

Document:-  
**A/CN.4/SR.2065**

**Compte rendu analytique de la 2065e 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:-  
**1988, vol. I**

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

bilité internationale de l'Etat d'origine ne prend naissance que s'il n'a pas fait preuve de diligence due.

45. On a demandé si le sujet à l'examen soulevait des questions de responsabilité pour acte illicite ou de responsabilité pour acte licite. Il serait tentant de dire que le seul devoir de l'Etat d'origine est d'indemniser l'Etat victime, mais cette réponse soulèverait de sérieux problèmes. On peut ainsi imaginer qu'un Etat d'amont trouve commode, parce qu'il est riche, de polluer le cours d'eau moyennant indemnisation, et cause de la sorte un dommage à l'Etat d'aval indemnisé, ce qui aurait pour conséquence regrettable d'imposer une servitude de pollution à l'Etat d'aval.

*La séance est levée à 13 h 5.*

## 2065<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 21 juin 1988, à 10 heures*

*Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ  
puis : M. Bernhard GRAEF RATH*

*Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Eiriksson, M. Francis, M. Hayes, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Roucouнас, M. Shi, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.*

**Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)**  
[A/CN.4/406 et Add.1 et 2<sup>1</sup>, A/CN.4/412 et Add.1 et 2<sup>2</sup>, A/CN.4/L.420, sect. C, ILC(XL)/Conf.Room Doc.1 et Add.1]

[Point 6 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

CINQUIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :

ARTICLE 16 [17] (Pollution des [systèmes de] cours d'eau internationaux),

ARTICLE 17 [18] (Protection de l'environnement des [systèmes de] cours d'eau internationaux) et

ARTICLE 18 [19] (Situations d'urgence dues à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement)<sup>3</sup> [suite]

1. M. MAHIOU félicite le Rapporteur spécial d'avoir adopté au chapitre III de son quatrième rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2) une méthode — présentation du problème et des sources dans les sections A et B, et texte des projets d'articles dans la section C — qui permettra à la Commission de se prononcer en connaissance de cause sur les dispositions qui lui sont proposées.

2. M. Mahiou se propose de répondre à certaines questions soulevées par le Rapporteur spécial. La première, évoquée au paragraphe 12 des commentaires relatifs à l'article 16, est celle de la relation entre la règle de l'utilisation équitable (art. 6), l'interdiction de causer un dommage appréciable (art. 8 [9]) et l'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 16 à l'examen. Sur cette question, le Rapporteur spécial invite la Commission à adopter une solution qui consacre l'importance de la prévention de la pollution et de la protection de l'environnement, quelque décision qu'elle prenne quant au lien entre l'article 6 et l'article 8 [9]. Si la Commission n'admet pas qu'il puisse y avoir d'exception à l'article 8 [9] fondée sur l'article 6, le problème est résolu, puisque le paragraphe 2 de l'article 16 n'apparaît dans cette hypothèse que comme une application particulière de l'interdiction générale de causer un dommage appréciable. Même dans l'hypothèse inverse, le Rapporteur spécial estime que l'exception ne jouerait pas pour le paragraphe 2 de l'article 16. Autrement dit, l'utilisation équitable ne justifierait jamais un dommage appréciable. M. Mahiou partage sur ce point l'avis du Rapporteur spécial, car il pense que le jeu de l'exception dans l'article 16 interdirait toute politique satisfaisante de sauvegarde de l'environnement. C'est d'ailleurs aussi un problème de bon sens, puisque la pollution restreint considérablement les utilisations des cours d'eau et, en particulier, les rend trop onéreuses pour certains pays en développement, vu le coût de la dépollution.

3. Au paragraphe 20 des mêmes commentaires, le Rapporteur spécial sollicite aussi les vues de la Commission sur l'interdiction éventuelle de certaines substances au moyen de listes telles que celles visées au paragraphe 3 de l'article 16. M. Mahiou fait observer que ce paragraphe 3 contient en fait deux idées étroitement liées : d'une part, il prévoit l'interdiction de déverser des substances dangereuses, interdiction qui ne fait que concrétiser et préciser l'obligation générale énoncée au paragraphe précédent; d'autre part, il indique la procédure à suivre pour donner effet à cette interdiction, à savoir l'établissement de listes des substances dangereuses. Selon M. Mahiou, le mieux est de ne prévoir cette procédure qu'en termes généraux, les détails concernant le nombre et le type des listes à établir relevant plutôt des accords de cours d'eau.

4. A la question de savoir si les dispositions sur la pollution et la protection de l'environnement doivent constituer une partie distincte du projet, M. Mahiou répond par l'affirmative, pour trois raisons. Premièrement, les dangers de pollution sont extrêmement graves et menacent la plupart des cours d'eau dans le monde. Sans doute pourrait-on traiter de la question tout au long du projet, dans les articles consacrés aux différentes utilisations des cours d'eau, mais l'inconvénient de cette démarche serait de diluer le problème au lieu d'en faire ressortir l'acuité. Deuxièmement, les autres parties du projet visent uniquement les droits et obligations des Etats du cours d'eau ou du système du cours d'eau, alors que la pollution peut très bien s'étendre aux Etats tiers, ou même aux espaces internationaux, y compris le patrimoine commun de l'humanité; or, précisément, la cinquième partie concerne aussi d'autres Etats que ceux du cours d'eau. M. Ogiso (2064<sup>e</sup> séance) a posé à ce propos une question fort intéressante sur les relations entre

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1987*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1988*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Pour le texte, voir 2062<sup>e</sup> séance, par. 2.

les Etats du cours d'eau et les autres Etats, et M. Mahiou attend avec intérêt la réponse du Rapporteur spécial. Troisièmement, comme l'ont dit aussi M. Bennouna (*ibid.*) et M. Yankov (2063<sup>e</sup> séance), dès lors qu'on décide d'édicter des règles complètes et détaillées sur la protection de l'environnement, il convient d'y consacrer une partie spéciale du projet. M. Mahiou ajoute à ce propos qu'il a été particulièrement attentif aux observations faites sur l'article 16 par M. Yankov, qui est un spécialiste en la matière, puisque c'est lui qui, à la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, présidait la commission chargée de la rédaction des dispositions sur la pollution et la protection de l'environnement marin. Ces observations, ainsi que celles que M. Yankov fera sans doute sur les projets d'articles suivants, méritent certainement de retenir toute l'attention du Rapporteur spécial. M. Mahiou précise que, venant lui-même d'un pays riverain de la Méditerranée, mer semi-fermée dont l'état critique est presque entièrement imputable à la pollution tellurique, et surtout à celle provenant des fleuves, il est particulièrement conscient du fait que, si la pollution des cours d'eau est avant tout l'affaire des Etats riverains, elle peut aussi toucher une mer dans son ensemble — les mers semi-fermées ou fermées étant à cet égard particulièrement vulnérables — et donc avoir, comme il l'a déjà dit, des effets sur les Etats tiers.

