

Document:-
A/CN.4/SR.2006

Compte rendu analytique de la 2006e 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:-
1987, vol. I

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

opération entre les Etats⁵ montre également que les rédacteurs de la Déclaration avaient bien pris soin de ne pas faire de la coopération un carcan pour les Etats. La coopération dans la gestion des cours d'eau internationaux est nécessaire, et même essentielle, mais les conditions et les buts de cette coopération doivent être énoncés. De l'avis de M. Tomuschat, le devoir de coopérer est un principe accessoire destiné à assurer le jeu de règles de fond dont il reste à convenir, mais il n'a pas la valeur d'une règle autonome modifiant le principe fondamental de la souveraineté des Etats.

8. M. McCAFFREY (Rapporteur spécial), se référant au calendrier prévu pour la suite de l'examen du sujet de la Commission, propose d'achever le débat sur le projet d'article 10 dans un délai de deux jours ouvrables. Il suggère aussi, pour l'examen des articles restants, de diviser ces articles en deux groupes, qui comprendraient respectivement les articles 11 à 13 et les articles 14 et 15.

9. A la suite d'un échange de vues auquel prennent part M. THIAM, M. YANKOV, M. REUTER, M. NJENGA et M. BARSEGOV, le PRÉSIDENT propose de fixer la clôture du débat sur l'article 10 au mardi 2 juin 1987, en réservant la possibilité de le prolonger jusqu'au mercredi 3 juin 1987 si cela est nécessaire, étant entendu que les membres pourront également prendre la parole sur les articles 11 à 15 du projet.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 10 h 50.

⁵ Voir 2003^e séance, note 5.

2006^e SÉANCE

Vendredi 29 mai 1987, à 10 heures

Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ

Présents : M. Al-Baharna, M. Arangio-Ruiz, M. Barsegov, M. Calero Rodrigues, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Koroma, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Roucounas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Yankov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)
[A/CN.4/399 et Add.1 et 2¹, A/CN.4/406 et Add.1 et 2², A/CN.4/L.410, sect. G]

[Point 6 de l'ordre du jour]

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1987*, vol. II (1^{re} partie).

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

CHAPITRE III DU PROJET D'ARTICLES³ :

ARTICLE 10 (Obligation générale de coopérer)⁴ [suite]

1. M. ROUCOUNAS dit que, avant d'examiner le projet d'article 10, il faut distinguer le phénomène de la coopération en général des sources et, par conséquent, des effets juridiques, de la coopération. La coopération est inhérente au processus d'évolution des relations internationales. Elle se manifeste dans des activités fort variées allant de la juxtaposition des compétences à l'intégration. Elle est le plus souvent synonyme d'organisation internationale. Elle est qualifiée parfois d'horizontale, quand deux ou plusieurs Etats se concertent en vue d'atteindre un objectif déterminé, et de plus en plus fréquemment de structurelle, quand elle passe à l'étape où elle se voit dotée d'un appareil institutionnel qui lui est propre. Plus les actions communes s'intensifient, plus les structures de soutien sont élaborées; plus la personnalité juridique de l'organisation internationale est marquée, plus on assiste à une lutte pour la répartition des compétences en droit international, au nom de la coopération entre Etats. M. Roucounas doute qu'il soit possible d'envisager avec la logique requise un même fondement juridique pour toutes les formes de coopération.

2. La coopération, jaillissant de sources différentes, entraîne des effets juridiques différents. La Charte des Nations Unies lance indubitablement un appel à la coopération et prévoit un certain nombre de mécanismes à cet effet, mais M. Roucounas préfère s'arrêter sur le comportement des Etats, car la démarche entreprise par la Commission dans le cas des systèmes de cours d'eau internationaux ne prévoit pas, en l'état actuel des choses, de mécanisme institutionnel. Dans la Déclaration de 1970 sur les relations amicales et la coopération entre les Etats⁵, le quatrième principe envisage précisément la coopération comme une obligation juridique plus ou moins rigoureuse selon les domaines : maintien de la paix et de la sécurité internationales, protection des droits de l'homme ou économie.

3. La Charte des droits et devoirs économiques des Etats⁶ contient un grand nombre de dispositions sur la coopération entre Etats dans de nombreux domaines. A côté des devoirs de coopération (art. 7, 14, 27, etc.), elle énonce des droits à la coopération (art. 5, 12, etc.). Un certain nombre d'instruments juridiques révèlent les différents aspects de la coopération. Certaines obligations de coopération stipulées dans la Charte des Nations Unies, telles que le maintien de la paix et de la sécurité internationales, revêtent un caractère juridique bien établi, tandis que d'autres sont moins strictes, le conditionnel étant souvent utilisé. La Charte des droits

³ 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 Pour le texte, voir 2001^e séance, par. 33.

⁵ Voir 2003^e séance, note 5.

⁶ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 12 décembre 1974.

et devoirs économiques des Etats envisage, elle, la notion de coopération soit sous l'angle du devoir, soit sous celui du droit. La coopération n'est pas absente non plus d'instruments comme la Convention des Nations sur le droit de la mer, les Règles d'Helsinki⁷ ou de documents, tels que le rapport du Comité des problèmes de l'eau de la CEE sur sa dix-huitième session⁸, qui fait état des principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et prévoit des plans d'activité en ce sens.

4. Le projet d'article 10 est particulièrement bienvenu, car il va dans le sens de l'évolution des concepts du droit international. Mais l'étendue de l'obligation juridique de coopération qui est faite aux Etats d'un système de cours d'eau international reste à déterminer, encore que le Rapporteur spécial ait précisé que le projet d'article 10 ne visait pas uniquement les utilisations nouvelles. La Commission pourrait se référer à titre provisoire au schéma établi par le précédent Rapporteur spécial pour savoir quelles seraient les situations et les activités qui pourraient faire l'objet de l'obligation de coopération, et partir, par conséquent, des chapitres III et IV. Le chapitre V, relatif au règlement pacifique des différends, n'entre pas en ligne de compte, puisqu'il s'inscrit dans une problématique tout à fait différente, au même titre que la référence faite par le Rapporteur spécial, dans son troisième rapport, aux affaires du *Plateau continental de la mer du nord* (A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 49).

5. Il a été proposé de transférer le projet d'article 10 dans le chapitre II. S'agit-il de l'élever au niveau de principe ? Le terme « principe » sous-entend que la norme de comportement a un caractère général, tandis que le terme « règle » est axé sur un objet plus précis et parfois limité. La jurisprudence internationale, souvent appelée à distinguer entre principes et règles, s'intéresse directement au contenu de l'obligation juridique. En définitive, la réponse à la question de savoir si l'obligation de coopérer doit être une règle ou un principe dépendra du texte et du contexte. M. Roucounas souhaite pour sa part le transfert du projet d'article 10 dans le chapitre II, tout en pensant qu'il faut expliciter le domaine d'application de cet article. Ainsi précisée, la norme sur la coopération renforcerait de manière décisive le principe de l'utilisation équitable.

