

Document:-
A/CN.4/SR.2126

Compte rendu analytique de la 2126e 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:-
1989, vol. I

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

dique coïncidant exactement avec celle que l'on veut envisager dans le cadre du présent sujet. Sur ce point, M. Barsegov tient à rappeler encore une fois que, dans l'affaire du *Détroit de Corfou*¹³, il s'agissait de déterminer les droits et obligations des Etats côtiers ou utilisateurs dans le cadre du régime juridique des eaux territoriales, et que la situation est bien différente dans le domaine des cours d'eau.

51. M. Barsegov note que le Rapporteur spécial, dans son cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2), en appelle à l'autorité des grands juristes des XVII^e et XVIII^e siècles, qui ont exposé leurs conceptions de droit naturel, ou religieuses, du droit international. Sans être indifférent aux classiques, M. Barsegov estime que, pour être juste, il faudrait aussi évoquer la position des représentants de l'école positiviste. Mais, l'essentiel en matière de sources se trouve dans les accords et conventions bilatéraux et multilatéraux, car c'est sur l'étude et la généralisation de l'expérience acquise et de la pratique développée par les Etats pour résoudre les problèmes pouvant se poser lors de l'utilisation des cours d'eau internationaux que la Commission doit axer ses travaux.

52. En conclusion, M. Barsegov indique que, s'il ne s'est référé qu'*in fine* à la question des sources du droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux, c'est pour qu'on ne se méprenne pas sur sa réaction dans l'ensemble positive aux idées exprimées dans les projets d'articles. Il pense, néanmoins, que ceux-ci méritent d'être remaniés, compte tenu des observations et des réserves parfois sérieuses qui ont été exprimées au cours du débat à la Commission.

La séance est levée à 11 h 45.

¹³ C.I.J. Recueil 1949, p. 4.

2126^e SÉANCE

Mercredi 28 juin 1989, à 10 heures

Président : M. Bernhard GRAEFRATH

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Hayes, M. Illueca, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yan-kov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)
[A/CN.4/412 et Add.1 et 2¹, A/CN.4/421 et Add.1 et 2², A/CN.4/L.431, sect. C, ILC(XLI)/Conf.Room Doc.4]

[Point 6 de l'ordre du jour]

CINQUIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

SIXIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :

ARTICLE 22 (Risques, conditions dommageables et autres effets préjudiciables provoqués par les eaux) et
ARTICLE 23 (Dangers et situations d'urgence provoqués par les eaux)³ [fin]

1. M. OGISO dit que la richesse et le détail de la documentation apportée par le Rapporteur spécial dans son remarquable cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2) et son brillant exposé oral (2123^e séance) aideront grandement la Commission dans sa tâche de codification du droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

2. A propos du paragraphe 1 du projet d'article 22, M. Ogiso s'interroge sur l'expression « sur une base équitable », qui y est employée pour décrire la manière dont les Etats du cours d'eau sont tenus de coopérer. La formule utilisée au paragraphe 2 de l'article 6 et au paragraphe 1 de l'article 7 était « de manière équitable et raisonnable », et M. Ogiso attire l'attention, à cet égard, sur le paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article 6⁴. Bien que les articles 6 et 7 traitent d'un domaine de coopération différent de celui qui est visé dans le projet d'article 22, les bases théoriques de la coopération devraient, selon M. Ogiso, être les mêmes. Le lecteur comprendra plus aisément les articles si le même vocabulaire est employé dans le projet tout entier. Au cas où le Rapporteur spécial aurait voulu souligner la différence entre les domaines de coopération considérés, il faudrait donner dans le commentaire des explications pertinentes sur ce point.

3. Passant à l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 22, où il est question d'un « échange régulier et en temps opportun » de données et de renseignements, M. Ogiso rappelle que le paragraphe 1 de l'article 10, tel qu'adopté provisoirement⁵, règle en détail la question de l'échange de données et d'informations. On pourrait se contenter, à l'article 22, de renvoyer à cette disposition, en ajoutant que, s'agissant des risques créés par les eaux, l'échange doit être opéré plus fréquemment, en fonction de l'évolution de la situation.

4. Le paragraphe 3 de l'article 23 vise la coopération entre « les Etats situés dans la zone affectée par un danger ou une situation d'urgence provoqué par les eaux et les organisations internationales compétentes », et, à cet égard, le Rapporteur spécial a cité à titre d'exemple les récentes inondations au Bangladesh. M. Ogiso s'associe aux témoignages de compassion du Rapporteur spécial et des autres membres pour les souffrances de la

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1989*, vol. II (1^{re} partie).

³ Pour le texte, voir 2123^e séance, par. 1.

⁴ Pour le texte des articles 6 et 7 et des commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-neuvième session, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2^e partie), p. 32 et suiv.