5. Passant au régime de responsabilité prévu au paragraphe 2 de l'article 16, M. Mahiou dit que cette disposition énonçant une obligation de diligence, la responsabilité qui s'y attache est une responsabilité pour actes illicites. En effet, l'Etat pollueur est coupable de la violation d'une obligation de prévenir un événement donné, ce qui relève de l'article 23 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats<sup>4</sup>. M. Barboza (2064<sup>e</sup> séance) a d'ailleurs parlé dans le même sens. Pour ce qui est des ambiguïtés du libellé actuel qu'a signalées notamment M. Graefrath (2063<sup>e</sup> séance), le Comité de rédaction trouvera certainement le moyen de les dissiper.

6. Sans vouloir s'étendre sur les problèmes de délimitation entre les différents sujets dont s'occupe la Commission, M. Mahiou se propose de revenir sur une question qu'il a déjà évoquée (2048<sup>e</sup> séance) et qui concerne un point de contact évident entre la responsabilité prévue au paragraphe 2 de l'article 16 et la responsabilité pour les conséquences d'activités licites, sujet dont s'occupe M. Barboza. Il rappelle l'exemple qu'il a déjà donné à ce propos. A supposer qu'un Etat A pollue un affluent d'un cours d'eau international, sans toutefois causer de dommage appréciable — donc, sans tomber sous le coup de l'article 16 —, et qu'un Etat B pollue de même un autre affluent de ce cours d'eau : que se passera-t-il pour l'Etat C, riverain dudit cours d'eau, si l'addition des deux pollutions entraîne pour lui un dommage appréciable ? Il ne pourra invoquer les dispositions de l'article 16 ni contre l'Etat A, ni contre l'Etat B. Y aura-t-il dans ce cas responsabilité pour conséquences préjudiciables résultant d'activités licites ? Cela paraît raisonnable. Mais un problème d'interprétation se posera alors, car on peut soutenir qu'il y a dans ce cas dérogation d'une convention spéciale (celle sur les utili-

sations des cours d'eau) à une convention générale (celle sur la responsabilité pour les conséquences résultant d'activités licites). M. Mahiou aimerait recevoir une réponse sur ce point.

7. Au sujet de la distinction entre pollution préexistante et pollution nouvelle, M. Mahiou a des hésitations que la conclusion émise par M. Schwebel, dans son troisième rapport, et reprise par le Rapporteur spécial, au paragraphe 10 de ses commentaires, ne réussit pas à dissiper. En effet, M. Schwebel indiquait en quelques lignes que la distinction était sans objet, mais n'étayait pas sa conclusion d'arguments permettant de se faire une opinion. La question que la Commission doit se poser est plutôt celle du choix entre un régime complet de lutte contre la pollution, avec à la fois un aspect curatif et un aspect préventif, et un régime uniquement axé sur la prévention. Dans le premier cas, la distinction est en effet sans objet; mais elle prend toute sa valeur dans le second. M. Mahiou préférerait la première option, car pour lutter efficacement contre la pollution, il faut à la fois prévenir et guérir. Mais il n'ignore pas non plus que prévention et action curative entraînent la mise en place de mécanismes distincts, ni que le projet doit prévoir la collaboration des Etats riverains à la réduction et à l'élimination de la pollution préexistante dans des conditions équitables et raisonnables.

8. Dans son rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2, par. 91), le Rapporteur spécial se déclare prêt à étoffer le projet d'article sur la pollution et la protection de l'environnement. Les opinions exprimées jusqu'ici devraient l'encourager dans cette voie, pour le plus grand intérêt de tous les Etats.

9. Selon M. SHI, l'utilisation rationnelle et la conservation des ressources en eau sont des questions qui touchent à l'existence même de l'humanité. L'homme ne peut pas vivre sans eau : des mesures s'imposent donc pour améliorer une situation qui se dégrade d'année en année, à cause de certains phénomènes naturels, de l'accroissement démographique et des déprédations commises par l'homme. En ce qui concerne les cours d'eau internationaux, le principe 21 de la Déclaration de Stockholm, qui fait obligation aux Etats riverains, non seulement d'utiliser les cours d'eau de manière raisonnable et équitable, mais aussi de ne pas causer de dommages à l'environnement, est d'un intérêt capital, et c'est lui qui, associé à la notion de « développement durable », doit guider la réflexion sur ce sujet dans une perspective à long terme.

10. Il ne fait pas de doute que les dispositions sur la pollution et la protection de l'environnement ont leur place dans le projet d'articles. La Commission n'a pas à se demander s'il existe en droit international général une interdiction de polluer : l'urgence des besoins de la communauté internationale appelle un développement progressif du droit, et celui-ci relève du mandat de la Commission. A cet égard, M. Shi juge particulièrement pertinent le paragraphe du rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement, intitulé « Notre avenir à tous », que le Rapporteur spécial cite dans son rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2, note 249). Cependant, il faut tenir compte aussi des diverses raisons, notamment techniques et financières, qui font que prévenir, maîtriser, rédiger et éliminer la pollution, ainsi

<sup>4</sup> Voir 2062<sup>e</sup> séance, note 9.

que les atteintes à l'environnement des cours d'eau internationaux, constituent pour les Etats une tâche difficile et de longue haleine.