6. M. BARSEGOV dit que le sujet considéré est aussi complexe que les autres sujets à l'ordre du jour de la Commission, les questions qui se posent dans le domaine des relations entre Etats n'étant jamais faciles. Vu les normes et les principes en jeu, le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation n'existe pas en tant que tel. La difficulté qu'il y a à élaborer des dispositions concernant les relations entre Etats en la matière s'explique par le fait que cette question touche directement l'intégrité territoriale et la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles. En d'autres termes, elle est liée à des problèmes qui relèvent de la compétence exclusive des Etats. Les problèmes de conservation et d'utilisation rationnelles d'une ressource naturelle essentielle comme

l'eau se posent de façon aiguë à de nombreux pays et sont ressentis très profondément même dans des pays aussi étendus que l'Union soviétique. La tâche de la Commission qui consiste à formuler des normes de droit international appelées à régir toutes les modalités d'utilisation des cours d'eau l'oblige aussi à s'abstraire des cas d'espèce d'utilisation des cours d'eau.

7. Sur quelles normes de droit, sur quels éléments juridiques, la Commission peut-elle fonder ses travaux ? Avant tout sur une pratique de longue date et des précédents concrets. M. Barsegov ne peut approuver l'évaluation de la pratique faite par le Rapporteur spécial, non plus que certaines conclusions tirées de cette évaluation. Les matériaux recueillis et analysés par le Rapporteur spécial permettent-ils d'aboutir à des conclusions de portée générale et de bâtir une conception qui permettrait de rédiger des projets d'articles ? Si M. Barsegov comprend que l'on tente d'utiliser tous les précédents qui, d'une manière ou d'une autre, pourraient se rattacher à la question considérée, il lui paraît néanmoins difficile de trouver un lien entre les affaires du *Détroit de Corfou*, du *Plateau continental de la mer du Nord* et de la *Fonderie de Trail*, d'une part, et le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, d'autre part. De tels exemples ne peuvent convaincre personne. A plus forte raison, ceux qui sont tirés de la pratique intérieure des Etats-Unis d'Amérique ne peuvent constituer une preuve permettant d'affirmer l'existence de normes de droit international dans le domaine considéré. Il convient en outre de se rappeler que chaque affaire de droit international peut mettre en jeu différents éléments qui doivent être interprétés dans un contexte bien précis.

8. Se référant à l'affaire du *Lac Lanoux* examinée par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 111 à 124), M. Barsegov dit que ce qui importe dans ce précédent, c'est non seulement la position adoptée par les parties, mais également le règlement même du différend, en l'occurrence la sentence arbitrale. Le tribunal arbitral est parti de l'idée de souveraineté tout en tenant compte des limitations apportées par les traités à cette même souveraineté; il a nié l'existence de normes internationales et même de normes locales, il a admis le droit de la France à disposer de ses eaux, sous réserve des articles 9 et 10 de l'Acte additionnel au Traité de Bayonne de 1866. Ainsi, selon le tribunal arbitral,

[...] l'Etat d'amont a, d'après les règles de la bonne foi, l'obligation de prendre en considération les différents intérêts en présence, de chercher à leur donner toutes les satisfactions compatibles avec la poursuite de ses propres intérêts et de montrer qu'il a, à ce sujet, un souci réel de concilier les intérêts de l'autre riverain avec les siens propres.

M. Reuter (2004^e séance) a expliqué les circonstances politiques dans lesquelles s'était produite cette affaire, et qui sont déterminantes pour en comprendre le fond.

9. De façon plus générale, la pratique des Etats, telle qu'elle découle des traités, a une importance décisive. Les intérêts des Etats situés en aval sont plus ou moins bien reconnus selon que les relations politiques entretenues par les Etats intéressés sont plus ou moins étroites. Mais, dans tous les cas connus de M. Barsegov, les relations se fondent sur la reconnaissance de la souveraineté de l'Etat sur ses ressources en eau, ce qui sous-entend la

⁷ Voir 2002^e séance, note 5.

⁸ ECE/WATER/47 (2 mars 1987).

liberté de l'Etat d'en disposer comme il le juge bon. On ne saurait nier qu'en droit international les positions des Etats sont fonction de leurs intérêts politiques, économiques et autres. Ainsi, la doctrine Harmon n'est pas fortuite. Il ne s'agit pas simplement d'une erreur qui aurait été ensuite rectifiée.

10. Pour bien comprendre l'évolution des positions en droit international, il convient de se pencher sur la façon dont un Etat a réglé ses différends successifs avec les Etats voisins. S'agissant des Etats-Unis d'Amérique, par exemple, ils avaient d'abord eu en tant qu'Etat d'amont un différend avec le Mexique et, plus tard, un autre avec le Canada, dans lequel leur position géographique était tout à fait opposée. Dans le différend avec le Canada, la doctrine Harmon invoquée au début a fait place aux principes du droit international. Cet exemple souligne que le droit international a une valeur propre et n'a pas à suivre les différents cheminements politiques de tel ou tel Etat. Il existe des normes juridiques, des principes fondamentaux dans les relations entre Etats auxquels il importe de se tenir.

11. En analysant la pratique, il a semblé judicieux à M. Barsegov de se pencher sur l'objet du règlement intervenu dans chaque cas. S'agissait-il d'un cours d'eau, d'un lac ou d'un « système » ? Par ailleurs, sur quoi les décisions rendues dans chaque cas d'espèce se fondaient-elles ? Sur des règles générales de droit international ou sur tel ou tel accord international particulier ? L'étude que M. Barsegov a faite des documents juridiques ne lui permet pas de souscrire à la conclusion du Rapporteur spécial énoncée dans son deuxième rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 88). Dans leurs relations internationales concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux, les Etats partent toujours du principe premier de leur souveraineté sur les ressources en eau situées sur leur territoire. Les autres Etats qui s'efforcent de faire reconnaître leurs intérêts invoquent des traités internationaux ou des droits et servitudes « acquis » dans le passé, ou encore une situation territoriale antérieure. Pour ce qui est de la « répartition équitable » des eaux, on a rendu dans chaque cas des décisions d'espèce tenant compte des circonstances politiques, et qui ont été confirmées par des accords. M. Barsegov déduit de l'évaluation d'ensemble de la pratique actuelle que le régime juridique d'un cours d'eau international repose, comme par le passé, sur un accord entre les Etats riverains, tenant compte des caractéristiques de chaque cours d'eau, et qu'il n'existe pas de normes universelles qui régiraient les relations juridiques des Etats en la matière.

