Document:-

A/CN.4/SR.1578

Compte rendu analytique de la 1578e 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

et l'on tiendrait compte alors des résultats des activités d'autres organes internationaux. M. Díaz González pense que la Commission devrait recueillir l'opinion de spécialistes sur les aspects scientifiques et techniques du sujet, sans oublier toutefois que c'est elle-même qui devra énoncer les principes applicables en la matière, à partir des observations communiquées par les gouvernements.

29. On a mentionné le cas d'affluents qui font partie d'un bassin sans être pour autant des voies d'eau internationales. La Commission sera peut-être intéressée d'apprendre que, en vertu d'un accord conclu avec la Colombie, le Venezuela a investi une somme importante pour préserver le bassin fluvial en Colombie, car, sans être elles-mêmes internationales, les eaux qui coulent à travers le Venezuela alimentent des cours d'eau internationaux.

30. Sir Francis VALLAT dit qu'au début des débats sur la question il avait eu l'espoir que la Commission conviendrait de faire porter son étude sur l'utilisation des eaux des voies d'eau internationales — et il demeure convaincu que cette méthode serait la meilleure. Il constate cependant, à ce stade, l'apparition d'une tendance à recommander au Rapporteur spécial de concentrer ses travaux sur certaines utilisations précises. Sir Francis veut croire que les membres de la Commission réfléchiront avec soin à la question avant de décider des directives à donner au Rapporteur spécial.

31. M. OUCHAKOV fait observer que, si la Commission étudie la conservation des eaux internationales, il lui faudra examiner aussi les problèmes liés aux bassins, de même que d'autres questions plus vastes, car la conservation englobe un domaine plus large que la simple utilisation. Par ailleurs, un bassin ne se limite pas aux eaux de surface et aux eaux souterraines, mais peut comporter, par exemple, des glaciers qui, situés dans un premier pays, alimentent des cours d'eau proprement nationaux d'un second pays. Cet aspect devrait également retenir l'attention de la Commission.

La séance est levée à 12 h 50.

1578e SÉANCE

Vendredi 27 juillet 1979, à 10 h 5

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

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

[Point 5 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

1. Sir Francis VALLAT se réserve de faire connaître ses observations à une occasion ultérieure, considérant, à la réflexion, que la Commission n'a ni le temps ni les moyens d'arriver à des conclusions à la session en cours. Il estime, en outre, que font défaut certains des éléments nécessaires pour permettre au Rapporteur spécial de poursuivre ses travaux et à la CDI de parvenir à la session suivante à des conclusions sur certains problèmes essentiels. Il continue à penser qu'il s'agit d'un sujet d'importance capitale et que, dans l'avenir, la Commission sera jugée davantage sur ses travaux relatifs aux utilisations des voies d'eau internationales autres que la navigation que sur ceux qui concernent tout autre sujet. C'est là une raison supplémentaire de faire preuve de circonspection jusqu'à ce que la Commission ait fixé dans ses grandes lignes la méthode qu'elle suivra pour traiter le sujet.

2. M. VEROSTA rappelle qu'il a déjà mentionné (1556e séance) la nécessité de déterminer les droits et les obligations des Etats en droit international, tels qu'ils ressortent des traités relatifs à l'utilisation de voies d'eau internationales pour la navigation et pour la construction de centrales électriques ainsi qu'à des problèmes particuliers comme la pollution. Certaines des règles énoncées dans ces traités ont déjà été évoquées au cours de la discussion. L'une d'elles est que l'Etat riverain d'amont a l'obligation de laisser s'écouler hors de son territoire un volume d'eau normal pour la saison, tandis que l'Etat riverain d'aval a le droit correspondant de recevoir de l'Etat riverain d'amont un volume d'eau normal pour la saison. Une autre règle est que l'eau des voies d'eau internationales ne doit pas être polluée. Comme l'a dit M. Barboza (1577e séance), le principe général sur lequel reposent toutes ces règles est que les utilisations d'une voie d'eau internationale par l'Etat riverain d'amont autres que la navigation ne doivent pas léser les droits et les intérêts de l'Etat riverain d'aval.

