

Document:-
A/CN.4/SR.2066

Compte rendu analytique de la 2066e 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>)*

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^e 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 2¹, A/CN.4/412 et Add.1 et 2², 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)³ [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-

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1988*, vol. II (1^{re} partie).

³ Pour le texte, voir 2062^e séance, par. 2.

tion. Au-delà des limites de la juridiction nationale, la mer est *res communis omnium*, et aucun Etat n'y jouit de droits préférentiels; aussi, tous les efforts concrets pour prévenir la pollution doivent-ils procéder de la coopération. Les fleuves et les lacs sont différents, car ils relèvent de la souveraineté nationale, bien qu'en définitive tous les fleuves, avec la pollution qu'ils charrient, se déversent dans la mer.

5. M. Tomuschat peut souscrire dans l'ensemble à la définition donnée au paragraphe 1 de l'article 16. Elle est suffisamment large pour s'appliquer à tous les phénomènes importants en cause. Elle correspond même à ce qui s'est produit dans la baie de Minamata, puisque le déversement de mercure ou de cuivre dans un cours d'eau modifie sensiblement les qualités physiques ou la composition chimique de l'eau, ce qui réduit la possibilité d'utiliser cette eau à des fins bénéfiques. Le débat n'a pas fait apparaître dans la définition de lacunes qu'il faudrait combler. Comme le Rapporteur spécial le signale au paragraphe 2 de ses commentaires, cette définition englobe la pollution thermique, puisque le réchauffement de l'eau constitue une modification physique.

6. La distinction établie entre la pollution simple et la pollution interdite paraît convaincante et justifiée. Aussi longtemps que des activités humaines se dérouleront sur les rives des cours d'eau, on ne pourra exclure totalement la pollution, car les eaux usées ne peuvent être déversées que dans les cours d'eau. La solution idéale serait de purifier et de réutiliser toutes les eaux usées, mais ce qui se fait dans certaines branches avancées de l'industrie ne saurait être généralisé. La pollution est donc inéluctable, mais il faut lui fixer une certaine limite.

7. Cette limite, le Rapporteur spécial la fixe en énonçant une obligation de ne pas causer de dommage appréciable. Mais en employant l'adjectif « appréciable », de préférence à « substantiel », sa formule devient trop rigide. En effet, la pollution est inévitable. Les fleuves d'Europe centrale, par exemple, charrient tous des polluants qui rendent leur eau non potable, et il faut des opérations compliquées et coûteuses pour la rendre propre à la consommation. C'est là un inconvénient qui est loin d'être mineur. Le critère de l'inconvénient majeur est donc de peu d'utilité pour faire la distinction entre comportement licite et comportement illicite. Le mot « appréciable » n'exprime pas ce qui est nécessaire pour lutter efficacement contre la pollution. Il s'agit d'éviter un dommage grave, ou substantiel, et le critère de la prévention du dommage appréciable établit une norme trop idéale. Le Rapporteur spécial le définit par le devoir de diligence. L'obligation de ne pas causer de dommage appréciable devient ainsi un objectif lointain, qu'il faut atteindre par tous les moyens raisonnables. On pourrait le comparer au droit au travail, tel que prévu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁴. Les Etats parties au Pacte reconnaissent le droit au travail, mais ils n'ont pas l'obligation de le garantir directement; ils sont seulement tenus de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour en assurer le plein exercice. Ce genre de souplesse constitue une norme insuffisante. Elle peut néanmoins conduire à

affirmer que les Etats très peuplés doivent avoir plus de droits à polluer que d'autres. Des problèmes analogues se posent à propos des pays économiquement ou géographiquement défavorisés.

8. De l'avis de M. Tomuschat, un effort supplémentaire vers le concret et la précision s'impose. La notion de « diligence due » comporte trop d'incertitudes. Même si un accord-cadre ne peut entrer dans tous les détails, il est néanmoins permis de s'inspirer de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer. Il faudrait notamment s'efforcer de fixer des normes objectives; par exemple, le déversement de substances toxiques non biodégradables devrait être totalement interdit. Il faudrait aussi se référer à certaines normes internationalement reconnues. Il est vrai qu'aucune organisation internationale n'a compétence sur les cours d'eau internationaux, à la différence de ce qui se passe dans le cas de la mer. Mais ce qui est interdit pour la mer doit l'être aussi pour les cours d'eau internationaux. Il importe de limiter le pouvoir discrétionnaire et subjectif des Etats en la matière. C'est dans cette optique que M. Tomuschat envisage le paragraphe 3 de l'article 16, qui précise l'une des catégories de mesures que les Etats ont l'obligation d'adopter conjointement, par voie de coopération.

9. Dans l'ensemble, M. Tomuschat partage l'hostilité de principe du Rapporteur spécial à toute distinction entre pollution ancienne et pollution nouvelle. Cependant, les Etats qui envisageront d'adopter la future convention pourraient être dissuadés de la ratifier par crainte de ne pouvoir se débarrasser en un jour d'un bilan négatif, hérité du passé. Cela justifierait peut-être alors l'adoption de règles précises pour éviter la rétroactivité. Les fautes du passé ne peuvent être effacées par les effets d'un traité, et il faudra peut-être un certain temps pour éliminer la pollution existante. Il doit être bien clair, toutefois, que ce régime concernant la pollution ancienne ne serait qu'une exception, applicable seulement pendant une période transitoire.

10. Compte tenu du caractère général des normes énoncées dans l'article 16, et de leur souplesse, il faudrait prévoir certains mécanismes procéduraux. Il existe déjà des procédures très détaillées pour les mesures projetées. En Europe centrale, par exemple, les règles proposées seraient rarement applicables; la pollution n'y est pas causée par telle ou telle activité particulière, mais provient de milliers de sources différentes engendrant une pollution cumulative. M. Tomuschat est convaincu de la nécessité de clauses procédurales. Il faut qu'à la demande d'un Etat affirmant subir des effets préjudiciables l'Etat d'origine soit tenu d'engager des consultations et des négociations en vue de régler le problème d'une manière pacifique et équitable. C'est donc à l'Etat auteur de la pollution qu'il incomberait de fournir les explications nécessaires et de préciser les mesures efficaces prises par lui pour lutter contre la pollution existante. On améliorerait ainsi le processus de mise en œuvre des règles de fond, tout en favorisant la coopération entre les Etats du cours d'eau intéressés.

11. M. AL-KHASAWNEH craint de faire entendre une note discordante dans le débat, car il a des doutes sur certaines des hypothèses de base du projet d'articles. Il n'entend pas pour autant objecter au développement progressif et à la codification du droit des cours d'eau

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, p. 3.

internationaux. Bien au contraire, il a toujours été convaincu qu'il était possible de conclure une convention générale en la matière, et même qu'il aurait fallu le faire il y a longtemps.