12. Quelles conclusions peut-on tirer de cette situation pour le développement des règles de droit international ? Peut-on ignorer ou amoindrir la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles, peut-on créer un droit supranational comportant un système de gestion et de contrôle international de toutes les ressources en eau ? Pareille solution, en apparence assez progressive, n'est ni réaliste ni juridiquement fondée.

13. Il faut admettre franchement qu'il n'existe entre les membres de la Commission aucune convergence de vues sur la marche à suivre pour l'étude du sujet. Il y a, semble-t-il, deux approches. L'une, « maximaliste »,

qui consiste à diminuer l'importance de la souveraineté de l'Etat sur ses ressources en eau, peut conduire à l'élaboration d'une convention de caractère universel prévoyant l'instauration d'un ordre supranational en vue d'une utilisation collective des ressources en eau, considérée comme une « ressource naturelle partagée », et en vue de la constitution d'un « bien commun » réparti entre tous les Etats du système, sous forme de partage soit des ressources en eau, soit des avantages découlant de ses utilisations. L'autre approche consiste à tenir compte des réalités objectives, par exemple, de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles. De l'avis de M. Barsegov, l'analyse des éléments concrets confirme que l'on ne peut pas parler d'un droit d'utilisation collective ou d'acquisition des ressources en eau. Par conséquent, on ne saurait formuler des normes qui contraindraient les Etats à utiliser en commun les cours d'eau, niant, de ce fait, leur souveraineté sur leurs ressources naturelles.

14. Cette conclusion exclut-elle la nécessité et la possibilité d'un développement progressif du droit international et implique-t-elle que la Commission ne doive s'intéresser qu'à l'œuvre de codification ? Certes non. La mise en valeur et l'utilisation de plus en plus intensive des ressources en eau exigent, pour qu'elles soient utilisées de façon optimale, le perfectionnement des règles de droit. Si l'on prend les réalités objectives en considération, on suppose par là même le développement progressif du droit. La codification et le développement progressif sont des processus interdépendants. C'est pourquoi il appartient à la Commission de formuler des normes de droit tenant compte aussi bien des principes fondamentaux du droit international que des tendances marquantes de son développement. Dans les conditions juridiques actuelles, où, conformément aux normes positives du droit international et à la pratique des Etats, un système juridique applicable aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation ne peut prendre forme qu'après accord entre Etats riverains au vu des caractéristiques du cours d'eau considéré et des particularités de son utilisation, il revient à la Commission d'aider les Etats à trouver eux-mêmes les moyens de concilier leurs propres intérêts et ceux des autres Etats riverains. La coopération internationale entre Etats riverains est donc essentielle.

15. Le projet d'article 10 prévoit l'obligation de coopérer, idée extrêmement importante, y compris du point de vue conceptuel. Du point de vue pratique, la tâche à accomplir à cet égard est liée à la nécessité de prévenir les conséquences préjudiciables possibles de telle ou telle utilisation d'un cours d'eau international. Le principe de la coopération en ce qui concerne l'utilisation optimale des cours d'eau internationaux revêt donc une grande importance; car il s'agit là d'un principe fondamental qui doit présider aux relations entre Etats dans ce domaine précis.

16. Il ne faut pas perdre de vue le rôle que la coopération joue actuellement dans les relations internationales. La coopération internationale ne peut plus être considérée comme un simple aspect de l'expression de la volonté unilatérale des Etats, qui fluctuerait en fonction de leurs intérêts politiques et de considérations diploma-

tiques. C'est un impératif de l'époque contemporaine, une règle de comportement pour tous les Etats. Les problèmes qui intéressent l'humanité tout entière ne peuvent être réglés ni par un seul Etat ni par un groupe d'Etats, car ils exigent une coopération à l'échelle mondiale, une interaction étroite et constructive de la majorité des Etats fondées sur le principe de la pleine égalité des droits, le respect de la souveraineté de chacun, l'application de bonne foi des obligations contractées conformément aux règles du droit international. La coopération internationale ouvre à l'humanité de nouvelles perspectives, elle confère aux relations entre Etats leur caractère civilisé et comble les lacunes des traités. Le principe de la coopération a été confirmé, entre autres, par l'Assemblée générale, dans sa Déclaration de 1970 sur les relations amicales et la coopération entre les Etats⁹. Sa teneur est fonction des différents domaines dans lesquels se déroulent les relations internationales, son ampleur dépend de l'état des relations politiques entre les Etats directement intéressés. Attendu que le principe de la coopération touche tous les Etats et tous les domaines dans lesquels les Etats entretiennent des relations, l'obligation de coopérer s'impose dans l'ordre juridique existant, indépendamment des différences de systèmes politiques, économiques et sociaux. La coopération doit satisfaire intérêts nationaux et intérêts internationaux, qu'il s'agisse de relations bilatérales, régionales ou planétaires.

17. Par conséquent, la coopération doit figurer dans le projet d'articles en tant que principe général qui engendre des obligations de portée générale. L'interprétation conceptuelle très large des effets moraux, politiques et juridiques de la coopération, détermine la place de ce principe dans le projet. Il doit être traité sur un pied d'égalité avec tous les autres principes fondamentaux de droit international qui y figurent. Il suppose le respect des droits des Etats et, partant, de leur souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles. Ces principes, semble-t-il, ne sont pas reflétés correctement dans les articles à l'examen, car le principe de la coopération concerne l'ensemble du projet et non pas seulement le chapitre III. Mais son transfert dans un autre chapitre ne doit pas lui faire perdre de sa valeur : pour que ce principe ait toute son efficacité pratique, il doit être énoncé de façon à préciser tant l'objet que l'objectif de la coopération, à savoir l'utilisation optimale des cours d'eau internationaux, y compris une gestion économe des réserves et leur conservation pour les générations futures.

18. Le principe de la coopération trouve son application grâce à la richesse des moyens que fournit la pratique juridique internationale. Les méthodes choisies seront fonction des caractéristiques physiques des différents cours d'eau internationaux, des modalités de leur utilisation et des relations entre Etats riverains. Tous ces facteurs réunis peuvent déterminer différents degrés de coopération. Pour qu'un instrument destiné à être adopté par les Etats soit efficace, il doit refléter le minimum communément admis de normes internationales, tout en débouchant sur une coopération plus large.

