

Document:-
A/CN.4/SR.1976

Compte rendu analytique de la 1976e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1986, vol. I

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

1976^e SÉANCE

Jeudi 26 juin 1986, à 10 heures

Président : M. Alexander YANKOV

puis : M. Julio BARBOZA

Présents : le chef Akinjide, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Tomuschat.

Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (fin)
[A/CN.4/384¹, A/CN.4/394², A/CN.4/402³, A/CN.4/L.398, sect. H.1, ILC(XXXVIII)/Conf. Room Doc.5⁴]

[Point 7 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (fin)

1. M. BARBOZA (Rapporteur spécial), résumant le débat, dit qu'il a traité du sujet dans une optique globale parce qu'il y avait un certain nombre de points sur lesquels il souhaitait consulter la Commission avant de poursuivre son étude. Le premier est l'unité du sujet qui, à première vue, paraît revêtir deux aspects : celui de la prévention et celui de la réparation. Le Rapporteur spécial a jugé essentiel de rechercher un critère d'unification qui ne soit pas purement formel. Il voulait en plus indiquer sans équivoque que la prévention fait partie intégrante du sujet, attendu que, dans le passé, on avait objecté que la responsabilité ne naissait qu'en conséquence du non-respect d'une obligation. C'est ce qui explique l'évolution du sens du terme « responsabilité ».

2. Le deuxième point concerne la nécessité de déterminer la portée du sujet, ne serait-ce qu'à titre provisoire, et le troisième l'importante question des obligations. Il fallait décider si la Commission s'aventurerait dans le domaine mal défini du *soft law* ou si elle introduirait dans l'ébauche de plan de véritables obligations.

3. Le quatrième point intéresse le fonctionnement et le fondement de ce qu'on appelle la « responsabilité objective », et la mesure dans laquelle la Commission accepterait l'assouplissement de cette notion et l'obligation de réparation. Le Rapporteur spécial pensait que le fait de

fonder la réparation sur l'obligation de prévention et le fait de reconnaître qu'en dernière instance la réparation repose sur la responsabilité objective ne s'inscrivaient pas dans un raisonnement théorique suffisamment rigoureux. Il lui paraissait nécessaire de justifier cette position, en signalant que la responsabilité objective peut être plus ou moins rigoureuse et que la Commission pourrait convenir du degré de rigueur acceptable, c'est-à-dire admettre que l'obligation de réparer repose sur une forme ou une autre de responsabilité objective et sélectionner le modèle susceptible de recueillir un consensus.

4. Dans cette optique, le Rapporteur spécial ne s'est pas occupé de toutes les questions soulevées par les membres de la Commission. Ainsi, M. Ogiso (1974^e séance) a fait observer qu'il se pouvait que les informations ne soient pas divulguées pour des raisons de sécurité ou de secret commercial. Le Rapporteur spécial, quant à lui, ne savait pas si la Commission accepterait l'obligation d'information telle qu'elle a été proposée, si bien qu'il l'a laissée de côté, mais cela ne signifie certainement pas qu'il ne reviendra pas plus tard sur cette question. Une autre question concernait le préjudice indirect, qui n'est pas encore d'actualité, dans la mesure où l'on ne sait pas si l'obligation de réparation reposera sur les bases indiquées par le Rapporteur spécial. C'est pour la même raison qu'il ne s'est pas interrogé sur les modalités d'indemnisation du préjudice continu, qui seront examinées à un stade ultérieur.

5. S'agissant de la portée du sujet, c'est-à-dire de la délimitation des activités qui doivent faire l'objet de l'étude, l'idée a été lancée de dresser une liste de ces activités. Or, il ne faut pas perdre de vue que le but de l'étude est d'établir un régime général et que, par conséquent, énumérer ces activités impliquerait le recours à une technique de rédaction tout à fait différente de celle employée jusque-là. De plus, l'Assemblée générale a demandé à la Commission d'étudier les conséquences préjudiciables de toutes les activités non interdites et non pas de certaines d'entre elles seulement. La Commission doit aussi s'abstenir de figer le sujet et s'efforcer, au contraire, d'élaborer un ensemble de normes applicables non seulement aux activités actuellement dangereuses, mais aussi à celles qui peuvent résulter du développement technologique.

6. Certains membres de la Commission ont suggéré d'englober dans le sujet les domaines qui échappent à la juridiction nationale. Ainsi, M. Roukounas (1975^e séance) a estimé qu'il pourrait être étendu à la pollution de l'espace, et M. Balanda (*ibid.*) a évoqué la possibilité de traiter des dommages causés aux domaines qui font partie du patrimoine commun de l'humanité. Il s'agit là d'une hypothèse qui n'a jamais été écartée et qui mérite sans aucun doute mûre réflexion. Il existe toutefois de nombreuses conventions visant les questions de responsabilité dans ces domaines.

7. M. Ouchakov et M. McCaffrey (1973^e séance) ont estimé que seules les activités qui sont extrêmement dangereuses devraient être prises en considération. Mais celles-ci sont difficiles à définir et certaines de ces activités qui sont effectivement dangereuses à l'heure actuelle ne le seront peut-être plus à l'avenir, et inversement. Par

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie)/Add.1.

² Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie).

³ Reproduit dans *Annuaire... 1986*, vol. II (1^{re} partie).

