

Document:-
A/CN.4/SR.1791

Compte rendu analytique de la 1791e 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:-
1983, vol. I

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

pousserait le principe jusqu'à ses limites, aucun préjudice direct n'étant en cause, encore qu'il y ait une relation très étroite entre ce principe et celui de la « ressource partagée ».

46. L'approche de la « ressource partagée » inspire aussi le projet d'article 8, lequel, malgré sa longueur, ne fournit guère d'orientations qui permettent de résoudre les problèmes liés à la répartition de cette ressource partagée. Les facteurs énumérés aux alinéas *f*, *g*, *h* et *j* du paragraphe 1, par exemple, semblent viser la pertinence du comportement général de l'Etat et peuvent être considérés comme subjectifs. D'autres facteurs sont plus objectifs, tels ceux qui sont énumérés à l'alinéa *c* du paragraphe 1 — encore qu'on voie difficilement quel peut être l'apport en eau d'un Etat — et à l'alinéa *i* du même paragraphe, à propos duquel la Commission notera que les options énoncées aux alinéas *g* et *h* du paragraphe 2 de l'article V des Règles d'Helsinki¹² laissent un choix un peu plus large. L'importance relative de ces facteurs subjectifs et objectifs est loin d'être évidente.

47. S'agissant de ce problème, le principe selon lequel « aucun dommage appréciable » ne doit être causé et le principe de la « ressource partagée » sont étroitement liés à des éléments de pouvoir. Les Etats du système seront presque inévitablement en désaccord sur les questions du dommage appréciable ou de la répartition équitable, mais les articles pourraient énoncer une obligation de négocier un accord de système qui réglerait l'ensemble des détails. Avec l'autorisation de la Commission, M. Riphagen développera ce point à la séance suivante.

La séance est levée à 18 heures.

¹² Voir 1785^e séance, note 13.

1791^e SÉANCE

Mardi 28 juin 1983, à 10 heures

Président : M. Alexander YANKOV

puis : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodríguez, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Flitan, M. Jagota, M. Koroma, M. Laclea Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitul, M. Thiam.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite) [A/CN.4/348¹, A/CN.4/367², A/CN.4/L.352, sect. F.1, A/CN.4/L.353, ILC(XXXV)/Conf.Room Doc.8]

[Point 5 de l'ordre du jour]

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1982*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie).

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL³ (suite)

1. M. RIPHAGEN, poursuivant la déclaration qu'il a commencée à la séance précédente, dit que la négociation d'accords de système, bien qu'importante dans un premier temps, n'est pas une obligation juridique dont le non-respect pourrait être considéré comme engageant la responsabilité des Etats. Le projet d'articles figurant dans le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/367) va donc plus loin et prévoit, aux articles 11 à 14, que, même en l'absence d'un accord de système, les Etats sont tenus de négocier sur la nouvelle conduite à adopter à l'égard de l'objet, en d'autres termes sur des problèmes concrets. Mais là encore, on peut difficilement dire qu'il s'agisse d'une obligation juridique, encore que le fait de faillir totalement à l'obligation de notifier, de consulter et de négocier entraîne à tout le moins les conséquences juridiques prévues à l'article 14. La procédure obligatoire établie à l'article 11 et aux articles suivants, si elle était en fait adoptée, n'aboutirait pas nécessairement à une solution négociée, puisqu'en pareil cas les projets d'articles ne recommandent que le recours à une procédure de règlement des différends par une tierce partie. C'est là une lacune fatale, car le projet est ainsi privé de tout intérêt pratique ou de tout sens réel. Le moins que l'on puisse attendre d'un traité-cadre est qu'il prévoit la conciliation obligatoire par une tierce partie, y compris une enquête impartiale. Même alors, rien ne garantira une solution définitive, acceptée par tous les Etats intéressés du système, mais les chances d'arriver à une telle solution seront bien meilleures.

2. Alors que le règlement des différends repose essentiellement sur la notion de dommage appréciable, la notion de ressource partagée évoque l'idée d'une certaine gestion commune de la ressource. Cette gestion ne se limite évidemment pas au contrôle de la nouvelle conduite à adopter à l'égard de la ressource. Comme la définition la plus large de l'objet, combinée à une gestion internationale, impliquerait une bonne dose d'exterritorialité, un accord-cadre pourrait difficilement imposer une gestion commune, même si telle devait être parfois la solution idéale. Dans ce cas toutefois, il est vain de créer l'illusion d'une obligation, comme le fait le projet d'article 15, dans lequel on emploie le futur — ce qui sous-entend une obligation — tout en l'assortissant d'expressions comme « lorsqu'ils le jugeront souhaitable », ou « le cas échéant ». En conclusion, M. Riphagen souligne la nécessité d'élaborer un projet qui ait un intérêt pratique du point de vue des obligations juridiques.