19. Partant de la situation juridique actuelle, la Commission doit se borner à élaborer des principes généraux ayant caractère de recommandations. M. Barsegov partage l'avis de M. Calero Rodrigues (2003^e séance), qui préconise des dispositions qui stimuleraient la coopération mais ne la transformeraient pas en « carcan ». La question qui se pose à cet égard est celle de savoir quels seront le caractère et la forme du projet. Les points de vue les plus variés ont été exprimés, et le règlement de certaines difficultés a été reporté à plus tard. La Commission part apparemment de l'idée que, si un accord est possible sur le fond, elle pourra ensuite parvenir à un accord sur la nature et la forme du projet. Il faut se garder d'oublier toutefois le lien extrêmement étroit qui unit la forme au fond. Un projet qui consiste en recommandations pourra inclure des options variées entre lesquelles les Etats auront la possibilité de choisir les solutions qui sont les mieux adaptées à leurs conditions. En revanche, un projet d'une grande rigidité contenant des prescriptions impératives, indépendamment des caractéristiques propres à des cours d'eau déterminés, n'emportera pas, selon toute vraisemblance, l'adhésion des Etats, et sera « mort-né ». L'histoire de la Commission n'est malheureusement pas dénuée d'exemples regrettables de la sorte. Pour empêcher cette évolution, il est souhaitable de définir le caractère du projet et de trancher certaines questions fondamentales qui en conditionnent l'objet et le champ d'application.

20. En sa qualité de nouveau membre de la Commission intervenant après l'adoption de l'hypothèse de travail, M. Barsegov tient à exposer son point de vue sur plusieurs questions. Si la Commission examine la pratique conventionnelle des Etats, elle constatera que la notion de « système de cours d'eau international » n'est pas fondée et qu'elle finit par englober toutes les eaux de la planète, y compris les océans et l'eau contenue dans l'atmosphère. D'après les partisans de cette approche, le « système » doit englober non seulement les cours d'eau internationaux et leurs affluents, mais aussi les lacs, les canaux et les glaciers — toutes les eaux liées entre elles dans la nature. Sans parler du fait que l'objet du projet doit être défini par un terme scientifiquement valable, la notion de système de cours d'eau international est si vaste qu'elle met en question la possibilité même du développement progressif du droit international dans ce domaine. Cette notion pourrait s'appliquer à presque toutes les eaux d'un grand nombre d'Etats, moyens et petits, ce qui signifierait que leurs ressources en eau devraient être dotées d'un statut juridique international. En effet, tous les Etats ayant une relation quelconque, si ténue soit-elle, avec des systèmes de cours d'eau pourraient participer à leur réglementation.

21. La pratique des Etats ne permet pas de justifier cette approche. Il n'existe pas de définition scientifique stricte d'un système de cours d'eau, ni même d'un cours d'eau. Lorsqu'elle analyse les projets d'articles dont elle est saisie, la Commission doit tenir compte de l'étendue de la réglementation juridique internationale qui embrasse l'utilisation, la gestion et le contrôle. La mise en œuvre de l'hypothèse de travail ferait que les Etats n'auraient plus ni la possibilité ni le droit de disposer de leurs propres ressources en eau. L'idée de « ressource naturelle partagée », appliquée aux utilisations des

⁹ Voir 2003^e séance, note 5.

cours d'eau, est déplacée; il ne s'agit pas de partager les eaux, mais de permettre aux Etats d'utiliser les cours d'eau internationaux dans les limites de leur propre territoire. De toute évidence, l'hypothèse de travail repose sur une conception qui est incompatible avec le principe de la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles, comme l'ont déjà signalé plusieurs membres de la Commission.

22. Ce genre de contradiction affecte aussi la tentative visant à substituer à la notion de ressource naturelle partagée celle d'utilisation partagée. S'il est évident que l'utilisation ne peut pas être partagée, on peut, en revanche, participer à l'utilisation des cours d'eau sur la base d'accords tenant compte de la souveraineté des Etats. M. Barsegov ne peut souscrire à l'idée que la notion de ressource naturelle partagée soit la seule base permettant d'empêcher toute atteinte aux autres Etats riverains. Ce qui est primordial en la matière, c'est le principe de la coopération entre Etats souverains, et ce n'est qu'en admettant sans réserves ce principe que la Commission pourra se libérer des contradictions que contient le projet.

23. Quant à savoir qui doit déterminer l'utilisation raisonnable et équitable des cours d'eau et selon quelles modalités, M. Barsegov rappelle que, dans la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux*, il est dit que cette question relève de la souveraineté nationale. Par ailleurs, M. Barsegov s'élève avec force contre la présomption de culpabilité des Etats, énoncée dans le projet d'article 8. Là encore, la même sentence arbitrale a confirmé le caractère indubitable de la présomption de bonne foi dans les termes suivants : « Il est un principe général de droit bien établi selon lequel la mauvaise foi ne se présume pas. » Poser la question de manière manifestement illégale ne peut encourager la coopération entre les Etats. En effet, si on interprète les critères d'utilisation raisonnable et équitable au sens large, si l'objet du projet est un système de cours d'eau international, et si la Commission ne limite pas les modalités de réglementation, on risque de voir les Etats se dresser les uns contre les autres. Enfin, la notion de « dommage appréciable » se caractérise par son imprécision et peut être la source de différends et de conflits, car on ignore qui déterminera le caractère appréciable du dommage et selon quelles modalités.

24. M. PAWLAK dit que l'intérêt du troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/406 et Add.1 et 2) tient tout particulièrement à l'effort louable qui a été fait pour rédiger dans des termes appropriés les articles concernant les principes généraux de coopération et de notification. Comme le Rapporteur spécial l'a lui-même signalé,

[...] la règle de l'utilisation équitable n'aurait guère de signification en l'absence de procédures permettant au moins aux Etats de déterminer à l'avance si les mesures qu'ils envisagent de prendre violeraient cette règle. (*Ibid.*, par. 40.)

25. Le sujet à l'examen, qui est extrêmement complexe et délicat, touche les intérêts vitaux de nombreux Etats, grands et petits. Pour chacun d'eux, l'alimentation en eau douce, la pêche, la lutte contre la pollution et l'eau en tant que source d'énergie revêtent une importance extrême. L'ensemble de la communauté internationale a

indubitablement besoin de certaines orientations en la matière et les attend de l'Organisation des Nations Unies et de sa Commission du droit international. Aussi le moment est-il venu, pour celle-ci, de tenter de codifier les règles de droit international en la matière, en s'inspirant de nombreuses conventions internationales, décisions judiciaires et études d'institutions savantes, ainsi que d'importantes résolutions de diverses organisations. Il faut se rappeler que les deux tiers environ des 200 cours d'eau internationaux existant dans le monde ne sont pas régis par des accords entre les Etats riverains.

