

Document:-
A/CN.4/SR.1793

Compte rendu analytique de la 1793e 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>)*

dominants et de toutes sortes d'autres phénomènes naturels ; la détermination du dommage exige beaucoup de réflexion, de bonne foi et de patience. Ces facteurs peuvent aboutir à un type d'accord de système qui ouvrira la voie à une solution harmonieuse à la plupart des problèmes, bien avant qu'ils ne deviennent des différends.

52. En ce qui concerne la comparaison entre les règles de la responsabilité des Etats et les règles à énoncer dans le cadre du sujet dont M. Quentin-Baxter est lui-même chargé, l'article 9 présente beaucoup de qualités. S'il est un domaine où l'illicéité du dommage transfrontière s'affirme de plus en plus, c'est bien celui de la pollution, surtout de la pollution véhiculée par l'eau, parce que la science et la technologie modernes sont capables d'éviter cette pollution. L'article 9 ne rattache pas la responsabilité uniquement aux conséquences mais se réfère aux utilisations ou aux activités « qui pourraient causer un dommage appréciable aux droits ou aux intérêts des autres Etats du système ». Dans cette mesure, il énonce un critère objectif de ce qui peut causer un dommage, à la différence des Règles de Montréal adoptées en 1982 par l'Association du droit international²⁶, qui rattachent l'illicéité de la pollution à la survenance même et non à un comportement générateur de pollution. M. Quentin-Baxter doute cependant que l'on puisse arriver à une solution, en stipulant que tout désaccord entre Etats riverains voisins sur la question de savoir si l'action de l'un d'entre eux risque de causer un dommage équivaldrait à une accusation de violation du droit international. A son avis, il est extrêmement important que le processus de l'établissement des faits reste bien séparé, car c'est par le compromis qu'il sera possible de trouver une solution au problème et non par l'application de règles draconiennes. On ne peut jamais justifier l'utilisation d'une procédure pour dissimuler une incertitude quant au fond. Lorsqu'une règle ne peut être formulée clairement, il ne faut pas attendre des parties qu'elles résolvent leurs divergences par le recours à une procédure judiciaire.

La séance est levée à 13 heures.

²⁶ Voir ILA, *Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982*, Londres, 1983, p. 158 et suiv.

1793^e SÉANCE

Jeudi 30 juin 1983, à 10 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, 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. MAHIOU félicite le Rapporteur spécial d'avoir présenté à la Commission un ensemble de projets d'articles cohérent et bien structuré. M. Mahiou ne peut formuler pour le moment que des observations préliminaires, car il lui est impossible d'aborder tous les aspects du sujet. De plus, ses observations ne porteront que sur le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/367), car le compte rendu analytique de la 1785^e séance à laquelle le Rapporteur spécial a présenté oralement ce rapport n'est pas encore paru.

2. Les utilisations des cours d'eau soulèvent des problèmes à la mesure du rôle que les fleuves ont toujours joué. Les fleuves n'ont pas seulement une grande importance dans la vie économique des pays, ils exercent une influence profonde sur la vie des hommes et ont même été à l'origine de certaines civilisations, tel le Nil dans la civilisation de l'Egypte pharaonique que certains historiens contemporains n'hésitent pas à qualifier de « société hydraulique ». L'influence de fleuves comme le Don et le Mississippi se retrouve aussi dans la littérature.

3. Prenant l'exemple de son pays, où coulent des cours d'eau intermittents appelés « oueds », dont le cas n'a été négligé ni par M. Schwebel ni par M. Evensen, M. Mahiou indique que l'Algérie dispose d'une gigantesque nappe d'eau souterraine, commune à plusieurs Etats, constituant une « ressource naturelle partagée » dont l'exploitation exige les plus grandes précautions, car il lui faudrait des millénaires pour se reconstituer. Par ailleurs, la rareté de l'eau dans le Sahara a été déterminante dans l'élaboration d'un système de règles coutumières de répartition de l'eau. Les juristes algériens ont eu les plus grandes difficultés à codifier ces règles, ce qui donne à penser que la Commission, qui, elle, s'occupe de problèmes internationaux, n'aura pas la tâche facile.

4. La structure d'ensemble du projet paraît claire, logique et acceptable. Le Rapporteur spécial a bien fait d'explicitier tout d'abord les notions de base, avant de prévoir des principes et des règles de coopération, de gestion et de protection, puis le mécanisme permettant de faire face aux difficultés qui peuvent se présenter. Ce schéma solide constitue une bonne base de travail.