⁴ L'ébauche de plan, présentée par le précédent Rapporteur spécial, R. Q. Quentin-Baxter, à la trente-quatrième session de la Commission, est reproduite dans *Annuaire... 1982*, vol. II (2^e partie), p. 86, par. 109. Les modifications apportées à ce texte dans le quatrième rapport de R. Q. Quentin-Baxter, soumis à la trente-cinquième session de la Commission, sont indiquées dans *Annuaire... 1983*, vol. II (2^e partie), p. 90, par. 294.

ailleurs, il faut tracer une ligne de démarcation entre ces activités et celles qui sont simplement dangereuses. Pourquoi restreindre le principe essentiel selon lequel les pertes ou préjudices subis par une victime innocente ne doivent pas être laissés à sa charge, en excluant les activités simplement dangereuses ? M. Balanda, pour sa part, s'est élevé contre cette possibilité.

8. M. McCaffrey a suggéré d'exclure du champ de l'étude les activités génératrices de pollution. Il n'est pas certain que la pollution soit interdite, et si l'on n'est pas sûr qu'elle le soit, comment justifier une demande d'indemnisation en l'absence d'une preuve manifeste d'illicéité ? Qu'advient-il dans le cas d'une pollution extraordinaire causée par accident ? Si celle-ci est simplement interdite, elle pourrait ne pas donner lieu à indemnisation. En revanche, dans le cadre du régime envisagé, conséquence logique de la responsabilité objective, il y aura, en principe, toujours indemnisation. Il convient de préciser, par ailleurs, qu'entre les deux extrêmes — activités extrêmement dangereuses et activités génératrices de pollution — existe une catégorie intermédiaire d'activités plus dangereuses que les activités habituelles. M. Calero Rodrigues (1974^e séance) et M. Roukounas ont demandé des précisions sur les caractéristiques des activités dangereuses. Le Rapporteur spécial s'efforcera d'en donner à l'avenir, mais rappelle que, au stade actuel de ses travaux, il n'en est encore qu'aux généralités et à une ébauche de plan.

9. Le sens donné au terme « transfrontière » peut avoir une incidence sur la portée du sujet. D'après certains membres de la Commission, il ne viserait que les pays limitrophes. En fait, ce terme devrait s'appliquer à tout dommage qui s'étend au-delà des frontières d'un pays, que le pays victime soit ou non voisin du pays d'origine.

10. Pour ce qui est de l'obligation d'information et de négociation, M. Ouchakov et plusieurs autres membres de la Commission ont demandé qui devait être informé en cas d'activités risquant d'avoir des conséquences éventuellement catastrophiques et avec qui les négociations devaient être engagées. Pareils accidents sont extrêmement rares, et, dans la plupart des cas, les pays qui peuvent être touchés ne sont pas difficiles à identifier : ce seront les pays voisins et peut-être même certains d'entre eux. Dans le cas de la centrale nucléaire de Tchernobyl, les voisins de l'Union soviétique n'ont pas tous été touchés, encore moins l'humanité tout entière. Par ailleurs, la centrale se trouve au cœur de l'Union soviétique. Or, si ce pays construisait une centrale à quelques kilomètres de la frontière soviéto-finlandaise, n'aurait-il pas l'obligation d'informer la Finlande et, peut-être, de négocier avec elle ?

11. Le fait que l'Union soviétique ait demandé la convocation d'une conférence internationale pour traiter de la question ne veut-il pas dire que celle-ci considère qu'elle doit fournir des renseignements aux pays membres de l'AIEA et qu'elle négociera avec eux un régime de sécurité ? Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il suffise d'aviser une organisation internationale ou de convoquer une conférence internationale pour se libérer de l'obligation d'information. Par ailleurs, une convention internationale, à moins d'aller au fond des choses, ne saurait que fixer des normes de sécurité minimales ;

cela n'exemptera pas les Etats de leur responsabilité en cas d'accident.

12. Une expérience intéressante a été acquise en la matière dans trois affaires mentionnées dans le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/402, note 40, *d*) : l'installation nucléaire pour la production d'électricité à Dukovany, en Tchécoslovaquie, l'installation nucléaire de Rûti en Suisse et la construction d'une raffinerie en Belgique, près de la frontière néerlandaise.

13. Quant à la question des obligations d'information et de négociation s'agissant d'activités menées à bord de navires sous contrôle d'un Etat, le Rapporteur spécial rappelle l'exemple des navires nucléaires, comme l'*Otto Hahn* (République fédérale d'Allemagne) et le *Savannah* (Etats-Unis d'Amérique), qui ont fait l'objet de nombreux accords bilatéraux entre les pays d'immatriculation et les pays qui pouvaient être touchés par les activités menées à bord de ces navires. En vertu de ces accords, les navires sont autorisés à mouiller dans les ports des Etats parties, et un régime d'indemnisation est prévu en cas de dommages. Cet exemple est à rapprocher de celui des explosions nucléaires expérimentales dans l'espace qui, à l'époque où elles étaient autorisées, étaient annoncées publiquement, et avaient conduit à l'établissement de zones de sécurité dont la navigation était tenue rigoureusement informée. Dans un cas, les Etats-Unis ont versé une indemnité à des membres de l'équipage du bateau de pêche japonais, le *Fukuryu Maru*.

14. M. Calero Rodrigues et M. Ogiso se sont déclarés partisans de ne pas faire des obligations d'information et de négociation des obligations strictes. Le Rapporteur spécial, pour sa part, n'a rien proposé de plus que de s'en remettre simplement au droit international général. Si l'on considère que ce droit n'attache aucune conséquence à la violation de pareilles obligations, on ne perdra rien en supprimant la référence à un droit d'action dans l'ébauche de plan. En revanche, si l'on considère que le droit international général entraîne des conséquences négatives, on ne pourra nier que le projet mettrait les Etats dans une situation pire que celle dans laquelle ils se trouvent en vertu de ce droit, ce qui ne paraît ni équitable, ni opportun. A cet égard, le Rapporteur spécial tient à ce qu'il soit bien clair qu'il n'entend pas prévoir de dispositions relatives aux sanctions dans le projet.