⁵ *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 45.

population bangladaise. Les épreuves que traverse ce pays montrent qu'il y a deux types d'aide d'urgence : l'aide destinée à mettre fin aux dommages proprement dits causés par les inondations et l'aide destinée à atténuer les souffrances des victimes grâce à la fourniture de vivres et de moyens médicaux. Dans le cas des inondations au Bangladesh, de nombreux membres de la communauté internationale, y compris des pays non directement touchés par la catastrophe, ont offert une aide immédiate par l'intermédiaire des organisations internationales ou sur une base bilatérale. Pour autant que le sache M. Ogiso, l'aide offerte par des Etats autres que ceux du cours d'eau a été affectée à l'atténuation des souffrances des victimes de l'inondation et, conformément au paragraphe 3 de l'article 23, à la coopération en vue « de prévenir ou de réduire à un minimum les dommages » découlant de la situation d'urgence. Bien que ce paragraphe soit, semble-t-il, censé viser les deux types d'aide que M. Ogiso vient de mentionner, il est trop limitatif, car il ne concerne que les Etats affectés et les organisations internationales. Il faudrait en assouplir le texte afin d'y mentionner également l'aide d'urgence bénévole fournie par des Etats autres que ceux du cours d'eau.

5. M. Ogiso demande des éclaircissements au Rapporteur spécial sur deux questions de forme : l'emploi, dans la version anglaise, des expressions *relevant inter-governmental organizations*, au paragraphe 1 de l'article 23, et *competent international organizations*, au paragraphe 3 ; et l'emploi du verbe « neutraliser », au paragraphe 2, et de l'expression « réduire à un minimum », au paragraphe 3. A moins que ces distinctions ne soient voulues, la simplicité voudrait que l'on uniformisât les termes employés.

6. Au paragraphe 6 de son commentaire sur l'article 23, le Rapporteur spécial pose la question de savoir si l'article doit comprendre une disposition demandant aux Etats touchés par une catastrophe d'accepter les offres d'assistance et de ne pas les considérer comme une ingérence dans leurs affaires intérieures ; M. Ogiso pense, comme certains autres membres, qu'il appartient aux Etats en cause de se décider à la lumière de toute une série de facteurs. On peut supposer, par exemple, que, si le dommage est très important, l'Etat affecté acceptera avec joie toute aide offerte, mais que, si le dommage est relativement limité, cet Etat préférera n'accepter que l'aide des autres Etats de la région ou des Etats avec lesquels il entretient habituellement des relations.

7. M. ILLUECA dit que le cinquième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/421 et Add.1 et 2), tout aussi remarquable que les quatre rapports précédents, aidera beaucoup la Commission dans ses efforts pour terminer avant 1991 l'examen en première lecture du projet d'articles.

8. L'importance et l'urgence du sujet à l'examen ont été soulignées au cours des débats de la Sixième Commission à la quarante-troisième session de l'Assemblée générale, ainsi que dans le rapport de 1987 de la Commission mondiale de l'environnement et du développement intitulé « Notre avenir à tous »⁶. Ce rapport indique que la consommation mondiale d'eau a doublé

entre 1940 et 1980, et qu'elle doublera probablement encore avant l'an 2000. Pas moins de 80 pays, soit 40 % de la population mondiale, souffrent déjà de graves pénuries d'eau. Les différends sur les eaux fluviales surgissent sur tous les continents. Le réchauffement de la planète causé par l'accumulation de gaz carbonique et autres composés gazeux dans l'atmosphère entraînera des changements climatiques perturbateurs, et l'élévation du niveau des mers et des océans durant la première moitié du siècle prochain aura des conséquences catastrophiques pour les Etats côtiers et modifiera le tracé et l'importance stratégique des cours d'eau internationaux.

9. Parmi les cours d'eau internationaux, le canal de Panama, canal d'eau douce qui relie l'océan Atlantique et l'océan Pacifique, est régi par un traité international avec les Etats-Unis d'Amérique qui expirera le 31 décembre 1999. Chaque fois qu'un navire passe par les écluses de ce canal, 55 millions de gallons d'eau douce s'écoulent dans la mer en pure perte. Durant l'exercice financier qui a pris fin en septembre 1988, 13 440 navires sont passés par le canal, et 739 milliards 200 millions de gallons d'eau douce se sont écoulés dans l'océan. Cette situation est très particulière et comporte de très nombreuses inconnues.

10. Au paragraphe 1 du projet d'article 22, le Rapporteur spécial a supprimé les mots « selon ce qu'exigent les circonstances du cours d'eau international considéré » ou une formule équivalente — qui, comme le Rapporteur spécial l'a souligné au paragraphe 2 de son commentaire sur l'article, figurent dans les textes correspondants proposés par les précédents Rapporteurs spéciaux, MM. Evensen et Schwebel — et il a utilisé à leur place l'expression « sur une base équitable », introduisant ce faisant le *jus aequum* par opposition au *jus strictum*. Historiquement parlant, la notion d'*aequitas* du droit romain et la notion d'*equity* du droit anglais ont été conçues pour remédier aux lacunes et aux rigidités des systèmes de droit civil et de « common law ». Vu les différences notables qui existent entre ces deux grands systèmes juridiques et les nombreuses manières dont peut être appliquée la notion d'équité, la Commission devra faire attention à la portée qu'elle entend donner à cette notion dans les articles 6 et 7⁷ et dans les articles 22 et 23, ainsi qu'au principe de l'égalité souveraine qui est énoncé à l'article 9⁸.

