

Document:-  
**A/CN.4/SR.1979**

**Compte rendu analytique de la 1979e 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>)*

ces, qui la condamneraient aux yeux de la Sixième Commission de l'Assemblée générale. En dehors du projet d'article 8, la Commission se trouvera en présence d'un texte essentiellement de procédure. Si l'on introduit dans cette procédure des règles si précises qu'elles risquent d'engendrer dans certains cas, faute d'être observées, un problème de responsabilité traditionnelle, il ne faut jamais oublier que rares sont les cas où la jurisprudence a conclu à une violation de l'obligation de négociation. Normalement, une négociation échoue sans que la responsabilité de l'une quelconque des parties soit engagée. Il faudra donc aller au-delà de l'information, de la consultation et de la négociation. M. Reuter note la tendance, à ce sujet, à fixer des « délais raisonnables » dans les procédures de négociation, quand la matière ne permet pas la détermination de délais précis. Or, à l'époque contemporaine, les fleuves ne se prêtent pas à la mise en train de projets imprévisibles, et l'édification de barrages ou de centrales est le résultat de longs travaux d'experts, d'où le bien-fondé du délai de six mois proposé initialement.

52. Abordant l'aspect organisationnel de la question, M. Reuter pense que, vu l'état actuel des finances de l'ONU, l'idée de créer une institution permanente qui serait rattachée à l'ONU plutôt qu'une organisation régionale n'est peut-être pas la meilleure. Par contre, il juge indispensable de prévoir l'option de la médiation, dont la Commission poserait les fondements dans son projet. La médiation peut en effet jouer un rôle de premier plan, notamment pour les pays en développement, comme la Banque mondiale en a donné la preuve dans le cas de l'Inde. La médiation viendrait ainsi étoffer les options ouvertes aux parties à un litige d'ordre quasi territorial, la solution des négociations entre les parties n'étant pas entièrement satisfaisante. La Commission doit éviter tout vocabulaire passionnel, mais non la substance; c'est pourquoi le précédent Rapporteur spécial avait renoncé au mot « système », sans en abandonner l'idée. La Commission doit examiner aussi de très près la procédure. Si elle doit rédiger une disposition sur le régime provisoire, elle devra définir un régime assez souple. Enfin, elle devra consentir un certain effort d'organisation, en faisant surtout appel à la notion de médiation.

*La séance est levée à 12 h 45.*

## 1979<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 1<sup>er</sup> juillet 1986, à 10 h 10*

*Président : M. Doudou THIAM*

*Présents : le chef Akinjide, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodríguez, 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. Njenga, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindra-*

*lambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Yankov.*

**Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)**  
[A/CN.4/393', A/CN.4/399 et Add.1 et 2', 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 14<sup>3</sup>(suite)

1. M. BALANDA, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour la clarté de son rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2), qui s'accompagne d'une documentation importante, dit que l'intérêt du sujet n'est plus à démontrer. La diversité des ressources des cours d'eau est un facteur qui peut contribuer au progrès des nations et qui justifie la rédaction d'un ensemble de règles applicables aux utilisations de ces ressources, qu'il s'agisse de l'eau potable, des ouvrages pour l'électrification rurale, de la pêche, de l'irrigation ou de l'exploitation de matières précieuses.

2. Il semble que les membres de la Commission soient d'accord pour donner à leur projet la forme d'un accord-cadre traçant les grandes lignes de la coopération entre Etats. M. Balanda ne voit pas d'inconvénients à la démarche pragmatique suivie à cette fin par le Rapporteur spécial, qui a évité d'aborder la question des définitions; mais il sera peut-être utile que, à un stade ultérieur des travaux, la Commission précise la nature des utilisations auxquelles s'appliqueront les règles et principes à établir.

3. Il a été question, lors des sessions précédentes, des « systèmes de cours d'eau », notion qui, pour certains membres de la Commission, n'était pas acceptable en raison de sa connotation doctrinale et des divergences d'opinions qui risquaient d'en résulter. Mais étant donné que la formule qui rallie les suffrages de la plupart des membres de la CDI et de la Sixième Commission de l'Assemblée générale est celle de l'accord-cadre, il semble qu'il y ait lieu de faire preuve de plus de souplesse, de façon à permettre aux Etats, qui souhaiteraient donner une forme particulière à leur coopération, d'assurer de concert l'utilisation des cours d'eau, qui relèvent de leurs juridictions respectives, et à ne pas leur ôter la faculté de créer un système de cours d'eau s'ils désirent procéder de la sorte.

4. On a également évoqué la notion de « ressources naturelles partagées ». C'est un fait que l'on ne peut plus admettre la théorie de la souveraineté absolue,

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1986*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Pour les textes, voir 1976<sup>e</sup> 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<sup>re</sup> partie), p. 105, doc. A/CN.4/381.

s'agissant de l'utilisation des cours d'eau par les Etats, même sur leurs territoires nationaux respectifs : tout Etat doit tenir compte des droits des autres Etats riverains. Peut-être les adversaires de cette idée sont-ils surtout opposés au mot « partage ». Mais cette notion doit s'entendre de l'utilisation du cours d'eau par les Etats riverains sur un pied d'égalité, c'est-à-dire de l'égalité des droits et obligations de ces Etats et non d'un partage « matériel » des ressources du cours d'eau, en faveur de tel ou tel Etat. Le précédent Rapporteur spécial a exprimé l'idée de partage dans les projets d'articles 6 et 7, idée à l'appui de laquelle l'actuel Rapporteur spécial cite dans son rapport des exemples représentatifs. M. Balanda émet donc l'espoir que l'accord-cadre qui naîtra des travaux de la Commission n'empêchera pas les Etats qui le souhaitent de mettre leurs ressources en commun en vue de leur partage.