3. M. FLITAN adresse tout d'abord ses plus vives félicitations au Rapporteur spécial qui a rédigé en l'espace d'un an non seulement un rapport (A/CN.4/367), mais aussi trente-neuf projets d'articles qui donnent une vue d'ensemble de la question et font sensiblement progresser l'étude d'un sujet complexe. Il ressort clairement du rapport (*ibid.*, par. 59 et 60) que le Rapporteur spécial a suivi

³ Pour le texte, voir 1785^e séance, par. 5. Le texte des articles 1 à 5 et X et les commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-deuxième session, figurent dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 107 et suiv.

les instructions de la Sixième Commission de l'Assemblée générale en donnant au projet d'articles le champ d'application le plus vaste possible.

4. M. Flitan relève que plusieurs membres ont mis en doute l'utilité du chapitre V du projet (Moyens de règlement pacifique des différends) et ont avancé l'idée de laisser aux États du système le soin de conclure des accords spéciaux sur cette question. Il ne peut partager ce point de vue. Peut-être le chapitre V doit-il être remanié, mais il doit conserver sa place dans le projet d'articles, d'autant que ces procédures n'ont pas besoin d'être adaptées spécifiquement à la nature du différend à régler et qu'à sa trente-septième session l'Assemblée générale a adopté la Déclaration de Manille, disposant au paragraphe 9 de la section I que les États

[...] devraient également inclure, s'il y a lieu, dans les accords bilatéraux et les conventions multilatérales qu'ils concluront, des dispositions efficaces pour le règlement pacifique des différends pouvant surgir de leur interprétation ou de leur application⁴.

Les États ont virtuellement l'obligation de tenir compte de cette déclaration, adoptée à l'unanimité.

5. Il manque dans le projet d'articles une disposition sur les cours d'eau internationaux servant de frontières entre deux ou plusieurs États. Il a été dit que le Rapporteur spécial avait traité implicitement de cette question dans son projet. Pour sa part, M. Flitan estime qu'il serait bon de mentionner expressément les conséquences de pareilles situations et juge excessive l'affirmation faite par le Rapporteur spécial dans son commentaire de l'article 10 (*ibid.*, par. 107), selon lequel « tout système de cours d'eau constitue à beaucoup d'égards une *unité indivisible* ». A propos des conséquences qui peuvent se produire dans le cas d'un cours d'eau-frontière, il évoque la construction sur le Danube de la centrale hydroélectrique des Portes de fer, où il a fallu, en tenant compte de la ligne du talweg, déplacer la frontière entre la Roumanie et la Yougoslavie.

6. Il y aurait peut-être lieu de parler aussi de la licéité du détournement d'un cours d'eau, si ce détournement vers le territoire d'un autre État n'entraîne pas de conséquences préjudiciables pour l'ensemble du système.

7. M. Flitan se demande si les droits de l'État d'aval n'ont pas été privilégiés par rapport à ceux de l'État d'amont. On retire en effet l'impression de la lecture des trente-neuf articles, et en particulier du paragraphe 2 de l'article 1^{er}, qu'il existe une inégalité de traitement entre les États selon leur situation géographique ; le Rapporteur spécial devrait revoir cette question. Il devrait aussi tenir davantage compte du principe de bon voisinage, question qui est à l'ordre du jour de l'Assemblée générale.

8. Quant au texte même du projet d'articles, M. Flitan remarque que le projet commence par donner une définition tautologique du « système de cours d'eau international » et emploie cette expression dans un double sens. A son avis, il serait bon de revoir attentivement cette définition et, par exemple, ne pas y répéter le mot « système ». Au paragraphe 1 de l'article 2, la formulation « des systèmes de cours d'eau internationaux et de leurs

eaux » est défectueuse. M. Flitan rappelle que le précédent Rapporteur spécial n'avait pas vu l'intérêt d'une distinction entre l'utilisation d'une voie d'eau et l'utilisation de son eau, et note que le présent Rapporteur juge aussi cette distinction inutile (*ibid.*, par. 19). Le paragraphe 2 de l'article 2 risque également de susciter des questions et M. Flitan ne voit pas quelles sont les situations visées par cette disposition. A l'article 3, il faudrait préciser ce que l'on entend par « éléments » : les glaciers, les eaux souterraines, les lacs par exemple peuvent contribuer, ne serait-ce que dans une infime mesure, à la formation des éléments en question et devraient être pris en considération. On peut donc se demander par exemple à partir de quelle quantité d'eau apportée à un système un glacier constitue un élément de ce système. A son avis, les mots placés entre parenthèses au paragraphe 1 de l'article 6 devraient être conservés.