15. Certains membres de la Commission se sont prononcés en faveur d'obligations complètes, sinon strictes. Le Rapporteur spécial estime que la proposition visant à supprimer tout droit d'action est injuste et irait à l'encontre du bon fonctionnement des obligations d'information et de négociation. Par exemple, si un Etat A se propose de créer à proximité de sa frontière avec un Etat B une usine, qui risque d'être une source future d'émanations nocives, et s'il n'en informe pas l'Etat B ni ne lui donne les informations demandées, l'Etat B aura-t-il à supporter ce risque et sera-t-il privé de tout moyen d'action tant qu'il n'aura pas subi de préjudice ? Devra-t-il attendre que les investissements effectués dans l'Etat A soient irréversibles ou du moins que le problème soit beaucoup plus difficile à régler ? Pour le Rapporteur spécial, l'Etat B a un droit de réciprocité, le

droit d'exercer des pressions et même d'aller jusqu'à des représailles.

16. M. Calero Rodrigues s'est déclaré surpris de lire dans le rapport (*ibid.*, par. 46) que l'obligation de réparer n'est rien d'autre que la prévention après l'événement. Cette idée, qui est extraite du quatrième rapport du précédent Rapporteur spécial, est destinée à prouver l'unité du sujet; elle signifie que la prévention comme la réparation tendent au même but, c'est-à-dire à faire disparaître le préjudice. Sans rejeter cette notion, le Rapporteur spécial est à la recherche d'une autre idée à même de démontrer l'unité profonde du sujet.

17. Plusieurs membres de la Commission, dont M. Tomuschat (1975^e séance), ont mentionné le rôle joué par les organisations internationales. C'est une question sur laquelle il y a lieu de s'arrêter et qui fera ultérieurement l'objet d'un examen plus approfondi.

18. M. Balanda (*ibid.*) a appelé l'attention sur le fait que certains Etats ne sont pas en mesure d'être au courant de toutes les activités qui sont menées sur leur territoire, trop vaste et dépourvu de moyens de communication suffisants, et que, par conséquent, ils ne pouvaient être tenus pour responsables d'activités menées par des individus dont ils ignorent l'existence. La question se pose à cet égard de savoir s'il convient de reprendre l'expression « Etat auteur » à la place de l'expression « Etat d'origine ».

19. Egalement d'après M. Balanda, le Rapporteur spécial semble considérer que le non-respect des obligations d'information et de négociation ne devrait donner lieu à aucun droit d'action. Tel n'est pas le cas, puisque, comme il l'a déjà indiqué, le Rapporteur spécial propose des conséquences négatives d'ordre procédural, tel le fait de ne pouvoir alléguer d'exceptions. M. Balanda semble aussi penser que le Rapporteur spécial n'a pas d'idée arrêtée quant à l'obligation de diligence. Or, cette obligation est indubitable, et le Rapporteur spécial se propose de l'énoncer clairement dans les projets d'articles.

20. M. Balanda a aussi le sentiment que l'obligation de réparer n'est pas autonome et dépend de circonstances trop nombreuses. En fait, le Rapporteur spécial est à la recherche d'un terrain d'entente parmi les tendances qui divisent la Commission. Il pense qu'il pourrait le trouver en appliquant la logique de la responsabilité objective, voire d'une responsabilité plus ou moins objective, dont la rigueur serait atténuée par des mécanismes, dont les « anticipations communes » seraient un exemple. Par ailleurs, M. Balanda a évoqué la possibilité d'établir un régime d'exceptions, sous une forme négative, dans l'idée que l'ébauche de plan comporte déjà trop de conditions.

21. Plusieurs membres de la Commission ont plaidé pour qu'il soit tenu dûment compte des intérêts des pays en développement, intérêts dont ils ont donné toute une série d'exemples. Il va de soi que, dans la mesure du possible, le Rapporteur spécial les prendra en considération, ainsi qu'il l'a déjà indiqué.

22. Différents membres de la Commission ont été d'avis de remplacer dans le titre anglais du sujet le mot *acts* par le mot *activities*. Aucune opinion dissidente n'a

été exprimée, mais il s'agit là d'un point que la Commission pourra régler à un stade ultérieur.

23. En conclusion, le Rapporteur spécial a le sentiment, à l'issue du débat, que les difficultés majeures résident dans les questions de procédure, tandis qu'un consensus assez large s'est dégagé sur les principes. Il met vivement en garde la Commission contre le risque de laisser les difficultés de procédure prendre le pas sur les principes. Ainsi, les obligations de prévention, d'information et de réparation n'ont pas fait l'objet d'objection, si ce n'est sur le plan de la procédure. A ce sujet, le Rapporteur spécial réitère son intention de ne pas prévoir de responsabilité objective en l'absence d'un mécanisme « amortisseur ». Enfin, à son avis, l'étude de la question doit se poursuivre par l'élaboration d'articles sur la base de l'ébauche de plan et compte tenu des débats qui ont eu lieu à la CDI et de ceux qui se tiendront à la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

24. Sir Ian SINCLAIR note que le Rapporteur spécial estime qu'il faudrait examiner le rôle joué par les organisations internationales dans le cadre du sujet. Se référant à l'étude de la pratique des Etats en la matière établie par le Secrétariat (A/CN.4/384), il demande si le Rapporteur spécial se propose de mettre à jour les informations qui pourraient se rapporter de près au sujet, et de compléter éventuellement le questionnaire qui a déjà été distribué. Il serait utile que la Commission dispose des informations les plus récentes possible.