5. Abordant l'économie d'ensemble du projet, tel qu'il se dessine jusqu'à présent, M. Balanda est frappé de constater que le Rapporteur spécial et ses prédécesseurs proposent de nombreuses règles de procédure touchant l'information, la négociation et la coopération, sans que l'on saisisse très bien quelle serait la sanction du non-respect de ces règles. Le mécanisme de consultation, qui est envisagé, tient donc à l'hypothèse de départ des différents rapporteurs spéciaux.

6. M. Balanda est aussi frappé de voir combien les Rapporteurs spéciaux insistent sur la notion de dommage et sur l'obligation éventuelle de réparation. Ne pourrait-on pas corriger ce qu'il y a là d'excessif, en empruntant à d'autres systèmes ? Là aussi, le fonctionnement du régime préconisé dépendra presque entièrement de la coopération et de la bonne volonté des Etats, alors que l'utilisation des cours d'eau donne lieu à de réels conflits d'intérêts. La bonne volonté peut donc faire défaut, et le mécanisme de notification risque de bloquer plus ou moins longtemps la réalisation d'un ouvrage important pour tel Etat ou groupe d'Etats; d'où la nécessité de rechercher de nouveaux mécanismes, susceptibles de favoriser la réalisation de ce que les Etats croient être de leur intérêt.

7. L'importance de l'intérêt individuel des Etats est également frappante. Il ressort des précédents rapports sur le sujet que la situation de l'Etat qui veut utiliser les ressources d'un cours d'eau est considérée dans une optique individualiste, dans la mesure où on l'invite simplement à coopérer avec les autres Etats intéressés, le résultat inévitable étant que le heurt des intérêts est toujours sous-jacent. La Commission devrait donc rechercher des mécanismes correcteurs, si elle veut mettre au point un système efficace. C'est ainsi que M. Reuter (1978<sup>e</sup> séance) a plaidé en faveur de la médiation. En effet, l'absence d'un mécanisme de conciliation ou, du moins, de règlement des différends risque fort d'enrayer le fonctionnement de l'accord-cadre, et M. Balanda se demande si les rapporteurs spéciaux ont choisi la bonne solution.

8. Quant aux critères utilisés par les Rapporteurs spéciaux pour proposer des règles qui ne seront malheureusement pas faciles à appliquer, M. Balanda note que la Commission n'a toujours pas reçu de réponses précises sur certaines questions. Par exemple, sur quel critère se fonder pour déterminer si un Etat a excédé sa part d'uti-

lisation des ressources d'un cours d'eau ? Quand y a-t-il préjudice appréciable ou substantiel ou dommage devant donner lieu à réparation ? Les accords régissant l'utilisation des cours d'eau obéissent-ils aux règles de base de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités ?

9. Dans son étude de droit comparé (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, chap. II, annexe II), le Rapporteur spécial évoque l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal, l'Autorité du bassin du Niger, l'Organisation pour la gestion et la mise en valeur du bassin de la Kagera et la Communauté économique des pays des grands lacs, mais sans se pencher sur le fonctionnement de ces systèmes qui pourraient constituer une source d'inspiration. L'expérience africaine mérite de retenir l'attention de la Commission, dans la mesure où elle est animée par la volonté des Etats d'exploiter ensemble les ressources d'un bien commun.

10. M. Riphagen (1978<sup>e</sup> séance) a émis une idée intéressante : celle d'une organisation permanente de gestion de ressources communes. C'est ce que font déjà les pays africains, où une institution commune gère les intérêts des uns et des autres et examine la nature des travaux à entreprendre, travaux au financement desquels tous les pays du système participent, et dont ils tirent tous parti. Dans cette perspective, la planification commune joue un rôle primordial. Le Rapporteur spécial propose que chaque Etat, en planifiant les utilisations des ressources, tienne compte des intérêts des autres Etats riverains. Dans le système africain, une seule institution est chargée de la planification; tous les Etats participent aux profits de l'entreprise, sans avoir à se notifier leurs projets, ni à attendre les réponses des autres Etats pour aller de l'avant, la coopération au coup par coup n'existe pas non plus, puisqu'elle est d'emblée institutionnalisée. En même temps disparaissent les problèmes de délai et de confidentialité. Les notions de dommage et de réparation qui occupent une place centrale dans l'approche suivie jusqu'à présent perdent leur raison d'être, dès l'instant où les ressources sont gérées collectivement.

11. Un autre élément important est le coût généralement élevé des travaux entrepris sur les cours d'eau. Or, si l'on reconnaît aux Etats, conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités, la liberté de dénoncer un accord à tout moment, les entités qui participent à l'utilisation d'un même cours d'eau courent un risque, dans la mesure où tout Etat participant peut, en dénonçant le traité applicable, mettre en péril l'entreprise d'exploitation des ressources en commun en la privant d'une partie de son financement. C'est pourquoi, certains Etats africains ont pris l'engagement de ne pas se dégager d'un tel système avant l'expiration d'un délai de 99 ans, renonçant dans l'intérêt général à la liberté que leur reconnaît la Convention de Vienne.