12. Les enseignements qui se dégagent de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et de la Convention des Nations Unies de 1982 présentent un intérêt certain pour les travaux en cours, et pas seulement en ce qui concerne la pollution. La Convention de 1982 et les projets d'articles à l'examen traitent en effet de la même matière, et certains des problèmes à résoudre sont les mêmes : en particulier, la nécessité de concilier le partage du monde en souverainetés politiques avec les lois inflexibles de la nature. Il est donc surprenant que, dans ses rapports antérieurs, le Rapporteur spécial ne se soit pas davantage inspiré de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Les modalités de coopération qu'elle prévoit et la manière dont elle concilie les questions de souveraineté nationale avec la réalité de l'interdépendance auraient permis de réduire l'écart entre le droit tel qu'il est et le droit tel qu'il devrait être. Certaines des obligations proposées auraient ainsi pu être établies sur un terrain plus solide. Il ressort en effet du débat que ces obligations ont leur source dans des instruments qui ne sont pas de caractère universel et qu'elles ne sauraient donc être incorporées dans un projet censé recueillir l'approbation universelle.

13. Cependant, la Convention sur le droit de la mer n'est pas un accord-cadre prévoyant des accords de système et s'appliquant, en l'absence de ceux-ci, comme un ensemble de règles supplétives. Bien entendu, lorsqu'il s'agit de faire face à une situation particulière, la Convention prévoit expressément, par exemple dans ses articles 69 et 70, la possibilité de conclure des accords complémentaires.

14. Il n'est pas indispensable qu'une convention générale soit une œuvre monolithique, n'autorisant aucune dérogation à ses dispositions. Cela est reconnu à l'article 41 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, et il n'est pas rare que les traités multilatéraux soient modifiés entre certaines des parties. La Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques est connue pour le nombre d'accords par lesquels certaines des parties à cet instrument ont contracté des obligations plus strictes que celles prévues par la Convention. Pourtant, cette convention ne part pas de l'hypothèse que, les missions diplomatiques étant loin d'être toutes les mêmes, la codification des relations diplomatiques n'est pas possible. Laisser entendre que la diversité des éléments du sujet fait obstacle à la codification serait jeter le doute sur l'entreprise tout entière.

15. La décision de s'en remettre pour presque tout aux Etats du cours d'eau, en ne leur donnant pour orientation que les principes élastiques de l'utilisation équitable et de la prévention du dommage appréciable, n'offre pas la certitude nécessaire du droit applicable, moyen essentiel d'éviter les différends entre Etats.

16. La Commission ne doit pas méconnaître les différences de moyens d'action entre les Etats d'un cours d'eau, différences qui ne résultent pas seulement de leur inégalité politique, mais aussi des caprices de la géographie.

17. La première partie du projet d'articles ne contribue guère à la codification. La cinquième partie, présentée à l'examen, traite plus étroitement des problèmes inhérents au droit des cours d'eau internationaux en soulevant un certain nombre de questions : la responsabilité de l'Etat — ou son obligation de réparer — est-elle en cause ? Faut-il ajouter au projet une liste des polluants interdits ? S'agissant de la pollution, faut-il donner à la règle de ne pas causer de dommage la priorité sur le principe de l'utilisation équitable ? On pourrait aussi se demander dans quelle mesure il convient de tenir compte des effets de la pollution des cours d'eau sur les Etats non riverains, et s'il est raisonnable de parler d'un cours d'eau et de son écologie comme d'un écosystème indépendant, alors que 80 % de la pollution marine proviennent des fleuves. Il eût fallu cerner tous ces problèmes dès le début, au lieu d'en différer l'examen. Selon certains, tenter de les résoudre dans le projet serait une entreprise trop ambitieuse; mais si l'on se range à cet avis, le projet d'articles ne jouera pas son rôle d'orientation ou de programme d'action.

18. Il semble y avoir une contradiction entre la première partie du projet et certaines de ses autres dispositions, plus concrètes. On le constate, par exemple, dans les efforts du Rapporteur spécial pour n'admettre aucune exception à l'interdiction de causer un dommage appréciable dans le cas de la pollution. On aurait pu facilement résoudre cette difficulté en donnant d'emblée la primauté à l'interdiction de causer un tel dommage. De l'avis de M. Al-Khasawneh, il n'est pas possible de donner à l'utilisation équitable la primauté sur la prévention du dommage appréciable dans le cas des utilisations nouvelles, puis de renverser cette formule dans le cas de la pollution. Les utilisations nouvelles peuvent être source de pollution, et le sont même généralement.

19. Dans ses commentaires (par. 10 et 11) relatifs à l'article 16, le Rapporteur spécial dit qu'une liste de produits polluants serait conforme à la pratique conventionnelle actuelle mais n'aurait pas sa place dans un accord-cadre. Mieux vaut cependant abandonner la méthode de l'accord-cadre que d'être en retard sur son temps.

20. Au lieu de fournir aux Etats du cours d'eau des règles normatives précisant leurs droits et obligations, la première partie du projet laisse entendre que c'est par le truchement des accords de système qu'ils pourront le mieux régler leurs différends et parvenir à une utilisation optimale de leurs cours d'eau. L'article 4 définit ces accords, et l'article 5 indique quelles sont les parties habilitées à les négocier. La prééminence ainsi accordée aux accords de système et le pouvoir formellement reconnu aux Etats du cours d'eau en la matière pourraient inciter à conclure que le droit des cours d'eau internationaux consiste essentiellement en accords de système.

21. Les articles 4 et 5 de la première partie du projet s'inspirent de deux articles proposés initialement par l'ancien Rapporteur spécial, M. Schwebel, mais dont l'acceptation, à la trente-deuxième session en 1980, n'avait pas été sans susciter l'opposition de certains membres, pour les raisons exposées au paragraphe 36 du

commentaire de l'article 3, adopté alors par la Commission⁵.

22. A la trente-sixième session, en 1984, le précédent Rapporteur spécial, M. Evensen, avait tenté de donner à cet article une certaine souplesse en y employant le mot « arrangements »⁶. Mais, à la précédente session, la Commission a adopté les articles 4 et 5⁷ sans retenir cet élément. Elle est même allée plus loin, car, selon le paragraphe 2 de l'article 5, les Etats dont les utilisations risquent d'être affectées de façon sensible par la mise en œuvre d'un accord ne s'appliquant qu'à une partie du cours d'eau ont non seulement le droit de participer aux consultations et aux négociations, mais aussi celui de devenir parties à un tel accord.

