimentation, l'intrusion d'eau salée, les eaux côtières et estuaires, et éventuellement la sécheresse, sur l'interdépendance et le rang de priorité des différentes catégories d'utilisations, et sur les relations entre des questions telles que la lutte contre les

[6] Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 155 et suiv. doc. A/CN.4/294 et Add.1 ; et *Annuaire . 1978*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/314.

[7] Voir A/CN.4/320, par. 43.

[8] Voir Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3), p. 281.

[9] Voir A/CN.4/320, par. 47.

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

inondations et l'érosion ainsi qu'entre certaines utilisations comme l'irrigation et des problèmes spéciaux comme l'érosion. La pollution pourra être examinée en liaison avec des utilisations particulières. Quant aux principes généraux du droit des voies d'eau internationales, une place devra leur être accordée, mais il vaudrait mieux qu'ils découlent de l'étude préalable des diverses utilisations.

13. La Commission devra examiner les mécanismes institutionnels de coopération à mettre en place en matière d'utilisation des voies d'eau internationales et étudier des dispositions en vue du règlement des différends. Au sujet des mécanismes institutionnels, elle pourra demander leur avis aux institutions intéressées ; il serait utile de chercher à connaître les réactions que ce rapport et les rapports ultérieurs auront suscité de la part d'organismes tels que les commissions fluviales internationales, des banques internationales comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement et des institutions des Nations Unies ou des organismes régionaux comme le PNUD, la CESAP, la Commission économique pour l'Europe et l'OCDE. Une étude sur les activités des commissions fluviales internationales qui présentera certainement de l'intérêt est en préparation sous les auspices d'une fondation canadienne.

14. A propos du chapitre Ier de son rapport, M. Schwebel rappelle qu'à l'origine la civilisation a commencé à se développer aux abords de fleuves tels que le Nil, le Tigre, l'Euphrate, l'Indus, le fleuve Jaune et les fleuves de Perse et du Pérou. Des domaines importants du droit de l'eau ont été élaborés par les civilisations antiques, et les efforts considérables déployés par ces civilisations pour régulariser les fleuves ont été largement couronnés de succès. Mais ce n'est qu'au XVIIe et au XVIIIe siècle que l'homme a commencé à comprendre le cycle hydrologique, et il a fallu attendre la science moderne pour que la relation entre les eaux de surface et les eaux souterraines et l'unité du bassin hydrographique soient pleinement mises en évidence.

15. Les paragraphes 8 à 31 du rapport indiquent quelques-unes des caractéristiques essentielles de l'eau, afin de permettre à la Commisssion d'aborder les problèmes des voies d'eau internationales sur la base de données scientifiques. Le projet d'articles devant être adapté aux réalités physiques de l'eau douce, la Commission doit savoir quelles sont ces réalités. Pour cela, elle aura besoin d'avis techniques, mais les faits essentiels sont exposés dans des ouvrages classiques, dont le rapport cite des passages.

16. Les paragraphes 9 à 21 du rapport fournissent des explications succinctes sur le cycle hydrologique, c'est-à-dire sur le processus par lequel l'eau tombe de l'atmosphère sur la terre pour retourner finalement dans l'atmosphère et retomber à nouveau sous forme de précipitations. Selon les estimations scientifiques, l'eau qui se trouve dans l'atmosphère, et qui est libérée sous la forme de précipitations, est renouvelée tous les douze jours. Le cycle est entretenu de façons diverses : l'eau peut être absorbée par la terre et finir par rejoindre les eaux souterraines, elle peut s'écouler dans les rivières ou les fleuves, ou elle peut retourner dans l'atmosphère par transpiration ou évaporation. Elle réalimente les cours d'eau et les lacs de surface en tombant directement sur une voie d'eau, en ruisselant en surface ou à travers le sol, ou en pénétrant dans le sol jusqu'à ce qu'elle atteigne les eaux souterraines. Les eaux souterraines se situent sous la surface de la terre, retenues par des couches de roche imperméable, et se caractérisent généralement par la lenteur et la régularité de leur écoulement. Le rôle du cours d'eau dans le cycle hydrologique est d'amener les eaux de surface et les eaux souterraines à la mer. L'écoulement de surface est la source la plus visible d'approvisionnement en eau des voies d'eau, mais la plus importante est constituée par les eaux souterraines, qui représenteraient 97 % de l'eau existant sur la planète, en dehors des océans, des calottes glacières et des glaciers. Si les eaux souterraines cessaient de circuler, la quantité d'eau que contiennent les cours d'eau s'en trouverait considérablement réduite. Comme il est expliqué de façon plus détaillée au paragraphe 21 du rapport, il existe de puissants motifs d'inclure les eaux souterraines, au même titre que les eaux de surface, dans le champ de l'étude de la Commission sur les voies d'eau internationales. Le processus d'évaporation, d'aération, de filtration et de dilution confère à l'eau un pouvoir d'auto-épuration. Les diverses voies d'eau diffèrent par la quantité et la qualité de leur eau, leur débit et les variations saisonnières de leur régime.