12. Ce sont là des éléments qui peuvent nourrir la réflexion, et qui donnent un nouvel éclairage au régime que le Rapporteur spécial propose à la Commission. Ils semblent préférables en tout cas à la formule des interdictions. Il serait donc souhaitable que le Rapporteur spécial s'inspire d'un système qui fonctionne depuis près de quinze ans et qui, malgré ses défauts, répond aux

questions qui ne manqueront pas de se poser si le système actuellement préconisé voit le jour.

13. Pour ce qui est des projets d'articles, M. Balanda relève que, dans le commentaire relatif au projet d'article 9 (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 181), le Rapporteur spécial fait une distinction entre l'idée de « dommage » et celle de « préjudice », distinction qui n'a pas de sens en droit français. Le Rapporteur spécial demande aussi quelle est parmi les trois variantes de l'article 9 qu'il propose (*ibid.*, par. 182 à 184) celle qui recueille l'assentiment des membres de la Commission. M. Balanda a grand-peine à se prononcer sur ce point, car, selon lui, si l'on se place sous l'angle de l'interdiction du préjudice, les difficultés seront inévitables; mais puisqu'il faut rechercher le mécanisme qui fonctionnerait avec le moins d'inconvénients possible, il penche plutôt pour la troisième variante.

14. On voit mal, dans le texte du projet d'article 10, ce qu'il faut entendre par « en temps voulu » : est-ce le stade de la planification qui est ici visé ou celui de la réalisation ? Se référant à la dernière phrase du paragraphe 9 du commentaire relatif au même projet d'article, M. Balanda doute qu'un Etat, ayant été notifié de l'intention d'un autre Etat de réaliser des travaux sur un cours d'eau et désireux de recevoir un complément d'information pour évaluer le préjudice qu'il risque d'encourir, puisse être tenu de participer aux frais entraînés par la communication de ces renseignements. Est-ce à dire que, si un Etat n'a pas les moyens de participer à cet effort, il sera privé de l'information dont il a besoin et, par conséquent, de la possibilité de connaître les dangers qui le guettent ?

15. A propos du projet d'article 11, M. Balanda souhaite, comme d'autres membres de la Commission, que l'on fixe un délai minimal : le délai de six mois qui est proposé serait raisonnable. Par ailleurs, c'est à l'Etat qui prend l'initiative des travaux qu'il devrait incomber de donner l'information voulue aux Etats intéressés, sans attendre que ceux-ci lui en fassent la demande.

16. Le projet d'article 13 inspire certains doutes. Comment, par exemple, peut-on demander à d'autres Etats de remplir l'obligation qui doit incomber uniquement à l'Etat désireux de réaliser des travaux sur un cours d'eau ? Du moment que le projet d'article 10 impose certaines obligations à l'Etat qui prend l'initiative, M. Balanda ne voit pas comment, si cet Etat ne s'acquitte pas de ses obligations, les autres Etats peuvent se substituer à lui. Mais peut-être n'y a-t-il là qu'un problème de rédaction. Quant au paragraphe 2, il risque de poser un problème aux pays en développement, qui peuvent avoir besoin d'un délai plus long que les autres Etats pour répondre à une notification. Il faudrait aussi éviter tout élément de surprise. S'il y a eu notification et qu'un délai raisonnable s'est écoulé, il doit être donné préavis aux autres Etats avant toute utilisation nouvelle, de façon à éviter toute méprise de leur part quant à la protection de leurs intérêts.

17. Le projet d'article 14 suscite aussi de sérieuses réserves, dans la mesure où il autorise un Etat à évoquer l'extrême urgence pour pouvoir mener une activité susceptible d'affecter les intérêts d'autres Etats. Pareille disposition mettrait à bas tout le système de coopéra-

tion, de notification et de négociation que l'on a voulu introduire dans le projet. Le paragraphe 2 de cet article est d'ailleurs difficilement conciliable avec l'idée même d'extrême urgence, car, en pareil cas, comment attendre que l'Etat en cause donne notification et attende l'expiration du délai nécessaire ? La Commission devra faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'elle décidera des dispositions à prévoir dans cet article.

18. M. ARANGIO-RUIZ dit que son pays, l'Italie, ne comptant que quelques très petits cours d'eau internationaux aux confins de la France et de la Suisse, ses observations préliminaires se borneront aux questions de technique ou de méthode, telles celles auxquelles le Rapporteur a exprimé le souhait d'obtenir une réponse. Ses remarques seront donc axées essentiellement sur les points soulevés au cours du débat par d'autres membres de la Commission.

19. Le premier point est celui soulevé par M. Ouchakov (1976<sup>e</sup> séance), qui a appelé l'attention de la Commission sur un problème très réel, celui de la forme à donner au projet. A cet égard, M. Arangio-Ruiz est vivement partisan d'une convention-cadre, comme la plupart des autres membres. Si un tel instrument énonce des principes généraux de fond, c'est-à-dire des principes juridiques, soit dans le cadre de la codification, soit dans le cadre du développement progressif du droit international, il répondra aux intérêts non seulement des Etats riverains, mais aussi de la communauté internationale tout entière.