23. M. Al-Khasawneh ne doute pas de la pertinence de l'emploi du mot « arrangements » dans un traité multilatéral. Pour ne citer qu'un seul exemple, le paragraphe 5 de l'article 69 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer stipule : « Les dispositions précédentes s'appliquent sans préjudice des arrangements éventuellement conclus dans des sous-régions ou régions. [...] »

24. Lors des débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, un représentant est allé jusqu'à dire qu'il ne suffisait pas de reconnaître le droit de participation des Etats tiers dans les cas prévus à l'article 5, si le projet d'articles ne contenait pas également une disposition établissant l'obligation des Etats de s'abstenir de négocier de tels accords sans la participation des Etats tiers dont le territoire était également affecté par les utilisations du cours d'eau (v. A/CN.4/L.420, par. 139). Une telle conclusion, absolument irrecevable, montre comment un avis exprimé par le tribunal arbitral dans l'affaire du *Lac Lanoux*, qui invitait les deux parties à engager des consultations et des négociations en vue de conclure un traité, a pu se trouver transformé par inadvertance — et de façon inadmissible — en une faculté générale des Etats du cours d'eau à devenir parties aux accords. Aucun Etat n'acceptera une telle proposition, qui infirmerait le principe *pacta sunt servanda*.

25. Quant à l'acceptabilité du projet par les Etats, il ne serait pas raisonnable d'accorder à tous les Etats du cours d'eau le droit de devenir parties à des accords partiels de cours d'eau, car ce droit n'est étayé ni par la pratique étatique ni par la doctrine. Il se peut, par exemple, que les relations politiques entre les Etats du cours d'eau soient telles qu'un Etat A estime souhaitable de conclure un accord de système avec un Etat B, mais qu'il lui soit impossible d'entrer dans des relations conventionnelles avec l'Etat C, pour des motifs politiques n'ayant rien à voir avec les utilisations du cours d'eau.

26. Au paragraphe 12 du commentaire de l'article 4 (Accords de [cours d'eau] [système]) adopté provisoirement en 1987⁸, il est dit que « l'un des objectifs principaux des présents articles est de faciliter la négociation d'accords concernant les cours d'eau internationaux ». Un libellé aussi rigide que celui du paragraphe 2 de

l'article 5 risque fort d'aller à l'encontre de cet objectif majeur.

27. On pourrait, de façon plus réaliste, faire droit au souci légitime de mettre les Etats tiers à l'abri des effets négatifs appréciables qui peuvent résulter d'accords partiels de système en donnant aux Etats qui envisagent de tels accords l'obligation de négocier avec les Etats tiers si ceux-ci le souhaitent. Cette solution tiendrait compte de la nécessité des consultations, sans empiéter indûment sur la liberté qu'ont les Etats de choisir leurs cocontractants.

28. Les articles 4 et 5 soulèvent un autre problème qui tient à la condition, énoncée au paragraphe 2 de l'article 4, voulant que les accords de cours d'eau définissent les eaux auxquelles ils s'appliquent. Il s'agit de permettre « aux autres Etats qui pourraient être concernés d'être informés de l'objet précis de l'accord »⁹. On voit mal l'utilité de cette condition, sauf peut-être dans le cas d'un accord entre deux Etats riverains d'amont. En effet, si l'accord est conclu entre deux Etats riverains d'aval, les Etats riverains d'amont ne seront pas des « Etats qui pourraient être concernés ». Le fait que les eaux d'un cours d'eau coulent dans une seule direction est un élément dont il faut tirer certaines conclusions : les cours d'eau successifs et les cours d'eau contigus ne peuvent pas toujours être traités de la même manière.

29. L'obligation d'aviser les autres Etats « qui pourraient être concernés » soulève une autre difficulté. Le Comité de rédaction a adopté l'article 12 [11]¹⁰, qui impose cette obligation à l'Etat du cours d'eau avant qu'il ne permette que soient mises en œuvre des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs appréciables pour un autre Etat. Pourquoi l'obligation serait-elle plus légère pour un Etat isolé, qui n'est tenu d'aviser les autres Etats que si la mesure projetée peut avoir de tels effets ? L'article 4, par contre, fait interdiction aux Etats du cours d'eau de conclure des accords portant atteinte de façon sensible aux utilisations des eaux du cours d'eau international par les autres Etats du cours d'eau. On voit difficilement pourquoi les Etats qui envisagent d'adopter une mesure conjointement, par voie d'accord, seraient tenus d'informer les autres Etats, quel que soit le degré du dommage qui risque d'être causé, et pourquoi ils auraient l'obligation de définir les eaux auxquelles s'applique l'accord.

30. La relation exacte entre les notions d'utilisation équitable et de dommage appréciable est loin d'être claire, en raison surtout des points de vue différents adoptés par les rapporteurs spéciaux successifs. Pour M. Schwebel, par exemple, il fallait interdire le dommage appréciable, sauf s'il était admissible dans le contexte du partage équitable. De son côté, M. Evensen donnait la primauté à la règle voulant qu'aucun dommage appréciable ne fût causé. L'actuel Rapporteur spécial, tout en revenant au point de vue de M. Schwebel, estime lui aussi qu'il faut donner la primauté à la prévention du dommage appréciable. La situation est d'autant plus confuse que le mot « dommage » désigne, tantôt un état de fait, tantôt un préjudice au sens juridique du terme. Par souci de clarté et de cohérence, M. Al-Khasawneh suggère que l'expression « dommage

⁵ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 114.

⁶ Voir par. 3 du projet d'article 4 révisé présenté par M. Evensen dans son deuxième rapport, *Annuaire... 1984*, vol. II (1^{re} partie), p. 113, doc. A/CN.4/381, par. 37.

⁷ Voir 2050^e séance, note 3.

⁸ *Ibid.*

⁹ Par. 6 du commentaire de l'article 4.

¹⁰ Voir 2071^e séance, par. 65.

appréciable » s'entende dans tout le projet d'articles d'un état de fait. On pourrait déterminer objectivement le seuil au-delà duquel le dommage est appréciable, à condition de prévoir dans le projet un mécanisme d'enquête et des procédures de règlement des différends par un tiers. Tout dommage qui est plus qu'appréciable sera probablement irréparable, vu que, une fois qu'il aura été causé, il sera impossible de rétablir le *statu quo ante*. Qui plus est, dans le cadre d'un régime de responsabilité, la réparation sera difficilement suffisante — constatation qui milite en faveur d'un renforcement des dispositions sur la prévention et de l'octroi, à l'Etat susceptible d'être affecté, d'un droit qui serait fonction de la survenance d'un dommage appréciable, objectivement déterminé.

31. M. Al-Khasawneh doute que les Etats du cours d'eau aient une obligation générale de coopérer, comme le prévoit l'article 9 [10], mais la présence d'une telle obligation *de lege ferenda* lui paraît extrêmement souhaitable, vu la nécessité de garantir l'utilisation optimale et la protection adéquate des cours d'eau internationaux. Cependant l'article 9 [10] est formulé dans des termes trop rigides. L'obligation de coopérer est exprimée d'une manière plus souple et plus générale à l'article 197 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. M. Al-Khasawneh regrette, en particulier, que l'article 9 [10] et les articles suivants, consacrés aux obligations procédurales, ne prévoient pas de rôle pour les organisations internationales qui sont, par tradition, d'importants instruments de coopération et qui participent à la collecte et au traitement des données et informations visant à prévenir ou à atténuer les effets des inondations, de la sécheresse et des autres catastrophes, naturelles ou causées par l'homme. Tant à la Conférence des Nations Unies sur l'eau (Mar del Plata, mars 1977) qu'à la Réunion interrégionale des organisations fluviales internationales (Dakar, mai 1981), la nécessité de bénéficier d'un soutien technique et financier de la part des organismes internationaux a été soulignée, et M. Al-Khasawneh ne comprend pas pourquoi le rôle évident de ces organismes est ici négligé.