17. Les conséquences internationales des caractéristiques physiques de l'eau sont évidentes : premièrement, l'eau n'est pas cantonnée à l'intérieur de frontières politiques ; deuxièmement, elle a la propriété de transmettre à une région les modifications qui se produisent dans une autre. L'importance des effets transnationaux de l'eau a déjà été exposée dans une étude de l'ONU [11].

18. Le chapitre Ier du rapport jette ainsi les bases scientifiques de l'examen du sujet par la Commission. Il met en relief le premier point important qui requiert son attention, à savoir l'opposition entre les caractéristiques communes des voies d'eau et leur diversité, tout en amenant le second point, celui de la définition de la voie d'eau internationale. Le chapitre II est plus spécialement consacré à ce second problème. Il a été demandé aux Etats si la notion de bassin hydrographique (ou bassin de drainage) constituait la base appropriée pour une étude des aspects juridiques des utilisations et de la pollution des voies d'eau internationales. Bien que les réalités de l'hydrologie semblent conduire à favoriser cette optique du bassin hydrographique, certains Etats s'en tiennent à l'opinion classique selon laquelle une voie d'eau internationale est un fleuve qui sépare ou traverse les territoires de deux ou plusieurs Etats. Une forme plus affinée de la notion de bassin hydrographique, connue des hydrologistes sous le nom de « système international de ressources en

[11] Voir *Gestion des ressources en eau internationales : aspects institutionnels et juridiques — Rapport du Groupe d'experts spécialisés dans les aspects juridiques et institutionnels de la mise en valeur des ressources en eau internationales*, collection Ressources naturelles, Série Eau, nº 1 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.II.A.2), par. 21 et 22.

eau », tient compte du rôle fondamental que l'eau joue dans l'atmosphère et de l'incidence des conditions météorologiques sur l'approvisionnement en eau. Mais le rapport n'aborde pas cette idée et reste dans les limites de l'examen que la Commission a antérieurement consacré à cette question.

19. M. Schwebel souhaiterait savoir ce que la Commission pense de la manière dont il interprète les données scientifiques touchant la délimitation des voies d'eau internationales, ainsi que des projets de propositions du Comité juridique consultatif africano-asiatique sur le droit des fleuves internationaux [12]. Ces propositions tiennent compte de la définition du bassin de drainage international qui figure dans les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux, adoptées par l'International Law Association en 1966 [13]. M. Schwebel espère que la Commission prendra dûment en considèration les « Règles d'Helsinki », qui appliquent la notion de bassin de drainage international, ainsi que les principes concernant l'utilisation des eaux internationales non maritimes que l'Institut de droit international a formulés en 1961 [14]. Il espère de même que la Commission tiendra pleinement compte du fait que la notion de bassin de drainage a été consacrée par plusieurs traités modernes, dont le Traité de coopération de l'Amazone [15], l'Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger [16], la Convention relative à l'aménagement général du bassin du fleuve Sénégal [17], le traité relatif au bassin du Mékong [18] et l'accord entre la Chine et l'Union soviétique relatif à l'Argoun et à l'Amour [19].

20. La Commission comprendra toutefois, d'après ce que M. Schwebel a déjà dit, et à la lecture du paragraphe 55 de son rapport, que celui-ci a jugé devoir prendre en considération, dans son projet, non seulement les avis divers des Etats sur ce qui constitue une voie d'eau internationale, mais aussi la décision qu'a prise la Commission à sa vingt-huitième session de différer l'examen de la question de la définition des voies d'eau internationales [20].

21. Néanmoins, M. Schwebel a estimé opportun de proposer, au chapitre II du rapport, un premier article concernant le champ d'application du projet, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les travaux préparatoires montrent qu'il existe sur ce point des divergences de vues notables entre les Etats ; si l'on ne fixe pas un point de départ commun, cela risque de faire obstacle à l'élaboration d'un ensemble de règles cohérent. Deuxièmement, une disposition indiquant que le projet d'articles vise les voies d'eau internationales — même si cette expression n'est pas définie — fait bien ressortir que l'on exclut de son champ d'application la pluie, l'eau des océans, les nuages, le brouillard, la neige et la grêle. Le paragraphe 1 de l'article liminaire tel qu'il est formulé prend en considération certains problèmes touchant l'utilisation de l'eau, conformément aux suggestions faites par les Etats dans leurs réponses au questionnaire de la Commission. On pourrait éventuellement étendre la portée de l'article aux effets des voies d'eau internationales sur les estuaires et les eaux côtières, dans un sens compatible avec les dispositions correspondantes des articles sur le droit de la mer. Un article sur le champ d'application du projet est également nécessaire pour établir que c'est le fait d'utiliser l'eau et non l'identité de l'utilisateur qui fera jouer les dispositions du projet d'articles, comme il est expliqué au paragraphe 59 du rapport.

22. Au début de l'article 1er, il est question des « utilisations », et non des « utilisations autres que la navigation », parce que, dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, les Etats ont indiqué à juste titre que le projet d'articles devait tenir compte des interactions entre les utilisations autres que la navigation et cette dernière utilisation. Les exigences de la navigation ont des répercussions sur la quantité et la qualité de l'eau disponible à d'autres fins — d'où les dispositions du paragraphe 2 de l'article.