5. Passant aux définitions, M. Mahiou note que le Rapporteur spécial a fait preuve d'une grande prudence dans l'analyse de la notion de « système de cours d'eau

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 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.

international ». La Commission sait d'expérience que la définition des notions donne souvent lieu à de longs débats ; il convient donc d'appréhender cette notion avec la plus grande circonspection, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même noté, aux paragraphes 6 et 7 de son rapport et surtout dans la dernière phrase du paragraphe 12. Aux paragraphes 14 et 71, le Rapporteur spécial fait part de son refus de donner une définition des cours d'eau internationaux reposant sur une approche doctrinale, et aux paragraphes 15 et 73, il indique qu'une définition peut cependant être utile si elle est formulée aux fins du projet de convention. Les paragraphes 14 et 16 sont très intéressants à analyser, car ils présentent une approche susceptible de permettre à la Commission d'avancer dans ses travaux. Comment appréhender la notion de système de cours d'eau international ? M. Mahiou va reprendre l'analyse faite par le Rapporteur spécial, mais dans une optique légèrement différente.

6. Il se demande tout d'abord si la Commission est en présence d'une notion conceptuelle ou fonctionnelle. En droit international, beaucoup de notions de base sont d'ordre conceptuel et permettent de savoir immédiatement quels sont les droits et obligations qui découlent pour les Etats du phénomène appréhendé. Le Rapporteur spécial note, au paragraphe 14 de son rapport, qu'une telle approche serait contraire à l'objectif qui consiste à élaborer des principes généralement applicables dans un cadre suffisamment souple. Selon le Rapporteur spécial, l'article 1^{er} est purement descriptif et il n'est pas possible d'en déduire des règles ou des principes juridiques ; c'est dans une deuxième étape que la Commission fixera les règles juridiques qui viendront circonscrire cette notion. Or, M. Mahiou partagerait ce point de vue si le Rapporteur spécial s'en était effectivement tenu à une définition purement descriptive, mais la définition donnée à l'article 1^{er} fait appel à une idée d'interdépendance entre les Etats du système, laquelle donne un aspect fonctionnel à la notion en question. En outre, en disant, au paragraphe 72, que le concept de « système de cours d'eau » correspond à un principe reconnu, qui est utilisé par les Etats dans leur pratique, on risque de revenir à une notion normative et peut-être à la définition doctrinale dont le Rapporteur spécial se méfiait au début. Des précisions seraient donc les bienvenues pour dissiper toute ambiguïté et parer aux controverses.

7. Il faut adopter une définition unifiée de la notion de « système de cours d'eau international » pour éviter qu'elle ne change de sens selon les dispositions du projet de convention. Cela dit, une fois délimitée, pour ne pas apparaître comme une notion variable, cette notion pourrait être une hypothèse de travail utile. La référence au « système de cours d'eau international » et aux « Etats du système » ne doit pas être une équation à plusieurs inconnues, sous peine de provoquer des réticences chez les membres de la Commission et parmi les Etats. En tant que notion fonctionnelle, le système de cours d'eau international a pour principal objet de rendre compte de l'interdépendance entre les Etats intéressés et de les encourager à coopérer. Mais il a aussi des fonctions annexes qui seront énumérées dans le projet d'articles et qui devraient recueillir l'avis favorable des

membres de la Commission lorsqu'elles auront été précisées.

8. L'idée d'interdépendance à l'intérieur d'un système doit être perçue de façon relative et non absolue, car elle est fonction des divers usages que l'on fait de l'eau. Comme l'a dit M. Riphagen (1790^e séance), il existe finalement plusieurs sous-systèmes au sein d'un système (pêche, irrigation, pollution, etc.), lesquels peuvent être indépendants les uns des autres ou interdépendants. A la lumière de ces considérations, M. Mahiou pense que la prudence dont la Commission a fait preuve dans le passé est encore de mise et qu'il n'est pas nécessaire au stade actuel d'avoir une définition du « système de cours d'eau international ». Il se peut même qu'à l'avenir la notion de système perde son utilité.