3. La nécessité de procéder à une analyse systématique de tous les traités pertinents apparaît clairement. Ce ne sera pas là tâche facile, mais M. Verosta rappelle aux membres de la Commission que le Rapporteur spécial pour la question des relations consulaires avait analysé non moins de 1 700 traités relatifs à cette question, sur la base desquels a été établie la liste détaillée des fonctions consulaires qui figure à l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [1]. Pour commencer, il faudra analyser deux catégories de traités bilatéraux et multilatéraux : les traités sur l'utilisation des voies d'eau internationales aux fins de la navigation qui énoncent également certaines règles concernant d'autres utilisations, et les traités relatifs à l'utilisation des voies d'eau internationales pour la production d'énergie

---

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 269.

électrique. Un certain nombre de traités conclus en Amérique latine ont déjà été mentionnés, et M. Verosta signale en outre les accords internationaux sur la construction de centrales électriques qui ont été conclus entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne, entre la Yougoslavie et la Roumanie, et entre l'Autriche et la Yougoslavie. On trouve des règles analogues dans les accords conclus entre certains Etats d'Amérique du Nord. Les traités concernant la gestion des lacs qui constituent des voies d'eau internationales peuvent aussi présenter un intérêt pour des utilisations autres que la navigation telles que la pêche et le tourisme.

4. Si la Commission pouvait disposer d'une documentation de ce genre, sa tâche s'en trouverait grandement facilitée.

5. M. THIAM discerne deux questions essentielles à ce stade des débats : celle de l'étendue du sujet et celle du but à poursuivre.

6. La Commission doit en effet définir ce qu'elle entend par « voies d'eau » : si cette expression comprend seulement les fleuves et les rivières, ou aussi les bassins et les affluents, les lacs et les canaux. M. Thiam estime qu'il faut se méfier tout autant d'une interprétation trop restrictive que d'une interprétation trop extensive, et considère que, même si l'on retenait la première hypothèse, il serait difficile de ne pas étudier au moins les bassins qui jouent un rôle essentiel dans l'intégration économique, laquelle est, à l'époque moderne, au premier plan des préoccupations de tous les pays intéressés par l'utilisation des voies d'eau internationales dans les diverses régions du monde, ainsi qu'en témoigne l'exemple du fleuve Sénégal.

7. Peut-être en est-il aussi de même des lacs, qui, sans être des cours d'eau, sont néanmoins des voies d'eau, comme le montre l'exemple du lac Tchad. En effet, celui-ci est plus qu'une simple masse d'eau reliant les Etats riverains, et représente surtout pour eux un moyen de coopération, voire d'intégration économique. Il semblerait donc justifié que l'étude de la Commission englobe les fleuves, les bassins, les lacs et les autres voies d'eau analogues.

8. Quant à l'objet de ses travaux, la Commission devrait s'attacher d'abord à établir un code de l'utilisation des voies d'eau internationales, conçu comme un code de bonne conduite, à l'intention de tous les utilisateurs et non pas seulement des riverains, dans lequel elle chercherait à définir les droits et obligations respectifs des utilisateurs des voies d'eau internationales avant même de définir le contenu précis de cette dernière notion.

9. M. Thiam estime que, quelle que soit la méthode choisie, la tâche sera complexe, en raison de l'extrême diversité des aspects qu'il conviendra d'examiner.

10. M. TABIBI estime qu'en effet il s'agit bien d'un sujet d'importance capitale, qui présente un intérêt majeur pour les Etats riverains d'amont et d'aval. Vu la complexité de la tâche, il appartient à tous les intéressés de prêter leur concours au Rapporteur spécial. M. Tabibi relève que le questionnaire adressé aux Etats Membres par le Secrétaire général [2] n'a suscité que peu de réponses, et suggère que le Secrétariat demande donc à nouveau aux Etats Membres de faire connaître leurs observations.

11. M. BARBOZA précise qu'il n'entendait pas recommander à la Commission d'énoncer des principes généraux, mais faire remarquer que, selon une règle de droit coutumier, un Etat souverain a le droit de faire ce qui lui plaît des eaux qui traversent son territoire, à condition de ne pas léser les Etats riverains voisins. Cette règle est fondée sur la règle générale de droit international qui veut qu'un Etat use de son territoire de manière à ne pas causer de préjudice au territoire d'un autre Etat.

12. M. SUCHARITKUL estime que les articles proposés par le Rapporteur spécial offrent une base valable aux travaux futurs de la Commission, et les juge généralement acceptables. En particulier, la définition de l' « Etat usager » qui est donnée à l'article 2 lui paraît tout à fait logique. Si l'on englobait dans cette définition les Etats qui ne font que contribuer à l'alimentation d'une voie d'eau internationale, on l'étendrait, dans le cas du bassin du Mékong par exemple, aux pays du nord de l'Himalaya, qui ne sont pourtant pas des Etats utilisateurs.