25. Le chef AKINJIDE suggère d'inviter aussi les Etats à mettre à jour les informations dont ils disposent sur la question.

26. M. BARBOZA (Rapporteur spécial) se félicite de la suggestion faite par sir Ian Sinclair et dit que l'étude du Secrétariat et le questionnaire seront mis à jour et, le cas échéant, complétés.

27. M. FRANCIS demande si le Rapporteur spécial a l'intention d'apporter au stade actuel des modifications majeures à l'ébauche de plan.

28. M. BARBOZA (Rapporteur spécial) dit que, comme il l'a indiqué en récapitulant les travaux de la Commission sur cette question, l'étude du sujet devra se développer sur la base des zones d'accord qui se sont dégagées ainsi que des possibilités nouvelles qui se sont fait jour au cours du débat.

29. M. DÍAZ GONZÁLEZ tient à faire observer que la souplesse de l'ébauche de plan est un atout pour les travaux futurs de la Commission sur le sujet, d'autant plus que l'on ne sait pas encore quelle optique le nouveau Rapporteur spécial adoptera. La Commission ne peut travailler dans un cadre rigide.

M. Barboza prend la présidence.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation
[A/CN.4/393⁵, A/CN.4/399 et Add.1 et 2⁶,

⁵ Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie).

⁶ Reproduit dans *Annuaire... 1986*, vol. II (1^{re} partie).

A/CN.4/L.398, sect. G, ILC (XXXVI)/Conf.Room Doc.4]

[Point 6 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

NOUVEAUX PROJETS D'ARTICLES 10 À 14

30. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son deuxième rapport sur le sujet (A/CN.4/399 et Add.1 et 2), ainsi que les nouveaux projets d'articles 10 à 14 contenus dans ce rapport et libellés comme suit :

Article 10. — Notification des utilisations nouvelles envisagées

Tout Etat [du cours d'eau] donnera en temps voulu notification aux autres Etats [du cours d'eau] de toute utilisation nouvelle envisagée, y compris toute extension ou modification à une utilisation actuelle susceptible de causer un dommage appréciable auxdits autres Etats. Cette notification sera accompagnée des données et renseignements techniques existants qui seront suffisants pour permettre aux autres Etats de déterminer et d'évaluer les risques de dommage que comporte l'utilisation nouvelle envisagée.

Article 11. — Délai de réponse aux notifications

1. L'Etat [du cours d'eau] donnant notification d'une utilisation nouvelle envisagée conformément à l'article 10 laissera aux Etats qui reçoivent la notification un délai raisonnable pour étudier et évaluer les risques de dommage découlant de l'utilisation envisagée et pour communiquer leurs conclusions à l'Etat auteur de la notification. Pendant ce délai, l'Etat auteur de la notification coopérera avec les Etats qui l'ont reçue en leur fournissant, sur leur demande, tous renseignements et données supplémentaires dont il dispose et qui sont nécessaires pour une évaluation précise, et il n'entreprendra pas la nouvelle utilisation envisagée ni ne permettra qu'elle soit entreprise.

2. Si l'Etat auteur de la notification et les Etats qui la reçoivent ne peuvent convenir de ce qui constitue en l'occurrence un délai d'étude et d'évaluation raisonnable, ils négocieront de bonne foi en vue de convenir d'un tel délai, compte tenu de tous les facteurs pertinents, y compris le degré d'urgence de l'utilisation nouvelle et la difficulté d'en évaluer les effets possibles. Les activités d'étude et d'évaluation des Etats ayant reçu la notification se poursuivront parallèlement aux négociations prévues au présent paragraphe, et ces négociations ne retarderont pas indûment le commencement de l'utilisation envisagée ni l'accord sur une solution convenue conformément au paragraphe 3 de l'article 12.

Article 12. — Réponse aux notifications, consultations et négociations sur les utilisations envisagées

1. Si un Etat auquel une utilisation envisagée a été notifiée conformément à l'article 10 conclut que cette utilisation lui causerait ou est de nature à lui causer un dommage appréciable, ou qu'elle aurait pour effet ou est de nature à avoir pour effet que l'Etat auteur de la notification priverait l'Etat ayant reçu la notification de sa part équitable des utilisations et des avantages du cours d'eau international, l'Etat ayant reçu la notification en informe l'Etat auteur de la notification dans le délai prescrit à l'article 11.

2. L'Etat auteur de la notification, une fois dûment informé par l'Etat ayant reçu la notification conformément au paragraphe 1, est tenu de se consulter avec l'Etat ayant reçu la notification en vue de confirmer ou de corriger les conclusions visées audit paragraphe.

3. Si les Etats intéressés ne peuvent apporter de corrections satisfaisantes à leurs conclusions par voie de consultations conformément au paragraphe 2, ils entament sans retard des négociations en vue de parvenir à une solution équitable par voie d'accord. Une telle solution peut comprendre la modification de l'utilisation envisagée de façon à éliminer les causes de dommage, l'ajustement des utilisations en cours faites par l'un ou l'autre des Etats, et l'offre par l'Etat envisageant l'utilisation nouvelle d'une réparation, financière ou autre, acceptable par l'Etat ayant reçu la notification.

4. Au cours des négociations prévues au paragraphe 3, chaque Etat devra de bonne foi tenir raisonnablement compte des droits et intérêts de l'autre Etat.