23. Le chapitre III du rapport aborde de front le premier des grands problèmes qui se posent à la Commission, celui de la diversité des voies d'eau. Les règles générales qu'ont établies l'Institut de droit international et l'International Law Association, et particulièrement les « Règles d'Helsinki » de cette dernière association, sont étudiées dans le rapport (par. 66 à 84) à seule fin, pour le moment, de montrer qu'il pourrait être nécessaire de compléter ces règles générales par des règles spécialement conçues pour telle ou telle voie d'eau. La Commission avait déjà reconnu ce fait à sa vingt-huitième session [21].

24. Aux paragraphes 86 et suivants, le rapport examine le premier traité contemporain qui introduise la notion d'aménagement d'une voie d'eau à l'échelle du bassin, à savoir la Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats (Genève, 1923) [22]. Cette convention présente un intérêt particulier en ce qu'elle envisage la conclusion, par des Etats ayant un intérêt commun à l'aménagement de forces hydrauliques, d'accords complémentaires que l'on pourrait appeler accords « d'application » ou « d'utilisation » ou « de réseau », destinés à conférer le caractère d'obligations précises aux engagements généraux contractés en vertu de la convention et qui peuvent viser n'importe laquelle des huit matières

[12] Comité juridique consultatif africano-asiatique, *Report of the Twelfth Session, held in Colombo from 18th to 27th January 1971*, New Delhi, 1972, chap. IV, annexe I [en anglais seulement].

[13] Voir A/CN.4/320, par. 34.

[14] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961*, Bâle, vol. 49, t. II, p. 370 à 372.

[15] American Society of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. XVII, n° 5, septembre 1978, p. 1045 [texte anglais].

[16] Voir A/CN.4/320, par. 98.

[17] Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 199, doc. A/CN.4/295, par. 33.

[18] *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.4), p. 267 [texte anglais].

[19] *Ibid.*, p. 280 [texte anglais].

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

[21] *Ibid.*

[22] Voir A/CN.4/320, par. 86.

énumérées au paragraphe 89 du rapport. Des accords de ce type, concernant des utilisations particulières de voies d'eau déterminées, pourraient venir compléter des articles énonçant des principes généraux applicables aux voies d'eau internationales. C'est dans cette perspective — autrement dit en combinant les points de vue des Règles d'Helsinki et des principes formulés par l'Institut de droit international, d'une part, et de la Convention de Genève de 1923, d'autre part, et sans préjuger la question de savoir si ce sont des fleuves, des réseaux fluviaux ou des bassins hydrographiques qui sont en cause — que M. Schwebel a proposé les articles 2, 3 et 4 en tant que solution au problème majeur de la diversité des voies d'eau.

25. A l'article 2, l'expression « Etat qui contribue à alimenter » s'entend d'un Etat d'où provient l'eau d'une voie d'eau internationale ; la question de savoir si elle provient des seules eaux de surface ou aussi des eaux souterraines reste sans réponse, tout comme celle de savoir quelles eaux de surface sont prises en considération — en d'autres termes, s'il est tenu compte des affluents. L'expression « un Etat [...] qui en utilise les eaux » [c'est-à-dire les eaux d'une voie d'eau internationale] inclut les habitants de cet Etat, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. L'expression « Etat usager » a été adoptée parce qu'elle est neutre du point de vue du champ d'application du projet d'articles, encore que, de l'avis de M. Schwebel, l'expression « Etat du réseau » serait plus appropriée, car elle montrerait que les Etats intéressés par une voie d'eau internationale font partie d'un même réseau. L'expression « Etat du bassin » serait sans doute meilleure encore, car elle évoquerait une réglementation des voies d'eau internationales à l'échelle du bassin. M. Schwebel espère que la Commission verra la possibilité d'utiliser l'une de ces deux dernières expressions.

26. L'article 3 énonce une proposition simple, qui pourrait, le cas échéant, être développée dans des articles ultérieurs.

27. L'article 4, qui ne prétend pas épuiser le sujet, donne trois définitions fondamentales. Un Etat peut devenir partie aux articles à condition d'être un Etat usager au sens défini à l'article 2, ce qui exclut les Etats qui ne remplissent pas à la fois les deux conditions prévues, à savoir contribuer à alimenter une voie d'eau internationale et en utiliser les eaux. C'est pourquoi il conviendrait peut-être de remanier le texte de l'article 2 comme suit :

> « Aux fins des présents articles, un Etat qui contribue à alimenter une voie d'eau internationale ou en utilise les eaux, ou qui contribue à alimenter une voie d'eau internationale et en utilise les eaux, est dénommé Etat usager. »

Mais même si cette formulation plus large était employée, les Etats qui ne contribueraient pas à alimenter une voie d'eau ni n'en utiliseraient les eaux ne pourraient devenir parties aux articles, alors qu'il serait peut-être souhaitable que les membres de la communauté internationale soient aussi nombreux que possible à apporter leur soutien à un instrument de codification. Il ressort de l'article 4 qu'il est loisible à un « Etat contractant » d'adhérer aux principes et procédures généraux supplétifs du projet d'articles sans contracter d'obligations plus précises en vertu d'un accord d'utilisation.