9. Passant au chapitre II du projet, M. Flitan peut difficilement accepter telle qu'elle est présentée la notion de ressource naturelle partagée. Le fait, avancé par certains, que cette notion ait été utilisée dans un certain nombre de documents de l'ONU bien avant l'élaboration du projet d'articles n'est pas un argument convaincant. Le terme de partage n'est pas le meilleur pour traduire l'idée de coopération. Pourquoi ne pas parler, comme M. Jagota l'a suggéré (1790^e séance), d'utilisation raisonnable et équitable de l'eau par les États du système ? M. Flitan ajoute à ce sujet que les Règles d'Helsinki⁵ ne font pas appel à cette notion de ressource naturelle partagée. Le Rapporteur spécial devrait revoir à cet égard ce qu'il dit dans son commentaire de l'article 6 (A/CN.4/367, par. 85), où il oppose d'une certaine manière la notion de souveraineté à celle de coopération et d'égalité entre les États. En fait, les États ne sauraient véritablement coopérer s'ils ne sont pas pleinement souverains.

10. La rédaction de l'article 8 devrait peut-être être revue par le Comité de rédaction. M. Flitan note qu'au paragraphe 1, al. b, il n'est pas question de ressource naturelle partagée et que le libellé de cette disposition ne précise pas s'il faut favoriser les États en développement ou les États développés.

11. L'article 9 et d'autres dispositions du projet parlent de « dommage appréciable ». Que faut-il entendre par là ? Ne pourrait-on trouver une formule plus indiquée ? Par ailleurs, M. Flitan a été très attentif aux observations faites par M. Riphagen et pensait que ce dernier évoquerait la responsabilité des États dans les cas où ils n'observent pas les dispositions des articles 11 à 13. Le Rapporteur spécial devrait peut-être se mettre en rapport avec M. Riphagen pour trouver une solution à la question de la responsabilité des États qui ne procèdent pas aux notifications prévues à l'article 14.

12. En ce qui concerne l'article 10, M. Flitan appelle l'attention sur les « consultations » évoquées dans le commentaire de cet article (*ibid.*, par. 109), et invite les membres de la Commission à relire la Déclaration de Manille et notamment le paragraphe 10 de la section I, dont il faudrait s'inspirer davantage dans le présent projet

⁴ Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux (résolution 37/10 de l'Assemblée générale, du 15 novembre 1982, annexe).

⁵ Voir 1785^e séance, note 13.

d'articles. Enfin, il estime que le Rapporteur spécial a eu raison de parler à l'article 12 d'un délai de six mois, formule préférable à l'expression trop vague de « délai raisonnable ».

13. Sir Ian SINCLAIR, après avoir félicité le Rapporteur spécial de son rapport (A/CN.4/367) et s'être associé à l'hommage rendu à M. Schwebel pour son troisième rapport (A/CN.4/348), dit qu'on a eu raison de mentionner l'impact de la technologie moderne sur l'utilisation des cours d'eau internationaux. On assiste actuellement à une véritable révolution dans les utilisations nombreuses et diverses des eaux des cours d'eau. L'explosion démographique dans le monde met fortement à contribution les ressources en eau douce nécessaires à l'irrigation, à l'énergie hydroélectrique et à l'assainissement. La poursuite de l'industrialisation a entraîné un fort accroissement de l'utilisation des ressources en eau douce dans l'industrie et, par contre-coup, une aggravation de la pollution, alors qu'à l'opposé les défenseurs de l'environnement se préoccupent des dommages entraînés par les abus et les conflits dans l'utilisation des systèmes de cours d'eau. Cela vaut d'autant plus pour les systèmes de cours d'eau internationaux situés sur le territoire de deux ou plusieurs Etats, puisque aux conflits d'intérêts liés aux utilisations possibles dans l'agriculture, l'industrie et d'autres secteurs s'ajoute la dimension d'un conflit possible d'intérêts entre Etats d'amont et Etats d'aval. Cette observation ne fait que souligner la difficulté du sujet et la nécessité de garder à l'esprit les nombreuses utilisations des cours d'eau internationaux mentionnées dans le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/367, par. 53 à 58). Toutefois, les problèmes auxquels le monde se trouve confronté, même s'ils sont aggravés par le développement technologique, ne sont pas entièrement nouveaux, comme le montrait, en 1918 déjà, Kaeckenbeeck, dans son ouvrage *International Rivers*, dont sir Ian cite un extrait⁶.