Article 13. — Non-respect des dispositions des articles 10 à 12

1. Si un Etat [du cours d'eau] ne donne pas aux autres Etats [du cours d'eau] notification d'une utilisation nouvelle envisagée comme prévu à l'article 10, les autres Etats [du cours d'eau] qui estiment que l'utilisation envisagée risque de leur causer un dommage appréciable peuvent invoquer les obligations que l'article 10 impose au premier Etat. Si les Etats intéressés ne peuvent conjointement décider si l'utilisation nouvelle envisagée risque de causer un dommage appréciable à d'autres Etats au sens de l'article 10, ils entament sans retard des négociations, dans les conditions requises aux paragraphes 3 et 4 de l'article 12, en vue de résoudre leurs désaccords.

2. Sous réserve des dispositions de l'article 9, l'Etat auteur de la notification peut, si l'Etat ayant reçu celle-ci ne lui répond pas dans un délai raisonnable conformément à l'article 12, entreprendre l'utilisation envisagée conformément aux termes de la notification et aux autres données et renseignements communiqués à l'Etat ayant reçu la notification, à condition d'avoir pleinement satisfait aux dispositions des articles 10 et 11.

3. Si un Etat [du cours d'eau] ne donne pas notification de l'utilisation envisagée comme prévu à l'article 10, ou omet de toute autre façon de respecter les dispositions des articles 10 à 12, il encourt la responsabilité de tout dommage causé à d'autres Etats par l'utilisation nouvelle, que ce dommage constitue ou non une violation des dispositions de l'article 9.

Article 14. — Utilisations envisagées d'extrême urgence

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 ci-dessous, l'Etat ayant donné notification de l'utilisation envisagée conformément à l'article 10 peut, nonobstant toutes conclusions affirmatives faites en vertu du paragraphe 1 de l'article 12 par l'Etat ayant reçu la notification, entreprendre l'utilisation envisagée s'il conclut de bonne foi que celle-ci est d'une extrême urgence pour des raisons de santé publique, de sécurité ou autres raisons similaires, et à condition qu'il fasse formellement connaître à l'Etat ayant reçu la notification l'urgence de l'utilisation proposée ainsi que son intention de l'entreprendre.

2. L'Etat ayant donné notification ne peut entreprendre l'utilisation envisagée en vertu du paragraphe 1 ci-dessus qu'en pleine conformité avec les prescriptions des articles 10, 11 et 12.

3. L'Etat ayant donné notification sera responsable de tout dommage appréciable qu'il aura causé à l'Etat ayant reçu la notification en entreprenant l'utilisation envisagée en vertu du paragraphe 1 ci-dessus, excepté dans les limites permises aux termes de l'article 9.

31. M. McCaffrey (Rapporteur spécial) appelle tout d'abord l'attention de la Commission sur le document de séance n° 4 distribué à sa trente-sixième session, en 1984. Ce document a fait l'objet d'un nouveau tirage pour permettre aux membres de se référer plus facilement aux articles adoptés provisoirement en 1980⁷, à l'hypothèse provisoire de travail acceptée en 1980⁸ et aux autres projets d'articles soumis par le précédent Rapporteur spécial⁹.

32. Présentant son deuxième rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2), le Rapporteur spécial indique qu'il contient deux chapitres essentiels : le chapitre II, où figurent des observations générales sur les projets d'articles 1 à 9 présentés par le précédent Rapporteur spécial dans son deuxième rapport¹⁰ et renvoyés au Comité de rédaction

⁷ 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.

⁸ *Ibid.*, p. 105, par. 90.

⁹ Le texte révisé du schéma de convention, composé de 41 projets d'articles regroupés en six chapitres, que le précédent Rapporteur spécial, M. Evensen, a présenté dans son deuxième rapport, figure dans *Annuaire ... 1984*, vol. II (1^{re} partie), p. 105, doc. A/CN.4/381.

¹⁰ Pour le texte de ces articles et le résumé du débat que la Commission leur a consacré à sa trente-sixième session, voir *Annuaire ... 1984*, vol. II (2^e partie), p. 92 et suiv., par. 291 à 341.

en 1984¹¹, et le chapitre III, qui contient les cinq nouveaux projets d'articles 10 à 14. Le chapitre II est très long et détaillé, parce que le Rapporteur spécial jugeait important d'exposer devant la Commission, pour la première fois depuis le début du mandat en cours de ses membres, les nombreux arguments qui plaidaient en faveur des deux grands principes autour desquels s'articulaient les travaux sur le sujet, à savoir le principe de l'utilisation équitable et le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas*.

33. On peut regrouper ces arguments sous quatre rubriques. La première comporte des citations et un exposé sommaire des dispositions conventionnelles relatives aux cours d'eau contingus et aux cours d'eau successifs, figurant dans les annexes I et II du chapitre II du rapport. Le Rapporteur spécial serait reconnaissant aux membres de la Commission qui disposeraient d'éléments d'information dont il n'est pas fait état dans ces annexes de l'en aviser. La deuxième rubrique regroupe les positions arrêtées par les Etats dans les échanges diplomatiques qui, si l'on ne peut leur accorder un poids prépondérant, n'en seront pas moins utiles à la Commission dans ses travaux. La troisième rubrique porte sur les décisions rendues en la matière par les tribunaux internationaux, et commentées dans le rapport (*ibid.*, par. 101 à 133). Dans la quatrième rubrique, il est fait état d'autres instruments internationaux : déclarations et résolutions de conférences intergouvernementales, rapports de groupes d'experts et d'organisations intergouvernementales et études émanant d'organisations non gouvernementales internationales (*ibid.*, par. 134 à 155). Une partie de cette documentation a déjà été soumise à la Commission, mais pas sous la forme analytique qu'elle a prise dans le présent rapport.