28. En ce qui concerne l'expression « Etat coopérant », on peut normalement présumer que si un Etat usager est disposé à devenir partie à un accord d'utilisation, au sens défini dans le projet d'articles, il sera également disposé à être partie aux articles, puisqu'un accord n'est considéré comme accord d'utilisation au sens desdits articles que s'il est lié à ceux-ci, comme le prévoit l'article 5. Si toutefois un Etat usager préfère n'agir que dans le contexte d'une voie d'eau internationale déterminée, rien ne devrait s'opposer à ce qu'il soit autorisé à devenir partie à un accord d'utilisation, à deux conditions : la première est qu'un ou plusieurs autres Etats usagers soient parties à la fois aux articles et à l'accord d'utilisation, pour garantir que l'accord sera bien conclu dans le cadre desdits articles ; la seconde est que l'accord d'utilisation vienne renforcer les principes fondamentaux — même s'ils sont supplétifs — des articles, en stipulant que ceux-ci s'appliqueront aux relations des parties à l'accord d'utilisation pour ce qui est des questions non réglées par ledit accord. Les articles 5 et 6 ont été rédigés à la lumière de ces considérations, qui sont exposées plus en détail aux paragraphes 92 à 101 du rapport. Peut-être conviendrait-il, *ex abundanti cautela*, d'ajouter à la fin du paragraphe 1 de l'article 6 les mots « et doit le préciser ».

29. Le paragraphe 2 de l'article 6 — conformément aux intentions de la Commission de conférer au projet d'articles un caractère supplétif — offre aux parties à un accord d'utilisation la possibilité de modifier, pour leurs besoins particuliers, les obligations énoncées dans les articles. Une approche différente consisterait à exiger des parties à un accord d'utilisation conclu dans le cadre des articles qu'elles appliquent les principes et procédures prévus par ces articles, quelles que soient les dispositions de l'accord. Une telle approche renforcerait peut-être l'effet des articles, mais elle risquerait par ailleurs de dissuader les Etats usagers de conclure des accords d'utilisation dans le cadre des articles, et aurait pour conséquence d'imposer aux Etats non parties à ces articles des obligations qu'ils n'auraient pas acceptées par voie conventionnelle. Les Etats riverains d'une voie d'eau internationale déterminée pourraient même avoir intérêt à conclure un accord comportant des conditions non conformes à celles qui sont énoncées dans les articles. La Commission verra que le projet n'ôte pas à ces Etats la possibilité de conclure entre eux des accords d'utilisation qui ne soient pas liés aux articles. L'article 5 se borne à dire qu'un accord d'utilisation n'est considéré comme tel aux fins des articles que si au moins une partie à cet accord est également partie aux articles. En vertu de l'article 6, un tel accord d'utilisation est conclu dans le cadre des articles, qui s'appliquent alors de façon supplétive aux Etats usagers non parties auxdits articles. Bien entendu, les articles ne s'appliquent pas aux accords d'utilisation qui sont conclus entièrement en dehors de leur cadre.

30. L'article 7 est le dernier à soulever la question de la nécessité de concilier l'établissement de principes

généraux et la diversité des voies d'eau. A première vue, le petit nombre de ratifications ou d'adhésions exigé peut surprendre, car les conventions s'inspirant de projets d'articles adoptés par la Commission prescrivent généralement, à juste titre, un nombre important de ratifications ou d'adhésions pour leur entrée en vigueur. Mais l'article 7 régit l'entrée en vigueur des articles à l'égard d'une voie d'eau internationale déterminée, et non à l'égard de toutes les parties aux articles. Dans le cas des voies d'eau internationales, la Commission se trouve face à un problème entièrement nouveau : elle s'efforce d'établir au niveau mondial des principes et des procédures de caractère supplétif qui, si l'on tient à ce qu'ils soient opérants, doivent s'appliquer dans les limites de chaque voie d'eau prise séparément. Dans ces conditions, le principe de la sécurité du nombre n'est pas un principe viable ; même si 35 Etats ou plus adhéraient aux articles, ces derniers — en l'absence d'une disposition telle que l'article 7 — n'auraient aucun effet pratique si, sur ces 35 Etats, il ne s'en trouvait pas deux qui soient riverains de la même voie d'eau. C'est ce qui est au fond arrivé dans le cas de la Convention de Genève de 1923, que M. Schwebel a mentionnée précédemment. Il a exposé la situation de façon plus détaillée aux paragraphes 102 à 109 de son rapport. Il considère notamment que la teneur des paragraphes 108 et 109 l'autorise à prévoir un nombre d'adhésions aussi faible que deux pour que les articles puissent entrer en vigueur à l'égard d'une voie d'eau déterminée. Comme il est dit au paragraphe 110, la question de savoir si les articles devraient contenir une disposition régissant leur entrée en vigueur générale pourra être examinée plus tard.

31. Cela dit, la Commission considérera peut-être que le Rapporteur spécial a fait indirectement ce qu'il voulait éviter de faire directement, en d'autres termes qu'il a adopté en fait dans son projet l'approche du bassin de drainage, même s'il s'en défend dans son rapport et dans l'introduction à celui-ci. A sa décharge, M. Schwebel voudrait faire valoir que, premièrement, il n'est pas question dans le projet de bassins, mais de voies d'eau internationales. Deuxièmement, les hydrologistes, les ingénieurs et les consultants qui ont établi des études à l'intention du Secrétariat de l'ONU se sont placés dans l'optique du bassin de drainage : il n'était donc guère possible de ne pas faire état de cette notion dans les renvois à leurs travaux. Troisièmement, M. Schwebel ne croit pas que les articles tels qu'ils sont actuellement rédigés exigent que la Commission opte pour une approche plutôt que pour une autre.