9. Quant à la notion de « ressource naturelle partagée », M. Mahiou dit que, en dépit des doutes exprimés par certains membres de la Commission, cette notion ne doit pas être écartée ; il faut en saisir les tenants et les aboutissants. Les comparaisons faites entre les cours d'eau internationaux et les espaces océaniques ou extra-atmosphériques peuvent être utiles si elles restent prudentes. Mais comparer la notion de ressource naturelle partagée à celle de patrimoine commun de l'humanité est plus téméraire. Nul Etat ne revendique la souveraineté sur une partie quelconque du patrimoine commun de l'humanité, tandis que les Etats exercent leur souveraineté sur les fleuves. La notion de zone économique exclusive offrirait peut-être un terme de comparaison plus juste, mais les Etats riverains n'ont qu'un certain nombre de droits souverains sur cette zone, alors qu'ils exercent leur pleine souveraineté sur les cours d'eau. Si un Etat peut s'introduire dans une zone économique exclusive pour exploiter les ressources en poisson, il ne peut, en revanche, accéder au cours d'eau sur lequel l'Etat voisin exerce sa souveraineté. Par ailleurs, le terme « partagée » risque de conduire à la conclusion erronée que le partage doit être égal. Or, et le Rapporteur spécial en tient compte, la chose n'est pas possible car un cours d'eau ne se répartit pas de façon égale entre les différents Etats qu'il traverse. Il y a donc lieu de préciser quel type de partage est en jeu et de faire la distinction entre la justice commutative et la justice distributive. La justice commutative qui suppose un partage égal est exclue. Il ne peut s'agir dans le cas du projet à l'examen que d'une justice distributive, d'après laquelle les droits et obligations des Etats sont équitablement répartis en fonction de leur situation. Un autre principe de base est celui de l'équité, voire de la proportionnalité.

10. Pour ce qui est de la protection ou de la sécurité du système, le Rapporteur spécial est parvenu à des conclusions quelque peu différentes de celles de son prédécesseur. Pour le précédent Rapporteur spécial, il fallait en venir à réviser ou du moins à modifier les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977⁴. L'actuel Rapporteur spécial a raison de refuser de s'engager sur une voie ambitieuse qui n'est pas la bonne. Il n'en reste pas moins qu'il ne faut pas méconnaître ce

⁴ Voir 1785^e séance, note 14.

problème. La question pourrait être prise par l'autre bout. Au lieu de s'en tenir au cas du conflit armé, pourquoi ne pas parler des utilisations pacifiques des cours d'eau internationaux ? Cette idée est parfois présente dans le projet d'articles, notamment à l'article 7, qui mentionne les relations de bon voisinage. Un certain nombre de zones, et M. Mahiou cite les instruments pertinents, ont déjà été démilitarisées, dénucléarisées ; dans le cas présent, tout en faisant référence aux Protocoles de Genève, il faudrait mettre l'accent sur le caractère pacifique des utilisations des cours d'eau internationaux.

11. Puisque l'on envisage d'encourager au maximum la coopération entre les Etats et que des principes tels que l'équité, l'utilisation raisonnable, le dommage appréciable peuvent se prêter à des interprétations divergentes, il faudrait trouver une solution à la question du règlement des différends. Il arrive souvent que le fait de prévoir un mécanisme de règlement des différends encourage les Etats à résoudre leurs problèmes par la négociation. Une clause instituant la juridiction obligatoire de la CIJ est pour les Etats comme l'épée de Damoclès. Pour sa part, M. Mahiou, comme M. Razafindralambo (1790^e séance) et M. Riphagen (1791^e séance), plaiderait pour le recours obligatoire à la conciliation.

12. La question de la portée du projet d'articles est évoquée aux paragraphes 59 et 60 du rapport. M. Mahiou ne pense pas qu'il faille véritablement choisir entre la codification et le développement progressif. Un certain nombre de facteurs militent en faveur d'un code de conduite des Etats en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux, certaines utilisations risquant, dans certains cas, de mal se prêter à une codification trop rigide. Il faut aussi tenir compte de l'existence d'un grand nombre d'accords, concernant la plupart des grands fleuves, qui semblent fonctionner de façon satisfaisante. Cependant, certains éléments plaident, au contraire, en faveur de règles précises régissant les droits et obligations des Etats. L'interdépendance des intérêts, par exemple, appelle une précision dans les règles qui va au-delà de simples directives.