11. Les articles que M. Illueca a mentionnés énoncent clairement les principes généraux d'utilisation et de participation équitables et raisonnables (art. 6), les facteurs pertinents à prendre en considération pour une utilisation équitable et raisonnable (art. 7) et l'obligation générale de coopérer (art. 9). Ces principes généraux concernent les risques, dangers et situations d'urgence provoqués par les eaux, qui sont visés dans les projets d'articles 22 et 23, et qui obligent les Etats du cours d'eau à coopérer d'une manière équitable. Ces articles ont pour objet d'assurer que tout conflit ou toute controverse pouvant découler des utilisations des eaux

⁷ Voir *supra* note 4.

⁸ Pour le texte de l'article 9 adopté provisoirement par la Commission à sa quarantième session, et les commentaires y relatifs, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 43.

⁶ A/42/427, annexe.

soit réglé sur la base de l'équité. Telle est la conclusion à laquelle la Commission est arrivée dans son commentaire sur l'article 6, où elle ajoutait que la pratique des Etats montre que la doctrine de l'utilisation équitable est admise dans la grande majorité des cas⁹.

12. La règle de l'utilisation équitable a pour corollaire la notion de participation équitable, qui est régie par le principe de l'égalité souveraine, énoncé à l'article 9 comme fondant l'obligation générale de coopérer en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international. Il est significatif, à cet égard, que plusieurs accords contemporains prévoient un système intégré de gestion des bassins fluviaux, reflétant ainsi la volonté des Etats parties de parvenir à un optimum d'utilisation, de protection et d'avantages par le biais d'organismes ayant compétence pour administrer un cours d'eau international tout entier. C'est pour toutes ces raisons que M. Illueca est d'avis d'employer l'expression « système de cours d'eau international » dans le texte final du projet d'articles.

13. La Commission semble être d'accord pour considérer que le principe de l'égalité souveraine des Etats veut que tout Etat du cours d'eau ait, sur l'utilisation de celui-ci, des droits qui soient qualitativement égaux et corrélatifs à ceux des autres Etats du cours d'eau. Le Rapporteur spécial et la Commission ont donc raison, s'agissant des conflits d'utilisations, de prévoir dans le projet des procédures concernant les ajustements et les accommodements nécessaires pour préserver l'égalité des droits de tous les Etats du cours d'eau. Les débats de la Commission au cours des trois dernières années ont montré que les accords particuliers de cours d'eau sont la meilleure base de règlement des conflits d'utilisations. En tout état de cause, et à défaut d'accords particuliers, ces ajustements ou ces accommodements doivent être trouvés « sur la base de l'équité », comme la Commission l'a souligné au paragraphe 9 de son commentaire sur l'article 6.

14. L'application du principe d'équité est d'autant plus complexe que les gouvernements et les tribunaux emploient ce principe sous des formes différentes. De toute évidence, un gros effort reste à faire pour donner une définition précise de ce qu'est le comportement équitable et raisonnable dans le cas des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Bien que la Commission soit chargée d'élaborer un accord-cadre, elle doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour formuler avant 1991 l'essentiel des règles et des principes directeurs qui relèvent du développement du droit international contemporain.

15. Le Rapporteur spécial a expliqué, au paragraphe 5 de son commentaire sur l'article 22, qu'il avait employé le mot « notamment », au paragraphe 2, pour montrer que l'énumération des mesures à prendre n'était pas limitative. Il faut, toutefois, indiquer clairement que, dans certains cas, certains types ou certaines formes supplémentaires de coopération seront peut-être nécessaires. M. Illueca propose, pour cela, d'ajouter, au début du paragraphe 2, la formule « Sans préjudice d'autres formes de coopération ».

⁹ *Annuaire...* 1987, vol. II (2^e partie), p. 34, par. 9 et 10 du commentaire.

16. Le paragraphe 3 et l'article 22 dans son ensemble traitent du principe de prévention, où l'on a raison de voir le fondement des mesures de protection de l'environnement. Le fait que, au paragraphe 3, le Rapporteur spécial ait préféré l'expression « de leur juridiction ou de leur autorité » au terme « territoire » créera des difficultés dans les cas où une partie d'un bassin fluvial situé sur un territoire relevant de la juridiction d'un Etat souverain se trouvera, en vertu d'un traité international, soumise à l'autorité d'un autre Etat dans l'exercice de ses fonctions de puissance administrante. On pourrait résoudre ces difficultés en parlant à la fois de « territoire » et de « juridiction ou [...] autorité ». Le paragraphe 3 pourrait alors commencer ainsi : « Les Etats du cours d'eau prennent toutes les mesures voulues pour que les activités se déroulant sur leur territoire ou sous leur juridiction ou sous leur autorité [...] ».