32. Cette conclusion peut être illustrée par un exemple de l'utilisation d'une clause facultative — possibilité que M. Schwebel a déjà évoquée. Supposons que trois Etats se partagent les eaux d'un bassin hydrographique traversé par le fleuve Sinueux. L'Etat A est traversé par un tronçon du fleuve. L'Etat B est traversé par un tronçon du fleuve ainsi que par des affluents de ce fleuve situés exclusivement sur le territoire de cet Etat. Dans l'Etat C prennent naissance des eaux souterraines qui s'infiltrent dans le territoire de l'Etat B, puis s'écoulent, par la voie d'affluents, dans le fleuve Sinueux lui-même. L'Etat C n'est pas un Etat riverain, mais c'est un Etat du bassin. Si les Etats A, B et C adoptent tous les trois l'optique du bassin hydrographique et souhaitent tous les trois être parties aux articles, ou à un accord d'utilisation conclu dans le cadre de ces articles, ou à la fois aux articles et à l'accord d'utilisation, ils en ont tous les trois la faculté. Les articles entreront en vigueur à l'égard du fleuve Sinueux et lieront les Etats A, B et C. Si, dans une autre hypothèse, l'Etat A, adoptant une optique riveraine, souhaite entrer en relations sur la base des articles et d'un accord d'utilisation avec l'Etat B, il peut, en vertu de la clause facultative, spécifier qu'il considère les articles et l'accord d'utilisation comme applicables uniquement aux riverains. S'il le fait, il ne sera en relations qu'avec l'Etat B, pour autant que celui-ci accepte les conditions de l'Etat A. Dans ce cas, une relation conventionnelle existera entre les Etats A et B et, conformément à l'article 7, les articles entreront en vigueur entre ces deux Etats à l'égard de la voie d'eau constituée par le fleuve Sinueux. De son côté, l'Etat B peut adopter la même optique que l'Etat A à l'égard de l'Etat C, c'est-à-dire l'optique riveraine. Sil le fait, l'Etat C ne pourra pas devenir partie aux articles à l'égard de cette voie d'eau. A l'inverse, l'Etat B peut déclarer qu'il est disposé à appliquer les articles, aussi bien d'ailleurs qu'un autre accord d'utilisation, dans ses relations avec l'Etat C, c'est-à-dire l'Etat voisin du bassin qui n'est pas riverain, et à englober dans leur champ d'application les affluents et les eaux souterraines qui s'écoulent dans le fleuve Sinueux. Dans ce cas, une relation conventionnelle prendra naissance entre les Etats B et C.

33. M. Schwebel pense qu'une telle approche est compatible avec la Convention de Vienne sur le droit des traités [23], mais qu'elle peut donner lieu à des complications considérables et devra être examinée de près. Il ne recommande pas nécessairement l'utilisation d'une clause facultative, et tient seulement à souligner que le projet ne préjuge pas la question de savoir quelle approche il convient d'adopter pour les définitions.

34. Le chapitre IV du rapport est important pour deux raisons. Premièrement, les articles qui y sont proposés énoncent des obligations de fond que les Etats contractants doivent souscrire, et prévoient aussi que ces Etats peuvent assumer d'autres obligations de ce genre en vertu d'accords d'utilisation. En outre, ils laissent aux Etats coopérants la possibilité d'assumer des obligations de collecte et d'échange de données. Les obligations de ce genre assumées par un Etat coopérant et un Etat contractant en vertu d'un accord d'utilisation seront peut-être plus larges que les obligations minimales de collecte et d'échange de données assumées par un Etat contractant en vertu des articles. Deuxièmement, les obligations énoncées aux articles 8 à 10 sont essentielles : comme il est souligné au paragraphe 131 de l'étude de l'ONU déjà citée [24], la collecte et l'échange de données sont indispensables à la réglementation des voies d'eau internationales, de même qu'à l'élaboration

[23] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309. Ci-après dénommée « Convention de Vienne ».

[24] Voir ci-dessus note 11.

de toute règle de droit international valable en la matière.

35. Bon nombre de traités contiennent, parmi leurs principes de base, des dispositions concernant la collecte et l'échange de renseignements sur les eaux. La collecte de données constitue une des fonctions vitales de commissions constituées pour administrer les régimes fluviaux, telles que la Commission du Danube, la Commission centrale pour la navigation du Rhin et la Commission mixte internationale sur la pollution du lac Erié, du lac Ontario et de la section internationale du Saint-Laurent. L'importance de la collecte de données est également reconnue dans des déclarations et des résolutions internationales, parmi lesquelles la Charte des droits et devoirs économiques des Etats [25] (art. 3), la recommandation 51 adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement [26], et le Projet de principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, qui a été approuvé en 1978 par le Groupe de travail intergouvernemental d'experts du PNUE sur les ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats [27]. La pratique des Etats et les déclarations d'organes internationaux qui militent en faveur d'une obligation de rassembler et d'échanger des données sur les voies d'eau internationales sont tellement considérables que certains observateurs en ont conclu qu'une règle de droit international dans ce sens existait déjà. Un exposé pertinent à ce sujet a été fait récemment par le conseiller juridique, M. Erik Suy, dans un article qu'il a rédigé à titre privé [28].