32. Le fait que 80 % de la pollution marine proviennent des fleuves atteste amplement la nécessité de traiter du problème de la pollution dans le projet d'articles. Attendu que le champ du projet ne se limiterait pas aux cours d'eau, il faudrait tenir dûment compte des dispositions de la douzième partie de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, relatives à la protection et à la préservation du milieu marin. Le sujet empiéterait ainsi sur celui de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, et sur celui de la responsabilité des Etats. Bien qu'à ce stade il soit difficile de dire si le principe directeur devrait être celui de la diligence due ou celui de la responsabilité objective, M. Al-Khasawneh n'a pas d'objection à la présence de ce dernier dans le projet. Il pense, comme M. Shi (2065^e séance), qu'il faudrait placer la définition de la pollution dans la première partie du projet, et tenter d'établir une « liste noire » des substances polluantes. Le problème de la pollution des fleuves est d'une telle gravité qu'il exige l'instauration d'un régime général prévoyant aussi bien des mesures préventives que des mesures curatives. La distinction entre pol-

lution ancienne et pollution nouvelle serait, par conséquent, sans intérêt.

33. M. AL-QAYSI se propose, avec la permission du Président, de parler du projet d'article 15 [16] (Echange régulier de données et d'informations)¹¹, car il n'a pas encore eu l'occasion de le faire.

34. Il partage le point de vue du Rapporteur spécial sur la question traitée dans cet article, laquelle est simple et doit absolument figurer dans le projet d'articles. La nécessité de l'échange de données et d'informations répond au devoir de coopérer, qui est lui-même à la base de l'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux; l'échange d'informations permet de planifier l'exploitation des eaux en réduisant au minimum les motifs de friction, et peut-être aussi de favoriser le développement de régimes intégrés de planification et de gestion des cours d'eau. Comme l'indique le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2, par. 12 et 14), l'échange d'informations est implicitement prévu dans les articles 6 et 7, qui énoncent l'obligation d'utilisation équitable et en précisent les conditions d'accomplissement.

35. Aussi valable que soit l'orientation générale de l'article 15 [16], il faudrait réfléchir davantage à certains détails de rédaction. Le paragraphe 1 pose l'obligation fondamentale de coopérer à l'échange régulier de données et d'informations « normalement disponibles », expression qui désigne, selon les explications données au paragraphe 3 des commentaires, les informations déjà réunies par l'Etat du cours d'eau pour ses propres besoins, ou celles qui sont « facilement accessibles » après évaluation « objective » des divers facteurs propres à chaque cas. Il est clair, d'après la réserve contenue au paragraphe 1, qu'il n'y a pas obligation dans le cas où l'Etat n'utilise ni n'envisage d'utiliser effectivement le cours d'eau. Formuler en ces termes l'obligation d'échange peut se justifier par des considérations de rentabilité, mais il ne faut pas perdre de vue la valeur « pédagogique » de l'ensemble du projet, ni le rôle qu'il peut jouer en encourageant les Etats à mettre en place des mécanismes permettant l'utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international, dans l'intérêt collectif de toutes les parties et avec un minimum de désaccords. De ce point de vue, l'obligation devrait être formulée comme représentant un devoir de réunir et d'échanger régulièrement des données et des informations chaque fois qu'elles sont normalement disponibles. Cela semble conforme à l'optique adoptée par les deux rapporteurs spéciaux précédents.

36. Quant à la variante proposée au paragraphe 2 des commentaires, M. Al-Qaysi est d'avis de conserver le texte actuel, car la formule « dans un esprit de coopération » ne rend pas à elle seule l'idée que la coopération est un devoir.

37. S'agissant du paragraphe 2 de l'article 15 [16], il faudrait en éliminer les mots « ou autre entité », puisque le projet ne doit s'adresser qu'aux Etats. Cette suppression ne devrait pas soulever de difficulté, dans la mesure où le projet n'est que l'armature d'un accord-cadre que des Etats compléteront, le cas échéant, en fonction de leur situation particulière. On pourrait évo-

¹¹ Pour le texte, voir 2050^e séance, par. 1.

quer dans le commentaire la possibilité de faire mention, au besoin, des autres entités.

38. M. Al-Qaysi félicite le Rapporteur spécial d'avoir présenté une série de rapports solidement documentés et d'avoir soumis à la Commission plusieurs solutions entre lesquelles elle aura à choisir, et qui l'aideront à faire progresser l'étude d'un sujet inscrit depuis trop longtemps à son ordre du jour. Il lui sait gré d'avoir prévu la fin de l'examen en première lecture du projet d'articles avant la fin de la période de cinq ans actuelle; le résultat final sera sans doute d'un grand intérêt pour la définition des obligations fondamentales, et répondra d'autant mieux aux besoins des Etats.

39. M. Sreenivasa RAO félicite le Rapporteur spécial pour l'abondance des documents de référence qu'il a réunis sur la prévention, le contrôle et la réduction de la pollution des cours d'eau. Son analyse approfondie d'un sujet complexe permettra aux membres de la Commission de dégager les conclusions que l'on attend d'eux.

40. La pollution des cours d'eau et du milieu naturel n'est plus une obscure question théorique, mais un événement quotidien, dont l'Inde a souligné la gravité en lançant un vaste programme d'épuration du Gange, dont les eaux sacrées, jadis pures, sont aujourd'hui gravement polluées. La pollution de la nature est au centre de l'attention internationale depuis les années 70, c'est-à-dire depuis la série des marées noires qui touchèrent la côte de Santa Barbara et depuis la catastrophe du *Torrey Canyon*. Plus récemment, il y a eu les accidents de Tchernobyl et de Bhopal. Mais la vie de tous les jours est marquée d'innombrables incidents que l'on semble accepter comme le prix à payer inévitablement pour la conquête de la modernité. La consommation effrénée, l'industrialisation à outrance, le combat contre la pauvreté et la maladie, la compétition sociale et économique, les techniques de communication de masse, la production d'énergie nucléaire, l'exploitation intensive du pétrole et, brochant sur le tout, l'absurde course aux armements et à la militarisation sont autant de phénomènes qui contribuent à la pollution.