11. Passant à l'examen de l'article 16, M. Shi estime nécessaire d'inscrire dans le projet d'articles une définition précise de la pollution, mais il préférerait, comme d'autres membres de la Commission, que cette définition figure dans l'article 1<sup>er</sup> (Expressions employées), pour des raisons de cohérence et aussi parce que cela est conforme à la pratique normale de la Commission.

12. La définition proposée, contrairement à celles que l'on trouve dans plusieurs accords internationaux, ne dit pas par quels moyens la pollution se produit. Toutefois, M. Shi ne juge pas utile d'ajouter cette précision, d'abord parce que, comme le dit le Rapporteur spécial au paragraphe 2 de ses commentaires, l'indication des types de modifications envisagés couvre la manière dont est produite la pollution, ensuite et surtout parce qu'une définition aussi large a le mérite de combler à peu près toutes les lacunes.

13. En premier lieu, le paragraphe 2, disposition centrale de l'article 16, n'interdit pas la pollution en tant que telle, car, comme le note le Rapporteur spécial, le droit international contemporain ne le justifierait pas, mais uniquement dans la mesure où elle cause un dommage appréciable — le dommage appréciable étant, selon le Rapporteur spécial, le seuil de l'illicéité internationale. Cela semblerait signifier que toute violation de l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable par la pollution engage pour l'Etat une responsabilité fondée sur la faute. Or, si l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable ne semble pas contestable en tant que telle, la question se pose néanmoins de savoir comment concilier cette règle avec celles de la responsabilité sans faute dont s'occupe M. Barboza. En effet, les dommages causés aux autres Etats du cours d'eau par la pollution transfrontière découlent souvent d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Si un tel dommage pouvait engager la responsabilité de l'Etat, on serait alors en présence d'une exception aux règles posées dans le cadre de la responsabilité sans faute, et il est douteux qu'une telle exception soit justifiée, ou même possible.

14. En deuxième lieu, M. Shi comprend mal la relation entre la notion, au paragraphe 2, de « dommage appréciable » et celle, au paragraphe 1, de « conséquences préjudiciables à la santé ou à la sécurité de l'homme », en dépit de l'explication fournie par le Rapporteur spécial, pour qui il est théoriquement possible que de telles conséquences ne constituent pas un dommage appréciable. Une fois le dommage appréciable objectivement constaté, il se peut que la responsabilité joue un rôle important dans la réduction, le contrôle et l'élimination de la pollution, mais cela risque d'être trop tard si, entre-temps, la santé de la population a souffert de la pollution des eaux du cours d'eau. Du point de vue moral, ne faudrait-il pas interdire toute pollution produisant des conséquences préjudiciables à la santé ou à la sécurité de l'homme ? Du moins l'établissement de listes « noires » et « grises » s'impose-t-il; et, si l'on considère que ces listes n'ont pas leur place dans un instrument de nature générale, le paragraphe 3 doit faire obligation aux Etats du cours d'eau de négocier de telles

listes et d'interdire le rejet de toute substance figurant sur la liste « noire ».

15. En troisième lieu, il faut, pour des raisons pratiques, distinguer entre pollution nouvelle et pollution préexistante, même si la pratique conventionnelle moderne tend plutôt à distinguer entre les divers types de polluants. Peut-être les articles seraient-ils plus acceptables pour l'ensemble des Etats s'ils consacraient cette double distinction.

16. En quatrième lieu, quoique le Rapporteur spécial explique bien dans ses commentaires que l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable est une obligation de faire preuve de diligence due, M. Shi se demande s'il est opportun de lier cette notion de diligence due à une norme internationale minimale telle que l'on peut attendre d'un « bon gouvernement » ou d'un « Etat civilisé », selon la thèse que défend Pierre Dupuy, et qui n'est pas sans évoquer la doctrine controversée de la norme internationale minimale du droit international traditionnel. Cette obligation de faire preuve de diligence due paraîtrait plus acceptable à l'ensemble des Etats si on la ramenait à une vigilance compatible avec leur degré de développement respectif.

17. Enfin, c'est à juste titre que le Rapporteur spécial refuse de voir dans le principe de l'utilisation équitable et raisonnable une exception possible à l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable par la pollution. Le projet d'article 16 peut être renvoyé au Comité de rédaction pour y être examiné, à la lumière des observations des membres de la Commission.

18. M. ARANGIO-RUIZ, après avoir rendu hommage au Rapporteur spécial pour l'excellent travail accompli, dit qu'il hésite toujours à s'exprimer sur des sujets qui, comme celui du projet d'article 16, touchent à l'environnement, en raison de la difficulté évidente que cette matière présente sur le plan international. Déjà hautement problématique au niveau national, où la multiplicité des formes de pollution est heureusement compensée par l'existence d'autorités centrales et locales dotées de tous les pouvoirs normatifs, administratifs et judiciaires qui sont nécessaires pour protéger l'environnement, la lutte contre le fléau qu'est la pollution apparaît souvent comment une entreprise presque désespérée au niveau international. Plus que dans aucun autre domaine, la nécessité d'une réglementation universellement acceptée et imposée est sans commune mesure avec les moyens normatifs — et, plus encore, institutionnels — dont on dispose pour adopter et mettre en œuvre des règles adéquates.

19. Un exemple très récent en est donné par les 21 principes juridiques pour la protection de l'environnement et un développement durable proposés par le Groupe d'experts du droit de l'environnement de la Commission mondiale de l'environnement et du développement<sup>1</sup>. Si la déclaration universelle et la convention sur l'environnement et le développement envisagés par cette commission dans son rapport intitulé « Notre avenir à tous » doivent s'inspirer de notions aussi

<sup>1</sup> *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987; résumé dans le rapport de la Commission mondiale de l'environnement et du développement, « Notre avenir à tous » (A/42/427), annexe I.

vagues et générales que les 21 principes précités, il y a en effet tout lieu de craindre pour « notre avenir à tous », tout au moins dans le domaine de l'environnement. On se félicitera donc que le Rapporteur spécial ait songé à consacrer une partie distincte du projet d'articles à la pollution et présenté des projets d'articles sur ce sujet; il offre ainsi à la Commission l'occasion de donner l'exemple en élaborant des textes qui, au-delà des principes généraux, auront un caractère et une portée véritablement juridiques.