13. M. Sucharitkul est d'accord pour estimer qu'il convient de prendre en considération toutes les utilisations des voies d'eau internationales, mais suggère d'établir un ordre de priorité.

14. Il a été fait mention du principe fondamental de droit international selon lequel tout Etat jouit de la souveraineté permanente sur ses ressources naturelles. Mais le sujet dont s'occupe la Commission est celui des utilisations des voies d'eau « internationales », ce qui signifie que ces utilisations ne se limitent pas à un seul Etat. M. Sucharitkul est donc enclin à aller plus loin et à citer le principe également fondamental du bon voisinage, consacré par le Communiqué final de la Conférence afro-asiatique tenue à Bandung en 1955 [3]. C'est à juste titre qu'à ce propos M. Thiam a souligné l'importance de la coopération économique.

15. Pour terminer, M. Sucharitkul insiste sur le fait qu'il importe de fournir au Rapporteur spécial les données scientifiques qui peuvent l'aider dans son travail. La documentation produite par les divers comités d'experts régionaux des Nations Unies sur les ressources en eau qui se réunissent chaque année pourrait servir à jeter les bases de principes de droit international justes et équitables.

16. M. SCHWEBEL (Rapporteur spécial), résumant les principaux points de la discussion, note que les divergences concernant la portée de l'expression « voie d'eau internationale » persistent. Un appui nouveau et assez important s'est manifesté en faveur d'une définition fondée sur la notion de bassin hydrographique ou bassin de drainage, mais l'opposition suscitée d'autre part par une telle définition s'est aussi confirmée. A ce sujet, on s'est interrogé sur le point de

[2] *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 158, doc. A/CN.4/294 et Add.1, par. 6.

[3] Voir Indonésie, Ministère des affaires étrangères, *Asian-African Conference Bulletin No. 9*, Djakarta, 1955, p. 2. Texte français dans : Algérie, Ministère des affaires étrangères, *IIe Conférence des pays afro-asiatiques, I.-Textes et documents*, Alger, 1965, p. 11.

savoir si les voies d'eau internationales comprennent les lacs, les glaciers et les eaux souterraines. Pour ce qui est des lacs, il a été admis que, si l'Assemblée générale avait parlé de voies d'eau internationales plutôt que de fleuves internationaux, c'était pour que les travaux de la Commission s'étendent tout au moins aux lacs et aux canaux alimentés par des cours d'eau ou alimentant des cours d'eau. Il suffit de citer, à cet égard, l'exemple du lac Léman et du Rhône. Il n'y a peut-être pas de raison valable d'exclure les glaciers, qui contribuent à la fois à l'écoulement de surface et à la formation des eaux souterraines. En règle générale, les eaux souterraines s'écoulent, encore qu'on trouve exceptionnellement des formations aquifères captives, et il est scientifiquement établi que les cours d'eau sont alimentés principalement par l'écoulement souterrain et non par l'écoulement de surface.

17. L'idée d'une convention-cadre qui pourrait être complétée par des accords d'utilisation a rencontré un nouvel appui, mais on a posé la question de savoir dans quelle mesure un instrument — et lequel — l'emporterait sur l'autre. D'autres questions concernant la relation entre la convention-cadre et les accords d'utilisation restent aussi à trancher.

18. Parmi les différentes méthodes susceptibles d'être adoptées pour la rédaction d'un nouveau rapport, c'est celle qui consiste à énoncer les principes généraux du droit des utilisations des voies d'eau internationales autres que la navigation qui a recueilli la plus large adhésion. A cet égard, l'accent a été mis sur le principe cardinal qui veut que l'on utilise son bien d'une manière qui ne nuise pas à autrui, ainsi que sur la notion de ressources naturelles partagées. Cependant, cet aspect du débat de la Commission doit être rapproché du débat qui a précédé (1554e à 1556e séance), lors duquel c'est l'étude d'utilisations particulières qui a été envisagée avec le plus de faveur. Il avait été aussi convenu à des stades antérieurs des travaux de la Commission que celle-ci étudierait des utilisations particulières de l'eau, ainsi qu'il ressort du questionnaire qui a été adressé aux Etats Membres et des réponses à celui-ci [4]. C'est là une question à laquelle il convient de réfléchir très attentivement, et M. Schwebel a dûment pris note de la remarque de M. Yankov (1577e séance) selon laquelle tous les aspects de la question — à savoir les utilisations, les usages abusifs et leurs effets, les conflits entre utilisations concurrentes, les principes généraux, les institutions de coopération et les mesures de règlement pacifique des différends — devront être examinés à un moment ou à un autre.