13. La Commission doit donc s'afforcer d'établir, d'une part, la base minimale sur laquelle devra s'asseoir la codification et, d'autre part, la base qui servira à un développement progressif favorable à une utilisation harmonieuse et équitable des cours d'eau internationaux. Le projet d'articles devra comprendre des dispositions claires et précises et bien indiquer les droits et obligations de chaque Etat, de façon que les activités des uns n'aient pas de conséquences préjudiciables pour les autres. Il devrait aussi inciter les Etats à prévoir le détail de leurs droits et obligations dans des accords particuliers. Les deux options — codification et développement progressif — sont présentes dans les articles qui ont déjà été approuvés et dont il faut tenir compte, quitte à y revenir en deuxième lecture.

14. M. LACLETA MUÑOZ félicite le Rapporteur spécial d'avoir présenté à la Commission un projet d'articles complet, encore que, dans un premier temps, il eût suffi à la Commission de disposer d'un plan d'ensemble. La structure du projet d'articles recueille son adhésion, mais celui-ci devrait peut-être être complété par

un chapitre consacré à la protection de l'environnement. Le chapitre sur le règlement des différends est indispensable, et le Rapporteur spécial a bien fait de le présenter comme devant simplement servir d'indications aux membres de la Commission appelés à donner leur avis. Par ailleurs, M. Lacleta Muñoz approuve les dispositions finales.

15. En ce qui concerne le chapitre I^{er} du projet, il note que l'article 1^{er} développe la note approuvée précédemment par la Commission⁵ et contient des dispositions provisoires sur la définition des cours d'eau. Un aspect essentiel du chapitre I^{er} tient au droit des Etats d'utiliser les eaux des cours d'eau internationaux. M. Lacleta Muñoz regrette que les formules retenues à cet égard donnent l'impression de quelque chose de statique, alors qu'un cours d'eau a un caractère dynamique dont les définitions devraient tenir compte. Il partage l'avis de M. Reuter (1786^e séance) selon lequel deux conceptions différentes coexistent dans la définition qui est donnée du « système de cours d'eau international ». Le paragraphe 1 de l'article 1^{er} vise un bassin hydrographique au sens large du terme, alors que le paragraphe 2 donne une idée du système qui est plus proche de celle du cours d'eau. Par ailleurs, M. Lacleta Muñoz tient à appeler l'attention sur certains problèmes de rédaction qui se posent en espagnol. Le mot *sistema* n'est peut-être pas le plus approprié. En outre, au lieu d'une simple juxtaposition (*system State*), il faut en espagnol utiliser une préposition (par exemple *Estado del sistema*) qui introduit une nuance absente de la formule anglaise. D'ailleurs, les mots *Estado del sistema*, mis à part la majuscule du mot *Estado*, donneraient plutôt à penser qu'il s'agit du bon ou du mauvais état du système.

16. Le chapitre II exprime une idée très importante, à savoir le droit de l'Etat de participer aux utilisations du système, tout en tenant compte de la nécessité de ne pas causer de préjudice aux autres Etats. Ce sont des règles qui existent déjà dans le droit positif actuel. L'idée du « dommage appréciable » devrait être reprise en termes positifs dans les projets d'articles 6 et 7 ; or ces deux articles contiennent des éléments qui compliquent la situation, l'article 6 en faisant référence au partage des ressources naturelles et l'article 7 à l'utilisation optimale des eaux. M. Lacleta Muñoz partage les doutes exprimés par M. Mahiou au sujet de cette idée de partage. L'utilisation des systèmes est davantage liée à l'idée d'une bonne répartition qu'à celle de leur partage. Il constate que le projet d'articles vise à la fois à codifier le droit positif actuel et à encourager la coopération internationale en vue de l'utilisation optimale des cours d'eau, mais ces deux aspects ne doivent pas être confondus.

17. Passant au chapitre III du projet, M. Lacleta Muñoz indique qu'il n'éprouve pas les mêmes difficultés que M. Díaz González (1788^e séance) au sujet du terme *ordenación*. Se référant au troisième rapport du précédent Rapporteur spécial (A/CN.4/348), il note que s'il est habituel de qualifier les dommages, il serait préférable de parler de « dommage notable » que de « dommage appréciable ». Il y aurait aussi intérêt à fusionner les projets d'articles 6 et 9.

⁵ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 105, par. 90.