34. Quatre questions se posent à propos des projets d'articles 1 à 9 renvoyés au Comité de rédaction. Pour ce qui est de la définition de l'expression « [système de] cours d'eau international », qu'il a examinée dans son rapport (*ibid.*, par. 60 à 63), le Rapporteur spécial fait observer que, à plusieurs occasions, la Commission a décidé que sa démarche serait libre et non pas subordonnée d'emblée à une définition. S'agissant de la notion de « ressource naturelle partagée » (*ibid.*, par. 71 à 74), s'il n'y voit pas d'objection, le Rapporteur spécial reconnaît néanmoins qu'elle a prêté à controverse dans le passé. A strictement parler, il ne pense pas qu'il soit nécessaire de l'appliquer dans le contexte des travaux en cours. Le contenu juridique de cette notion peut s'exprimer autrement et de façon plus concrète dans d'autres articles.

35. Quant à la question de savoir si les facteurs énumérés au paragraphe 1 de l'article 8 (Détermination de l'utilisation raisonnable et équitable) devraient figurer dans un article ou dans le commentaire à un article, il serait utile de connaître le point de vue des membres de la Commission. Au cours des débats auxquels la question a donné lieu en 1983 et 1984, plusieurs membres de longue date de la Commission étaient d'avis que les facteurs énumérés dans cet article ne représentaient pas réellement le droit, mais donnaient simplement une liste indicative des types de conditions dont on pourrait tenir

compte pour déterminer ce qu'il fallait entendre par utilisation équitable. Ils estimaient qu'il suffirait de conserver un libellé s'inspirant des grandes lignes de la partie liminaire du paragraphe 1.

36. La quatrième question sur laquelle le Rapporteur spécial tient à appeler l'attention est celle de savoir si l'article 9 (Interdiction d'entreprendre des activités, en ce qui concerne un cours d'eau international, qui pourraient causer un dommage appréciable à d'autres Etats du cours d'eau) doit être conçu uniquement du point de vue du « dommage appréciable » ou s'il faudrait reconnaître expressément dans l'article lui-même qu'une attribution équitable pourrait en fait entraîner un « dommage appréciable » plus ou moins grand, dans la mesure où les besoins d'un ou plusieurs des Etats concernés ne seraient pas satisfaits. Le Rapporteur spécial s'est arrêté sur cette question dans son rapport (*ibid.*, par. 171 à 187) et a confirmé son attachement à la maxime *sic utere tuo ut alienum non laedas*, en vertu de laquelle un Etat est tenu de s'abstenir de toute utilisation d'un cours d'eau international qui pourrait causer un dommage à un autre Etat. Les dispositions de l'article 9 sont censées exprimer ce principe dans le cas des cours d'eau internationaux d'une façon qui soit compatible avec le principe de l'utilisation équitable.

37. Le problème de l'utilisation équitable se pose habituellement quand l'eau disponible est insuffisante, en quantité, en qualité ou pour toute autre raison, et ne permet pas, de ce fait, de satisfaire les besoins de deux ou plusieurs Etats utilisateurs du même cours d'eau. Une répartition équitable a pour objet de faire en sorte que le maximum d'avantages et le minimum de dommages en résultent pour les Etats intéressés. Si l'eau disponible est insuffisante, une répartition équitable se traduira par la non-satisfaction des besoins d'un ou de plusieurs Etats. Il serait donc beaucoup plus clair et juridiquement plus précis de ne pas évoquer dans l'article 9 le « dommage appréciable », et d'y introduire la notion d'interdiction de causer un préjudice susceptible de donner lieu à réparation légale. Le terme « préjudice » s'entend d'un dommage de fait reconnaissable en droit. L'article 9 traiterait ainsi du devoir de s'abstenir de causer un dommage qui n'est pas compatible avec une répartition équitable.

38. Dans son rapport (*ibid.*, par. 182 à 184), le Rapporteur spécial propose trois versions différentes de l'article 9. Ces textes ne sont pas des propositions formelles; ils visent simplement à illustrer les divers moyens de concilier le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas* avec le principe de l'attribution équitable. C'est pourquoi, le Rapporteur spécial invite les membres de la Commission à ne pas s'attarder sur le libellé de ses variantes mais à exprimer leur point de vue sur la question générale de savoir si l'article 9 doit traiter uniquement du « dommage appréciable » ou s'il doit s'aligner sur le principe de la répartition équitable.

39. Avant de passer à la présentation des cinq nouveaux projets d'articles proposés dans son rapport, le Rapporteur spécial rappelle que la Commission, à sa trente-deuxième session, en 1980, avait adopté six articles — les articles 1 à 5 et X — et accepté une hypothèse provisoire de travail sur le sens de l'expression « système de cours d'eau international ». Lorsque, à sa

¹¹ *Ibid.*, p. 91, par. 280.

trente-sixième session, en 1984, elle a renvoyé au Comité de rédaction les projets d'articles 1 à 9 présentés par le précédent Rapporteur spécial dans son deuxième rapport, la Commission a décidé que le Comité devrait être aussi saisi des articles 1 à 5 et X adoptés provisoirement, de l'hypothèse provisoire de travail, ainsi que des projets d'articles 1 à 9 présentés par le précédent Rapporteur spécial dans son premier rapport¹².