36. Les articles 8 et 9 tiennent compte des différences éventuelles dans la quantité de données nécessaires pour telle ou telle voie d'eau. Le paragraphe 1 de l'article 8 prévoit la collecte d'un minimum de renseignements communs à toutes les voies d'eau. Cependant, n'ayant que peu de connaissances techniques en la matière, M. Schwebel n'a pas essayé de circonscrire de façon précise les éléments pertinents d'une collecte de données. Les espaces laissés en blanc à l'article 8, comme celui qui figure au paragraphe 1 de l'article 9, montrent que la Commission aura besoin de l'avis d'experts. Les termes du paragraphe 2 de l'article 8 imposent seulement aux Etats une obligation d' « effort », eu égard à la diversité des méthodes pertinentes et des moyens dont ils disposent. Le paragraphe 3 concerne le problème particulier des données qualitatives et autres données sur l'eau. La nécessité d'avoir des renseignements sur la qualité de l'eau est indéniable, mais on peut mettre en doute l'opportunité d'établir des prescriptions uniformes et universelles. Sur la question de la collecte de données qualitatives, les accords d'utilisation peuvent être particulièrement utiles.

37. Le paragraphe 1 de l'article 9 traite du partage des données rassemblées conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8. Peut-être les Etats contractants devraient-ils être tenus de partager ce minimum de renseignements non seulement avec d'autres Etats contractants et coopérants, mais également avec des Etats non contractants, ou même avec tous les Etats qui souhaitent en avoir connaissance, mais une telle disposition aurait, entre autres inconvénients, celui de restreindre les raisons pouvant inciter les Etats à devenir parties aux articles et aux accords d'utilisation conclus dans le cadre des articles.

38. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 9, les Etats doivent simplement « s'efforcer » de fournir des données autres que les données minimales. La Commission notera que ce paragraphe impose une obligation aux Etats coopérants bien que, par définition, ces Etats ne soient pas parties aux articles. Il est évidemment souhaitable que tout Etat coopérant soit, lui aussi, tenu de « s'efforcer » de rassembler et fournir également les données visées au paragraphe 1 de l'article 8. M. Schwebel prévoit que les Etats coopérants contracteront les deux obligations par le biais d'accords d'utilisation conclus dans le cadre des articles. Les articles concernant la collecte et l'échange de données ainsi que les dépenses y relatives devront sans doute être remaniés pour exprimer plus clairement cette situation. L'article 10, qui traite des dépenses relatives à la collecte et à l'échange de données, ne nécessite pas d'explications.

39. Il est clair que la Commission ne peut pas encore aborder l'étude des articles proposés, et encore moins décider de leur sort. Toutefois, M. Schwebel espère qu'elle indiquera si le mode d'approche général qu'il a adopté lui paraît ou non cohérent. Il espère aussi qu'il sera possible à la Commission d'examiner les articles plus tard dans le courant de la session.

40. Le PRÉSIDENT félicite le Rapporteur spécial de son premier rapport, qui traite d'un sujet complexe sur lequel la Commission devra mûrement réfléchir. Il est à espérer que, même au stade actuel, la Commission sera en mesure d'indiquer ses idées essentielles en la matière et de faciliter ainsi la suite des travaux du Rapporteur spécial sur la question.

41. M. RIPHAGEN dit qu'il ressort tout à fait clairement du rapport perspicace et détaillé du Rapporteur spécial que, en présence des connaissances scientifiques et de la technologie modernes, le système international consistant à diviser l'ensemble de l'environnement humain en fractions distinctes dites territoires, appartenant à des Etats distincts dits souverains, est à bien des égards périmé. Cela vaut notamment dans le cas de l'eau, qu'il s'agisse de l'eau de mer ou de l'eau douce, car elle est perpétuellement en mouvement. On peut dire à juste titre qu'une caractéristique des territoires des Etats est qu'ils ne constituent pas des compartiments étanches. Même les déplacements des hommes à travers les frontières internationales (auxquels les Etats peuvent pourtant faire obstacle physiquement ou par des mesures législatives dans l'exercice de leurs pouvoirs souverains) sont consi-

---

[25] Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

[26] *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), 1re partie, chap. II, sect. B.

[27] UNEP/GC.6/17.

[28] E. Suy, « Innovations in international law-making processes », dans *The International Law and Policy of Human Welfare*, éd. par R. St J. Macdonald, D. M. Johnston et G. L. Morris, Alphen aan den Rijn, Sijthoff et Noordhoff, 1978, p. 187.

dérés, en droit international, comme étant l'objet de règles qui limitent ces restrictions. Ces règles résultent du *jus communicationis*, lequel, bien que certains auteurs prétendent qu'il n'existe pas, n'en sert pas moins de substrat à de nombreuses règles du droit international positif. Le système de la division du monde entre Etats doit donc être complété par un système de coopération entre Etats en ce qui concerne les voies naturelles de communication qui sont considérées comme faisant partie de leurs territoires distincts.