19. On a soulevé la question de savoir s'il était opportun que le projet d'articles traite non seulement des utilisations des voies d'eau internationales, mais aussi des utilisations de l'eau des voies d'eau internationales — distinction qu'il n'avait pas jugée de grande portée. On a également évoqué les problèmes connexes de la lutte contre les inondations, de l'érosion, de la sédimentation, de l'intrusion d'eau salée et des estuaires. Etant donné la méthode suivie jusque-là par la Commission et les réponses des Etats au questionnaire, tout permet de penser que la Commission s'occupera de ces problèmes connexes, dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. Pour ce qui est de l'éventuelle distinction à faire entre les utilisations des voies d'eau internationales et les utilisations de l'eau des voies d'eau internationales, M. Schwebel n'a utilisé cette dernière formule dans son rapport que pour plus de précision. On a d'ailleurs considéré comme tout naturel que la Commission soit censée s'occuper, et s'occupe, des utilisations de l'eau des voies d'eau internationales. Parmi les utilisations mentionnées à la question D du questionnaire, certaines, comme la natation, la pêche et le flottage du bois constituent assurément des utilisations directes de la voie d'eau, mais ce n'est pas le cas de la plupart des autres. Par exemple, l'eau utilisée pour l'irrigation est de l'eau prélevée sur les voies d'eau, et l'utilisation d'eau aux fins de la production d'énergie nucléaire, de la construction ou de l'industrie manufacturière constitue une utilisation de l'eau de la voie d'eau, et non une utilisation directe de la voie d'eau elle-même.

20. Compte tenu des termes du questionnaire et des réponses à celui-ci, M. Schwebel estime qu'il n'est pas possible de soutenir que la Commission doit se limiter à l'étude des utilisations de la voie d'eau proprement dite. D'ailleurs, la possibilité d'exclure du champ des travaux de la Commission les utilisations de l'eau des voies d'eau internationales n'avait pas été envisagée jusque-là, et il ne voit aucune raison d'admettre à présent pareille exclusion.

21. Un autre problème sur lequel l'accent a été mis au cours du débat est celui de la pollution — et l'on a noté qu'il ne saurait être résolu efficacement par des mesures limitées aux Etats riverains. On a souligné avec raison qu'il était nécessaire d'analyser les dispositions des traités existant en la matière. On a aussi fait observer que le projet d'articles devait établir que les Etats qui causent un préjudice engagent leur responsabilité, et prévoir l'octroi d'une assistance technique aux pays en développement.

22. Les membres de la Commission ont été d'accord pour reconnaître la nécessité de tenir compte des caractéristiques physiques de l'eau et de prendre les avis techniques et scientifiques nécessaires, et l'idée d'étudier également l'utilisation des voies d'eau internationales aux fins de la navigation lorsque cette utilisation a des incidences sur d'autres ou est affectée par elles semble avoir recueilli une large adhésion. La majorité des membres ont aussi admis, semble-t-il, que le sujet était mûr pour la codification.

23. M. Schwebel a bon espoir qu'à sa prochaine session la Commission pourra donner une forme concrète à l'accord réalisé jusque-là, de manière à pouvoir étudier de façon constructive les divers éléments du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Il reconnaît qu'il serait souhaitable que le questionnaire soit adressé à nouveau aux Etats Membres qui n'y ont pas encore répondu.

24. Enfin, M. Schwebel veut espérer que le rapport de la Commission à l'Assemblée générale rendra compte de ses débats en détail, d'autant qu'elle n'a pas

[4] 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), p. 249, doc. A/CN.4/314.

adopté d'articles à soumettre à l'examen de l'Assemblée.

25. Le PRÉSIDENT remercie et félicite le Rapporteur spécial pour ses travaux dans un domaine complexe, qui touche simultanément à des questions juridiques, politiques, techniques et économiques.