41. Les pays développés, les sociétés transnationales et autres institutions transmettent rarement aux pays moins avancés l'expérience qu'ils ont acquise grâce à l'industrialisation et à la révolution technologique; cette expérience ne se répand donc dans le monde entier qu'avec un temps de retard. Certaines entreprises ou institutions cherchent même à transférer leurs activités dangereuses et discréditées dans d'autres parties du monde, ignorantes du danger qu'elles courent, en leur faisant miroiter les symboles d'une prétendue civilisation. La migration des industries polluantes, l'entreposage des rebuts chimiques et pharmaceutiques dangereux, le transfert de techniques trop anciennes et de méthodes de gestion dépassées sont des faits quotidiens, sur lesquels il est inutile de s'étendre.

42. Cette situation appelle tout un éventail de stratégies à long terme, dont l'objectif est de prévenir, maîtriser et réduire la pollution des cours d'eau et du milieu naturel. Une réglementation détaillée des utilisations des cours d'eau revêtirait une importance particulière, car les cours d'eau servent couramment de dépotoirs pour les déchets et les substances toxiques. Mais vouloir traiter les systèmes de cours d'eau isolément, c'est-à-dire

sans s'attaquer aux racines de la pollution et aux positions fondamentales des Etats, n'a guère de chance d'aboutir. Il faut prendre en considération et mettre en évidence le phénomène de l'interdépendance, et l'intérêt que présente pour tous l'adoption de stratégies universelles, exemptes de tout sectarisme.

43. Pour être universellement acceptable, le projet d'articles doit avant tout servir à prévenir, maîtriser et réduire la pollution. Aussi, les dispositions relatives aux devoirs des Etats doivent-elles être formulées en fonction des réalités actuelles de l'organisation sociale et du niveau des connaissances en matière de pollution et de lutte contre ce phénomène. Mais, surtout, les Etats doivent assumer ces devoirs en pleine conscience du caractère collectif des enjeux et exprimer leur consentement par la voie d'accords et de conventions. Beaucoup de traités et d'accords bilatéraux rédigés par les associations savantes font ressortir combien il est important que les Etats acceptent de bon gré des obligations réciproques et mutuellement avantageuses. La Commission voudra peut-être réfléchir à cette idée, et l'on peut à ce propos se féliciter que, dans la présentation de son rapport, le Rapporteur spécial ait insisté sur la nécessité d'une démarche fondée sur le consensus.

44. Le rôle des institutions internationales et l'élaboration de normes internationales s'imposant aux Etats, dans leurs régions respectives, sont également analysés dans le rapport à l'examen (A/CN.4/412 et Add.1 et 2). C'est à juste titre que, en proposant l'article 16, le Rapporteur spécial insiste sur le fait que la responsabilité mise en jeu n'est pas la responsabilité objective de l'Etat, mais l'obligation de diligence, notion solidement ancrée dans le droit de la responsabilité civile et dans les principes de la responsabilité des Etats, et qui présente l'avantage supplémentaire de correspondre à des objectifs aussi souhaitables que la coopération, la consultation et l'échange de données et d'informations.

45. D'autre part, le Rapporteur spécial a toujours soutenu que le dommage appréciable devait être le critère permettant de déterminer la responsabilité éventuelle de l'Etat. L'expression « dommage appréciable » utilisée par le Rapporteur spécial, au lieu de « dommage sensible » — qui, pour certains, correspond à un dommage identique —, ne donne pas matière à contestation. La véritable question est celle du préjudice au sens juridique du terme, c'est-à-dire, non pas du dommage causé par l'exploitation quotidienne du cours d'eau, mais du dommage à la fois notable, anormal et tangible par ses incidences négatives sur l'utilisation équitable et raisonnable et sur la jouissance du cours d'eau par les autres Etats du système. Ainsi défini, le dommage appréciable est un concept valable. On a suggéré de dispenser le terme « dommage » de toute épithète. Mais dire que n'importe quel dommage peut mettre en jeu la responsabilité des Etats serait exposer le projet à la critique, compromettre son acceptation universelle et s'écarter de l'orientation générale suivie en matière d'obligations, qui a été présentée par le Rapporteur spécial et acceptée par la Commission ainsi que, bien entendu, dans la pratique internationale des Etats.

46. L'autre question est de savoir s'il faut subordonner l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable au principe général de l'utilisation raisonnable et équitable du cours d'eau par les Etats. Les conclusions

auxquelles diverses associations internationales sont arrivées sur ce point différent largement. Pour M. Sreenivasa Rao, l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable et le droit de bénéficiaire des avantages du cours d'eau de manière équitable et raisonnable ne sont pas antinomiques, et cette relation doit être analysée dans le contexte concret propre à chaque situation. On notera que le Rapporteur spécial, qui propose de rattacher l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable au droit d'utilisation équitable et raisonnable, estime qu'en qualité d'objectif ou de politique prioritaire le devoir de ne pas causer de dommage appréciable par la pollution doit faire l'objet d'une formule plus absolue. Il n'a pas tort si, comme l'attestent les décisions judiciaires et les législations internes, on tend de plus en plus dans le monde vers un contrôle absolu de la pollution. La Cour suprême de l'Inde a reconnu la nécessité d'adopter des normes absolues, et, dans une affaire jugée récemment, elle a rejeté la validité de certaines exceptions à la responsabilité absolue.

47. Il subsiste cependant un écart entre les objectifs reconnus et les stratégies adoptées aux divers niveaux de la pratique des Etats. Il faut en prendre conscience, et tenir très attentivement compte des multiples intérêts en jeu. La Commission doit, sans chercher à fixer une hiérarchie des priorités entre les deux objectifs — entre l'utilisation et la jouissance équitables et raisonnables des cours d'eau et le devoir de ne pas causer de dommage appréciable par la pollution —, tenir compte de la nature particulière des accords-cadres et s'efforcer de définir clairement les objectifs, en laissant les Etats des diverses régions aborder le problème à leur façon, à la lumière de leur expérience. Le projet d'articles en sera d'autant plus acceptable.

48. Quant à savoir si le projet doit ou non comprendre des « listes noires » ou des « listes grises » de substances à interdire ou à contrôler, M. Sreenivasa Rao serait en faveur d'une autre méthode. Il s'agirait, au vu des données scientifiques disponibles, de décider du choix des substances en cause et de donner des orientations précises dans le projet d'articles, non pas en énumérant les substances elles-mêmes, mais en indiquant leurs composés, tels que les composés de l'arsenic, du mercure, du cadmium, etc. Cette solution a prouvé son utilité en Inde. En tout état de cause, les Etats devraient conserver la liberté d'agir en fonction de leur expérience pratique et d'inclure dans les accords bilatéraux ou multilatéraux qui les lient les éléments ayant réellement de l'importance pour la gestion de tel ou tel système de cours d'eau.