42. Un ensemble de règles de droit international concernant les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation est indispensable, et ces règles impliquent des limitations de la souveraineté exercée par les Etats sur leurs territoires. De nombreuses règles internationales pertinentes existent déjà, encore qu'il s'agisse le plus souvent de règles conventionnelles visant principalement les utilisations particulières de voies d'eau déterminées, et plus spécialement les utilisations, aux fins de la navigation, des voies d'eau que l'on désigne par l'expression « fleuves internationaux ». Toutefois, les conventions en question englobent des règles relatives à d'autres utilisations du territoire, telles que la construction de ponts sur le fleuve considéré situés entièrement sur le territoire d'un seul Etat, ou la construction d'autres installations qui ne touchent pas au fleuve même, mais affectent néanmoins ses utilisations aux fins de la navigation. Il existe aussi des règles internationales visant les effets, dans d'autres domaines, des utilisations des fleuves aux fins de la navigation ; ainsi, en vue de prévenir la pollution, il existe des règles relatives à la construction et à la conception des navires transportant des marchandises dangereuses. D'où la nécessité d'aborder le sujet sous un angle large, embrassant non seulement le champ des utilisations des eaux et des voies d'eau, mais aussi des phénomènes naturels tels que les inondations, l'érosion, la sédimentation et l'intrusion d'eau salée. Néanmoins, quel qu'il soit, le vaste ensemble de règles de droit international général que la Commission élaborera éventuellement ne pourra servir que de cadre à des règles conventionnelles plus précises, qui seront instituées entre les Etats les plus directement concernés.

43. L'élaboration d'un tel cadre est une tâche énorme, qui doit comprendre une analyse minutieuse des nombreuses règles conventionnelles existantes, destinée à en dégager les éléments juridiques communs et à faire la distinction entre ces éléments et les questions d'ordre purement administratif et réglementaire.

44. L'approche adoptée par le Rapporteur spécial dans son projet d'articles est généralement tout à fait acceptable, encore que quelques questions se posent manifestement. La première concerne la relation entre le projet d'articles et les règles de droit international coutumier existantes. Le projet est évidemment destiné à aboutir à une convention, comme l'indique clairement l'emploi, à l'article 4, d'expressions telles que « Etat [...] partie aux présents articles ». La Commission devra donc, à un moment donné, préciser que les articles sont sans préjudice des règles de droit coutumier général relatives aux utilisations des eaux des voies d'eau internationales, puisqu'il est généralement reconnu qu'en droit international moderne les Etats ne sont pas entièrement libres de déterminer l'utilisation de ces eaux dans les limites de leur territoire.

45. Une question analogue se pose en ce qui concerne la relation entre le projet d'articles et les accords d'utilisation — existants ou futurs — entre les Etats. Cela étant, les définitions des expressions « accord d'utilisation » et « Etat usager » aux fins du projet d'articles sont particulièrement pertinentes. Il faut déduire des dispositions de l'article 5 que le projet d'articles s'appliquera uniquement aux accords d'utilisation auxquels sera également partie au moins une partie aux articles, et uniquement aux accords d'utilisation futurs. Il est donc indispensable de définir, à un endroit ou un autre, la relation entre le projet d'articles et les règles conventionnelles de droit international existantes.

46. Le paragraphe 2 de l'article 6 donne à penser que le projet d'articles s'appliquera aussi à des Etats qui ne sont pas parties aux articles, à condition qu'ils soient parties à un accord d'utilisation. Comme ces Etats seront des Etats tiers en ce qui concerne les articles, il faut déterminer si ce paragraphe sera ou non soumis aux règles énoncées aux articles 34 à 38 de la Convention de Vienne. De l'avis de M. Riphagen, la situation en ce qui concerne les utilisations des voies d'eau internationales diffère quelque peu des situations visées par ces articles. Cependant, si l'on peut dire d'un Etat usager qui conclut un accord d'utilisation avec un autre Etat usager en sachant que ce dernier est partie aux articles qu'il accepte que les articles lui soient applicables pour ce qui est des questions qui ne sont pas réglées par l'accord, on pourrait interpréter les articles comme codifiant le droit international coutumier existant — cas visé par l'article 38 de la Convention de Vienne. Une telle interprétation peut certainement se justifier du fait que l'utilisation d'une ressource naturelle partagée telle qu'une voie d'eau internationale doit nécessairement être réglée par le droit international, mais la question demande à être envisagée de manière moins consensuelle qu'elle ne l'est dans la Convention de Vienne. Par ailleurs, les Etats contractants et coopérants concernés devront être des Etats usagers d'une seule et même voie d'eau internationale. Si, en concluant un accord d'utilisation, ils reconnaissent qu'ils partagent une ressource donnée, il est juste, semble-t-il, que les articles leur soient applicables à tous, même s'ils ne sont pas tous parties aux articles.