20. Etant donné les rapports qui existent entre, d'une part, le sujet à l'étude et, d'autre part, la responsabilité des Etats, la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international et le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, la Commission doit pouvoir produire un ensemble de projets d'articles significatifs sur le présent sujet, qui est l'un des plus concrets et des plus précis inscrits à son ordre du jour, et auquel devront s'appliquer les règles codifiées ou formulées par la Commission dans les autres domaines. Si la Commission ne pouvait y réussir, elle jetterait un doute sur l'efficacité et la valeur des règles qu'elle énonce dans ses projets d'articles sur les questions connexes. De plus, une convention-cadre peut comporter sans difficulté, à côté de principes généraux et de règles de *hard law*, toutes les dispositions de caractère déclaratif qui sont jugées souhaitables.

21. Comme l'a dit M. Reuter (1978<sup>e</sup> séance), la Commission court le danger de tourner en rond dans ses débats. Il lui faut donc impérativement décider une fois pour toutes si son projet prendra la forme de recommandations ou d'une convention-cadre. Il faut aussi qu'elle décide si elle veut conserver la notion de système de cours d'eau international, ainsi que celle de ressource naturelle partagée. Il faut encore qu'elle choisisse entre la notion de « dommage » et la notion de « préjudice ». M. Arangio-Ruiz souscrit à ce qu'a dit M. Reuter sur la difficulté de concevoir des règles juridiques en matière de cours d'eau, sans partager toutefois pleinement son pessimisme, que motivent peut-être les divergences de vues qui divisent quant au fond les membres de la Commission.

22. M. Arangio-Ruiz ne partage pas, en particulier, l'opinion selon laquelle le régime des cours d'eau internationaux n'est pas couvert par des règles et des principes existants (*lex lata*), et que, par conséquent, la tâche de la Commission, dans ce domaine, constitue une œuvre de pure législation. Une comparaison serait utile à cet égard avec certains aspects du droit de la mer, notamment avec le rôle de l'équité dans la délimitation des espaces sous-marins entre Etats voisins.

23. L'idée que l'article 6 de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë contient une règle fondamentale de l'équidistance n'est probablement pas aussi juste qu'on pouvait le penser au moment où cet instrument a commencé à s'appliquer. Plusieurs décisions judiciaires et arbitrales ont vite montré que l'équidistance n'était une règle qu'au sens où elle constituait un point de départ idéal. Les exemples de côtes parfaitement parallèles, appelant une frontière médiane parallèle, n'existent que sur le papier. A partir du moment où il faut trancher concrètement, il est indispensable de tenir compte des différents facteurs en jeu. C'est ainsi que, depuis 1969 en particulier, il s'est avéré que la norme fondamentale applicable en matière de délimitation était celle qui voulait que l'on aboutît à un résultat équitable. Cela pose évidemment certaines difficultés aux juristes, pour qui l'équité, ne faisant pas partie du droit positif, est une règle de procédure et qui considèrent qu'une « décision en équité » est une source de droit et, dans ce sens, de législation, plutôt qu'une application du droit. Telle est la position que le juge Morelli avait adoptée en 1969 dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*<sup>4</sup>, en affirmant dans son opinion dissidente que, la règle de l'équidistance étant tombée de son piédestal et son application étant dorénavant sujette à des considérations d'équité, on ne pouvait plus parler des droits *ab initio* de l'Etat côtier.

24. Cependant, M. Arangio-Ruiz estime, pour sa part, que l'équité n'est pas extérieure au domaine du droit positif : la règle des critères équitables visant à aboutir à un résultat équitable est une règle de droit positif et peut jouer entre les Etats eux-mêmes, même sans le secours d'un tribunal. En conséquence de quoi, les droits des Etats sont bel et bien des droits *ab initio*, malgré la redéfinition de ce que l'on appelle la règle ou le principe de l'équidistance.

25. Pour ce qui est des cours d'eau internationaux, les difficultés sont beaucoup plus grandes, car il ne s'agit pas de délimiter des espaces, mais des quantités et des qualités d'eau, ainsi que ses utilisations. M. Arangio-Ruiz n'entend pas prendre position pour l'instant sur les problèmes de fond qui se posent, et il écouterait avec intérêt les points de vue des membres de la Commission qui connaissent la question des grands cours d'eau internationaux. Il rappelle néanmoins que les dispositions à inclure dans la convention-cadre ne seront pas toutes sources de règles nouvelles, ou, en d'autres termes, qu'elles ne s'inscriront pas toutes dans le cadre du développement progressif du droit. Certaines d'entre elles seront, à n'en pas douter, de caractère déclaratif, et

codifieront le droit en vigueur. Il est évident que le droit international général renferme des principes et des règles applicables aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, principes et règles du droit positif dont l'équité fait partie intégrante.

26. La Commission elle-même, dans ses travaux sur d'autres sujets, comme la responsabilité des Etats ou la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, pose des principes et des règles, qui s'appliquent aux utilisations des fleuves non internationaux. Il faut donc croire qu'il existe *a fortiori* des principes et des règles concernant les fleuves internationaux, que les Etats eux-mêmes appliquent et que les tribunaux d'arbitrage et la CIJ appliqueront en leur qualité d'organes judiciaires et non pas d'organes législatifs.