26. La difficulté que pose la codification du sujet tient à la grande diversité des utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation, et plus encore à la susceptibilité des Etats pour ce qui concerne leur souveraineté. De nombreux Etats observent avec une certaine méfiance l'exercice auquel la Commission se livre actuellement. C'est pourquoi la définition essentielle, celle qui est à la base même du projet d'articles, a été modifiée à quatre reprises et que la Commission n'a pas encore résolu nombre de problèmes théoriques importants. Aussi le succès des efforts de la Commission dépend-il non seulement de la compétence de ses membres et de leur volonté de s'acquitter de la tâche entreprise, mais aussi d'une vision claire de l'orientation que doivent prendre ses travaux et des obstacles qu'elle rencontrera.

27. Trois principes essentiels doivent présider à l'orientation des travaux. Premièrement, il faut poursuivre l'élaboration d'un instrument juridique ou accord « cadre » énonçant des principes et des règles généraux appelés à régir, en l'absence d'accords bilatéraux ou multilatéraux régionaux, les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. A cet effet, la Commission doit commencer par déterminer les règles de fond qui régissent actuellement la conduite des Etats, puis élaborer celles qu'ils utiliseront à l'avenir dans les accords qu'ils seront appelés à conclure.

28. Deuxièmement, le projet d'articles doit prendre la forme non pas d'une convention multilatérale, mais plutôt d'un ensemble de règles et de principes généraux énonçant des idées directrices générales dont les Etats intéressés pourront s'inspirer, et qu'ils pourront introduire dans des accords spécifiques régissant tel ou tel cours d'eau.

29. Troisièmement, on ne saurait, dans une optique réaliste, espérer que le projet résoudra toutes les difficultés inhérentes au sujet. Il ne pourra qu'offrir des idées directrices générales et fournir aux Etats riverains un instrument international important qui facilitera tant la coopération que la négociation des accords futurs. Les problèmes qui se posent dans différentes régions par suite de conditions géographiques, économiques, hydrologiques et historiques locales ne pourront être résolus que par voie d'accords bilatéraux ou régionaux.

30. Compte tenu de ces orientations, le projet devra nécessairement contenir une règle générale sur le sujet de la coopération dans les relations internationales en matière de cours d'eau. Se fondant sur une multitude d'accords internationaux et d'autres sources juridiques, le Rapporteur spécial a conclu à une large reconnais-

sance de « l'obligation incombant aux Etats de coopérer en ce qui concerne les ressources naturelles communes en général et les cours d'eau internationaux en particulier » (*ibid.*, p. 59). Il a également fait observer que l'obligation de coopérer découle de la nécessité de parvenir à une mise en valeur et une répartition optimales des ressources internationales d'eau douce.

31. D'une façon générale, M. Pawlak partage à cet égard l'avis du Rapporteur spécial, mais considère que le projet d'article 10, qui traite de l'obligation de coopérer, n'est pas à sa place dans le chapitre III consacré aux dispositions procédurales. Il faut voir plus généralement, dans cet article, une règle de conduite à l'intention des Etats; il est donc judicieux de proposer son transfert dans le chapitre II.

32. Il faut faire en sorte que le contenu et le libellé du projet d'article 10 expriment d'une façon plus adéquate le caractère général de son objet, tout en conservant la référence à la « bonne foi » introduite par le Rapporteur spécial. Il y a lieu, par ailleurs, de tenir compte de l'observation de M. Barsegov touchant le contexte juridique de la coopération internationale entre Etats souverains et la reconnaissance des droits souverains des Etats sur leurs cours d'eau.

33. Le Rapporteur spécial a affirmé à juste titre que la « bonne foi » et le « bon voisinage » étaient l'expression du devoir de coopérer. M. Pawlak souscrit par conséquent aux arguments avancés par M. Ogiso et M. Koroma (2003^e séance) pour qu'il soit fait mention du principe du bon voisinage dans l'article 10. Le Comité de rédaction pourrait tenter d'insérer ce principe comme il convient dans le texte de l'article.

34. M. Pawlak est enclin à partager l'avis de M. Roucounas selon lequel l'article 10 devrait spécifier les domaines précis de coopération qui sont visés. On peut citer à cet égard l'Accord de 1964 entre la Pologne et l'URSS relatif à l'hydroéconomie des eaux frontalières (A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 44), dont l'article 3 mentionne les divers domaines de coopération, notamment économique et scientifique. Un autre texte international qui spécifie les domaines de coopération est la Convention de 1962 entre la France et la Suisse concernant la protection des eaux du Léman contre la pollution (*ibid.*, par. 45).

35. Pour conclure, M. Pawlak suggère de renvoyer le projet d'article 10 au Comité de rédaction en lui recommandant de le transférer dans le chapitre II. On pourrait tenter, à ce stade, de formuler avec circonspection l'obligation générale des Etats de coopérer dans l'utilisation des cours d'eau internationaux — les utilisations et avantages équitables, et leur maintien, étant subordonnés au bon fonctionnement de la coopération internationale.

36. M. THIAM félicite sincèrement le Rapporteur spécial pour son remarquable rapport (A/CN.4/406 et Add.1 et 2), qui n'appelle de sa part que quelques observations, principalement de forme.

37. En ce qui concerne la forme, le titre du chapitre III du projet fait mention des principes généraux de coopération et des règles de procédure, que le Rapporteur spécial considère comme liés en la matière. Peut-être aurait-

il lieu de séparer les deux choses d'autant que les principes énoncés dans le projet sont des principes fondamentaux. Par ailleurs, ce même titre, tout en faisant état de « principes », au pluriel, se borne à en énoncer un seul, à savoir le principe de la coopération.

38. En ce qui concerne le fond, M. Thiam, rappelant qu'aux termes de l'article 10 « les Etats coopèrent de bonne foi... », s'interroge sur le sens du verbe « coopérer » qui a souvent un contenu politique. Dans les résolutions de l'Assemblée générale, ce verbe est surtout employé dans les déclarations générales et les considérants. Mais, alors que le langage politique s'accommode de l'imprécision, qui lui est parfois même nécessaire, la Commission est ici dans le domaine du droit, domaine délicat, où il est essentiel de bien comprendre ce que « coopérer » veut dire. S'il est vrai que coopérer signifie agir ensemble en vue d'un certain but, la coopération se détermine aussi en fonction de la forme. Or, du point de vue de la forme, la coopération des Etats peut aller du simple échange d'informations ou de données techniques à l'élaboration de structures communes de coordination, voire de décisions.