20. Quant au projet d'article 16 proprement dit, M. Arangio-Ruiz pense, comme M. Shi, qu'on pourrait l'améliorer en mettant davantage l'accent sur le développement progressif du droit.

21. Pour ce qui est de la nature de la responsabilité envisagée — dans le sens du mot anglais *liability* —, M. Arangio-Ruiz partage l'opinion de M. Barboza, que celui-ci avait déjà exprimée en 1980 et 1981, et qu'à l'époque M. Reuter et M. Ouchakov avaient approuvée, selon laquelle le paragraphe 2 de l'article 16 doit énoncer une obligation de résultat — en l'occurrence, l'obligation de chaque Etat du cours d'eau de faire preuve de diligence due pour ne pas causer de dommage appréciable aux autres Etats du cours d'eau, ni à l'écologie du cours d'eau, ni, indirectement, au milieu marin.

22. Néanmoins, cette obligation de diligence semble insuffisante, car comment l'Etat lésé pourra-t-il prouver que le comportement de l'Etat d'origine ne satisfait pas à un tel critère ? Déjà difficile dans le cadre national, la recherche des éléments de preuves risque de se heurter ici aux obstacles quasi insurmontables que sont la souveraineté-indépendance et la souveraineté territoriale de l'Etat. Verra-t-on l'Etat d'origine ouvrir ses frontières aux enquêtes *in loco* nécessaires pour déterminer le degré de diligence qu'il a, ou n'a pas, exercé ? La règle établissant la responsabilité risque donc de rester lettre morte. Il faudrait dans l'intérêt général, comme dans celui des Etats du cours d'eau, que l'on améliore la position de l'Etat lésé en s'inspirant peut-être de certaines règles de droit interne.

23. Dans le Code civil italien, par exemple, les aspects de la responsabilité que vise l'article 1384 du Code civil français — texte ancien et généralement jugé trop laconique — font l'objet de dispositions qui envisagent de façon beaucoup plus détaillée les hypothèses qui ont été précisées, en France, par la jurisprudence à partir dudit article 1384. Les articles 2048 et 2050, qui opèrent un renversement de la charge de la preuve (*onus probandi*), sont particulièrement intéressants à cet égard. L'article 2048, sur la responsabilité du fait des mineurs, dispose que les parents, tuteurs et autres gardiens ne peuvent dégager leur responsabilité du fait des mineurs dont ils ont la garde que s'ils prouvent qu'ils n'ont pu empêcher que le fait se produise. Quant à l'article 2050, relatif aux activités dangereuses, il dispose que toute personne qui cause un dommage à autrui dans l'exercice d'une activité dangereuse par sa nature ou par la nature des moyens mis en œuvre pour l'exercer est tenue à réparation, à moins qu'elle ne prouve avoir adopté toutes les mesures propres à éviter le dommage. Bien entendu, ces règles restent bien en deçà de la responsabilité absolue, puisqu'elles admettent expressément la preuve exonératoire de l'exercice de la diligence due, et bien en deçà

aussi des règles des Conventions de Paris de 1960 et de Vienne de 1963 sur la responsabilité des exploitants d'installations nucléaires terrestres, ou des règles analogues de la Convention de Bruxelles de 1962 relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires<sup>6</sup>. Elles ont néanmoins le mérite, du point de vue de la justice et de l'intérêt général, de libérer les personnes lésées de l'*onus probandi* et de faire supporter cette charge aux personnes qui sont en mesure d'apprécier les risques de dommage et de prendre les mesures voulues pour les éliminer ou les réduire.

24. Un renversement analogue de la charge de la preuve serait à envisager au paragraphe 2 de l'article 16. Par ce moyen, la Commission, outre qu'elle améliorerait ce projet d'article, fournirait une indication utile à ceux qui auront pour tâche d'élaborer la déclaration universelle et la convention sur l'environnement préconisées par la Commission mondiale pour l'environnement et le développement.

25. En ce qui concerne le critère du « dommage appréciable », retenu au paragraphe 2 de l'article 16, si pour M. Arangio-Ruiz le qualificatif « appréciable » est le moins contestable, il est néanmoins superflu. La vraie question est de savoir si un dommage existe, et la constatation de cette existence relève des sciences naturelles et de la technologie. Or, si un dommage existe, il est nécessairement appréciable. L'emploi de l'adjectif « appréciable » risque de favoriser les interprétations restrictives de l'obligation de résultat, interprétations qui, à leur tour, amèneraient inéluctablement à négliger le phénomène de la pollution cumulative, dont M. Mahiou a donné un exemple au début de la séance. La suppression du qualificatif « appréciable », lequel pose aussi certains problèmes à propos de la distinction entre pollution préexistante et pollution nouvelle, serait donc utile, et M. Arangio-Ruiz demande au Comité de rédaction de l'envisager au paragraphe 2 de l'article 16 et dans les autres dispositions où l'on trouve ce mot, par exemple à l'article 8 [9].

26. M. REUTER, tout en se félicitant de la qualité des textes présentés par le Rapporteur spécial, avoue éprouver une certaine inquiétude à la lecture du projet d'article 16 et en écoutant les interventions de ses collègues. Il ne veut en rien nier toute l'importance du problème de la pollution; mais force est de constater que la Commission se trouve devant une tâche écrasante et redoutable. On peut donc se demander si elle doit consacrer à la cinquième partie du projet d'articles toute la sollicitude qu'elle mérite, ou en rester au texte déjà élaboré, en reconnaissant son caractère incomplet et en poursuivant par ailleurs son travail sur la pollution, mais en le dissociant matériellement du reste du projet. Si la Commission veut accorder à cette cinquième partie toute l'attention voulue — et le Rapporteur spécial l'a bien senti, puisqu'il se déclare prêt à la développer —, elle se trouvera devant une tâche extrêmement lourde, et qui va retarder l'issue de ses travaux sur le sujet à l'examen. Comme l'a dit M. Bennouna (2064<sup>e</sup> séance) au sujet des projets d'articles présentés, c'est trop ou trop peu. S'il

<sup>6</sup> Le texte des conventions citées dans ce paragraphe figure dans AIEA, *Conventions internationales relatives à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires*, Collection juridique n° 4, éd. rev., Vienne, 1976.

n'est pas question de renoncer à traiter du problème de la pollution, on peut, par contre, douter qu'il soit sage de lier le sort immédiat des quinze premiers articles à l'élaboration des articles suivants.