27. Il est indispensable de veiller à ne pas négliger une caractéristique des cours d'eau, qui les distingue du fond des mers, des territoires terrestres et même des corps célestes, et qui découle de la nature de l'eau. Au point de vue de la souveraineté, l'eau présente des ressemblances avec la partie de l'espace extra-atmosphérique autre que les corps célestes et leur atmosphère. L'eau se déplace, non seulement dans le lit des cours d'eau, mais aussi dans l'atmosphère, les nuages et la mer. Il est possible de capturer les poissons qui y vivent ou l'énergie qu'elle recèle, mais non l'élément lui-même. Il est, par conséquent, difficile d'admettre que ces questions demeurent hors d'atteinte des principes et des règles du droit international général, dont plusieurs ont été passés en revue par l'ancien rapporteur spécial, M. Schwebel. Il incombe à la Commission d'examiner ces principes et ces règles, et de s'en servir pour formuler une convention-cadre. Une partie de cette tâche ne revêt pas un caractère législatif, au sens où l'on considère que la Commission peut légiférer. Il s'agit de codification, et ce n'est qu'à un stade ultérieur que la Commission pourra déterminer les questions ou les aspects qui pourront justifier un effort de développement progressif du droit.

28. Pour ce qui est de la méthode, M. Arangio-Ruiz suggère que le Rapporteur spécial s'efforce de soumettre à la Commission, à partir de sa session suivante, deux séries distinctes de propositions : l'une pour les questions relevant de la *lex lata*, et l'autre pour les questions relevant de la *lex ferenda*. Dans le second cas, il incombera à la Commission d'opérer un choix entre les questions à inclure dans la convention-cadre et les questions qui relèveront des accords mutuels entre Etats. Il sera également essentiel de déterminer les points qui devront faire l'objet de règles ou principes juridiques et ceux qui devront simplement faire l'objet de recommandations.

29. La plupart des questions soulevées par le Rapporteur spécial peuvent être examinées à la lumière de ces observations. M. Arangio-Ruiz juge intéressante la notion de « système », mais ne prend pas position, à ce stade, sur cette question. Par ailleurs, il ne voit pas de différence entre l'idée de « dommage » et celle de « préjudice » : un dommage qui tombe sous le coup d'une règle de droit, ou qui entraîne des conséquences juridiques, constitue un « préjudice » au sens juridique du

<sup>4</sup> Voir *Affaires du plateau continental de la mer du Nord*, arrêt du 20 février 1969, C.I.J. Recueil 1969, p. 206 et suiv., opinion dissidente de M. Morelli, par. 11 et suiv.

terme. Enfin, le problème de l'utilisation optimale et celui du rôle que pourraient jouer les organisations internationales sont manifestement des questions qui relèvent de la *lex ferenda*.

30. M. ROUKOUNAS note, à propos des questions posées par le Rapporteur spécial dans son rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2), que la notion de système est une transposition des réalités hydrologiques et physiques sur le plan juridique. Le « système », concept éminemment fonctionnel, est à bien des égards un ensemble qui présente la souplesse nécessaire pour tenir compte des situations particulières. Le « système » met l'accent sur les utilisations des eaux, sur l'interdépendance de ces utilisations, et sur l'interdépendance des pays intéressés. L'hypothèse de travail renvoyée au Comité de rédaction comme les projets d'articles soumis jusqu'en 1984 reposent sur cette notion de système, notion à la fois moderne et ancienne, dans la mesure où H. A. Smith l'employait dès 1931, en se fondant sans aucun doute sur de solides critères scientifiques et pratiques. Toutefois, M. Roukounas n'a pas d'objection à la suggestion du Rapporteur spécial tendant à ajourner l'examen du projet d'article 1<sup>er</sup> (*ibid.*, par. 63).

31. M. Roukounas est également favorable à la notion de « ressources naturelles partagées », qui peut aider la Commission à formuler le régime à établir. Cette notion met l'accent sur le fait que chaque Etat riverain ne dispose pas de la totalité du cours d'eau, mais d'une partie seulement, d'où la nécessité de mettre au point une solide coopération internationale. S'il y a véritablement communauté d'intérêts, il doit y avoir communauté de droits; c'est pourquoi, M. Roukounas souscrit à cette notion comme base de travail.

32. Dans le même ordre d'idées, il considère que le projet d'article 8 est fondamental, et qu'il ne faut pas en rejeter la teneur dans une annexe ou un commentaire. Bien entendu, cet article devra s'accompagner des précisions nécessaires. M. Roukounas relève à ce propos que d'après le Rapporteur spécial, la délimitation des frontières maritimes serait à certains égards analogue à la répartition des utilisations et des avantages d'un cours d'eau international, vu que « dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit essentiellement de répartir des ressources entre deux ou plusieurs Etats » (*ibid.*, note afférente au par. 174). De l'avis de M. Roukounas, ce sont là deux situations tout à fait différentes, et certaines observations s'imposent à ce sujet.