14. Le Rapporteur spécial a sollicité l'avis de la Commission sur un certain nombre de points fondamentaux, en commençant par demander si le schéma proposé était acceptable. Sir Ian Sinclair répond quant à lui par l'affirmative, en ce sens que les divers chapitres du projet couvrent tous les principaux éléments, même si la Commission est amenée par la suite à simplifier certaines dispositions ou même à en ajouter d'autres. En principe, le schéma est satisfaisant et pourra servir de base aux ajustements qui seraient apportés à la lumière du débat. Sir Ian hésiterait toutefois à inclure des dispositions concernant l'utilisation des cours d'eau ou des lacs comme frontières naturelles. A son avis, l'Assemblée générale n'avait pas eu l'intention de faire examiner par la Commission cette utilisation-là, même s'il s'agit bien d'une utilisation à des fins autres que la navigation. Elle poserait en effet un certain nombre de problèmes techniques controversés concernant l'emplacement de la ligne de démarcation, ce qui ne ferait que compliquer encore la tâche de la Commission.

15. La deuxième question posée par le Rapporteur spécial est de savoir si les principes généraux sont acceptables, et sur ce point la réponse de sir Ian sera un peu plus

nuancée. D'abord, il ne pense pas que l'expression « système de cours d'eau international », telle qu'elle est définie au paragraphe 1 de l'article 1^{er}, soit quasiment synonyme de bassin de drainage, et sa position est assez proche de celle de M. Barboza (1789^e séance). Il peut comprendre que l'idée de prendre le bassin de drainage comme critère de ce qui constitue un cours d'eau international ait suscité des craintes, car la notion de bassin de drainage, certes précieuse dans le cas d'études géographiques et d'autres études scientifiques, est trop large et imprécise aux fins du projet. La définition proposée est beaucoup plus étroite en ce sens qu'elle porte sur les éléments d'eau douce du cours d'eau et sur le cours d'eau lui-même, à l'exclusion des terres situées dans l'aire d'alimentation. Dans cette mesure, il existe une différence marquée entre les deux notions. Cela ne veut pas dire qu'on puisse faire entièrement abstraction de ce qui se passe sur terre, les utilisations industrielles sur terre étant le plus souvent une des sources de pollution des cours d'eau internationaux, mais, aux fins du projet, la notion de cours d'eau international comprenant l'eau douce du cours d'eau et le cours d'eau lui-même peut être prise comme base des travaux futurs.

16. Sir Ian tient à soulever une autre question préliminaire, celle de savoir si la Commission doit axer son étude sur la notion de système de cours d'eau international — l'accent étant mis sur le mot « système » qui a suscité des réserves de la part de M. Ouchakov (1788^e séance). Pour sa part, sir Ian est convaincu que cette notion est indispensable, pour indiquer que les eaux en cause sont à considérer comme un ensemble unitaire, du moins en ce qui concerne certaines utilisations, lorsque les activités d'un Etat peuvent avoir un effet sur les utilisations des eaux se trouvant dans un autre Etat. Des cas peuvent naturellement se présenter où le problème ne se posera pas, mais cette éventualité est déjà dûment prévue au paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet. Sir Ian ne pense pas qu'on aboutirait à un cadre conceptuel trop rigide en abordant le sujet du point de vue du « système ». Comme l'a fait observer M. Barboza, il peut y avoir, pour un seul et même cours d'eau, plusieurs systèmes et plusieurs groupes différents d'Etats du système selon l'utilisation des eaux dans tel ou tel cas.