18. Quant à l'article 10, il énonce des principes généraux qui n'ont pas leur place dans le chapitre II, ayant spécifiquement traité à la coopération et à la gestion. Cet article fait appel à la notion d'utilisation optimale du système de cours d'eau international. En revanche, les articles 11 à 14 prévoient une procédure de notification qui est fondée sur la notion de « dommage appréciable ». Comme d'autres membres de la Commission l'ont fait observer, cette procédure ne peut être efficace que si elle est complétée par un système de règlement des différends. Comme les articles 11 à 14 visent à éviter la survenance d'un dommage appréciable, on peut se demander si leur place ne serait pas plutôt dans le chapitre II. Par contre, les articles 15 et 16, qui se réfèrent tous deux à la notion d'utilisation optimale, constituent en réalité un développement de l'article 10. D'ailleurs, dans la mesure où l'article 7 repose sur cette même notion, tous ces articles constituent un ensemble distinct. Il serait cependant faux d'en conclure que les articles 11 à 14 ne pourraient pas s'appliquer aussi en cas de divergences entre Etats désireux d'établir entre eux une coopération du type défini aux articles 10, 15 et 16. Il est à noter que deux articles du chapitre IV, les articles 27 et 29, se réfèrent eux aussi à la notion d'utilisation optimale. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial n'a pas prévu une obligation juridique générale de coopérer en vue d'une telle utilisation et qu'il s'est borné à indiquer les voies à suivre.

19. Quant au chapitre IV relatif à la protection de l'environnement, il est sans doute nécessaire, mais ceux de ses articles qui prévoient des obligations valables pour toutes les situations devraient peut-être être placés dans le chapitre II. En tout cas, une distinction pourrait être faite, à l'intérieur du chapitre IV, entre les dispositions ayant expressément traité à la protection de l'environnement et celles qui concernent la sécurité des systèmes de cours d'eau internationaux. D'autre part, M. Lacleta Muñoz estime que la Commission devrait tout au plus se référer aux Conventions de Genève de 1949 et à leurs Protocoles additionnels⁶, sans introduire aucune disposition de ces instruments dans le projet. Il se demande si l'article 29 ne devrait pas figurer dans le chapitre II. Cette disposition lui paraît d'ailleurs aller trop loin lorsqu'elle énonce la règle selon laquelle il ne doit pas être accordé de préférence automatique à une ou plusieurs utilisations particulières par rapport à d'autres utilisations. Il est en effet des situations dans lesquelles une utilisation peut fort bien avoir priorité sur d'autres. C'est ainsi que certaines conventions anciennes relatives à des cours d'eau ont accordé la priorité à la navigation et considéré comme secondaires les utilisations qui avaient pour effet d'abaisser excessivement le niveau de l'eau.

20. C'est avec raison que le Rapporteur spécial a consacré un certain nombre d'articles, qui forment le chapitre V, à la question du règlement des différends. Toutefois, ces articles paraissent insuffisants ; ils pourraient presque être remplacés par une simple référence à l'article 33 de la Charte des Nations Unies. Il conviendrait, en tout cas, de prévoir la nécessité de recourir à certains mécanismes de règlement des différends. Person-

nellement, M. Lacleta Muñoz serait en faveur d'une gradation de mécanismes qui déboucheraient, en cas d'échec, sur une décision obligatoire rendue par un tiers, sous forme de sentence arbitrale ou de décision judiciaire. Il n'ignore cependant pas les difficultés qu'un tel système présenterait pour les nombreux Etats qui n'ont pas la volonté politique d'accepter un mécanisme obligatoire de règlement des différends. Il faudrait au moins que le recours à la conciliation soit obligatoire, ce qui ne ressort pas actuellement de l'article 34. Quant à l'article 37, tel qu'il est rédigé, il va presque à l'encontre du but recherché. Cette disposition est à la fois permissive et restrictive puisqu'elle se borne à permettre aux Etats de soumettre leurs différends à un règlement judiciaire ou arbitral après avoir épuisé les moyens prévus aux articles 31 à 36. Enfin, M. Lacleta Muñoz dit que la création de commissions d'enquête pourrait contribuer, dans une large mesure, à permettre aux Etats de résoudre directement entre eux les conflits relatifs aux utilisations des cours d'eau internationaux.