40. Pour ce qui est des cinq nouveaux projets d'articles 10 à 14 sur les règles de procédure applicables en cas d'utilisations nouvelles des cours d'eau, le Rapporteur spécial estime que, vu le manque de temps, la meilleure solution serait probablement de n'avoir à leur sujet qu'un débat général portant sur les idées essentielles qui y sont exprimées. Les débats indiqueront s'il y a lieu de reformuler les projets d'articles dans le rapport qui sera soumis à la session suivante de la Commission. Chaque projet d'article est suivi d'un commentaire, mais qui n'en est pas un à proprement parler : il s'agit simplement d'une note explicative indiquant des sources ou renvoyant à des textes antérieurs.

41. Il serait utile de s'attacher aux situations à prévoir plutôt qu'au libellé précis des projets d'articles. Une fois qu'un accord se sera dégagé sur les situations et sur la façon de procéder, il ne devrait pas y avoir de difficulté à trouver des formulations généralement acceptables. Les différentes situations possibles, examinées dans le rapport (*ibid.*, par. 192 à 197), relèvent de deux grandes catégories, dont la première est celle des problèmes concernant les utilisations actuelles, qui sont correctement posés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8 renvoyé au Comité de rédaction.

42. La deuxième catégorie (*ibid.*, par. 195 à 197) pourrait se diviser en deux sous-catégories dont la première prévoit le cas de l'Etat qui souhaite faire une utilisation nouvelle du cours d'eau, laquelle risque d'avoir des effets négatifs importants sur l'utilisation qu'en fait un autre Etat. Ce type de cas est traité au chapitre III du schéma de convention présenté par le précédent Rapporteur spécial, ainsi que dans les cinq nouveaux projets d'articles soumis par l'actuel Rapporteur spécial. La seconde sous-catégorie vise le cas de l'Etat qui souhaite faire une nouvelle utilisation du cours d'eau, mais s'en trouve matériellement empêché par les utilisations qu'en fait déjà un autre Etat. Ce type de cas n'est expressément prévu ni au chapitre II ni au chapitre III du schéma de convention; le Rapporteur spécial invite donc les membres de la Commission à lui faire savoir la façon dont ils entendent le régler (par. 197 *in fine*).

43. Présentant les cinq nouveaux projets d'articles 10 à 14, le Rapporteur spécial explique qu'ils visent les utilisations nouvelles et, en particulier, la première sous-catégorie de situations qu'il a évoquée, où un Etat souhaite faire une utilisation nouvelle du cours d'eau qui risque d'avoir des effets négatifs importants sur d'autres Etats utilisateurs du même cours d'eau international. Les projets d'articles traitent de la même question générale que les projets d'articles 11 à 14 proposés par le précédent Rapporteur spécial, et examinés par la Commission en 1983 et 1984.

44. Le projet d'article 10 traite de la notification des utilisations nouvelles envisagées, qui pourraient causer un dommage appréciable à d'autres Etats. Il est expliqué au paragraphe 9 du commentaire de cet article que la référence aux renseignements techniques « existants » signifie que l'Etat notificateur n'est normalement pas tenu de procéder à des recherches supplémentaires à la demande de l'Etat potentiellement victime, mais doit simplement fournir les renseignements pertinents qui existent déjà et lui sont facilement accessibles.

45. Le projet d'article 11 traite du délai de réponse aux notifications. Il est expliqué au paragraphe 2 du commentaire que ce projet d'article parle de délai « raisonnable », parce qu'un délai de durée déterminée, de six mois par exemple, pourrait être beaucoup trop long dans certains cas et beaucoup trop court dans d'autres. La Commission aura à opérer un choix délicat entre cette formule et un délai précis.

46. Le projet d'article 12 concerne la réponse aux notifications, ainsi que les consultations et les négociations sur les utilisations envisagées. Ses dispositions sont importantes, mais elles sont suffisamment claires pour ne pas exiger davantage d'explications au stade actuel.

47. Le projet d'article 13 vise le non-respect des dispositions des projets d'articles 10 à 12. Le paragraphe 3 précise qu'un Etat qui ne donne pas notification d'une utilisation envisagée encourt la responsabilité de tout dommage causé à d'autres Etats par cette utilisation, même si ce dommage ne constitue pas une violation de l'article 9. Le précédent Rapporteur spécial, avait suggéré de lier les procédures prévues au projet d'article 13 au mécanisme de règlement des différends¹³.

48. Le projet d'article 14 traite des situations d'extrême urgence où l'Etat notificateur a besoin d'entreprendre, toute affaire cessante, l'utilisation envisagée, par exemple, comme l'indique le paragraphe 1, pour des raisons de santé publique ou de sécurité. Cependant, cette exception ne devrait pas être élargie au point d'absorber la règle elle-même, d'où l'exigence de bonne foi précisée au paragraphe 3 du commentaire.

49. Ainsi que le Rapporteur spécial le souligne dans ses remarques finales (*ibid.*, par. 199), ces projets d'articles ne sont pas censés embrasser tous les aspects de la question. En particulier, ils ne traitent pas, par exemple, du cas où un Etat A estime qu'un Etat B excède sa part équitable, ou encore du cas où un Etat A souhaite faire une utilisation nouvelle du cours d'eau, mais se trouve matériellement empêché de le faire par les utilisations qu'en fait déjà l'Etat B. Le Rapporteur spécial accueillerait avec satisfaction le point de vue des membres de la Commission sur ces problèmes, ainsi que sur les quatre questions qu'il a évoquées au sujet des articles 1 à 9 et sur l'ensemble de règles de procédure proposé dans les nouveaux projets d'articles 10 à 14.