47. Quant à la définition de l'Etat usager, qui fait l'objet de l'article 2, un Etat qui utilise les eaux d'une voie d'eau internationale est certainement un Etat usager pour ce qui concerne cette voie d'eau, mais on peut à bon droit se demander si un Etat qui utilise de l'électricité produite dans un autre Etat à partir des eaux d'une voie d'eau internationale devient, de ce fait, un Etat usager pour ce qui concerne cette voie d'eau internationale. Une autre question similaire est celle de savoir si un Etat qui utilise les eaux d'une voie d'eau internationale uniquement aux fins de la navigation peut être considéré comme un Etat usager pour ce qui concerne cette voie d'eau. Dans certains cas, il peut

l'être manifestement, puisqu'il doit être soumis aux mêmes obligations — par exemple s'abstenir de polluer — que d'autres Etats qui utilisent la voie d'eau à des fins de navigation. Par contre, dans d'autres cas il n'est manifestement pas un Etat usager. Il faudra donc trouver une formule appropriée pour définir l'expression « Etat usager ». Autre question encore : l'article 2 spécifie qu'un Etat usager est un Etat qui contribue à alimenter une voie d'eau internationale et qui en utilise les eaux, mais il est certain que la contribution à l'alimentation d'une voie d'eau n'est pas une condition ayant pour but d'exclure les Etats d'aval de la catégorie des Etats usagers. Pas plus que la définition énoncée à l'article 2 ne paraît être destinée à en exclure *a priori* un Etat sur le territoire duquel une voie d'eau prend sa source, mais qui n'en utilise pas effectivement les eaux.

48. Il serait extrêmement utile de connaître l'opinion du Rapporteur spécial sur ces questions.

49. M. SUCHARITKUL souhaite, pour le moment, faire quelques observations préliminaires, et non pas examiner en détail les articles présentés dans le brillant rapport du Rapporteur spécial, auquel il sait gré d'avoir mis l'accent sur les aspects scientifiques et techniques du problème.

50. L'optique dans laquelle la Commission abordera le sujet devra évidemment tenir compte des contributions de la science. Aussi M. Sucharitkul se félicite-t-il du chapitre IV du rapport, sur la réglementation de la collecte et de l'échange de données, question qui a créé de gros problèmes au Comité pour la coordination des études sur le bassin inférieur du Mékong. Un autre problème tient au fait que certains fleuves traversent les territoires ou constituent les frontières de nombreux Etats, et que dans certains cas les Etats riverains d'aval semblent être à la merci des Etats riverains d'amont. Il importe donc de déterminer le statut des pays par rapport à un accord d'utilisation.

51. Les utilisations des voies d'eau à des fins autres que la navigation mettent en jeu non seulement de nombreux problèmes techniques ayant trait à la mise en valeur des ressources fluviales, mais aussi de nombreux problèmes juridiques. En 1968 déjà, l'ONU avait patronné un Groupe d'experts spécialisés dans les aspects juridiques et institutionnels de la mise en valeur des ressources en eaux internationales. En Asie du Sud-Est, un certain nombre de projets fluviaux ont donné lieu à des accords d'utilisation, portant par exemple sur l'utilisation de l'énergie électrique, mais des projets de construction de barrages sur les principaux fleuves ont suscité de graves problèmes juridiques, économiques, sociaux et autres. Les difficultés juridiques peuvent naturellement être surmontées si les Etats font preuve de la volonté politique nécessaire. Le projet d'articles peut fort bien servir de modèle aux Etats qui souhaitent conclure des accords d'utilisation. En droit international, le monde entre dans une ère nouvelle, dans laquelle une approche équilibrée doit être maintenue en toutes circonstances.

La séance est levée à 18 heures.

1555e SÉANCE

Mardi 19 juin 1979, à 10 h 10

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Hommage à la mémoire du professeur D. P. O'Connell

1. Le PRÉSIDENT annonce à la Commission la triste nouvelle du décès, survenu récemment, du professeur D. P. O'Connell, érudit bien connu de la Commission, qui a beaucoup contribué en particulier à l'étude de la question de la succession d'Etats. Il suggère à la Commission d'adresser un message de condoléances à la famille du professeur O'Connell.

Il en est ainsi décidé.

Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (*suite*) [A/CN.4/320]

[Point 5 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

2. M. FRANCIS dit que le rapport du Rapporteur spécial, magistral en dépit de son caractère préliminaire, se révélera certainement d'un grand intérêt pour les juristes du monde entier. Il songe, par exemple, à l'intérêt que le Comité juridique consultatif africano-asiatique a porté à la question à sa dix-neuvième session (1978), à laquelle M. Francis a assisté en qualité d'observateur de la Commission. Pour la première fois dans son histoire, la Commission se lance dans une tâche de codification sur la base non pas de théories juridiques abstraites, mais de données scientifiques et techniques. Il s'agit en outre de procéder à la réglementation internationale de l'un des aspects les plus importants du développement des nations, celui de la gestion des ressources.

3. Il ressort des réponses des Etats au questionnaire de la Commission [1] qu'aucune décision ne peut être prise dans l'immédiat sur le point de savoir si la notion géographique de bassin de drainage (bassin hydrographique) international doit être retenue comme base de l'étude des aspects juridiques des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. De plus, il est évident que tout projet d'articles adopté par la Commission devra avoir un caractère supplétif et être acceptable pour un grand nombre d'Etats ; il devra également tenir compte de la relation entre l'utilisation

---

[1] Voir 1554e séance, note 6.