21. M. BARBOZA se bornera à formuler des observations sur les principes généraux qui sont à la base du projet, étant donné que les articles proposés seront examinés séparément par la suite. Parmi les principes généraux que mentionne le Rapporteur spécial figurent l'obligation de négocier, la nécessité d'appliquer des accords de système et l'assimilation de l'eau d'un système de cours d'eau international à une ressource naturelle partagée. Le Rapporteur spécial en déduit un certain nombre de normes applicables à la gestion des systèmes de cours d'eau internationaux ; il se réfère notamment aux notions de participation équitable et raisonnable, de bonne foi, de bon voisinage, d'utilisation optimale et de dommage appréciable, et mentionne aussi le principe de la coopération.

22. Personnellement, M. Barboza hésite à considérer comme un principe l'assimilation de l'eau d'un système de cours d'eau international à une ressource naturelle partagée. C'est plutôt de la nature juridique des eaux, telle qu'elle est déterminée par l'article 6, que découlent un certain nombre de principes. La souveraineté d'un Etat s'exerce diversement selon son objet. Ainsi, un Etat peut en principe exercer sa pleine souveraineté sur sa mer territoriale mais il ne peut pas l'exercer de la même manière que sur son territoire, étant donné que la mer n'est pas susceptible d'une occupation permanente et qu'aucune population ne peut s'y établir. Sa souveraineté sur l'espace aérien est encore d'un autre type. Sur des ressources naturelles partagées, la souveraineté d'un Etat s'exerce dans les limites qu'impose le partage, ce qui n'est pas le cas pour les ressources propres d'un Etat. Il est donc dans la nature des choses qu'il y ait partage de la souveraineté sur les ressources naturelles partagées, et il est inconcevable que le droit positif s'écarte de la nature des choses.

23. Trois principes peuvent dès lors être dégagés : le partage doit être équitable et raisonnable ; il doit être conforme à la règle *sic utere tuo ut alienum non laedas* ; il nécessite une coopération. Quant à l'obligation de négocier prévue à l'article 3 adopté provisoirement, elle ne semble constituer qu'un corollaire de l'obligation d'utiliser un système équitablement et raisonnablement,

⁶ Voir 1785^e séance, note 14.

sans causer de dommage appréciable. En effet, cette obligation ne naît qu'au moment où un dommage appréciable risque d'être causé.

24. Limitant ses observations aux articles qui se réfèrent à ces principes, M. Barboza dit que, tout en approuvant la teneur de l'article 7, relatif au partage équitable en ce qui concerne les utilisations d'un système, il doute qu'il soit indispensable de se référer à la notion de bonne foi. En effet, c'est une exigence universelle à laquelle est soumis le comportement de tous les Etats. Il considère, en outre, que le partage compte plus que les relations de bon voisinage. Par exemple, si un Etat A est voisin des Etats B, C et D mais ne partage un cours d'eau qu'avec l'Etat B, ses relations avec les Etats C et D ne sont régies que par les règles du bon voisinage, tandis que ses droits et obligations sur le cours d'eau international ont leur source dans le partage de cette ressource naturelle.

25. L'idée générale exprimée à l'article 8 est sans aucun doute utile puisqu'un système de cours d'eau international peut faire l'objet d'utilisations concurrentes. Quant à l'article 9, qui est fondamental, il met une limite à l'utilisation raisonnable et équitable : celle-ci ne doit pas causer de dommage appréciable. Pour M. Barboza, ces deux principes se limitent mutuellement. Ils constituent ensemble une norme juridique qui ne laisse pas de place à l'abus de droit. En effet, une utilisation raisonnable et équitable ne doit pas provoquer de dommage appréciable. Si un dommage est cependant causé, il n'y a pas abus de droit mais violation d'une obligation internationale. Comme M. Laclela Muñoz l'a signalé, dans le texte espagnol, l'expression *perjuicio apreciable* n'est pas entièrement satisfaisante car elle implique une idée d'appréciation tangible. Il est à noter cependant que cette expression et des expressions similaires figurent dans des accords et que la pratique des Etats commence à les préciser. Peut-être vaudrait-il mieux parler de *perjuicio sensible*, expression qui, elle aussi, figure dans des traités. Quoiqu'il en soit, M. Barboza considère qu'un dommage doit être pris en considération dès qu'il va au-delà d'une simple lésion considérée comme devant être supportée. Le droit positif connaît d'ailleurs des notions analogues, comme celles du comportement du bon père de famille et celles du comportement du mandataire, lequel doit prendre soin de la chose qui lui est confiée comme de la sienne propre.