26. Il précise que le rapport de la Commission à l'Assemblée générale rendra compte du contenu des débats et mentionnera la nécessité de rappeler à l'attention de certains Etats le questionnaire que la CDI a adopté à sa vingt-sixième session [5].

27. Il constate que la Commission a ainsi terminé l'examen du point 5 de son ordre du jour.

La séance est levée à 10 h 55.

[5] Voir ci-dessus note 2.

1579e SÉANCE

Lundi 30 juillet 1979, à 15 h 10

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Egalement présent : M. Ago.

Responsabilité des Etats (*fin**) [A/CN.4/318 et Add.1 à 4, A/CN.4/L.297/Add.1]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (*fin***)

ARTICLES 31 ET 32

1. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les articles 31 et 32 adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.297/Add.1), qui sont libellés comme suit :

Article 31. — Force majeure et cas fortuit

1. L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si ce fait a été dû à une force irrésistible ou à un événement extérieur imprévu, en dehors de son contrôle, qui a rendu matériellement impossible à l'Etat d'agir conformément à cette obligation ou de se rendre compte que son comportement n'était pas conforme à cette obligation.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'Etat en question a contribué à la survenance de la situation d'impossibilité matérielle.

Article 32. — Détresse

1. L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si l'auteur du comportement qui constitue le fait de cet Etat n'avait pas d'autre moyen, dans une situation d'extrême détresse, de sauver sa vie ou celle de personnes confiées à sa garde.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'Etat en question a contribué à la survenance de la situation d'extrême détresse ou si le comportement en question était susceptible de créer un péril comparable ou supérieur.

2. M. RIPHAGEN (Président du Comité de rédaction) dit que les articles 31 et 32 correspondent aux articles que M. Ago avait proposés dans son huitième rapport (A/CN.4/318 et Add.1 à 4, par. 153 [1]). Ces articles traitaient respectivement de la « force majeure » et du « cas fortuit », mais le Comité de rédaction a décidé, à la lumière des débats de la Commission, de réaménager leur contenu et d'apporter quelques modifications rédactionnelles, sans altérer en aucune façon le sens initialement prévu. L'article 31 traite désormais à la fois de la force majeure et du cas fortuit, tandis que l'article 32 porte sur le cas de détresse.

3. Le paragraphe 1 de l'article 31 du Comité englobe les dispositions contenues au paragraphe 1 de l'article 31 et à l'article 32 présentés par M. Ago. Le Comité a jugé bon de traiter dans une disposition unique de la force majeure et du cas fortuit, eu égard aux caractéristiques communes à ces deux circonstances excluant la responsabilité, en particulier l'élément d'impossibilité. Cet élément, que le texte initial avait qualifié, pour ce qui est de la force majeure, par l'emploi du mot « absolue », est désormais qualifié par le mot « matériellement », qui doit rendre l'idée d'un critère objectif, plutôt que subjectif, pour déterminer la situation d'impossibilité. Afin de souligner davantage l'élément d'impossibilité, le Comité a jugé nécessaire d'ajouter que l'événement qui engendre le fait éventuellement illicite de l'Etat doit s'être produit « en dehors de son contrôle ». Il a insisté sur la relation causale entre la force majeure ou le cas fortuit et le comportement de l'Etat en ajoutant les mots « a été dû ». Le Comité a également décidé de viser, dans la dernière partie du paragraphe, l' « Etat » plutôt que « l'auteur du comportement attribuable à l'Etat », étant donné que, selon les dispositions du chapitre II du projet, en particulier de l'article 5 [2], le comportement de tout organe étatique ayant ce statut d'après le droit interne de l'Etat doit être considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international. Le Comité a en outre estimé que, dans la version anglaise, il serait plus indiqué de dire qu'un événement rendrait impossible à un Etat « to know » plutôt que « to realize » (se rendre compte) que son comportement n'était pas conforme à une obligation internationale. Enfin, si le Comité a décidé de maintenir à titre provisoire le mot « extérieur », que M. Ago avait employé à l'article 32, il souhaite appeler l'attention de la Commission sur l'opinion générale de ses membres selon laquelle ce terme est peut-être superflu, eu particulièrement égard au texte proposé pour le paragraphe 2 de l'article 31.

* Reprise des débats de la 1573e séance.

** Reprise des débats de la 1567e séance.

[1] Textes reproduits dans le compte rendu de la 1569e séance, par. 1.

[2] Voir 1532e séance, note 2.