27. La notion même de pollution n'est ni simple ni évidente, et si les traités conclus en la matière sont très nombreux — ce dont il faut se féliciter —, ils sont aussi, en général, extrêmement précis et limités dans leur portée, soit géographiquement, soit par la matière qu'ils régissent. On peut également se demander si les problèmes que pose la pollution peuvent être réglés de la même manière dans tous les cas prévisibles. Par exemple, dans son quatrième rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2, note 207) le Rapporteur spécial définit la pollution comme étant toute modification de la composition ou de la qualité des eaux résultant de l'introduction de substances, d'espèces ou d'énergie. La présence dans ce texte du mot « espèces » donne donc à penser que la qualité de l'eau se définit également par les poissons qu'elle contient. Or, si un Etat du cours d'eau introduit dans celui-ci des brochets qui vont ensuite se nourrir des poissons dont un autre Etat du cours d'eau fait l'élevage, sera-ce un cas de pollution ? M. Reuter en doute et note d'ailleurs que les rédacteurs de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer se sont gardés de juxtaposer pêche et pollution. Il est à craindre que les autres hypothèses envisagées dans la définition proposée, si on les examine soigneusement, ne soulèvent le même genre de difficultés.

28. La question de la responsabilité soulève elle aussi un problème majeur, comme le montre bien le fait que la Commission n'ait pas encore arrêté de terminologie précise à ce sujet, ainsi que l'ont signalé M. Arangio-Ruiz et M. Mahiou. Lorsque la Commission se reporte aux définitions de l'obligation de comportement et de l'obligation de résultat que M. Ago a données au sujet de la responsabilité des Etats, il ne faut pas oublier que, selon M. Ago, l'obligation de comportement lie davantage l'Etat que l'obligation de résultat, dans la mesure où elle le prive, pour ainsi dire, du choix de ses moyens. Or, certains membres de la Commission semblent interpréter les choses différemment, le résultat étant que l'obligation de comportement se transforme en « devoir de diligence ». Malheureusement, cette dernière notion manque de précision, car, si l'on peut en général parler de « diligence normale » ou « raisonnable eu égard aux circonstances », les choses se présentent autrement en matière de pollution et d'environnement. On dit par exemple que la pollution devient illicite quand elle dépasse un certain seuil. C'est donc que l'on suppose l'existence d'une quantité chiffrée — que ce soit de produits, de substances, ou même de thermies. Mais alors, en quoi l'obligation de comportement se distingue-t-elle de l'obligation de résultat ?

29. A ce point de vue, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 16 ne manquent pas d'ambiguïté. Prises à la lettre, elles posent une obligation de résultat absolue, fondée sur l'idée que l'illicite en matière d'environnement est la violation de la souveraineté territoriale d'un autre Etat. C'était la thèse de feu Robert Q. Quentin-Baxter, qu'il est impossible de rejeter totalement, car il est des cas qui imposent de prévoir une obligation très stricte, celui par exemple des « immissions », selon le terme employé par le publiciste Hans Thalmann dans sa

thèse novatrice de 1951<sup>7</sup>. Rappelant à ce propos que, dans l'affaire du *Lac Lanoux*, le tribunal arbitral avait considéré que l'érection d'un barrage ne présentait pas de risque particulier, M. Reuter se demande si ce tribunal aurait abordé le problème de la même manière s'il avait statué immédiatement après la rupture catastrophique d'un de ces ouvrages d'art. Rien n'empêche de penser qu'une norme spécifique très stricte fasse d'un barrage un risque « anormal », comme dans le cas des centrales nucléaires. De façon plus générale, dans un espace juridique qui reste à délimiter, on pourrait poser une règle inconditionnelle : il y a responsabilité absolue de l'Etat du simple fait qu'un phénomène franchit ses frontières.

30. La notion d'obligation est tout aussi ambiguë partout où elle apparaît dans le reste du texte à l'examen. Concernant l'obligation de négocier, par exemple, comment prendre un Etat en défaut sur ce plan ? Il s'agirait donc d'une obligation « légère », autre nuance qui vient tempérer le principe même qui est à la base de l'obligation.

31. M. Reuter s'étonne aussi que, depuis 1963, aucun rapporteur spécial n'ait abordé le problème de la causalité à propos de la responsabilité des Etats, telle qu'elle se pose dans le sujet à l'examen. Il est vrai que le problème est difficile, et d'autant plus compliqué que les droits nationaux ne le considèrent pas tous sous le même angle. C'est ainsi que le paragraphe 1 de l'article 16 parle de « modification [...] résultant directement ou indirectement d'un comportement », et que M. Ogiso (2064<sup>e</sup> séance) s'est félicité de la présence dans ce texte du mot « indirectement », qui permet à son avis de viser des situations comme la pollution par les coquillages, dont il a donné un exemple. Or, le rejet dans un fleuve d'un produit toxique dont les poissons ne mourraient pas, mais qui, concentré dans leur organisme, finirait par empoisonner les êtres humains, serait considéré en droit français comme relevant d'une causalité directe, parce qu'exclusive; la disposition du paragraphe 1 serait alors applicable même en l'absence du mot « indirectement ». Si l'on tient à développer la notion de responsabilité indirecte, il faut donc aller beaucoup plus loin et franchir un pas devant lequel il est permis d'hésiter. Que l'on songe, par exemple, au cas des pluies diluviennes entraînant la pollution d'un cours d'eau : y a-t-il ou non responsabilité ? La réponse semble évidente; cependant, si un Etat a entreposé près du cours d'eau considéré, et dans des conditions loin d'être parfaites, un produit toxique qui se trouve lessivé par la pluie et mêlé aux eaux de la rivière, la pollution aura bel et bien deux causes. Il est surprenant que, jusqu'à présent, aucun membre de la Commission n'ait soulevé cette question des causes multiples.