17. Certains membres de la Commission sont d'avis que, sur son territoire, un Etat est libre d'utiliser comme il l'entend les eaux d'un système de cours d'eau international pour autant qu'il ne modifie pas sensiblement la qualité ou le débit des eaux qui s'écoulent en direction d'un Etat voisin. L'accent est donc mis sur la règle négative — ne pas causer de dommage appréciable — qui est consacrée à l'article 9. Or, sir Ian estime que cette règle négative ne permet pas à elle seule de résoudre les nombreux problèmes posés par les utilisations incompatibles d'une ressource naturelle rare comme les eaux d'un système de cours d'eau international. Outre qu'il est difficile en soi de formuler une règle suffisamment précise fondée sur l'absence de « dommage appréciable », il faut, dans le cas des cours d'eau internationaux, formuler une règle positive prévoyant la coopération entre les Etats concernés conformément au paragraphe 3 de l'Article 1^{er} de la Charte des Nations Unies, selon lequel l'un des « buts des Nations Unies » est de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre écono-

⁶ G. Kaeckenbeeck, *International Rivers*, Grotius Society Publications n° 1, Londres, Sweet and Maxwell, 1918, préface, p. viii.

mique, social, intellectuel ou humanitaire ». Aux termes de l'Article 55 de la Charte, les Nations Unies sont tenues de favoriser « la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes » et, aux termes de l'Article 56, les Etats Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir en coopération avec l'Organisation. Les Etats sont donc juridiquement tenus de coopérer à la solution des problèmes découlant des utilisations des eaux d'un cours d'eau international.

18. Ces remarques amènent sir Ian à l'article 6 du projet et au débat consacré à l'idée selon laquelle les eaux d'un cours d'eau international constituent une « ressource nationale partagée ». Le sens exact d'une notion générale de ce type n'est pas clair. De plus, ces notions ont tendance à prendre des colorations diverses qui font hésiter les Etats, et parfois même à tourner au slogan. Certes, l'article 5 provisoirement adopté par la Commission emploie l'expression « ressource nationale partagée », mais il existe une différence importante : l'article 5 désigne ainsi les eaux d'un système de cours d'eau international, et non le système lui-même comme le fait le projet d'article 6. Pour sa part, sir Ian préfère de loin la solution de l'article 5 : ce sont les eaux qui constituent la ressource naturelle, et chaque Etat riverain a un droit de participation raisonnable et équitable aux utilisations bénéfiques de ces eaux.

19. Comme l'inclusion dans le texte de la notion des eaux considérées comme ressource naturelle partagée suscite des divergences d'opinions, sir Ian tient à souligner qu'il peut accepter sans difficulté que les eaux d'un cours d'eau international soient considérées comme une ressource naturelle partagée aux fins des présents articles. Laissant de côté cette querelle de mots, il estime plus important de se préoccuper de l'acceptation générale des corollaires de la notion, principalement ceux énoncés aux articles 7, 8 et 16. Si les conséquences pratiques de la notion fondamentale sont acceptées, la Commission pourra plus facilement arriver à une formulation précise de ce que le Rapporteur spécial a proposé au projet d'article 6.

20. Pour des raisons indépendantes de sa volonté, la Commission a pris du retard dans l'examen de la question et l'Assemblée générale attend des résultats. Sir Ian estime donc comme M. Barboza que les articles 1 à 5, l'article X et la note indiquant ce qu'il faut provisoirement entendre par « système de cours d'eau international » doivent être considérés pour le moment comme « acquis », pour reprendre la formule judicieuse de M. Reuter. A vouloir modifier ces textes, on risquerait de détruire tout ce qui a été édifié jusqu'ici. La Commission pourra y revenir lorsqu'elle transformera son hypothèse de travail sur la définition du « système de cours d'eau international » en projet d'article. A sa prochaine session, la Commission pourrait donc procéder à un examen détaillé des articles 7 à 9 du projet, et éventuellement des articles 10 à 19, qui tous pourraient être revus par le Rapporteur spécial, compte tenu des débats de la session en cours, avant d'être renvoyés au Comité de rédaction.

21. Passant à l'une des autres questions sur lesquelles le Rapporteur spécial a demandé l'avis de la Commission, sir Ian hésite beaucoup à accepter « le bon voisinage » (tel qu'il figure aux articles 7, 13, 27, 29 et 30) comme un

principe juridique à mettre sur le même pied que le principe de la bonne foi. A son avis, on n'ajoutera rien de concret à la notion de bonne foi en invoquant en plus les relations de bon voisinage. Si les relations entre des Etats voisins laissent à désirer, il est peu probable que ces Etats se laissent convaincre par une exigence d'agir sur la base de la bonne foi.

