

Document:-
A/CN.4/SR.1977

Compte rendu analytique de la 1977e 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:-
1986, vol. I

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

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. Yanikov.

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).

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 (*suite*)

NOUVEAUX PROJETS D'ARTICLES 10 À 14³ (*suite*)

1. M. FLITAN félicite le Rapporteur spécial de la précision scientifique avec laquelle il a présenté son deuxième rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2), qui contient des idées fort intéressantes sur un sujet très délicat.

2. Avant d'aborder les projets d'articles 1 à 9 renvoyés au Comité de rédaction en 1984, M. Flitan tient à s'arrêter sur une question de principe, qui a déjà fait l'objet d'un débat assez long, à savoir la forme du projet d'articles. En raison de la diversité des situations, et pour éviter tout malentendu, il vaudrait mieux que ce projet ne soit constitué que de simples recommandations aux Etats. En effet, la Commission a été chargée par l'Assemblée générale d'élaborer non pas un projet de convention mais un accord-cadre. Il ne s'agit pas d'abandonner les textes existants, mais de donner au projet d'articles un caractère supplétif et d'aider ainsi les Etats à avoir une idée précise du droit international actuel en la matière, car l'eau utilisée pour répondre à des besoins nombreux et très divers est un élément qui prête à controverse dans la vie internationale. La Commission doit, cependant, faire preuve de prudence. Elle ne doit pas rédiger un projet d'articles trop détaillé, qui dépasserait les limites d'un accord-cadre exprimant des principes généraux.

3. En ce qui concerne les projets d'articles renvoyés au Comité de rédaction, M. Flitan approuve en principe la recommandation du Rapporteur spécial tendant à retirer provisoirement le projet d'article 1^{er}, qui contient la définition du « cours d'eau international » (*ibid.*, par. 63 *in fine*). Cependant, s'il est judicieux de ne pas adopter dès à présent une position définitive sur une question aussi délicate et compliquée que celle de la définition des cours d'eau internationaux, il n'y a aucune raison de prendre comme hypothèse provisoire de travail la formulation adoptée en 1980. En effet, en 1984, compte tenu des oppositions constatées parmi de nombreux membres de la Commission, le précédent Rapporteur avait déjà décidé d'abandonner l'idée d'un « système de cours d'eau international »⁴. La Commission pourrait donc utiliser comme hypothèse provisoire de travail le texte de l'article 1^{er} qu'elle a approuvé et renvoyé au Comité de rédaction en 1984.

4. La notion de « ressource naturelle partagée » énoncée dans le projet d'article 6, qui a été vivement critiquée en 1983, est, réaffirme M. Flitan⁵, contraire au droit international et n'est donc pas acceptable; il faut l'écarter, si l'on veut que le projet d'accord-cadre demandé à la Commission soit approuvé par le plus

grand nombre d'Etats. De toute évidence, il faut absolument éviter d'inclure dans le projet une question aussi controversée.

5. C'est aussi pour cette raison que tous les facteurs énumérés dans le projet d'article 8 comme étant les facteurs déterminants de l'utilisation raisonnable et équitable des cours d'eau internationaux devraient être supprimés, car ils n'énoncent aucun principe juridique. Ils expriment plutôt des notions géographiques, climatiques ou hydrologiques, et leur liste est loin d'être exhaustive. Il vaut mieux, par conséquent, laisser aux Etats le soin d'indiquer ceux qui sont à prendre en considération et limiter l'article 8 à la première phrase du paragraphe 1.