49. Toutefois, ces listes ne seraient pas suffisantes; il faudrait aussi prévoir des normes, par exemple sur le niveau à partir duquel l'énergie thermique et les matériaux correspondants doivent être interdits ou contrôlés. Or, l'établissement de ces normes est une opération très complexe : un consensus est nécessaire avant qu'elles ne soient applicables aux relations entre les Etats, et il faut pour cela mobiliser un volume énorme de données et de connaissances scientifiques. La question est de savoir si la Commission doit s'employer à élaborer un régime normatif aussi vaste pour les systèmes de cours d'eau internationaux. Pour répondre à cette question, il importe qu'elle réfléchisse à l'équilibre qu'elle souhaite établir et aux éléments qu'elle veut privilégier dans le

projet d'articles, sans entrer dans le détail de questions dont les prolongements vont bien au-delà de celles qui sont directement liées aux systèmes de cours d'eau internationaux. La pollution, par exemple, est un problème qu'il faut traiter, mais la place qu'on lui fera doit être décidée d'un commun accord. Il faut également s'inquiéter du calendrier; comme l'a dit M. Reuter (2065^e séance), si la Commission veut vraiment épuiser le sujet, cela retardera d'autant l'achèvement du projet, auquel elle travaille depuis si longtemps déjà.

50. Pour ce qui est de l'article 16, M. Sreenivasa Rao dit que le paragraphe 1 ne lui inspire aucune réserve, mais qu'on pourrait l'améliorer en remplaçant les mots « le terme « pollution » désigne » par les mots « le terme « pollution » comprend », formule plus souple et plus générale. Dans le même ordre d'idées, on pourrait substituer les mots « bien-être de l'homme » aux mots « sécurité de l'homme », dans le membre de phrase relatif aux conséquences préjudiciables.

51. Il serait bon de remanier le paragraphe 2, afin d'en atténuer le caractère impératif et en suivant la méthode que M. Sreenivasa Rao vient d'évoquer. Les mots « ou à l'écologie de ce [système de] cours d'eau international » seraient alors remplacés par « et prennent toutes les mesures voulues pour prévenir, maîtriser et atténuer ce dommage ». Comme M. Reuter l'a fait remarquer, le mot « écologie » désigne un domaine très large, et il serait peut-être difficile d'établir que l'écologie a subi un dommage.

52. On pourrait reformuler le paragraphe 3 dans le même esprit, ce qui le rendrait acceptable pour un plus grand nombre d'Etats. Le membre de phrase « A la demande de tout Etat du cours d'eau, les Etats intéressés se consultent en vue de préparer et d'approuver... » se lirait comme suit : « Les Etats du cours d'eau coopèrent par voie de consultations et d'échanges de données et d'informations, en vue de préparer et d'approuver, chaque fois que possible,... »

53. Les articles 17 et 18 ne soulèvent pas d'objections.

54. La prévention, la maîtrise et la réduction de la pollution ne peuvent être séparées de l'objectif fondamental du développement, que de très nombreux Etats poursuivent fort légitimement. Comme leur effort de développement exige qu'ils élargissent les bases de leurs ressources, en faisant appel à la technologie, divers types de pollution se produiront inévitablement. Pour la Commission, le problème est donc de trouver l'équilibre entre le droit au développement et la lutte contre la pollution. Il est admis à peu près partout que respect de l'environnement et développement ne sont pas antagonistes, et que les pays en développement souhaitent progresser dans un milieu viable et sans danger.

55. Ces objectifs donnent toute son importance au sujet à l'examen. La documentation réunie par le Rapporteur spécial fournit d'excellents points de repère pour le choix des formules à utiliser dans les articles. L'obligation de ne pas causer de dommage appréciable doit être posée en termes clairs, mais en conformité avec les objectifs d'ensemble qui sont de favoriser un progrès sans risque pour le milieu, et prévenir, maîtriser et réduire la pollution.

56. M. ROUCOUNAS pense que la Commission pourrait envisager d'intervertir l'ordre des articles 16 et

17 pour établir une gradation allant du général au particulier. L'article 17, qui énonce l'obligation de protéger l'environnement, serait suivi de l'article 16, qui traite de la pollution, puis de l'article 18, qui décrit les situations extrêmes de danger pour l'environnement.

57. A propos de l'article 16, M. Roucounas considère lui aussi que la Commission doit élaborer une série de dispositions sur la pollution, faute de quoi elle donnerait l'impression d'avoir négligé délibérément un élément essentiel pour le développement du droit de l'environnement. En matière de définition et en ce qui concerne les règles de comportement, la Commission doit, dans la mesure du possible, préserver l'unité du droit. La multiplicité des organes, agences et administrations qui s'occupent de la lutte contre la pollution, parfois à l'intérieur d'un même Etat, est souvent source de difficultés, parce que des normes différentes sont appliquées à un même objet. La Commission ferait donc œuvre utile en aidant à ramener à des proportions raisonnables les dispositions applicables à la lutte contre la pollution. En encourageant la diversité des régimes juridiques, la Commission ne répondrait pas comme elle le doit aux attentes de la communauté internationale.

58. Selon M. Roucounas, une caractéristique importante des cours d'eau internationaux, à savoir le fait qu'ils se déversent dans la mer, a été négligée dans le projet d'articles. De toute évidence, il faudra tenir compte des normes établies par la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer : la Commission ne peut rester en deçà de la réglementation établie par cette convention, d'autant plus que 80 % de la pollution marine proviennent des fleuves.

59. La définition de la pollution que propose le Rapporteur spécial est solidement fondée sur les travaux scientifiques, et elle contribuera à l'harmonisation des réglementations internationales. D'autres organes internationaux travaillent d'ailleurs à la définition de la pollution. Le PNUE, qui a procédé à une étude approfondie sur la relation entre la protection régionale contre la pollution et le cadre établi par la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, a conclu qu'il n'existait entre les deux que des divergences minimes et faciles à surmonter.

60. La Commission n'aura pas de difficultés à trouver une définition de la pollution, ni à inclure une liste de polluants dans le projet d'articles. Celui-ci devrait également prévoir l'obligation de fournir les données physiques, biologiques et chimiques disponibles sur les polluants, conformément à l'obligation énoncée dans le projet d'article 9 [10], en s'inspirant pour cela du libellé que M. Schwebel avait proposé, pour le paragraphe 12 de l'article 10 soumis dans son troisième rapport¹², et aux termes duquel les Etats étaient tenus « d'échanger mutuellement les données physiques, chimiques et biologiques disponibles concernant les polluants ». M. Roucounas se demande si les articles actuellement proposés font suffisamment ressortir cette obligation; sinon, il faut les modifier.