22. La Commission devra étudier attentivement les propositions du Rapporteur spécial sur les notifications, contenues aux articles 11 à 14 du projet. Sans être entièrement persuadé que ces dispositions sont inéquitables parce qu'en pratique elles ne s'appliqueraient qu'à un Etat d'amont, sir Ian estime que certaines des observations de M. Calero Rodrigues (1787^e séance), M. Jagota (1790^e séance) et M. Riphagen sur ces articles méritent un examen sérieux. Il faut assurer un juste équilibre entre les intérêts des Etats en cause, par exemple un Etat désireux d'entreprendre un projet qui promet des avantages appréciables pour sa population et un autre Etat inquiet du préjudice qui en résulterait pour ses propres droits et intérêts.

23. Le Rapporteur spécial a aussi demandé à la Commission si les dispositions concernant la protection des systèmes de cours d'eau internationaux en temps de conflit armé devraient figurer dans le projet d'articles. Sir Ian pense, comme la majorité des membres, que cela serait peu indiqué, car de nombreux Etats envisagent de ratifier les deux Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949⁷, et la Commission doit éviter de faire siennes des propositions qui pourraient être interprétées comme modifiant ces protocoles. La Commission ne voudra pas qu'on la juge indifférente au problème de la sécurité des installations. Il faut donc envisager d'emprunter à l'article 13 proposé par le précédent Rapporteur spécial dans son troisième rapport (A/CN.4/348, par. 415) les éléments qui sont applicables en temps de paix, en laissant de côté ceux qui le sont uniquement en temps de guerre ou de conflit armé.

24. En ce qui concerne le chapitre V consacré au règlement des différends, il faut songer à la foule de problèmes qui risquent d'opposer des Etats du système, ou même ces Etats à d'autres Etats, au sujet de l'application des projets d'articles. Ces problèmes n'entraîneront pas tous des différends ; il pourra s'agir de problèmes exclusivement techniques nécessitant l'intervention d'un expert neutre. Il n'en faut pas moins prévoir un mécanisme supplétif pour le règlement pacifique des différends au cas où un accord du système ne serait pas assez précis à ce sujet. Sir Ian partage à ce propos l'avis d'autres membres concernant les faiblesses des propositions du Rapporteur spécial sur ce point. Un Etat dont les intérêts (par exemple en matière de navigation) sont touchés par un projet envisagé devrait à tout le moins pouvoir invoquer unilatéralement le mécanisme de conciliation proposé.

25. Enfin, en ce qui concerne la pollution, sir Ian accepte dans l'ensemble les propositions énoncées aux articles 22 à 24 du projet. Il note que dans le commentaire relatif à l'article 23, le Rapporteur spécial s'oppose à la

⁷ Voir 1785^e séance, note 14.

distinction entre la pollution existante et les nouvelles formes de pollution (A/CN.4/367, par. 171). Sir Ian est lui aussi persuadé que la pollution existante ne peut être considérée comme un droit acquis, mais il souligne que l'article 23 a un effet prospectif. Il est difficile de voir comment les Etats pourraient accepter une obligation absolue d'éliminer la pollution existante.

26. M. NI rappelle le rôle important joué par le Rapporteur spécial à la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, où le « Groupe Evensen » avait contribué à résoudre maints problèmes épineux. Le Rapporteur spécial s'est maintenant lancé dans un travail analogue sur la question des cours d'eau internationaux, laquelle n'est pas moins compliquée que celle du fond des mers. Un rapport sur une question d'une telle ampleur et d'une telle complexité ne peut toutefois répondre à l'attente de tous les Etats intéressés, qu'il s'agisse d'Etats riverains d'amont ou d'aval, d'Etats économiquement développés ou en développement, d'Etats industriels ou agricoles.

27. L'accroissement de la population mondiale et l'évolution technique des quelques dernières dizaines d'années ont suscité une augmentation de la demande d'eau potable, d'eau destinée à l'irrigation des terres agricoles et d'eau destinée à des fins industrielles. En même temps, la pollution et le gaspillage épuisent les ressources en eau. Du fait de changements climatiques, de vastes régions du monde sont victimes de la sécheresse ou d'inondations.

28. La réglementation des utilisations de l'eau pour satisfaire les besoins et parvenir à une utilisation optimale des ressources en eau exige une attention croissante de la part des juristes aussi bien que des hommes de science. Sur le plan juridique, la question est de portée universelle et n'intéresse pas seulement les Etats à titre individuel — d'où la tâche confiée à la Commission.