33. Premièrement, la règle coutumière inscrite à l'article 15 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, relatif à la délimitation de la mer territoriale entre Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face, ne fait allusion à aucun principe d'équité. Deuxièmement, les articles 74 et 83 de la Convention disposent que la délimitation de la zone économique exclusive et du plateau continental s'effectue par voie d'accord, conformément au droit international, afin d'aboutir à une solution équitable. C'est ainsi que la notion d'équité entre dans la règle de droit; il conviendrait donc, estime M. Roukounas, que le projet contienne une disposition indiquant dans ses grandes lignes le sens à donner à cette notion. Troisièmement, il faut faire preuve de prudence quand on cite les arrêts de la CIJ. En 1969, la Cour a pris, dans son arrêt relatif aux affaires du *Plateau conti-*

*ental de la mer du Nord*, une position de principe — que le Rapporteur spécial ne mentionne pas —, explicitant ce qu'elle entendait par « principes équitables »<sup>5</sup>, et cette interprétation n'a changé ni dans l'esprit de la Cour ni dans la pratique. Or, la Commission a affaire à une situation tout à fait différente, les utilisations d'un cours d'eau international étant une chose et la délimitation des espaces maritimes relevant de deux ou plusieurs Etats en étant une autre. Incidemment, M. Roukounas indique qu'il ne partage pas l'avis de M. Arangio-Ruiz à propos de la ligne médiane.

34. Pour ce qui est de la faculté de statuer *ex aequo et bono*, évoquée par le Rapporteur spécial (*ibid.*, note afférente au par. 174 *in fine*), il s'agit d'une faculté que la CIJ a peu de chances d'utiliser sur la base de l'article 38 de son statut, mais que les parties à un différend peuvent, d'un commun accord, exercer en l'absence de règles applicables ou lorsqu'elles entendent écarter une règle de droit. A la connaissance de M. Roukounas, jamais jusqu'à présent la CIJ ne s'est vu donner cette faculté par des parties à un différend.

35. Le Rapporteur spécial pose certaines questions sur la nature du dommage et la façon de le définir dans le projet d'article 9, ainsi que sur la forme à donner au rapport entre dommages et utilisations équitables. Sur ce dernier point, certaines précisions s'imposent. Il serait cependant souhaitable d'établir cette corrélation, non pas de façon négative, comme dans la troisième variante proposée pour l'article 9 (*ibid.*, par. 184), mais par référence au régime qui sera institué dans le projet. La disposition consacrée aux dommages pourrait s'ouvrir sur ces mots : « En appliquant les présents articles, un Etat [...] ». D'ailleurs, au stade actuel, il serait prématuré de renfermer la question du dommage ou du préjudice dans un cadre trop restrictif. Toute la documentation consultée par M. Roukounas parle tantôt de « dommage » et tantôt de dommage « appréciable », « substantiel » ou « grave »; on distingue même entre le dommage et la simple incommodité. Le mieux serait donc de conserver l'idée fondamentale de dommage, comme dans la première ou la deuxième variante de l'article 9 (*ibid.*, par. 182 et 183), sans autre précision. Dans certains cas, les utilisations des cours d'eau peuvent constituer des exemples caractéristiques de responsabilité soit pour fait licite soit pour fait illicite. Vu qu'il n'y a pas encore eu de véritable coordination entre les points de vue des trois Rapporteurs spéciaux qui permette d'adopter une position logique sur la question du dommage, il paraît difficile d'aller plus avant dans la réglementation de cet aspect de la responsabilité : celui du dommage causé par l'utilisation d'un cours d'eau international.

36. M. OGISO accepte sans difficulté la suggestion faite par le Rapporteur spécial de ne pas chercher à définir les notions de « cours d'eau international » ou de « système de cours d'eau international » avant d'avoir adopté les projets d'articles de fond (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 63). Néanmoins, comme il l'avait déclaré à la trente-sixième session<sup>6</sup>, la Commission ne devrait pas exclure la possibilité de définir la notion de

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 48 et suiv., par. 88 et suiv.

<sup>6</sup> Voir *Annuaire ... 1984*, vol. I, p. 257, 1856<sup>e</sup> séance, par. 34.

« système de cours d'eau international ». Si les débats sont axés sur le fait matériel qu'un cours d'eau international constitue une unité et se compose d'une grande variété d'éléments, de sorte que tout ce qui touche à sa mise en valeur et à son utilisation doit tenir compte de la réalité fondamentale du cours d'eau, on peut raisonnablement en conclure qu'il est souhaitable de définir la notion de « système » dans le projet d'articles. Cependant, il peut arriver que l'application de la notion de « système » soit malvenue, du fait des particularités géographiques du cours d'eau en question. Dans ces conditions, la Commission pourrait conserver cette notion dans le projet d'articles, son application restant sujette à l'accord de tous les Etats du système intéressé.

37. Le Rapporteur spécial, sans être opposé à la notion de « ressource naturelle partagée », ne juge apparemment ni utile ni souhaitable de la définir au stade actuel, vu que le principe de base en la matière, c'est-à-dire le principe de l'« utilisation équitable », est déjà énoncé dans les projets d'articles de 1984. M. Ogiso est d'avis, comme il l'a déjà exprimé dans le passé, qu'il serait prématuré d'exclure tout à fait cette notion<sup>7</sup>. Elle pourrait même être utile pour les Etats riverains, lorsqu'ils concluent des accords d'exploitation commune. La Commission devrait donc conserver cette notion dans le projet, en ménageant la marge de manœuvre voulue pour l'appliquer dans certains cas.