39. Le Rapporteur spécial a qualifié de supranationales les structures de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (*ibid.*, par. 27). Encore que ces structures ne soient pas entièrement supranationales — les décisions étant prises à l'unanimité —, il s'agit néanmoins en l'espèce d'une organisation intergouvernementale extrêmement intégrée, au sein de laquelle les Etats agissent de concert en renonçant partiellement à leur souveraineté. Une fois adoptées, lesdites décisions s'imposent à tous les Etats membres. A l'opposé de ce système unique de coopération vraiment intégrée, le régime conventionnel régissant le fleuve Niger ne prévoit qu'un simple organe de coordination n'ayant aucun pouvoir de décision, ce pouvoir étant réservé aux sept Etats traversés par ce fleuve.

40. Le Rapporteur spécial propose, pour sa part, une forme de coopération bien plus souple encore, qui se limiterait à un échange bilatéral de données, d'informations, etc., dans le respect strict de la souveraineté des Etats. Alors que toute coopération a un contenu plus ou moins dense, le Rapporteur spécial parle de coopération sans en préciser ni le degré ni la forme. A analyser le sens de l'expression « obligation générale de coopérer », on se heurte au problème de la souveraineté des Etats qu'on rencontre, d'ailleurs, dans tous les sujets de droit international. En d'autres termes, le sujet à l'examen est pris en tenaille entre, d'une part, la souveraineté des Etats et, d'autre part, un besoin croissant de coopération internationale surtout en matière d'utilisation des cours d'eau. D'où la question : existe-t-il dans ce cas une obligation générale de coopérer ?

41. M. Thiam, qui a étudié de nombreux traités internationaux, notamment en matière de cours d'eau, n'a rencontré nulle part une obligation juridique générale de coopérer. Certes, la coopération est encouragée en tant que besoin vital certain, mais, jusqu'à présent, aucun instrument international ne précise qu'elle constitue une obligation juridique. Même la déclaration sur les droits et devoirs des Etats est plutôt fondée sur le respect de la souveraineté et du bon voisinage que sur une obligation

de coopérer. Il faut reconnaître que la coopération ne constitue pas une obligation mais qu'elle est liée à des considérations politiques, à l'environnement. Dès lors que des rapports de confiance, de bon voisinage et de respect mutuel existent, la coopération est possible. A un degré plus poussé, il faut, de surcroît, que les politiques concordent. Dans la plupart des organisations internationales, c'est de l'harmonisation des conceptions générales et des politiques que procède la coopération. M. Thiam arrive ainsi à la conclusion qu'il n'existe pas encore d'obligation juridique de coopérer. D'aucuns affirmeront que c'est la *lex lata* et qu'il faut agir *de lege ferenda*. Quoi qu'il en soit, une solution extrêmement souple s'impose.

42. Afin de concilier les différentes positions, M. Thiam suggère que le Rapporteur spécial consacre un chapitre du projet aux différentes formes de la coopération. Les Etats seraient ainsi libres de choisir celle qui leur convient et l'on éviterait d'avoir un cadre unique et rigide. S'agissant de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal, M. Thiam rappelle que trois Etats — le Sénégal, le Mali et la Mauritanie — avaient plus particulièrement besoin de coopérer, à la différence de l'Etat d'amont, la Guinée, où se trouve la source du fleuve. Dans l'impossibilité de contraindre la Guinée à coopérer, une organisation a été créée entre trois Etats, le quatrième ayant toute latitude d'y adhérer quand il le souhaiterait. M. Thiam est par conséquent favorable à une solution souple comme celle que de nombreux orateurs ont préconisée dès le début lorsqu'ils ont évoqué une convention-cadre, au sein de laquelle chaque Etat pourrait agir en fonction de ses besoins. Pour employer une expression gastronomique, il faudrait préférer un menu à la carte au menu à prix fixe.

43. Certains membres de la Commission ayant fait valoir que la forme intégrée de coopération ne relèverait pas du droit international, M. Thiam insiste sur le fait que non seulement les Etats, mais aussi les unions d'Etats relèvent de ce droit. La question est donc de savoir si la Commission devra prendre en considération les formes d'intégration ou si, constatant qu'elles vont à l'encontre de la souveraineté des Etats, elle envisagera des procédures bien plus souples, limitées à l'échange d'informations, etc. Il faut que le projet d'articles tienne compte de tous ces aspects et, à cet égard, il serait utile qu'un chapitre soit consacré aux différentes formes de la coopération et expose les différents choix possibles.

44. M. GRAEFRATH félicite le Rapporteur spécial pour son rapport solidement documenté (A/CN.4/406 et Add.1 et 2), qu'il a présenté avec grande clarté. Le sujet figure depuis plus de quinze ans au programme de travail de la Commission, qui est maintenant saisie d'une abondante documentation, et notamment des observations substantielles formulées à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Aussi M. Graefrath sait-il gré au Rapporteur spécial de s'être efforcé de prendre en considération l'ensemble de ces éléments dans son troisième rapport.

45. La codification des règles régissant les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation s'est révélée assez difficile, car il existe relati-

vement peu de règles qui soient généralement reconnues, dans la mesure où la pratique internationale des Etats s'exprime pour l'essentiel dans les accords bilatéraux s'appliquant surtout à des utilisations spécifiques. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que certaines des questions fondamentales soulevées dans le projet n'aient pas encore trouvé de réponse. On peut difficilement élaborer des règles sur les aspects plus détaillés dès lors que les concepts et les buts fondamentaux des travaux n'ont pas été formulés. Il importe, par conséquent, d'avoir présent à l'esprit que l'ensemble du projet vise à faciliter la coopération entre des Etats souverains dans un domaine d'intérêt commun où se pose, par ailleurs, la question délicate de la souveraineté territoriale.

46. Dans son deuxième rapport (A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 13), le Rapporteur spécial a indiqué que la formule de l'accord-cadre semblait avoir été largement acceptée par la Commission et que M. Evensen, à l'instar de M. Schwebel, était d'avis qu'en l'absence d'accord entre les Etats concernés la Commission devait avoir pour but d'élaborer les principes et règlements généraux de gestion des cours d'eau internationaux. Il ressort toutefois du débat qui s'est tenu à la Sixième Commission que la notion d'accord-cadre prête à des interprétations très différentes. On a dit, par exemple, que l'expression « accord-cadre » s'entend : d'un instrument qui énonce des principes généraux concernant les droits et obligations des Etats; d'un instrument sur la base duquel sont conclus des accords bilatéraux ou régionaux; d'un instrument qui expose des principes directeurs généraux destinés à faciliter la coopération et la négociation d'accords spécifiques; d'un instrument limité à des projets, des principes et des directives générales ou encore d'un instrument formulant des recommandations et des directives non pas en vue de la conclusion d'une convention mais d'accords entre les parties concernées. Seul un petit nombre de représentants à la Sixième Commission ont vu dans l'accord-cadre un moyen de définir des règles supplétives liant les Etats.