6. En ce qui concerne le projet d'article 9 relatif au devoir de ne pas causer de « dommage appréciable » à d'autres Etats du cours d'eau, le Rapporteur spécial propose dans son rapport (*ibid.*, par. 179 à 187) un grand nombre d'idées nouvelles et d'une grande valeur scientifique. Partant du texte du projet d'article 9 renvoyé au Comité de rédaction, le Rapporteur spécial présente trois différents moyens de formuler le principe de l'utilisation équitable énoncé dans cet article, en exprimant sa préférence pour la troisième variante (*ibid.*, par. 184). Pour sa part, M. Flitan est favorable à cette dernière variante, qui concilie le droit à une utilisation équitable avec le devoir de ne pas causer de dommage et qui est plus précise que les deux premières. M. Flitan pense aussi, comme le Rapporteur spécial, « qu'un article rédigé sur cette base serait le meilleur moyen de parvenir au but recherché : énoncer une règle de « non-dommage » tout en la rendant compatible avec le principe de l'utilisation équitable » (*ibid.*).

7. Quant aux nouveaux articles 10 à 14 présentés par le Rapporteur spécial, M. Flitan estime que l'explication du mot « existants » donnée au paragraphe 9 du commentaire de l'article 10 est légèrement contradictoire, puisque des renseignements, qui ne sont pas dans le domaine public, ne peuvent pas être communiqués. Il est donc impossible d'indemniser l'Etat notificateur pour les frais qu'il a encourus.

8. En revanche, M. Flitan partage l'avis exprimé par le Rapporteur spécial au paragraphe 2 du commentaire de l'article 11. Il serait en effet difficile de fixer un délai précis de six mois, qui risquerait d'être soit trop long soit trop court, selon les circonstances. Il approuve également le paragraphe 5 du commentaire de l'article 13 ainsi que les paragraphes 3 et 4 du commentaire de l'article 14.

9. Enfin, M. Flitan estime qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer dès à présent sur la question de la rédaction de nouveaux projets d'articles relatifs à des situations particulières, car l'Assemblée générale n'a rien demandé d'autre que la rédaction d'un projet d'accord-cadre. C'est aux Etats eux-mêmes qu'il appartient de régler les problèmes importants auxquels, sous sa forme actuelle, le projet d'articles ne répond pas forcément.

10. M. MAHIU félicite le Rapporteur spécial du rapport fouillé et complexe qu'il a établi (A/CN.4/399 et Add.1 et 2). Certes, la position souple et respectueuse que le Rapporteur spécial a adoptée à l'égard de ses prédécesseurs risque de rendre la tâche de la Com-

³ Pour les textes, voir 1976^e séance, par. 30. 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.

⁴ *Annuaire... 1984*, vol. II (2^e partie), p. 92, par. 290.

⁵ Voir *Annuaire... 1983*, vol. I, p. 219, 1791^e séance, par. 9.

mission plus malaisée, dans la mesure où elle est mise en présence de quatre options différentes. Sans doute le rapport contient-il des notes ou des citations fort nombreuses, et le Rapporteur spécial s'est-il senti tenu de rouvrir le débat sur certains points, mais malgré ces quelques imperfections, son analyse et ses conclusions demeurent très convaincantes.

11. Comme l'a dit M. Ouchakov (1976^e séance), la Commission aurait évidemment la tâche plus aisée si elle devait élaborer de simples directives à l'intention des Etats; or, le Rapporteur spécial rappelle qu'elle a choisi une orientation précise (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 59), à laquelle elle doit se tenir. Elle doit donc s'efforcer d'établir le projet d'accord-cadre dont elle a été chargée.

12. M. Mahiou peut accepter la proposition du Rapporteur spécial, tendant à retirer provisoirement le projet d'article 1^{er} et à reporter l'examen de la définition des cours d'eau internationaux (*ibid.*, par. 63). Il se demande néanmoins s'il ne serait pas possible d'utiliser cette définition dans la mesure où la question a perdu un peu de son caractère controversé depuis que la notion de système a été écartée en 1984.