32. Le Rapporteur spécial sera bien obligé d'aborder plus tard, au moment de la rédaction des articles sur la réparation, cet aspect de la responsabilité. En tout état de cause, pour que le texte élaboré soit cohérent, il faut que la Commission s'entende sur un certain vocabulaire, et s'y tienne. Et, pour cela, il faut qu'elle décide du degré d'efficacité qu'elle entend donner aux dispositions concernant la pollution. Comme on attend depuis

<sup>7</sup> H. Thalmann, *Grundprinzipien des modernen zwischenstaatlichen Nachbarrechts*, Zurich, Polygraphischer Verlag, 1951.

longtemps le résultat de ses travaux sur la question des fleuves internationaux, elle se trouve au pied du mur, contrainte à faire un choix.

*M. Graefrath, premier vice-président, prend la présidence.*

33. M. BARSEGOV juge parfaitement légitime que la Commission envisage des dispositions sur la pollution dans ses travaux sur le sujet à l'examen. Mais la véritable question est celle des moyens de prévenir la pollution, car ces moyens devront être acceptables pour les Etats. De son côté, M. Barsegov fonde toute son analyse du sujet sur la prémisse que le projet en cours d'élaboration constitue un ensemble de recommandations, c'est-à-dire un accord-cadre définissant des principes généraux fondés sur la pratique internationale en la matière.

34. Il faut donc s'interroger à nouveau sur les sources du droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation que la Commission cherche à définir. Si M. Barsegov s'arrête à nouveau sur cette question, c'est parce que seule une évaluation réaliste et objective du matériel normatif disponible peut garantir le succès des travaux de la Commission. On a dit que 159 Etats avaient signé la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, mais combien sont-ils à l'avoir ratifiée six ans après ? Moins d'une quarantaine — et certains grands pays, dont le comportement est décisif pour la protection de l'environnement, n'y sont pas encore parties. Il faut donc tenir compte des différences fondamentales qui existent dans les situations juridiques : le problème de l'utilisation des cours d'eau internationaux se pose en termes de juridictions territoriales, alors que pour le droit de la mer il en va autrement. Le réalisme oblige à analyser les dispositions envisagées en fonction du statut juridique des espaces visés.

35. La protection du milieu marin est chose acquise, qui a pris valeur de principe de droit international. Malheureusement, la volonté de disposer d'une réglementation internationale est inversement proportionnelle à l'affirmation de la souveraineté nationale dans les divers espaces en cause : on adoptera telle attitude à propos de la haute mer, mais telle autre à propos de la zone économique exclusive, et une troisième encore pour ce qui est des eaux territoriales ou intérieures. Dans la zone économique exclusive, par exemple, le droit souverain qu'a l'Etat côtier d'exploiter à son gré les ressources naturelles est conditionné par le devoir qu'a cet Etat de préserver le milieu marin, mais cela conformément à sa propre politique en matière d'environnement. Ainsi, les lois et les règlements de l'Etat côtier deviennent contraignants pour les autres Etats dans la zone considérée, alors que l'Etat côtier n'est lui-même soumis à aucun contrôle. La situation est pire encore dans le cas des eaux territoriales ou intérieures : l'Etat peut y appliquer une réglementation visant à éloigner de ses ports la concurrence étrangère. La question se pose alors du respect, par les Etats côtiers, de l'obligation qui leur incombe de protéger la qualité des eaux territoriales et intérieures — qui font partie de l'océan mondial — alors que la pollution tellurique est exempte de la réglementation internationale, et bien que cette forme de pollution représente, comme on l'a dit, 80 à 90 % de la pollution des mers. C'est dans ce domaine que les Etats semblent manquer le plus de

volonté d'autodiscipline. Telle est la dure réalité des faits.

36. Il est difficile également de souscrire à cette idée, de plus en plus répandue, que le contenu tout entier des conventions non encore entrées en vigueur constitue automatiquement une « coutume ». Sans doute la formation des normes coutumières s'accélère-t-elle grâce à l'interdépendance du monde contemporain, à l'action des moyens de communication de masse et au fait que les accords signés mais non ratifiés peuvent être considérés comme *opinio juris*. Mais on ne peut dire pour autant qu'une convention non ratifiée, considérée dans sa totalité, fonde le droit coutumier.

37. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a des liens directs avec le sujet à l'examen dans sa partie qui traite de la pollution d'origine tellurique. La Commission doit-elle prendre la liberté de traiter d'un problème que la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer n'a pas su résoudre après dix ans d'efforts ? Pour M. Barsegov, une telle initiative aurait peu de chances de succès.

38. Etant donné la superficie de l'Union soviétique et la multiplicité de ses cours d'eau, et vu l'importance de la pratique des Etats dans le domaine dont s'occupe actuellement la Commission, M. Barsegov a étudié les accords bilatéraux ou multilatéraux passés par l'Union soviétique avec les pays limitrophes. Selon l'accord multilatéral sur la protection contre la pollution des eaux de la Tisza et de ses affluents, « on entend par pollution des eaux le processus provoquant, directement ou indirectement, une dégradation de la composition ou des propriétés de l'eau. Les eaux sont réputées polluées si la composition ou les propriétés en ont été modifiées par suite de l'activité humaine et si, en partie ou en totalité, elles ne se prêtent plus à une forme quelconque d'utilisation. » Ainsi rédigée, la définition de la pollution suppose aussi bien l'introduction que le retrait de tel ou tel élément. Quant à la constatation de la pollution, elle repose sur le résultat, c'est-à-dire sur une modification de la composition ou des propriétés de l'eau, suite à des activités humaines qui rendent l'eau en partie ou en totalité impropre à telle ou telle utilisation. Dans ce cas, l'autre critère d'évaluation est la diminution ou la disparition complète des possibilités d'utiliser l'eau. Dans un autre accord, on trouve la définition, non de la pollution, mais de la sauvegarde contre la pollution, c'est-à-dire de la protection de l'eau contre l'introduction directe ou indirecte de substances solides, liquides ou gazeuses ou de chaleur, en quantités telles qu'elles peuvent en altérer la composition ou les propriétés par rapport aux paramètres établis par les parties.