17. A la lumière des explications données par le Rapporteur spécial au paragraphe 4 de son commentaire sur l'article 23, M. Illueca propose de supprimer, à la fin du paragraphe 3 de l'article 22, les mots « du cours d'eau ».

18. Au paragraphe 1 de l'article 23, le Rapporteur spécial a raison de dire que ce ne sont pas seulement les Etats du cours d'eau, mais tous les « Etats qui risquent d'être touchés » qui doivent être informés des dangers et situations d'urgence provoqués par les eaux. Le fait que les Etats qui risquent d'être touchés ne soient pas des Etats du cours d'eau ne constitue pas une objection valable, car la future convention ou le futur accord-cadre sera ouvert à la signature et à la ratification de tous les Etats intéressés.

19. Dans son troisième rapport sur le sujet¹⁰, M. Schwebel a proposé des projets d'articles sur la participation et l'utilisation équitables, et sur le principe général de responsabilité. Il est bon de noter que, dans le droit de l'environnement, il y a eu évolution en ce qui concerne la portée de la responsabilité, et il est désormais admis que, outre les Etats, les particuliers victimes innocentes d'un dommage sont en droit d'en demander réparation, comme dans l'affaire de la *Fonderie de Trail (Trail Smelter)*¹¹. En outre, le Groupe d'experts du droit de l'environnement de la Commission mondiale de l'environnement et du développement a, dans ses principes juridiques proposés pour la protection de l'environnement et un développement durable¹², souscrit au principe de la responsabilité objective, par opposition au critère du désir de diligence, préconisé par le Rapporteur spécial.

20. Bien qu'il s'agisse là d'une question qui relève de la responsabilité des Etats et de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, M. Illueca estime qu'à un stade ultérieur la Commission devra se pencher sur le problème de la responsabilité découlant des circonstances particulières dans

¹⁰ *Annuaire...* 1982, vol. II (1^{re} partie), p. 79, doc. A/CN.4/348.

¹¹ Sentences arbitrales des 16 avril 1938 et 11 mars 1941 [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III (numéro de vente : 1949.V.2), p. 1905].

¹² Résumés dans le rapport de la Commission mondiale de l'environnement et du développement (voir *supra* note 6), annexe 1.

lesquelles s'effectuent les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

21. M. PAWLAK félicite le Rapporteur spécial pour son cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2), clair et heureusement conçu, qui contient une documentation abondante et précieuse, et notamment des informations concernant les pays de l'Europe de l'Est.

22. M. Pawlak note que le Rapporteur spécial laisse en suspens la question de savoir si les projets d'articles sur le thème des risques et dangers créés par les eaux doivent ou non énoncer des règles secondaires précisant les conséquences de la violation des règles primaires, qui définissent les obligations des Etats du cours d'eau (*ibid.*, par. 5). Le paragraphe 3 du projet d'article 22, qui combine le texte du paragraphe 2 de l'article 194 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer avec le texte de l'article 8 du projet à l'examen tel qu'adopté provisoirement¹³, et qui s'inspire de l'approche adoptée au paragraphe 2 du projet d'article 16 [17]¹⁴, énonce l'obligation fondamentale qu'ont les Etats du cours d'eau de ne pas créer de risques, conditions dommageables et autres effets préjudiciables provoqués par les eaux qui causent un dommage appréciable aux autres Etats du cours d'eau. Comme le Rapporteur spécial lui-même l'admet au paragraphe 6 de son commentaire sur le paragraphe 3 de l'article 22, cette obligation se résume à une application de l'article 8 dans des situations concrètes. Aucune objection ne saurait être élevée contre l'application de l'article 8 dans le cas des risques et des dangers créés par les eaux : il s'agit là d'une disposition utile, qui correspond à de très nombreux phénomènes provoqués par les eaux, naturels ou imputables à l'homme.

23. La question est toutefois de savoir si la Commission doit se limiter aux règles primaires, telles qu'elles sont énoncées à l'article 8, ou si elle doit également tenter de formuler les règles secondaires qui découleraient de la violation de ces règles primaires. Après tout, les Etats affectés par une violation de ce genre ne s'attendent pas seulement à ce que la survenance de la violation soit reconnue : ils voudront aussi savoir à qui incombent la réparation des dommages et la compensation des pertes. Le problème se pose aussi bien à propos du projet d'article 22 qu'à propos du projet d'article 16 [17], relatif à la pollution. La plupart des membres semblent être d'avis d'ajourner la décision sur la question, certains faisant valoir qu'il est trop tard pour songer à introduire dans le projet des règles secondaires, et d'autres qu'il faut examiner en priorité les règles primaires. Bien qu'estimant, comme MM. Shi et Barsegov (2125^e séance), qu'il ne convient pas d'aborder ce problème à ce stade, M. Pawlak est enclin à recommander que des règles secondaires soient en définitive introduites dans le projet. Il faudra évidemment coordonner les efforts en ce sens avec les efforts analogues dans le domaine de la responsabilité des Etats et de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international.

¹³ *Annuaire... 1988*, vol. II (2^e partie), p. 37.