38. M. Ogiso n'a pas de position arrêtée sur la question de savoir si les facteurs évoqués au paragraphe 1 du projet d'article 8 doivent demeurer dans l'article lui-même, ou être reportés dans le commentaire, et il peut donc se rallier au point de vue de la majorité.

39. Dans les projets d'articles de 1984, ainsi que dans les cinq nouveaux projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial, on trouve fréquemment les termes « sensible » ou « appréciable », dans des expressions comme « de façon sensible » (art. 4, par. 2, et art. 5, par. 2) ou « dommage appréciable » (art. 9). Cependant, le sens de ces termes semble varier selon le contexte. Par exemple, le projet d'article 9, qui définit les obligations réciproques des Etats du cours d'eau, peut être interprété comme signifiant que toute violation de ces obligations donne lieu à un fait internationalement illicite. Or, dans le troisième rapport du deuxième Rapporteur spécial, M. Schwebel, il est indiqué qu'il existe une définition juridique du terme « appréciable » : « Qui peut être évalué, pesé, apprécié ou constaté mentalement. Qui peut être perçu ou constaté par les sens; notable, mais sans être synonyme de substantiel... »<sup>8</sup>. On pourrait donc interpréter le projet d'article 9 comme s'appliquant aux cas où un Etat du cours d'eau ne s'abstient pas d'une utilisation ou n'empêche pas une utilisation susceptible de causer aux droits et intérêts d'autres Etats un dommage qui peut être évalué, mais qui n'est pas substantiel. De plus, on peut comprendre le terme « intérêts » comme visant l'utilisation potentielle ou envisagée de l'eau. Dans ces conditions, appeler les Etats à s'abstenir d'utilisations ou d'activités ou à empêcher les utilisations ou activités qui causent un dommage

aux intérêts des autres Etats revient à leur imposer une obligation trop lourde. A cet égard, il est à noter que le terme « intérêts » n'apparaît dans aucune des trois variantes proposées pour l'article 9 par l'actuel Rapporteur spécial (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 182 à 184).

40. M. DÍAZ GONZÁLEZ constate qu'une pratique regrettable, voire préjudiciable, tend à s'instaurer au sein de la Commission, à savoir qu'à l'issue d'un examen très superficiel de chacun des rapports présentés — examen au cours duquel les membres de la Commission sont invités, faute de temps, à ne faire que des observations de caractère très général —, la Commission se contente de renvoyer au Comité de rédaction les projets d'articles soumis par le Rapporteur spécial, laissant à ce comité le soin de les examiner de manière approfondie et de prendre une décision à leur sujet. Lorsque les projets d'articles sont de nouveau soumis à la Commission pour examen, elle n'a pas davantage de temps à leur consacrer et les renvoie donc à l'Assemblée générale avec le plus grand nombre possible de passages entre crochets, s'abstenant ainsi de prendre la moindre décision à leur égard. La fonction de la Commission se réduit donc à rédiger des projets d'articles, que l'Assemblée générale décide ensuite de conserver ou de rejeter. C'est là une évolution extrêmement fâcheuse. Si la Commission veut continuer à faire œuvre utile, elle devra à l'avenir faire l'effort d'examiner en détail tous les rapports qui lui sont présentés, en demandant à l'Assemblée générale, s'il le faut, de lui accorder plus de temps pour s'acquitter correctement de cette tâche.

41. Ce qui ressort le plus clairement du rapport dense mais sobre du Rapporteur spécial (A/CN.4/399 et Add.1 et 2) est l'incertitude qui règne au sein de la Commission. Cette incertitude, dont l'actuel Rapporteur spécial n'est en rien responsable, résulte de la façon dont se sont déroulés les travaux sur le sujet. Comparés avec les propositions extrêmement intéressantes qu'avait faites le deuxième Rapporteur spécial, M. Schwebel, les projets d'articles 1 à 9 soumis par le troisième Rapporteur spécial, M. Evensen, dans son deuxième rapport, marquent un recul, car ces textes remettent en question certaines idées de base des projets d'articles que la Commission avait déjà adoptés provisoirement. Or, pour des raisons inexplicables et injustifiées, la Commission a renvoyé les projets d'articles 1 à 9 au Comité de rédaction, sans avoir décidé ce qu'il convenait de faire des autres textes provisoirement adoptés, et alors même que la majorité de ses membres auraient préféré les examiner plus avant en séance plénière, considérant que les modifications que M. Evensen y avait introduites touchaient le fond et non la forme.

42. Le Comité de rédaction est donc actuellement saisi des projets d'articles soumis par le deuxième Rapporteur spécial, M. Schwebel, que la Commission avait adoptés en première lecture, et de neuf autres projets d'articles soumis par le troisième Rapporteur spécial, M. Evensen, auxquels pourraient s'ajouter, si la Commission en décidait ainsi, les cinq projets d'articles proposés par l'actuel Rapporteur spécial. Cette situation ne peut se prolonger indéfiniment. La Commission doit décider ce qu'elle entend faire de tous ces textes.

43. L'actuel Rapporteur spécial a soulevé un certain nombre de questions, à commencer par celle concernant

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 258, par. 43.