39. Une autre particularité de la pratique qu'on ne saurait ignorer est que les accords de cours d'eau ne parlent pas de la pollution en termes généraux et n'interdisent pas totalement la pollution, mais fixent des paramètres concrets, propres à chaque cours d'eau, et qui, de ce fait, ne sont pas universellement applicables. On a dit que, en l'absence de normes et de critères, la lutte contre la pollution serait impossible; et, d'après M. Beesley, ces critères doivent être souples et adaptables, et pouvoir différer selon le lieu et le temps, tout en ayant une signification objective. Or, dans la pratique, on part de l'idée que les conditions applicables à chaque cours d'eau correspondent à certains paramètres, les-



quels sont fixés par les Etats du cours d'eau eux-mêmes, par voie de concertation et qui servent à déterminer aussi bien la qualité de l'eau au moment de référence que la marge de modification tolérable.

40. Il faut procéder de la même façon pour ce qui est de la liste des polluants. M. Barsegov ne saurait admettre qu'elle puisse être dressée par la Commission et qu'elle soit d'application universelle : d'abord, parce que cette opération est du ressort de spécialistes; ensuite, parce qu'il serait pratiquement impossible d'établir une liste complète correspondant à la situation concrète de chaque cours d'eau. Quant aux listes sélectives, elles ne répondraient pas à la situation spécifique des différents cours d'eau. En fait, les listes de polluants peuvent être dressées par les Etats du cours d'eau eux-mêmes, par voie de concertation et d'accord. C'est ainsi que M. Barsegov conçoit le texte du paragraphe 3 du projet d'article 16.

41. En ce qui concerne la signification juridique de ces critères et de ces listes, elle ne peut être comprise que dans le cadre d'une certaine conception de la responsabilité. Or, la responsabilité peut se présenter sous des formes diverses, qui sont elles-mêmes fondées sur des concepts différents — d'où l'impression que la Commission tâtonne sans succès, bien qu'elle ait tout de même progressé, du moins en ce qui concerne le concept de la responsabilité au sens anglais de *liability*.

42. Comment le Rapporteur spécial pose-t-il la question de la responsabilité en cas de pollution transfrontière ? Il reconnaît au paragraphe 4 des commentaires relatifs à l'article 16 que l'« on peut difficilement dire que le droit international contemporain proscribit la pollution d'un cours d'eau international en tant que telle », et affirme ensuite que « c'est plutôt lorsque la pollution cause un dommage appréciable à un autre Etat du cours d'eau qu'elle devient illicite sur le plan international ». Autrement dit, l'Etat du cours d'eau n'est pas censé causer de dommages appréciables par pollution à un autre Etat du cours d'eau ou à l'écologie du cours d'eau, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 2 de l'article 16.

43. D'après le Rapporteur spécial, la notion de dommage appréciable, en tant que critère d'évaluation, constitue une norme concrète, dont le respect est susceptible de définition. M. Barsegov doute du bien-fondé de cette affirmation, car il lui semble que la frontière qui sépare l'appréciable de l'inappréciable en matière de dommage est quelque chose de très subjectif. Vouloir préciser cette notion ne peut que la rendre plus confuse. Le Rapporteur spécial explique au paragraphe 4 des commentaires que « Le dommage « appréciable » [...] est [...] un dommage qui présente une certaine importance, c'est-à-dire qu'il n'est ni minime ni insignifiant, mais qui n'est pas « substantiel ». » M. Barsegov voit mal comment cerner cette notion, même si le véritable problème est ailleurs.

44. Le Rapporteur spécial estime que, selon le paragraphe 2 de l'article 16, un Etat où la pollution prend sa source pourrait être obligatoirement tenu pour responsable de tout dommage appréciable causé par cette pollution. Le paragraphe 2 traite de l'« une des » obligations de faire preuve de diligence due pour ne pas causer de dommage appréciable. Mais qu'en est-il des autres ? Il n'y a à cela aucune réponse. Comme M. Bar-

boza, le Rapporteur spécial fait la distinction entre *responsibility for wrongfulness* et *causal responsibility*, et il introduit la notion de diligence due en tant que fondement de la responsabilité. Si un Etat ne fait manifestement pas preuve de diligence due, il viole, semble-t-il, une obligation. Mais s'il agit avec toute la diligence due, il ne viole pas d'obligation, et le dommage causé est alors lié à des événements ou à des facteurs indépendants de sa volonté. En d'autres termes, on a affaire à un dommage sans faute (accidentel). Le Rapporteur spécial fonde son raisonnement sur l'idée que le degré de diligence dépend des circonstances, et que l'activité qui se trouve à l'origine du dommage, ainsi que le dommage lui-même, doivent être prévisibles : l'Etat sait ou doit savoir qu'une activité donnée risque d'avoir un effet polluant. C'est là une des distinctions entre cette forme de responsabilité et ce que l'on appelle en anglais *liability*.

45. Pour déterminer la responsabilité, le Rapporteur spécial estime nécessaire d'examiner les moyens que les Etats utilisent pour prévenir la pollution; et il propose, entre autres critères à appliquer pour décider si un Etat s'est acquitté ou non de ses obligations, d'évaluer la diligence que l'on est en droit d'attendre d'un « Etat de bonne foi ». D'après le Rapporteur spécial, le degré de diligence est aussi fonction des circonstances dans lesquelles il y a ou il peut y avoir préjudice, ainsi que des modalités d'un contrôle efficace. Qui plus est, le degré de diligence peut dépendre du niveau de développement de l'Etat considéré. Ce genre de différenciation allège le sort des pays en développement qui pourraient être sources de pollution, mais apporte une maigre consolation à leurs voisins, eux aussi pays en développement, qui peuvent se trouver victimes d'une activité polluante. Malgré cela, ce pragmatisme est louable, d'autant plus que, dans la pratique des Etats, on tient compte effectivement des différences de possibilités techniques et économiques entre les pays. En établissant la catégorie de la diligence due, le Rapporteur spécial veut atténuer la responsabilité prévue pour une activité illicite; il veut lui ôter son caractère automatique et la limiter à un certain nombre de circonstances.