¹⁴ Présenté par le Rapporteur spécial à la quarantième session (*ibid.*, p. 28, note 73).

24. D'une façon générale, on peut dire que, conjointement avec le projet d'article 16 [17] et le projet d'article 17 [18]¹⁵, les projets d'articles 22 et 23 créent un certain nombre d'obligations bien définies pour les Etats du cours d'eau, s'agissant des utilisations des cours d'eau internationaux. Alors que les articles 16 [17] et 17 [18] visent la pollution et la protection de l'environnement, les articles 22 et 23 traitent des risques provoqués par les eaux, qu'ils soient d'origine naturelle ou qu'ils soient imputables à l'homme. Bien que la distinction soit quelque peu artificielle, M. Pawlak n'y est pas opposé à ce stade. Mais les situations d'urgence et les situations de risque peuvent aussi survenir à la suite d'activités polluantes, comme le Rapporteur spécial l'a reconnu en faisant mention de ces activités au paragraphe 1 de l'article 23. Une obligation de ce type pour les Etats du cours d'eau est aussi énoncée au paragraphe 2 de l'article 16 [17]. Il serait donc souhaitable de réunir toutes les dispositions relatives à la pollution des cours d'eau dans une seule et même section du projet. Le danger de pollution est l'un des dangers les plus courants que l'homme crée pour l'environnement dans son ensemble, et pour les cours d'eau en particulier. Il serait souhaitable aussi de traiter dans la même section la question de la coopération aux fins de la prévention et de la lutte contre la pollution des cours d'eau.

25. M. Pawlak suggère de remplacer, au paragraphe 3 de l'article 22, les mots « relevant de leur juridiction ou de leur autorité » par « se déroulant sur leur territoire ». A la fin du même paragraphe, il conviendrait de remplacer les mots « de nature à » par « qui pourraient », car il est difficile pour les Etats de savoir si leurs activités sont de nature à causer un dommage appréciable aux autres Etats du cours d'eau.

26. On pourrait améliorer le texte de la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 23, où est définie la portée de l'expression « danger ou situation d'urgence provoqué par les eaux », en regroupant l'ensemble des définitions dans un article unique, au début du projet. Le paragraphe 2 est trop restrictif : quoique les Etats du cours d'eau soient incontestablement les premiers à être touchés par les conséquences des dangers et situations d'urgence provoqués par les eaux, la menace peut également s'étendre à d'autres Etats, notamment les Etats côtiers, ainsi qu'au milieu marin. Aussi M. Pawlak propose-t-il de remplacer dans ce paragraphe l'expression « d'autres Etats du cours d'eau » par « d'autres Etats qui risquent d'être touchés » ; une autre solution serait d'ajouter le membre de phrase « et d'autres Etats qui risquent d'être touchés » après « d'autres Etats du cours d'eau ».

27. Pour l'essentiel, M. Pawlak ne conteste pas l'avis exprimé par le Rapporteur spécial au paragraphe 5 de son commentaire sur l'article 23, encore qu'il paraisse normal que les Etats qui bénéficient de mesures de protection ou autres mesures doivent non seulement être tenus d'indemniser les Etats tiers des mesures prises, mais aussi être consultés avant leur mise en œuvre. C'est ainsi que le problème est réglé dans certains accords bilatéraux. Quant à la question soulevée par le Rapporteur spécial au paragraphe 6 de son commen-

¹⁵ *Ibid.*, p. 33, note 91.

taire, M. Pawlak reconnaît que, si le problème de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un pays peut en théorie se poser à propos de l'aide, la question de savoir s'il faut introduire dans l'article une disposition sur l'aide mutuelle entre Etats du cours d'eau revêt une importance supérieure. D'après M. Pawlak, une disposition de ce type résoudreait le problème évoqué dans le paragraphe 6.

28. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que, en étudiant la genèse de ce qui constitue un sujet relativement nouveau, le Rapporteur spécial a emboîté le pas à son prédécesseur, M. Schwebel, dont le troisième et dernier rapport¹⁶ constitue une mine inépuisable de données et d'informations que les membres de la Commission seront bien avisés d'avoir toujours présentes à l'esprit.

29. S'agissant des propositions du Rapporteur spécial, M. Díaz González dit que le temps et la réflexion s'imposent avant de dégager des conclusions de la riche documentation fournie par le Rapporteur spécial. Il est évident en tout cas que l'ensemble des travaux qui ont été consacrés au sujet jusqu'à présent avaient un caractère purement exploratoire, et que le sujet relève exclusivement du développement progressif du droit. M. Díaz González s'étonne donc que le Rapporteur spécial ait formulé les règles qu'il propose dans les projets d'articles 22 et 23, car il est douteux qu'on puisse considérer ces règles comme consacrant des obligations impératives pour les Etats.