29. Le Rapporteur spécial est partisan d'un accord-cadre énonçant des principes généraux à titre de directives et destiné à être complété par des accords de système concernant tel ou tel cours d'eau. A cet égard, dans son rapport sur sa trente-deuxième session, la Commission mentionnait entre autres le principe du bon voisinage et le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas*, ainsi que les droits souverains des Etats riverains⁸. Le Rapporteur spécial, en présentant (1785^e séance) son premier rapport (A/CN.4/367), a énoncé trois autres principes de base : l'obligation pour les Etats de négocier, l'application des accords de système et la notion de système de cours d'eau international en tant que ressource naturelle partagée. En outre, il a énoncé les principes suivants, qu'il a qualifiés de normes juridiques auxquelles les Etats riverains doivent se conformer : « participation raisonnable et équitable » ou « partage équitable et raisonnable », « bonne foi et relations de bon voisinage », « utilisation optimale » et obligation de s'abstenir de causer un « dommage appréciable ».

30. Il faut souligner que ces principes ne constituent pas de simples dogmes ; ils découlent de l'expérience et de la pratique accumulée. Dans son rapport sur sa trente-deuxième session, la Commission avait fait observer, à

juste titre, qu'avant d'entreprendre une étude approfondie de la question « il fallait procéder [...] à l'analyse et à la collecte de toute la documentation pertinente sur la pratique des Etats »⁹. Au cours des débats de cette même session, certains membres de la Commission avaient mis en question l'approche déductive. Le précédent Rapporteur spécial avait alors fait observer que, dans certains cas, il ne serait pas difficile d'extraire de la pratique des Etats certains principes généraux, mais que la chose serait plus douteuse dans d'autres. Il avait toutefois entièrement approuvé l'idée de tenir pleinement compte de la pratique des Etats.

31. A toutes fins utiles, il est souhaitable d'examiner les relations entre la pratique des Etats et les principes généraux mentionnés par le présent Rapporteur spécial, en particulier l'obligation de négocier et la notion de ressource naturelle partagée.

32. En ce qui concerne l'obligation de négocier prévue au paragraphe 3 de l'article 4, M. Ni note la clause introductive « Dans la mesure où les utilisations d'un système de cours d'eau international l'exigent » qui établit une condition préalable à l'entrée en négociations. Le sens exact de ce passage n'est pas clair ; on pourrait penser qu'il signifie que, chaque fois qu'il y a de telles utilisations, il doit y avoir des négociations en vue d'un accord. Or, l'Article 33 de la Charte des Nations Unies spécifie que les parties à un différend doivent en rechercher la solution avant tout par voie de négociation ou par les autres moyens qui y sont énoncés. En d'autres termes, on recherche une solution par la négociation pour résoudre un différend. Il est difficile d'imaginer que l'on puisse imposer une obligation de négocier dans l'abstrait. Une telle obligation n'apparaît que lorsqu'une difficulté se pose, et non avant.

33. Tant le présent Rapporteur spécial que son prédécesseur immédiat ont avancé l'idée que les eaux d'un cours d'eau international constituaient une ressource naturelle partagée. Dans le rapport à l'examen, il est fait référence (*ibid.*, par. 34 à 36) à la Conférence des Nations Unies sur l'eau de 1977, qui a établi le Plan d'action de Mar del Plata¹⁰, recommandant la coopération entre pays en matière d'utilisation, de gestion et de mise en valeur des eaux, en tant que ressource partagée. Mais le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, énoncé à l'article 2 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats¹¹, s'applique-t-il à une ressource naturelle partagée par deux ou plusieurs pays, comme le prévoit l'article 3 de cette même charte ? On ne voit pas très bien si l'article 3 de cette charte constitue une exception à l'article 2 et, par conséquent, si les eaux des cours d'eau internationaux, en tant que ressource naturelle partagée, ne sont pas soumises à la souveraineté des Etats riverains. La question prête à controverse.

34. Le Plan d'action de Mar del Plata, en faisant aux Etats l'obligation de coopérer dans le cas des ressources en eau partagées, indique dans sa recommandation 90 que

⁹ *Ibid.*, p. 101, par. 60.

¹⁰ Voir 1787^e séance, note 9.

¹¹ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 12 décembre 1974.

⁸ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 106, par. 95.

[...] conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, cette coopération doit être fondée sur l'égalité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les Etats, [...].

S'agissant du sens de l'expression « ressources naturelles partagées » dans son application aux eaux des cours d'eau internationaux, la véritable question n'est pas de savoir si la souveraineté permanente subsiste dans le cas d'une ressource naturelle partagée, mais de savoir de quelle façon cette souveraineté doit s'exercer. La souveraineté ne donne pas à un Etat le droit de faire tout ce qui lui plaît. Dans le cas des ressources naturelles partagées, les droits souverains de tous les Etats intéressés doivent être respectés. Dans un esprit de bon voisinage, les Etats doivent tenir compte des intérêts légitimes des autres Etats riverains et s'abstenir de causer des dommages à ces autres Etats.