13. Le Rapporteur spécial a adopté une position plus prudente en ce qui concerne la notion de « ressource naturelle partagée », mais, contrairement à ce qu'il préconise dans son rapport (*ibid.*, par. 74), M. Mahiou estime qu'il serait prématuré de l'abandonner. En effet, d'une part, cette notion a déjà bien mûri en raison des travaux de la Commission, d'autre part, le Rapporteur lui-même introduit certaines notions tout aussi controversées, telle que la notion de « souveraineté territoriale limitée » (*ibid.*, par. 162), qui risque pourtant d'obscurcir davantage la notion de « ressource naturelle partagée ».

14. Pour ce qui est de la détermination de l'utilisation raisonnable et équitable des eaux d'un cours d'eau international, il n'est peut-être pas nécessaire que la Commission reprenne le débat sur l'article 8, qui a déjà été renvoyé au Comité de rédaction, mais, comme il s'agit d'un article important, il serait bon que certains des facteurs énumérés figurent dans l'article lui-même et que ce dernier ne se limite donc pas seulement à la première phrase du paragraphe 1.

15. M. Mahiou souscrit par ailleurs pleinement à l'analyse et aux conclusions du Rapporteur spécial concernant les notions de préjudice et d'utilisation équitable (*ibid.*, par. 172 et en particulier par. 173). Le Rapporteur spécial établit une distinction utile entre le « dommage factuel » et le « préjudice, reconnaissable comme tel du point de vue juridique », qui aurait des conséquences et entraînerait une indemnisation.

16. Des trois propositions faites par le Rapporteur spécial au sujet du devoir de ne pas causer de « dommage appréciable » (*ibid.*, par. 182 à 184), la première est la moins satisfaisante, le terme de préjudice étant utilisé dans un sens très large, ce qui est une source de difficultés, alors que l'objet de l'article 9 est précisément d'éviter tout problème d'interprétation. L'idée exprimée dans la deuxième proposition est exacte, mais il faudrait peut-être en revoir le libellé. M. Mahiou pencherait plutôt, comme le Rapporteur spécial lui-même, pour la

troisième proposition (*ibid.*, par. 184), qui est beaucoup plus concise et qui serait acceptable, à condition que le texte en soit modifié pour lui ôter toute ambiguïté. Sous sa forme actuelle, la formule proposée semble autoriser un Etat à causer un dommage à un autre Etat, même si c'est à titre exceptionnel.

17. Les projets d'articles relatifs aux règles de procédure à appliquer en cas de conflits entre Etats au sujet de l'utilisation d'un cours d'eau touchent à des questions qui ont déjà été étudiées à propos du projet sur la responsabilité des Etats pour faits illicites et du projet sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Etant donné que ces sujets portent sur des dommages causés dans des secteurs très diversifiés et qu'ils prévoient déjà des mécanismes plus généraux pour résoudre ces problèmes, il s'agirait donc de prévoir dans le projet d'articles des mécanismes plus détaillés, conçus en fonction de situations particulières et inscrits dans des accords spécifiques, ainsi que le Rapporteur spécial le suggère dans son rapport (*ibid.*, par. 193). Mais le Rapporteur spécial ayant, semble-t-il, éliminé l'idée de l'utilité de procédures particulières, M. Mahiou commence lui-même à en douter. Il serait donc bon d'étudier plus avant la question.

18. Enfin, le Rapporteur spécial s'interroge sur les situations qui peuvent se présenter entre des Etats dans l'utilisation de cours d'eau internationaux (*ibid.*, par. 192 à 197). Cependant, la distinction qu'il établit entre une utilisation existante et une utilisation nouvelle d'un cours d'eau international (*ibid.*, par. 197) n'est guère convaincante et est difficile à se représenter concrètement. Les doutes que M. Mahiou éprouve seront certainement dissipés par les explications que fourniront d'autres membres de la Commission et le Rapporteur spécial, dont les conclusions demeurent néanmoins fort intéressantes.

La séance est levée à 11 h 30.

1978^e SÉANCE

Lundi 30 juin 1986, à 10 heures

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Illueca, M. Koroma, M. Laclea Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Sucharitkul, M. Tomuschat, M. Yankov.