<sup>8</sup> *Annuaire ... 1982*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 122, doc. A/CN.4/348, note 292.

l'utilisation de l'expression « système de cours d'eau international », que le deuxième Rapporteur spécial avait proposée en 1980. Pour pouvoir aller de l'avant, la Commission avait alors décidé de retenir cette expression, la seule qui fit l'objet d'un consensus, mais en s'abstenant de la définir. Le troisième Rapporteur spécial, M. Evensen, proposait pour sa part d'utiliser l'expression « cours d'eau international », mais la définition qu'il en donnait était tautologique. Selon M. Díaz González, la Commission doit s'en tenir à l'expression « système de cours d'eau international », qui englobe toute une série d'éléments auxquels ne s'applique pas l'expression « cours d'eau international », laquelle désigne uniquement le cours d'eau principal.

44. L'actuel Rapporteur spécial propose à la Commission de reprendre l'hypothèse de travail adoptée en 1980 (*ibid.*, par. 63), mais il faut bien voir que cette hypothèse repose sur les notions de « système de cours d'eau international » et de « ressources naturelles partagées », qu'il faut donc conserver. L'expression « ressources naturelles partagées » n'est certes pas parfaite, mais la formule importe peu, ce qui compte, c'est la notion d'égalité des droits et d'égalité des obligations, à laquelle cette expression renvoie. Par ailleurs, que l'on emploie l'expression « système de cours d'eau internationaux » ou simplement « cours d'eau internationaux », le caractère international de ces cours d'eau est tout relatif, puisqu'ils ne sont utilisés à des fins autres que la navigation que par les Etats riverains ou les Etats du système du cours d'eau.

45. L'Assemblée générale a décidé que la Commission élaborerait, non pas un projet de convention, mais une convention-cadre dont les Etats pourraient s'inspirer pour conclure des accords multilatéraux, régionaux ou bilatéraux. Mais il n'en reste pas moins que, chaque système ayant ses propres caractéristiques — économiques, sociales et humaines —, il est extrêmement difficile de formuler des règles de caractère universel, applicables à tous les systèmes de cours d'eau. Pour pouvoir élaborer une convention-cadre, la Commission doit donc disposer de bases solides. Or, si chaque nouveau Rapporteur spécial remet en question les principes fondamentaux définis par ses prédécesseurs, aucun progrès n'est possible.

46. Le débat en cours, pendant lequel on s'est borné à revenir sur des questions déjà examinées quatre ans auparavant, ne sera d'aucune utilité. Pour pouvoir aller de l'avant, la Commission doit décider ce qu'elle souhaite faire, et définir les bases à partir desquelles elle entend travailler, compte tenu des instructions qu'elle a reçues de l'Assemblée générale. Si elle veut écarter les principes sur lesquels reposent les projets d'articles qu'elle a adoptés en première lecture, il faudra tout reprendre à zéro, c'est-à-dire rédiger de nouveaux articles 1 à 9, avant d'examiner ceux proposés par l'actuel Rapporteur spécial. Le sujet est trop complexe pour que la Commission en débattenne à la légère et se borne à soumettre une série de projets d'articles à l'Assemblée générale sans réfléchir aux principes fondamentaux. Dans toutes les sentences arbitrales, ainsi que dans toutes les décisions de la CIJ et des tribunaux internes que l'actuel Rapporteur spécial cite dans son rapport (*ibid.*, par. 100 à 133 et 164 à 168), il est question

des règles générales du droit fluvial. C'est d'ailleurs conformément aux règles générales de ce droit qu'ont été établis les accords conclus entre Etats appartenant à un même système de cours d'eau. Il est donc absolument nécessaire de formuler des règles. Les juges eux-mêmes, qui ne sont pas des législateurs, en ont besoin; mais ces règles ne peuvent être que des règles de caractère universel.

47. A la notion d'utilisation optimale, M. Díaz González préfère celle d'utilisation équitable. Il importe en effet d'insister sur le fait que chaque Etat riverain doit pouvoir utiliser équitablement les eaux du système de cours d'eau international auquel il appartient.

48. Avant de devenir rapporteur spécial, M. McCaffrey avait proposé d'ajouter à la notion d'« équité » l'idée d'« avantages »<sup>9</sup>. Mais qui profite de ces avantages ? Si, par exemple, le Soudan décidait de détourner les eaux du Nil et de partager le bénéfice de cette opération avec l'Égypte, quels avantages en retirerait le peuple égyptien, dès lors qu'il serait privé d'eau ?

49. Ainsi, quelles que soient les questions évoquées, on en revient toujours au problème fondamental, qui est de savoir ce que la Commission veut faire et sur quelle base elle entend élaborer le projet d'articles. Elle doit, sans plus attendre, définir une ligne de conduite et s'y tenir.

*La séance est levée à 12 h 20.*

<sup>9</sup> Voir *Annuaire ... 1984*, vol. I, p. 249 et 250, 1855<sup>e</sup> séance, par. 27 et 28.

## 1980<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 2 juillet 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. Illueca, M. Koroma, M. Laclea Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Tomuschat, M. Yankov.*

### Coopération avec d'autres organismes (*fin*\*)

[Point 10 de l'ordre du jour]

#### DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR DU COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN

1. Le PRÉSIDENT invite M. Rubin, observateur du Comité juridique interaméricain, à prendre la parole devant la Commission.

\* Reprise des débats de la 1958<sup>e</sup> séance.