35. La question de l'utilisation des eaux des cours d'eau internationaux revêt une importance particulière pour les pays en développement, qui n'ont guère l'expérience de la conclusion des accords nécessaires ni des techniques de gestion et de mise en valeur des ressources naturelles partagées. Ces pays devraient résoudre leurs éventuels différends dans un esprit d'égalité et de bonne foi.

36. M. OUCHAKOV fait observer que, contrairement aux autres projets d'articles élaborés jusqu'à présent par la Commission, le projet à l'examen ne concerne pas que des relations interétatiques bilatérales. Par exemple, le projet qui a abouti à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques régit les relations entre un Etat accréditant et un Etat accréditaire ; les règles que cette convention énonce lient tous les Etats accréditants et tous les Etats accréditaires qui y sont parties. En revanche, si le projet à l'examen devient un jour une convention internationale énonçant des règles obligatoires et que cette convention entre en vigueur après avoir été ratifiée par une trentaine d'Etats disséminés de par le monde, sa portée sera nulle. Pour qu'elle ait une portée quelconque, il faudrait qu'elle lie des Etats coriverains d'un même cours d'eau international. Il ne suffirait d'ailleurs pas que deux Etats coriverains d'un cours d'eau international soient parties à la convention si d'autres Etats coriverains n'y étaient pas eux-mêmes parties. De même, les dispositions relatives aux ressources naturelles partagées n'auraient de sens que si elles s'imposaient à tous les Etats coriverains d'un cours d'eau international. Dans ces conditions, la Commission ne saurait élaborer que des directives à l'intention des Etats coriverains.

La séance est levée à 12 h 55.

1792^e SÉANCE

Mercredi 29 juin 1983, à 10 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balandá, M. Barboza, M. Calero Rodríguez, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Flitan, M. Jagota, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz,

M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitul, M. Thiam, M. Yankov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite) [A/CN.4/348¹, A/CN.4/367², A/CN.4/L.352, sect. F.1, A/CN.4/L.353, ILC(XXXV)/Conf.Room Doc.8]

[Point 5 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL³ (suite)

1. M. THIAM dit qu'il se bornera à formuler quelques observations sur les principes généraux exposés par le Rapporteur spécial dans son premier rapport (A/CN.4/367), lequel est remarquable à tous égards, car il aura l'occasion de faire d'autres observations lors de l'examen des projets d'articles proposés. Il ne s'attardera pas sur les questions de vocabulaire, le Rapporteur spécial ayant précisé que les expressions employées n'ont qu'un caractère provisoire.

2. Pour ce qui est de la terminologie, M. Thiam tient cependant à indiquer que le remplacement de l'expression « bassin de drainage » par celle de « système de cours d'eau international » ne lui paraît pas entièrement satisfaisant. Il est difficile, semble-t-il, de faire une distinction nette entre l'une et l'autre notion. Si le Rapporteur spécial a suivi son prédécesseur sur ce point, c'est parce que l'expression « bassin de drainage » avait été une source de controverses. Dans les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux⁴, le bassin de drainage international est défini à l'article II comme

[...] une zone géographique s'étendant sur deux ou plusieurs Etats et déterminée par les limites de l'aire d'alimentation du réseau hydrographique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines aboutissant en un point commun.

Le bassin de drainage est donc présenté comme une unité indivisible. Si on met l'accent sur la territorialité du bassin, on a tendance à fractionner le bassin en autant de parties qu'il existe d'Etats du bassin, ce qui n'est guère conforme aux réalités économiques envisagées dans une perspective d'avenir. En effet, un bassin de drainage est de plus en plus considéré, notamment par les pays qui suivent une politique d'intégration économique, comme un ensemble pouvant être exploité par les Etats coriverains ; sans aller jusqu'à exercer sur le bassin une cosouveraineté, ces Etats le considèrent comme une unité économique devant être exploitée en commun selon des règles établies en commun. Si l'on considère que le

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1982*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie).

³ Pour le texte, voir 1785^e séance, par. 5. Le texte des articles I à 5 et X et les commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-deuxième session, figurent dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 107 et suiv.

⁴ Voir 1785^e séance, note 13.