61. La notion de « diligence », évoquée à propos de l'article 16, comporte, selon M. Roucounas, l'obligation des Etats de se comporter de manière à ne pas pro-

voquer de pollution. Il ne la conçoit pas comme libérant l'Etat de sa responsabilité internationale en cas de pollution; mais, comme cette notion est essentiellement subjective, il n'est pas certain qu'elle puisse figurer dans le projet d'articles. En réponse à la remarque de M. Tomuschat sur l'obligation de diligence dans le cadre de la collecte et de l'échange des données et informations par les pays en développement, M. Roucounas dit qu'une certaine souplesse doit être possible et que l'on peut, comme M. Mahiou l'a suggéré il y a plusieurs années, admettre la pluralité de contenu d'une même norme en faveur des pays en développement.

62. Au cours des travaux menés sur le sujet depuis des années, la notion de « dommage appréciable » s'est imposée de façon générale. Cependant, comme l'ont souligné M. Barboza (2064^e séance) et M. Arangio-Ruiz (2065^e séance), la Commission est appelée à préciser cette notion à propos de deux autres sujets inscrits à son ordre du jour. M. Roucounas voudrait profiter de ce que le débat sur cette notion a été rouvert pour demander au Rapporteur spécial si la notion de dommage appréciable fait déjà partie du droit international en matière de cours d'eau, ou si la Commission fait là œuvre nouvelle.

63. L'article 17 contient une directive générale pour la protection de l'environnement et la coopération internationale. Malheureusement, les règles de droit international en vigueur sur ce sujet ne sont pas très développées. La mention du milieu marin, au paragraphe 2, soulève la question de la conformité avec la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer. Plusieurs conventions multilatérales ont expressément reconnu la suprématie de cette convention, avant même son adoption. Par exemple, la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et la Convention de Barcelone de 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution¹³ comportent toutes deux des articles renvoyant expressément à la Convention des Nations Unies, qui n'a été adoptée qu'en 1982. L'article 20 proposé par M. Evensen dans son deuxième rapport sur le sujet¹⁴ faisait lui aussi expressément mention de la Convention sur le droit de la mer. De même, on notera que les statuts révisés de la Commission océanographique intergouvernementale (COI) contiennent une simple phrase disant que tout ce qui a trait à la recherche scientifique marine doit être conforme aux règles du droit international, et qu'à la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale certains représentants ont critiqué la COI pour n'avoir pas expressément mentionné la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Pour ces raisons, M. Roucounas estime nécessaire de préciser, au paragraphe 2 de l'article 17, que les mesures prises devront être conformes à cette convention.

64. Quant à l'article 18, M. Roucounas juge utile la disposition obligeant les Etats à avertir « les organisations internationales compétentes » en cas de situation d'urgence due à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement, même s'il n'existe pas d'organisation internationale ayant directement compétence dans ce domaine, car cette disposition fait ressortir la nécessité

¹³ Voir 2063^e séance, note 7.

¹⁴ *Annuaire... 1984*, vol. II (1^{re} partie), p. 124, doc. A/CN.4/381, par. 82.

¹² *Annuaire... 1982*, vol. II (1^{re} partie), p. 178, doc. A/CN.4/348, par. 312.

d'une action internationale concertée dans les cas de ce genre. Il approuve la suggestion faite par le Rapporteur spécial, au paragraphe 5 de ses commentaires relatifs à l'article 18, d'ajouter une disposition conçue sur le modèle de l'article 199 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui prévoit l'élaboration et la promotion conjointes par les Etats de plans d'urgence pour faire face aux incidents entraînant la pollution des milieux marins.

65. M. PAWLAK s'associe aux orateurs qui ont félicité le Rapporteur spécial sur le chapitre III de son quatrième rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2). Les commentaires détaillés et savants sur les nouveaux projets d'articles 16, 17 et 18 rendent compte à la fois de la pratique contemporaine des Etats et des opinions provenant de sources diverses. Cependant, le Rapporteur spécial n'a pas seulement fait des suggestions : il a aussi posé des questions, auxquelles il n'est pas aisé de répondre.

66. Les grands problèmes que pose l'article 16 sont la définition de la « pollution » et le problème de la responsabilité des Etats du cours d'eau pour le dommage causé par la pollution aux autres Etats du cours d'eau. En ce qui concerne le premier problème, la définition proposée au paragraphe 1 de l'article, aussi complète qu'elle paraisse, ne reflète pas entièrement la réalité de la pollution des fleuves et autres cours d'eau, telle qu'on la connaît actuellement. En particulier, elle ne précise pas par quoi sont produits les changements dans la composition ou la qualité des eaux, et elle ne dit rien de la destruction de l'équilibre écologique des cours d'eau, ni des modifications se produisant dans le lit des fleuves à la suite, par exemple, des rejets de déchets toxiques. Les effets de ces modifications, on le sait, peuvent être ressentis pendant de nombreuses années. Le Rapporteur spécial devrait envisager d'inclure ces éléments dans sa définition. Quant à la place exacte de la définition dans le projet, M. Pawlak se range à l'avis des membres qui recommandent de la faire figurer dans l'article liminaire consacré aux expressions employées.

67. Au sujet de la responsabilité, M. Pawlak souscrit à l'idée d'adopter une formule énonçant clairement l'obligation internationale des Etats de ne pas causer de dommage par la pollution aux autres Etats du cours d'eau. Le paragraphe 2 de l'article 16 constitue, en un sens, la concrétisation de l'article 8 [9] déjà adopté par le Comité de rédaction¹⁵. Etant donné que la pollution est, en partie du moins, une conséquence de l'utilisation des cours d'eau, on pouvait se demander si une telle concrétisation de l'obligation générale énoncée dans l'article 8 s'impose vraiment. Vu toutefois l'importance qu'il y a à mettre fin à la pollution des cours d'eau, M. Pawlak estime qu'une disposition distincte de l'obligation générale énoncée à l'article 8 est justifiée.

68. Il convient avec M. Tomuschat et M. Roucouнас que l'expression « dommage appréciable » est trop faible et trop subjective. Le terme « substantiel », cité par le Rapporteur spécial au paragraphe 4 de ses commentaires relatifs à l'article 16, serait préférable, car il fournirait une base plus objective pour fixer des normes techniques. M. Pawlak préférerait aussi le mot *injury*, utilisé dans les Règles d'Helsinki, au mot *harm*.

69. La relation entre les présents articles et les conventions, réglementations et accords existant entre les Etats est une question importante, que M. Barsegov (2065^e séance) et M. Sreenivasa Rao ont déjà soulevée. Il faudra tenir compte de la diversité des régimes des cours d'eau internationaux et appliquer les normes définies dans les accords en vigueur pour déterminer si les Etats s'acquittent de leurs obligations en vertu de la convention-cadre en cours d'élaboration. Comme M. Sreenivasa Rao, M. Pawlak pense que l'article 16 devrait contenir une disposition énonçant l'obligation des Etats de prendre des mesures de prévention et de lutte contre la pollution des cours d'eau internationaux.