26. Le chapitre III du projet est consacré à l'obligation de coopérer. L'article 10 consacre le principe d'une coopération en vue d'une utilisation optimale. Or cette notion d'utilisation optimale implique une part d'appréciation subjective et elle pourrait déboucher sur une conception communautaire des cours d'eau internationaux qui nécessiterait l'intervention d'une autorité, ce qui paraît peu réaliste en l'état actuel du droit international. Pour M. Barboza, l'obligation de coopérer devrait plutôt avoir pour objet de donner effet aux principes énoncés dans le projet et d'assurer la jouissance par les Etats intéressés d'une utilisation équitable et raisonnable. Il faudrait établir une obligation générale de coopération, à laquelle aucun Etat ne pourrait se soustraire, et l'assortir d'obligations concrètes, comme celles qui sont énoncées aux articles 16, 17 et 18.

27. En ce qui concerne la procédure de notification, que le Rapporteur spécial a intégrée dans le chapitre III, M. Barboza estime, comme M. Laclela Muñoz, que les articles 11 à 14 ne découlent pas de l'obligation de coopérer. Ces articles instaurent une procédure pour le cas où un projet ou un programme pourrait causer un dommage appréciable. Dès lors, ils doivent être rapprochés de l'article 9, selon lequel un Etat doit s'abstenir de toutes utilisations susceptibles de causer un dommage appréciable à d'autres Etats du système. C'est donc de cette obligation que dérivent les articles relatifs à la procédure de notification.

28. La procédure prévue dans le projet devrait être complétée à trois égards. L'Etat risquant d'être lésé ne devrait pas pouvoir opposer son veto à la réalisation d'un projet ou d'un programme par l'autre Etat ; il faudrait éviter les retards qui portent préjudice à l'Etat auteur de la notification ; il ne faudrait pas qu'en définitive l'appréciation du dommage incombe à l'Etat notifié. Il conviendrait donc de concilier les intérêts des deux Etats en présence et de prévoir une procédure de règlement obligatoire et rapide des différends. D'autre part, tous les mécanismes de la responsabilité internationale devraient entrer en jeu pour empêcher qu'un Etat se soustraie aux obligations énoncées dans le projet. Pour que des dommages irréparables causés à un système de cours d'eau international ne fassent pas simplement l'objet d'une indemnisation, il faudrait que soient appliquées toutes les autres sanctions autorisées par le droit international. Enfin, M. Barboza déclare approuver la constitution de commissions mixtes.

29. Les articles du chapitre IV qui sont consacrés à la protection de l'environnement risquent de ramener la Commission au concept de bassin de drainage. En effet, la protection de l'environnement considérée du point de vue des cours d'eau internationaux fait intervenir d'autres facteurs que les utilisations de l'eau. Si la Commission devait, par exemple, s'occuper de l'influence que le déboisement peut avoir sur la qualité de l'eau, il semble qu'elle devrait abandonner la notion de système pour revenir à celle de bassin.

30. Bien que les principes contenus dans les articles 22 à 25 ne soient pas vraiment différents de ceux qui sont énoncés dans d'autres parties du projet, ces articles forment un tout et appellent peut-être une application encore plus stricte. Quant à la définition de la pollution figurant à l'article 22, M. Barboza l'approuve, de même qu'il partage l'avis du Rapporteur spécial selon lequel peu importe que les causes d'une pollution soient anciennes ou nouvelles dès l'instant où le seuil du dommage appréciable est dépassé.

31. Au sujet du règlement des différends, auquel le chapitre V est consacré, M. Barboza remarque que des controverses sont inévitables, notamment en ce qui concerne la détermination du dommage appréciable ou des utilisations préférentielles. La conciliation lui paraît une procédure adéquate, qui pourrait être rendue obligatoire dans certains cas, notamment lorsque l'obligation de coopérer est en cause. De même, il pourrait être utile de s'adresser à des experts techniques ou à une commission d'enquête. Ainsi, les positions des Etats en conflit pour-

raient être rapprochées, comme l'Argentine en a elle-même fait l'expérience lors d'un litige avec le Brésil.

32. En conclusion, M. Barboza déclare que, sous réserve des observations d'ordre méthodologique qu'il a formulées, le rapport à l'examen (A/CN.4/367) lui paraît être une excellente base de travail pour les travaux futurs de la Commission sur le sujet.