50. M. OUCHAKOV dit que, pour pouvoir se prononcer sur les propositions du Rapporteur spécial, il faudrait d'abord qu'il sache dans quel but elles sont faites. Bien que le sujet des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation soit à l'étude depuis quinze ans, on ne sait toujours pas quel

¹² *Ibid.*, p. 91, note 285.

¹³ Voir *Annuaire ... 1984*, vol. I, p. 104, 1831^e séance, par. 12.

est l'objectif à atteindre. Quoi qu'il en soit, il serait tout à fait vain de tenter d'élaborer un projet d'articles en vue de l'adoption d'une convention internationale, comme les deux premiers rapporteurs spéciaux l'avaient proposé. La question des utilisations des cours d'eau internationaux concerne les pays riverains. C'est à eux qu'il appartient de définir le statut juridique du système de cours d'eau qu'ils partagent et d'en réglementer les utilisations. Les Etats riverains ne pourraient accepter une convention de portée universelle dans laquelle les Etats non riverains leur imposeraient un régime qui n'est pas le leur. En outre, une convention qui serait ratifiée par une cinquantaine d'Etats parmi lesquels ne figureraient que deux Etats riverains d'un même cours d'eau ne présenterait aucun intérêt.

51. Il serait également inutile de vouloir élaborer, comme le troisième rapporteur spécial, M. Evensen, l'avait suggéré, une convention-cadre, c'est-à-dire un instrument obligatoire comprenant des règles générales qui devraient être précisées dans les accords conclus entre Etats riverains. Comme la convention générale et pour les mêmes raisons, cet instrument serait sans valeur. En outre, il ne se suffirait pas à lui-même, puisqu'il devrait être complété par des accords spéciaux entre Etats riverains.

52. En fait, si la Commission veut faire œuvre utile, elle doit se borner à formuler des recommandations. Elle pourrait rédiger une définition très générale du cours d'eau international, ou plusieurs variantes entre lesquelles les Etats riverains auraient le choix, étant entendu que, si aucune des définitions proposées ne les satisfaisait, ils pourraient en adopter une autre. Parmi les règles très détaillées que la Commission pourrait élaborer, les Etats riverains pourraient ne retenir que celles qui leur conviennent ou même seulement certaines de leurs dispositions.

53. Si la Commission s'engage sur cette voie, les difficultés s'aplaniront. Par contre, si elle cherche à élaborer des règles obligatoires généralement acceptables, elle n'aboutira à rien, car, dans ce domaine, les intérêts des Etats sont divergents, et même au sein de la Commission les points de vue sont difficilement conciliables.

54. M. McCaffrey (Rapporteur spécial) dit que le problème soulevé par M. Ouchakov se pose à la Commission depuis que l'Assemblée générale l'a chargée d'étudier le sujet en 1970. Il est frappant de voir qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale de nombreux Etats ont manifesté un très vif intérêt pour la question des cours d'eau internationaux. A l'époque où M. Schwebel était rapporteur spécial, la Commission a décidé de structurer ses travaux sur la question sous la forme d'un instrument-cadre. Le but de cet instrument serait d'orienter les Etats dans la solution de leurs problèmes. Les Etats pourraient ainsi appliquer et ajuster les dispositions du projet de la Commission à leurs besoins particuliers.

55. Dire que le projet prendrait la forme d'un instrument-cadre n'est pas nier son utilité. Bon nombre de ses dispositions représentent l'application de principes généraux du droit international aux cours d'eau internationaux. Un exposé clair et net de ces principes

ne manquerait pas d'aider les Etats et leur permettrait d'éviter les différends.

56. La Commission a coutume de s'abstenir d'adresser des recommandations à l'Assemblée générale sur le sort de ses projets, tant qu'elle n'a pas achevé ses travaux sur les sujets considérés. Par ailleurs, toute recommandation que pourrait faire la Commission au stade actuel — tendant par exemple à la convocation d'une conférence de codification — ne lierait pas l'Assemblée générale, laquelle peut toujours décider de donner au projet la forme d'une déclaration ou d'un ensemble de recommandations. Ce n'est pas pour autant que la Commission devrait se sentir entravée au stade actuel de ses travaux.

57. M. FRANCIS dit qu'en tant que citoyen d'un petit Etat insulaire il s'abstiendra de parler longuement de la question des cours d'eau internationaux. Il tient surtout à faire une observation au sujet des remarques formulées par M. Ouchakov. S'il lui paraît tout à fait correct de dire que la Commission serait sage de ne pas tenter d'élaborer un projet de convention à l'intention des Etats riverains, il peut néanmoins souscrire aux observations faites par le Rapporteur spécial à propos du vif intérêt manifesté pour le sujet. Lui-même se rappelle les déclarations faites par les représentants de nombreux Etats riverains à la Sixième Commission à l'occasion de l'examen du sujet, lequel est également étudié par le Comité juridique consultatif africano-asiatique. Il se pourrait fort bien que les travaux de la Commission débouchent sur des directives — ou même se traduisent par un manuel — à l'intention des Etats riverains. Au stade actuel, toutefois, la Commission devrait persévérer dans ses travaux et confier le sort final du projet à l'Assemblée générale.

La séance est levée à 13 heures

1977^e SÉANCE

Vendredi 27 juin 1986, à 10 heures

Président : M. Doudou THIAM

Présents : le chef Akinjide, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Koroma, M. Laclea Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Tomuschat, M. Yan-kov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)
[A/CN.4/393¹, A/CN.4/399 et Add.1 et 2²,

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1986*, vol. II (1^{re} partie).