47. Le projet repose toutefois sur l'hypothèse qu'en l'absence d'accord spécifique les règles qu'il énonce constituent des dispositions juridiques obligatoires — ce qui ressort à l'évidence des articles 2, 4 et 8, ainsi que du deuxième rapport du Rapporteur spécial. Vu les avis exprimés à la Sixième Commission, l'idée qui sous-tend le projet semble quelque peu étroite et risque d'empêcher la Commission de s'intéresser davantage à la définition des principes de coopération entre les Etats concernés. M. Graefrath tient à signaler, à ce propos, que la CEE a adopté des principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières¹⁰ qui visent essentiellement à faciliter la conclusion d'accords de coopération entre les Etats riverains et tiennent compte de la situation géographique et des besoins particuliers des Etats concernés. De l'avis de M. Graefrath, on aurait tort de vouloir dégager des règles de certains accords de systèmes de cours d'eau, exceptionnels et exhaustifs, dans la conviction que d'autres Etats, se trouvant dans une situation très différente, accepteraient ou pourraient accepter ces règles.

¹⁰ Décision I (42) du 10 avril 1987 [Documents officiels du Conseil économique et social, 1987, Supplément n° 13 (E/1987/33-E/ECE/1148)], chap. IV.

48. D'ailleurs, M. Graefrath n'est pas convaincu que l'on puisse aboutir à des résultats valables en partant du principe que des règles uniformes générales peuvent ou doivent être dérivées du système hydrologique et géographique. Transformer un système naturel en un système de règles juridiques ne constitue aucunement un processus logique ou automatique. Cela dépend plutôt d'une décision politique de la part des Etats concernés, décision qui comporte nécessairement maints autres aspects importants et ne saurait donc être considérée comme acquise. En fait, il est bien plus facile aux Etats de consentir progressivement à des utilisations, procédures et règles spécifiques. Même le titre du sujet à l'examen le confirme, puisqu'il ne fait pas mention de l'une des utilisations principales des cours d'eau internationaux, à savoir les utilisations à des fins de navigation, déjà réglementées dans une certaine mesure. La plupart des accords sur d'autres utilisations, qui sont cités, concernent des utilisations spécifiques et des cours d'eau ou parties de cours d'eau en particulier. Tous les textes généraux élaborés par des institutions savantes sont des projets, et non des règles générales ou l'expression de la pratique des Etats — c'est là un aspect important qu'il ne faut pas négliger. En insistant sur un instrument exhaustif couvrant un système de cours d'eau tout entier on rendrait difficile la conclusion d'un accord-cadre valable.

49. L'interdépendance étroite de la forme, du champ d'application général et de l'objet du projet explique que des expressions comme cours d'eau, système de cours d'eau, utilisation équitable, part équitable et ressources partagées soient un sujet de préoccupation permanente. Toutefois, le problème ne tient pas tant à la terminologie qu'aux différentes approches et conceptions. Les hydrologistes sont tenus de considérer les cours d'eau comme un système de drainage alors que les Etats n'y sont pas obligés. Un cadre normatif destiné à être universellement appliqué doit être fondé sur des principes et des recommandations de caractère général qui faciliteront la conclusion d'accords spécifiques de cours d'eau, puisque telle est la méthode selon laquelle des Etats souverains coopèrent. Il faut laisser aux Etats concernés le soin de déterminer quelles eaux doivent être prises en considération dans l'instrument-cadre. Une telle approche évitera d'avoir à partir de l'hypothèse que les règles de l'accord-cadre s'appliqueront, à défaut de convention plus expresse.

50. On notera avec intérêt que les principes de la CEE, qui reposent sur l'hypothèse que les eaux transfrontières exigent une coopération entre les pays riverains, ne visent pas à imposer des règles aux Etats du système de cours d'eau, mais, en revanche, encouragent ces Etats à définir les eaux auxquelles leurs traités doivent s'appliquer. De cette manière, les règles régissant tel ou tel cours d'eau seront nécessairement le résultat d'un accord entre les Etats concernés. Il est vain de juxtaposer la souveraineté absolue, telle qu'elle s'exprime dans la doctrine Harmon, et le principe des ressources partagées, qui ne tient pas suffisamment compte des droits souverains des Etats. Seule est réaliste l'approche qui procède du fait que chaque Etat jouit d'un droit souverain d'utiliser ses propres ressources en eau conformément à sa politique nationale, et qu'il doit, dans un

esprit de coopération, prendre en considération les droits des autres Etats du cours d'eau.

51. La coopération internationale dans le droit international moderne et telle qu'elle est définie dans la Déclaration de 1970 sur les relations amicales et la coopération entre les Etats¹¹ n'est pas seulement un principe juridique en soi mais aussi un élément indispensable du principe de l'égalité souveraine des Etats. L'utilisation équitable des cours d'eau internationaux ainsi que la participation de plusieurs Etats à cette utilisation ne sont pas fondées sur un principe abstrait quelconque mais sur l'égalité souveraine des Etats et des politiques concertées qui permettent une utilisation optimale et une action commune destinée à améliorer la qualité de l'eau, à protéger et mettre en valeur les cours d'eau et à éviter les accidents. Le principe de l'égalité souveraine et de la coopération pacifique constitue le fondement même de la doctrine et de la pratique de l'utilisation équitable. A cet égard, M. Graefrath souscrit pour l'essentiel à l'opinion exprimée par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport (*ibid.*, par. 190), selon laquelle le meilleur moyen de répondre au besoin de conciliation qui résulte implicitement du principe de l'utilisation équitable est de prévoir ce besoin dans des accords expressément conçus pour tenir compte des particularités des divers Etats et cours d'eau concernés.

52. La coopération est au cœur même du sujet, aussi M. Graefrath se félicite-t-il de ce que le Rapporteur spécial ait proposé de consacrer un article distinct à l'obligation de coopérer. Il faut néanmoins approfondir encore la question, car le principe de la coopération n'est pas seulement un grand principe mais aussi une obligation juridique. Le fait que les Etats soient libres de déterminer les modalités de leur coopération ne prive pas ce principe de son contenu juridique. Pour M. Graefrath ce principe pourrait comporter des obligations de comportement et des obligations de résultat qui seraient entièrement fonction du contenu que l'Etat concerné donnerait audit principe. Dans son deuxième rapport (*ibid.*, par. 191), le Rapporteur spécial a, d'une certaine manière, érigé l'obligation de coopérer en règle destinée à donner effet au principe de l'utilisation équitable, dans la mesure où l'utilisation équitable d'un cours d'eau et la participation des Etats du cours d'eau aux utilisations et avantages de celui-ci résulteraient d'une coopération fructueuse entre les Etats du cours d'eau.