30. Comme M. Reuter l'a fait observer (2123^e séance), l'existence d'un certain nombre de traités bilatéraux contenant des dispositions parallèles sur certains points ne suffit pas à supposer l'existence de règles de droit international général en la matière. Ces instruments réglementent des aspects particuliers des utilisations des cours d'eau, dans des secteurs géographiques particuliers. Mais les problèmes qui se posent varient d'une région à l'autre, et les solutions aussi. Tout ce qu'on peut dire de ces instruments, c'est qu'ils établissent une obligation de vigilance, mais non pas les obligations de comportement que le Rapporteur spécial propose dans les projets d'articles.

31. La manière dont sont traités le sujet à l'examen, le sujet de la responsabilité des Etats et le sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international révèle une tendance manifeste à dépasser la matière proprement dite pour aborder le thème général de l'environnement. Par exemple, la question du dommage transfrontière, qui englobe le dommage causé par les utilisations des eaux, a été soulevée à propos du sujet de la responsabilité internationale. Dans le sujet à l'examen, cette responsabilité est évoquée à propos du problème des catastrophes naturelles, telles que les inondations. Cependant, on ne saurait dire que les inondations sont causées par les Etats.

32. L'un des précédents cités à l'appui de la thèse de la responsabilité de l'Etat en pareil cas est l'affaire du *Détroit de Corfou*¹⁷, où l'Albanie a été jugée responsable parce qu'elle n'avait pas informé le Royaume-Uni

de l'existence de champs de mines dans ledit détroit. Mais cette situation est totalement différente des situations envisagées dans le sujet à l'examen. Il en va de même pour les sentences arbitrales, qui ne sauraient constituer une source de droit international général.

33. A cet égard, M. Díaz González appelle l'attention de la Commission sur l'article 31 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats¹⁸, qui montre clairement qu'un Etat ne peut être tenu pour responsable des cas de force majeure et des cas fortuits. Si un Etat construit un barrage sans prendre les précautions voulues et provoque une inondation qui cause un dommage à d'autres Etats, cet Etat sera tenu pour responsable. Mais si le barrage, construit dans les règles, est ensuite détruit par une catastrophe naturelle, aucune faute ne peut être attribuée à l'Etat qui, par tant, n'encourt aucune responsabilité.

34. Les projets d'articles à l'examen posent des problèmes de vocabulaire et d'harmonisation avec les expressions employées dans les sujets connexes, notamment celui de la responsabilité des Etats. Le problème que pose l'insuffisance des versions espagnoles, et que M. Díaz González a déjà eu maintes occasions de signaler, est tout à fait indépendant. Le développement d'un droit nouveau et l'apparition de techniques nouvelles exigent de nouveaux termes. Mais il est essentiel de les définir soigneusement et de délimiter rigoureusement leur portée, afin d'éviter les divergences d'interprétations.

35. Le Rapporteur spécial a demandé aux membres de dire si, à leur avis, le projet d'articles devait énoncer uniquement des règles primaires, ou des règles primaires et des règles secondaires. M. Díaz González est d'avis que les règles sur la responsabilité — en d'autres termes, les règles secondaires — n'ont pas leur place dans le projet, qui est censé offrir un cadre général pour la conclusion d'accords bilatéraux régissant les utilisations des cours d'eau internationaux. Les règles sur la responsabilité n'ont rien à voir avec un tel cadre.

36. Les projets d'articles 22 et 23 traitent des obligations des Etats en cas de catastrophes naturelles. Certaines de ces catastrophes sont prévisibles, à condition que les Etats en cause disposent des moyens et des connaissances techniques nécessaires. Mais la plupart des Etats — et en particulier les pays du tiers monde — ne possèdent pas ces moyens, et l'on aurait tort de présumer qu'ils sont à même de prévoir certaines catastrophes.

37. Le texte des articles 22 et 23 est beaucoup trop flou. On ne peut pas employer des expressions comme « risques », « conditions dommageables », ou « autres effets préjudiciables » pour formuler des obligations juridiques.

38. Comme M. Bennouna (2124^e séance), M. Díaz González trouve l'article 22 superflu. La « coopération sur une base équitable » est une notion beaucoup moins claire que la « coopération de bonne foi ». L'article semble s'inspirer du principe de coopération internationale, sur lequel est fondé le nouveau droit de l'environnement.

¹⁶ Voir *supra* note 10.

¹⁷ Voir 2125^e séance, note 13.

¹⁸ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

39. Par ses références à des questions comme le déboisement et ses effets sur les cours d'eau, le cinquième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/421 et Add.1 et 2) montre que le champ du sujet est en voie d'élargissement et s'oriente vers le « système de cours d'eau », approche que M. Díaz González a préconisée dès le début.

40. En ce qui concerne la question de la prévention, M. Díaz González souligne que les situations d'urgence ne sont pas prévisibles. La situation n'est connue qu'après que l'événement s'est produit. Quant aux mesures de prévention à prendre, il ne voit pas le sens des mots « structurelles et non structurelles », à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 22.

41. Au paragraphe 3, l'expression « dommage appréciable » est peu satisfaisante. Tout dommage, aussi insignifiant qu'il soit, est « appréciable », même s'il n'entraîne pas de préjudice. L'expression « dommage substantiel », suggérée par M. Tomuschat (2124^e séance), est préférable, car son sens est clair.