La séance est levée à 12 h 55.

1794^e SÉANCE

Vendredi 1^{er} juillet 1983, à 10 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Flitan, M. Koroma, M. Laclela Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, 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 (*fin*) [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 (*fin*)

1. M. MALEK reprend à son compte l'observation formulée par le précédent Rapporteur spécial dans son premier rapport⁴ selon laquelle la quantité d'eau douce contenue dans les réseaux hydrographiques est inégalement répartie dans l'ensemble du monde, si bien qu'il y a toujours eu des régions qui avaient trop d'eau alors que d'autres en manquaient gravement. Quelques membres de la Commission ont indiqué que, dans leur pays, l'eau constitue un élément primordial en raison de son abondance. Malgré cette abondance, ou peut-être en raison même de cette abondance, de graves difficultés surgissent dans ces pays faute de règles de droit adéquates. Dans beaucoup d'autres pays, le manque ou l'insuffisance d'eau suscite des préoccupations constantes. Il

arrive même que l'insuffisance d'eau dans un Etat contribue à l'insécurité militaire non seulement de cet Etat mais de toute la région où il se trouve. Tel est le cas du Liban.

2. En l'absence d'informations officielles, M. Malek se réfère à des communiqués publiés récemment dans *l'International Herald Tribune* et dans le *Monday Morning*, un hebdomadaire de Byrouth, selon lesquels nombre de spécialistes de la région sont convaincus que les cours d'eau et les puits des pays de la région — Israël, Liban, République arabe syrienne et Jordanie — sont essentiels non seulement quant aux chances de succès du plan de retrait des troupes au Liban, parrainé par les Etats-Unis d'Amérique, mais aussi quant aux risques d'une autre guerre au Moyen-Orient. Ces communiqués mentionnent en particulier l'Oronte, qui prend sa source au cœur du Liban et traverse la Syrie, dont il irrigue une grande partie du territoire. Ils font état de l'intention de la Syrie de demander au Liban la garantie que l'Oronte ne tombera pas sous le contrôle d'Israël. Ils affirment que les eaux d'amont de l'Oronte semblent constituer une des principales raisons pour lesquelles la Syrie, qui dépend grandement de l'agriculture, est résolue à maintenir ses troupes au Liban. Il en ressort qu'Israël s'intéresse vivement aux eaux d'un fleuve coulant au Sud du Liban, le Litani, sur lequel il n'a aucun titre mais dont il contrôle une partie depuis que ses troupes ont pénétré en territoire libanais en 1982. Selon les communiqués en question, une des premières mesures des Israéliens a été de saisir toutes les cartes hydrographiques et les données techniques relatives au barrage et au fleuve, en considérant que ces documents relevaient du domaine des renseignements militaires ; il a aussi été indiqué que des sondages et des études sismiques avaient été effectués en vue de creuser un tunnel de déviation du Litani, le plus près possible de la frontière israélienne. Etant donné son insuffisance en eau douce, le Liban utilise les eaux du Litani au maximum. Tout détournement d'une partie de ces eaux serait catastrophique pour le Liban. Ce ne sont sans doute pas des règles de droit, même les plus développées, qui peuvent changer de telles situations, mais il importe que la Commission en tienne compte dans l'élaboration du projet d'articles. Le détournement des eaux ou d'une partie des eaux d'un cours d'eau devrait être considéré comme strictement interdit, et le projet devrait contenir une disposition dans ce sens. Dans son troisième rapport (A/CN.4/348, par. 513), le précédent Rapporteur spécial mentionne la question du détournement des eaux en dehors d'un système de cours d'eau international parmi les questions qui pourraient faire l'objet d'une série d'articles distincte.

3. Une autre question sur laquelle la Commission devrait se prononcer est celle de la protection des ouvrages hydrauliques et des ressources en eau en période de conflit armé, qu'il s'agisse d'un conflit international ou non. Dans son troisième rapport (*ibid.*, par. 399), le précédent Rapporteur spécial a indiqué que toute disposition que la Commission ferait figurer dans son projet sur cette question devrait éviter, dans toute la mesure possible, de s'embourber dans les questions plus vastes du droit de la guerre ; il considère que la gravité extrême des dommages potentiels et des pertes que peut entraîner la

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 *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 158, doc. A/CN.4/320, par. 24.