46. Or, si on établit des normes internationalement reconnues, leur violation, indépendamment des conséquences, devra être automatiquement considérée comme une violation du droit. M. Barboza (2064<sup>e</sup> séance) a émis des doutes sur la possibilité pratique d'introduire une formule de ce genre dans une convention de caractère général, malgré tout l'intérêt qu'il y a à établir des normes internationales claires et précises. M. Barsegov s'associe aux membres de la Commission pour qui une interdiction telle qu'elle est actuellement formulée dans l'article 16 est trop péremptoire. Une telle disposition ne répond sans doute pas à la réalité des relations internationales, et risque de provoquer des réactions néfastes pour l'activité économique.

47. M. Barboza a suggéré une solution plus réaliste et, par conséquent, plus fructueuse consistant en une réglementation transitoire fondée sur l'idée que les Etats conviennent des moyens de ramener la pollution à un niveau acceptable, dans des délais déterminés, grâce à la coopération. Il semble difficile de rejeter une telle solution, qui correspond d'ailleurs à la pratique dans un monde contemporain interdépendant où tous les Etats



s'efforcent, au mieux de leurs intérêts mutuels, de trouver un équilibre entre les exigences du développement économique et la nécessité de protéger la nature et de maintenir la pollution à un niveau tolérable. M. Barsegov illustre son propos en se référant à certaines clauses des accords qu'il a déjà évoqués. En matière de lutte contre la pollution, ces accords énoncent les mesures à prendre en cas de pollution imprévisible et imprévue — information obligatoire et immédiate des Etats du cours d'eau intéressés, élimination des causes et des conséquences de la pollution, prévention et réduction des dommages causés par la pollution des eaux —, et ils précisent, si possible et en fonction des besoins, les moyens de lutter de concert contre la pollution, sans négliger les possibilités d'assistance mutuelle sur la base d'accords mutuels. Le fait qu'aucun des accords que M. Barsegov a étudiés ne contienne de dispositions spéciales sur la responsabilité ne signifie pas que la question de l'indemnisation soit négligée. Simplement, de toute évidence, les auteurs de ces textes estiment que le problème peut être réglé sur la base d'accords entre les parties directement intéressées et selon les procédures prévues dans ces accords.

48. Il serait préférable de ne décider du renvoi des projets d'articles 17 et 18 au Comité de rédaction que lorsque la Commission disposera de l'ensemble des projets d'articles sur la question à l'examen. Vouloir dire d'ores et déjà dans quelle mesure ces projets d'articles répondent à leur objectif est quasiment impossible, si on les considère isolément. En l'état actuel des choses, la Commission ne peut ni se prononcer sur le bien-fondé de la fusion des projets d'articles sur la pollution avec les autres projets d'articles, ni dire quelle forme ils doivent prendre pour être incorporés dans le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. M. Barsegov n'entend pas par là contester la qualité des travaux du Rapporteur spécial, mais il pense que la Commission doit disposer du texte dans son ensemble pour se faire une idée valable de la question.

49. M. BENNOUNA dit que le débat sur les trois projets d'articles à l'examen a fait apparaître un problème de méthode, qui tient à ce que la Commission ignore ce que le Rapporteur spécial entend faire de la cinquième partie. Il aimerait, avant que le débat ne se poursuive, connaître les intentions du Rapporteur spécial quant à l'ampleur et à l'objet même qu'il entend assigner à cette partie du projet d'articles.

*La séance est levée à 13 h 5.*

## 2066<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 22 juin 1988, à 10 heures*

*Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ*

*Présents : M. Al-Khasawneh, M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso,*

*M. Pawlak, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Roucouas, M. Shi, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.*

**Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)**  
[A/CN.4/406 et Add.1 et 2<sup>1</sup>, A/CN.4/412 et Add.1 et 2<sup>2</sup>, A/CN.4/L.420, sect. C, ILC(XL)/Conf.Room Doc.1 et Add.1]

[Point 6 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

CINQUIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :

ARTICLE 16 [17] (Pollution des [systèmes de] cours d'eau internationaux),

ARTICLE 17 [18] (Protection de l'environnement des [systèmes de] cours d'eau internationaux) *et*

ARTICLE 18 [19] (Situations d'urgence dues à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement)<sup>3</sup> [suite]

1. M. TOMUSCHAT dit que, en rédigeant le projet d'article 16, le Rapporteur spécial s'est appuyé sur une abondante documentation, de sorte que la Commission, si elle adopte ce texte, ne fera en somme que consacrer la doctrine actuelle en matière de pollution de l'environnement.

2. On a dit que l'article 16 en disait soit trop long, soit pas assez, et qu'il faudrait soit le développer, soit le supprimer. De l'avis de M. Tomuschat, ce texte est trop succinct et devrait être développé. Si la Commission le supprimait, elle manquerait à son obligation de traiter le problème capital qui se pose aux cours d'eau des pays industrialisés. La pollution est imputable, non pas tant à l'utilisation de l'eau pour l'irrigation, ou à la construction de barrages ou d'autres ouvrages, qu'à l'écoulement des eaux usées dans les fleuves et les lacs. L'article 16 répond donc à une cruelle nécessité, et le faire disparaître du projet serait pratiquer la politique de l'autruche.

3. M. Tomuschat approuve l'idée de scinder l'article 16 en deux dispositions distinctes. Il faudrait placer ailleurs la définition de la pollution, peut-être dans un article liminaire consacré aux expressions employées, et attribuer à la disposition capitale du paragraphe 2 la place qui revient à un élément essentiel du projet tout entier.

4. Cependant, il n'est guère indiqué que l'article commence par une disposition enjoignant aux Etats de coopérer pour prévenir ou réduire la pollution. Chaque Etat est maître sur son propre territoire et dispose des moyens nécessaires pour prévenir la pollution. Comme nul gouvernement ne peut agir sur le territoire d'un autre Etat, c'est à chacun des Etats intéressés qu'il incombe de lutter contre la pollution. La coopération internationale est nécessaire, mais elle ne vient qu'ensuite. On aurait intérêt sur ce point à réfléchir au système instauré par la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, qui est axé sur la coopéra-

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1987*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1988*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Pour le texte, voir 2062<sup>e</sup> séance, par. 2.