42. L'article 23 est un bon point de départ pour la formulation de l'obligation de coopération, mais son libellé demande à être étudié attentivement. Il faudrait notamment y substituer l'expression « qui risque d'être affectée » à « affectée ». Il faudrait aussi trouver des expressions plus précises que « dangers » et « situations d'urgence ». Pour l'instant, rien ne justifie, dans la pratique des Etats, la création d'une règle obligatoire de droit international dans la matière que l'article 23 est appelé à régir.

43. En terminant, M. Díaz González dit qu'il faut davantage de temps pour étudier l'article 23, ainsi que les autres articles que le Rapporteur spécial entend proposer. La Commission ne doit en aucun cas expédier ses travaux sous le prétexte qu'elle estime devoir respecter le délai de 1991. Les conséquences éventuelles d'une telle précipitation doivent rester présentes dans les esprits, ainsi que le souci de préserver la qualité habituelle des travaux de la Commission.

44. M. McCaffrey (Rapporteur spécial), résumant le débat dont a fait l'objet le chapitre I^{er} de son cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2), est heureux d'avoir l'occasion de revenir sur cette discussion très fertile, à laquelle ont participé la plupart des membres de la Commission. Il remercie tous ceux qui ont pris la parole pour l'intérêt de leurs interventions, qui aideront à faire progresser les travaux sur le sujet et à achever l'examen du projet d'articles en première lecture avant la fin du quinquennat en cours.

45. Dans son rapport (*ibid.*, par. 18), le Rapporteur spécial posait la question de savoir si la présence de dispositions très similaires dans toute une série d'accords internationaux ne pouvait pas être considérée comme un début de preuve de l'existence d'une coutume internationale. Cela semble être une opinion largement partagée par les experts et par la doctrine, ainsi qu'on peut le constater dans le rapport (*ibid.*, note 39). Cependant, tous les membres qui se sont exprimés sur la question se sont montrés d'un avis contraire ou ont émis des doutes à ce sujet. Pour la plupart d'entre eux, cela n'aurait pas à entrer en ligne de compte, puisque la tâche de la Commission est de tirer des règles générales de l'ex-

périence acquise par les Etats dans leurs relations en matière de cours d'eau internationaux, telle que cette expérience est reflétée dans les instruments internationaux. D'autres ont noté que la Commission ne pouvait pas ne pas tenir compte de la pratique ou des problèmes contemporains, et que la force juridique des articles dépendrait de leur caractère raisonnable. On a dit aussi que les articles procédaient à la fois de la logique théorique et du bon sens. Nul n'a nié que ce domaine pouvait se prêter à une réglementation par le droit international ni contesté la nécessité d'édicter des règles en la matière.

46. M. Mahiou (2123^e séance) a fait valoir que, étant donné que tous les accords cités dans la partie du rapport ayant trait aux inondations étaient des instruments bilatéraux, ils n'avaient peut-être qu'une valeur limitée en tant que précédent pour l'accord-cadre que la Commission entendait établir, et qui est censé être un instrument multilatéral. Toutefois, comme M. Beesley (2124^e séance) et d'autres membres l'ont fait remarquer, les problèmes qui se posent sont essentiellement de caractère bilatéral; il s'ensuit que les dispositions des accords bilatéraux sont à la fois pertinentes et instructives. Cela ne veut d'ailleurs pas dire que les problèmes en question ne soient pas également traités dans certains instruments multilatéraux: un exemple en est la Convention de 1980 portant création de l'Autorité du bassin du Niger, à laquelle neuf Etats sont parties.

47. Aucun membre ne s'est montré particulièrement favorable à l'idée de formuler des règles secondaires. Plusieurs orateurs ont fait remarquer que, si l'on édictait des règles secondaires au sujet des risques et dangers provoqués par les eaux, il faudrait en faire autant pour tous les autres domaines visés par le projet d'articles, et qu'il était trop tard pour se lancer dans une telle entreprise. De nombreux orateurs ont fait observer que, pour formuler des règles secondaires, il faudrait entrer dans un degré de détail qui compliquerait indûment le projet et qui serait contraire à l'idée d'un accord-cadre. La plupart des membres ont dit que la meilleure façon de régler le problème serait de le rattacher aux travaux de la Commission sur la responsabilité des Etats et sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, et qu'il fallait éviter les répétitions inutiles. Le Rapporteur spécial se rallie à cet avis et renonce à poursuivre la question plus avant.

48. La plupart des orateurs ont approuvé la ligne générale des projets d'articles 22 et 23, ainsi que l'approche adoptée pour la question des risques et dangers provoqués par les eaux. La grande majorité des observations ont porté sur des points de détail plutôt que sur des questions de fond.