70. M. KOROMA félicite le Rapporteur spécial de son quatrième rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2) sur un sujet dont l'importance n'est pas à démontrer. Tout le monde est conscient de la rareté des ressources en eau, des dégâts causés au milieu humain et à la faune et à la flore marines par la pollution, et de la nécessité de réduire les rejets de déchets dangereux et toxiques dans les cours d'eau. C'est dans ce contexte que la Commission est appelée à élaborer des règles en vue de prévenir ou de réduire la pollution des cours d'eau internationaux.

71. L'article 16 répond aux besoins de la communauté internationale en reconnaissant que les Etats ont l'obligation d'éviter toute négligence lorsqu'ils mènent ou permettent que soient menées sous leur juridiction des activités pouvant avoir des conséquences dommageables pour les autres Etats du cours d'eau, et aussi de ne pas déverser dans les cours d'eau de déchets assez nocifs ou dangereux pour causer un dommage appréciable aux autres Etats du cours d'eau. M. Koroma pense, à propos de l'expression « dommage appréciable », qu'il faut peut-être lui préférer « dommage substantiel » ou « dommage important », qui se prêtent mieux à la quantification. La différence de sens est faible.

72. Au sujet du critère de diligence due, il faut observer que tous les éléments contenus dans la définition de Pierre Dupuy, citée au paragraphe 6 des commentaires du Rapporteur spécial relatifs à l'article 16, se retrouvent dans la notion de responsabilité objective. Le libellé actuel pourrait être interprété comme signifiant qu'il n'y a pas responsabilité lorsque le dommage causé aux autres Etats du cours d'eau n'est pas « appréciable » ; or, cette interprétation ne correspond certainement pas à l'intention du Rapporteur spécial. Le point important à mettre en relief est qu'aucun Etat du cours d'eau ne doit causer de dommage aux autres Etats du cours d'eau.

73. A la réflexion, M. Koroma serait lui aussi d'avis d'inclure le paragraphe 1 de l'article 16 dans l'article 1^{er} (Expressions employées). Le libellé de ce paragraphe devrait être modifié de façon à tenir compte de la définition de la pollution contenue dans la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer (art. 194). En particulier, la notion d'utilisation des eaux « à des fins bénéfiques », qui prête à confusion, est à supprimer.

74. Le mieux aurait été de fonder l'article 16 sur l'article 9 [10] qui institue l'obligation générale de coopérer. La majorité des Etats, industrialisés ou non, ne sont pas disposés à accepter l'idée de responsabilité objective pour les dommages en cas de pollution. C'est pourquoi

¹⁵ Voir 2070^e séance, par. 34.

M. Koroma approuve la suggestion de M. Roucouнас de faire passer l'article 17 avant l'article 16. L'article suivant pourrait alors énoncer l'obligation des Etats du cours d'eau de ne pas causer de pollution ni de permettre d'en causer en recommandant différentes manières de la prévenir.

75. Le droit relatif à la lutte contre la pollution des cours d'eau doit être axé sur la coopération internationale; c'est l'inexécution de l'obligation de coopérer qui entraîne la responsabilité. Telle est, selon M. Koroma, la limite de ce que la communauté internationale peut accepter pour le moment; et il ne voit guère d'intérêt à rédiger des projets d'articles que la communauté internationale n'approuverait pas, quelle que soit la noblesse des idées qui les inspirent.

76. Le PRÉSIDENT annonce que, au cours de la semaine écoulée, la Commission a une fois encore utilisé pleinement le temps de travail et les services de conférence qui lui étaient alloués.

La séance est levée à 13 heures.

2067^e SÉANCE

Jeudi 23 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. 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 2¹, A/CN.4/412 et Add.1 et 2², 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)³ [suite]

1. M. YANKOV dit que ses observations, de caractère préliminaire, concerneront les articles 17 et 18. Dans sa

précédente intervention (2063^e séance), qui portait sur certaines questions d'ordre général concernant la cinquième partie du projet, et plus particulièrement l'article 16, il a déjà exposé son point de vue sur la notion de protection et de préservation de l'environnement des cours d'eau internationaux. Il n'y reviendra donc pas, bien que l'examen de l'article 17 en offre l'occasion, car il traite directement de cette question, dont il fait une obligation pour les Etats. L'article 17 en traite même de façon beaucoup plus complète que l'article 16, puisque, par son titre même, « Protection de l'environnement des [systèmes] de cours d'eau internationaux » — lequel devrait être plutôt « Protection et préservation de l'environnement des [systèmes de] cours d'eau internationaux », — il consacre une notion de la protection et de la préservation de l'environnement ayant une portée beaucoup plus étendue que l'obligation de ne pas causer de pollution ni de permettre d'en causer.

2. Sur ce sujet, deux tendances se manifestent. L'une, que l'on pourrait qualifier de « traditionnelle », vise à ne pas polluer l'environnement : une telle conception appartient au passé, peut-être aussi au présent, mais certainement pas à l'avenir. L'autre, plus vaste, vise à donner un sens juridique au souci de protéger, de préserver et, si possible, d'améliorer l'environnement, parce que l'humanité est arrivée au point où il ne suffit plus de lutter contre l'aggravation de la pollution.

3. En effet, la pollution a d'ores et déjà atteint de telles proportions que certains fleuves sont morts et que d'autres se transforment en voies de transmission de la pollution. La nécessité s'impose donc de prendre des mesures préventives et correctives, en même temps qu des mesures de conservation et, si possible, d'amélioration de l'environnement. Or, si l'article 16, surtout son paragraphe 2, est axé sur l'obligation de ne pas causer de pollution ni de permettre d'en causer, il ne traduit pas pour autant la notion classique de *non facere*. Il n'énonce pas simplement l'obligation de ne pas faire, mais l'obligation de s'abstenir de causer une chose précise : un dommage à l'environnement. L'article 17 est, lui, davantage axé sur l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour protéger l'environnement des cours d'eau internationaux. Il semble donc que l'idée de placer l'article 17 avant l'article 16 avancée par M. Roucouнас (2066^e séance) et approuvée par M. Koroma (*ibid.*) soit tout à fait justifiée, vu que le paragraphe 1 de l'article 17 énonce le principe général de la protection et de la préservation de l'environnement.

4. C'est d'ailleurs ainsi que la douzième partie de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer est conçue. L'article 192, qui en est la première disposition, proclame l'obligation générale des Etats de protéger et de préserver le milieu marin. A ce propos, M. Yankov relève incidemment que, dans les dispositions de la Convention relatives à l'exploitation des minerais des grands fonds, figure toujours l'expression « les Etats parties », qui a pour objet de souligner les obligations contractuelles des Etats, alors que dans la plupart des autres dispositions de la Convention, notamment dans la douzième partie, on a employé délibérément le terme générique d'« Etats » pour bien signifier que l'obligation énoncée revêt un caractère général et lie tous les Etats, avec ou sans littoral, et pour énon-

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1988*, vol. II (1^{re} partie).

³ Pour le texte, voir 2062^e séance, par. 2.