53. Cependant, dans son troisième rapport, (A/CN.4/406 et Add.1 et 2), le Rapporteur spécial fait plus ou moins de l'obligation de coopérer le fondement de règles procédurales et, ce faisant, restreint inutilement cette obligation. L'article 10 que M. Evensen avait proposé n'était pas limité à la modification et à la consultation concernant les utilisations nouvelles, mais mentionnait en outre les utilisations, projets, programmes, mise en valeur et planification. D'autre part, il ressort à l'évidence de plusieurs accords, notamment de l'Accord de coopération de 1983 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique (*ibid.*, par. 46), et de l'Accord de 1964 entre la Pologne et l'URSS, évoqué par M. Pawlak, que le domaine de la coopération est

¹¹ Voir 2003^e séance, note 5.

bien plus vaste que celui envisagé dans les projets d'articles 10 à 15. Il peut, par exemple, couvrir le secteur important de la recherche ainsi que l'échange de données, les plans et programmes de mise en valeur, la protection contre les accidents, les commissions mixtes et les systèmes d'alerte. Un accord-cadre pourrait, en particulier, servir de critère pour la coopération la plus vaste possible et ne devrait pas se limiter à des règles de procédure. Il faut, par conséquent, que le projet mette l'accent sur l'utilisation et la protection des cours d'eau internationaux et non sur l'établissement de procédures destinées à régir les utilisations nouvelles. Il convient donc d'attribuer à la disposition relative à la coopération une place centrale dans le projet.

54. Le projet d'article 10 doit assurément mentionner certains des principes juridiques qui sont essentiels à une coopération fructueuse. Plusieurs possibilités existent. Les principes de la CEE, par exemple, font référence à la coopération fondée sur la réciprocité, la bonne foi et le bon voisinage. L'article 10 proposé par M. Evensen fait appel aux principes d'égalité, de souveraineté et d'intégrité territoriale. L'Accord de 1983 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique mentionne les principes d'égalité, de réciprocité et d'avantage mutuel. Et la décision rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux* met fermement l'accent sur la souveraineté de l'Etat concerné. Tous ces principes ont été invoqués à l'appui de l'obligation de coopérer, obligation qu'il faut définir clairement dans le cadre des principes fondamentaux du droit international contemporain et de l'égalité souveraine des Etats.

55. M. McCaffrey (Rapporteur spécial) convient que, pour les raisons déjà indiquées par d'autres membres, le projet d'article 10 devrait normalement figurer dans le chapitre II, consacré aux principes généraux, plutôt que dans le chapitre III. M. Evensen ayant toutefois placé le projet d'article 10 dans le chapitre III, le Rapporteur spécial l'y a laissé.

56. Ce n'est pas parce que, dans le titre du chapitre III, le mot « principes » est au pluriel que le Rapporteur spécial entend proposer des principes supplémentaires. Le pluriel a été employé simplement pour couvrir la notification ainsi que la fourniture de données et d'informations, mais cela n'exclut pas la possibilité qu'un chapitre soit consacré aux modalités de la coopération. La question devra être examinée plus avant, et peut-être conviendrait-il d'avoir une idée plus nette de la tournure que prendra l'ensemble du projet avant de se prononcer sur ce point.

57. Plusieurs membres ont demandé s'il existait un devoir juridique de coopérer. De l'avis de M. McCaffrey, un tel devoir pourrait exister encore que l'expression « obligation de coopérer » soit en fait une expression générique qui recouvre un certain nombre d'autres obligations plus spécifiques. On a demandé aussi comment cette obligation juridique pouvait être violée, si tant est qu'une telle obligation existe. Il ressort d'une abondante jurisprudence en la matière que, si un Etat ne tient pas compte des représentations d'un autre Etat pendant le processus de négociations diplomatiques, il pourrait y avoir des répercussions de ce fait. M. McCaffrey songe en particulier à la décision rendue dans

l'affaire du *Lac Lanoux* ainsi qu'aux décisions de la CIJ sur les délimitations maritimes et l'accès aux pêcheries.

58. Concernant l'égalité souveraine et la souveraineté territoriale, M. McCaffrey n'a jamais cherché à mettre en doute ces principes qui sont à la base même des relations internationales. Il faut toutefois se rappeler que les cours d'eau internationaux mettent en jeu la souveraineté non pas d'un seul, mais de deux Etats au moins. Un Etat a tout autant qu'un autre le droit d'utiliser les eaux soumises à sa juridiction territoriale. L'un d'eux peut être affecté par l'utilisation qui en est faite par l'autre et a le droit de ne pas être lésé par celle-ci. La notion d'égalité souveraine exprime parfaitement cette idée.

59. La Commission a pour tâche principale le développement progressif et la codification des règles du droit international. Les prédécesseurs de M. McCaffrey ont laissé entendre qu'il pourrait être utile d'énoncer des principes directeurs et de définir des modèles dont les Etats pourraient s'inspirer dans l'élaboration d'accords spécifiques de cours d'eau. Il est toutefois souhaitable de maintenir distincts les deux propos. La Commission devrait d'abord chercher à s'entendre sur les règles qui ont été élaborées et reconnues par les Etats, puis énoncer dans des annexes ou dans une partie distincte du projet des modèles de réglementation et de gestion des cours d'eau internationaux. Elle pourrait tirer grand parti des travaux déjà effectués par la CEE par exemple, mais sans perdre de vue la pratique des Etats, telle qu'elle s'exprime non seulement dans les traités conclus mais aussi dans les décisions judiciaires, la doctrine des publicistes les plus qualifiés et les autres sources énumérés à l'Article 38 du Statut de la CIJ.

60. M. KOROMA est reconnaissant au Rapporteur spécial de se montrer disposé à transférer le projet d'article 10, relatif à l'obligation de coopérer, dans le chapitre II du projet consacré aux principes généraux. Cependant, le Rapporteur spécial avait sans doute de bonnes raisons de faire figurer cet article dans le chapitre III, et peut-être souhaitait-il, en particulier, donner force exécutoire à ladite obligation.

61. M. THIAM déclare qu'en affirmant que l'obligation de coopérer n'avait pas de fondement juridique il n'entendait pas dire qu'il ne fallait pas essayer d'asseoir cette obligation de *lege ferenda*. Favorable lui aussi au développement progressif du droit international, il conçoit que le Rapporteur spécial tente de proposer un texte permettant aux Etats de coopérer. La Commission doit toutefois faire preuve de prudence. Lorsqu'elle sera parvenue à un stade plus avancé de ses travaux, elle pourra voir comment il convient de formuler cette obligation.

La séance est levée à 13 heures.

2007^e SÉANCE

Mardi 2 juin 1987, à 10 heures

Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