49. M. Njenga (*ibid.*) a parlé de la nécessité vitale et impérieuse de la coopération en ce qui concerne les ressources naturelles partagées et le patrimoine commun. M. Shi (2125^e séance) a appuyé l'idée de traiter de tous les types de risques et dangers provoqués par les eaux dans une seule série d'articles, vu qu'il est difficile de distinguer les conséquences purement naturelles de celles qui découlent de l'action humaine. L'opinion

exprimée par M. Barboza (*ibid.*) — à savoir que les projets d'articles démontrent les liens d'interdépendance entre les utilisations des terres et des eaux, et qu'il convient dès lors de supprimer du projet les crochets autour du terme « systèmes » — a été approuvée par plusieurs membres. M. Sreenivasa Rao (2124^e séance), tout en souscrivant à l'approche adoptée dans les projets d'articles, a indiqué qu'ils devaient surtout mettre l'accent sur la prévention, grâce notamment à la coopération à l'échelon institutionnel. M. Díaz González est le seul à avoir interprété l'article 22 comme créant une responsabilité de la part des Etats du cours d'eau en cas de dommage résultant d'un cas de force majeure. Cette interprétation n'est pas corroborée par la pratique des Etats, elle serait certainement inacceptable pour les Etats, et elle va très au-delà de ce que le Rapporteur spécial lui-même entendait exprimer lorsqu'il a rédigé cet article.

50. Beaucoup des problèmes de terminologie qui ont été soulevés au cours du débat s'expliquent par le fait que tous les phénomènes visés aux articles 22 et 23 sont matériellement reliés entre eux. Il y a interaction entre l'activité humaine et les causes naturelles pour ce qui est des effets préjudiciables provoqués par les eaux, et il est extrêmement difficile de trouver des termes assez généraux pour s'appliquer à tous ces phénomènes. L'expression « effets préjudiciables provoqués par les eaux » est celle qu'utilisent le plus souvent les spécialistes, mais le Rapporteur spécial l'a évitée parce qu'elle lui semble imprécise : elle peut s'appliquer à n'importe quel effet préjudiciable ou presque, depuis la pollution jusqu'aux inondations. Elle peut aussi prêter à confusion, car ce ne sont pas seulement les eaux qui produisent des effets préjudiciables : l'eau peut être simplement le véhicule transportant des substances nocives d'un Etat à un autre, comme dans le cas de la pollution. Toutefois, le terme « risques » pose des problèmes en raison de ce qu'un membre a appelé son « double sens ».

51. Dans l'ensemble, les membres ont critiqué l'utilisation de certains termes, mais n'ont proposé que peu de solutions de remplacement. La plupart ont trouvé que l'expression « autres effets préjudiciables », à l'article 22, était trop générale, et le Rapporteur spécial est d'accord pour la supprimer. Mais il doute qu'il soit possible de trouver une expression unique pour désigner l'ensemble des problèmes visés à l'article 22. Il faudrait évidemment que cette expression s'applique à la fois aux conditions et aux effets, mais il est d'accord avec M. Calero Rodrigues (2125^e séance) sur le fait que l'expression « conditions dommageables et autres effets préjudiciables » n'est pas entièrement satisfaisante, car normalement une condition produit un effet. D'un autre côté, des phénomènes tels que l'érosion, les obstructions du débit ou l'envasement sont eux-mêmes les effets d'autres phénomènes, qui peuvent être directement ou indirectement liés à un cours d'eau donné.

52. Le principal est que les problèmes abordés dans la partie du projet à l'examen soient clairement compris par la Commission. Le Rapporteur spécial pense que c'est le cas, et qu'il ne reste plus qu'à décider s'il faut utiliser une expression générale pour les désigner et, en ce cas, à choisir les termes qui conviennent. Le Comité

de rédaction est tout indiqué pour résoudre ce problème.

53. Il se peut que certaines des difficultés de terminologie tiennent à une confusion quant aux objectifs de ces deux articles. L'article 22 demande aux Etats du cours d'eau de s'attaquer à deux types de problèmes très différents : d'une part, les problèmes chroniques, continus ou cumulatifs, et, d'autre part, les problèmes soudains, de courte durée et ayant, dans la plupart des cas, des effets très dommageables. Aux termes de l'article, les Etats du cours d'eau sont tenus de s'employer à prévenir et à améliorer les problèmes chroniques, et de prendre des mesures pour prévenir les problèmes catastrophiques ou en atténuer les effets.

54. L'article 23, de son côté, vise exclusivement les situations d'urgence, c'est-à-dire les catastrophes. Il comporte deux parties : les paragraphes 1 à 3 ont trait aux mesures à prendre pour faire face à ces situations d'urgence, qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine, tandis que le paragraphe 4 impose aux Etats du cours d'eau de prévoir ce type de situation en concevant et en appliquant conjointement des plans d'urgence.

55. Peut-être aussi le Rapporteur spécial a-t-il contribué quelque peu à cette confusion en disant que l'article 22 visait les problèmes chroniques, et l'article 23 les situations d'urgence. Techniquement parlant, l'article 22 vise les uns et les autres ; simplement, les mesures qui sont à prendre, en application de cet article, en ce qui concerne les inondations, glaces et autres problèmes ont un caractère prévisionnel et essentiellement préventif, tandis que les mesures prévues à l'article 23 ont un caractère urgent et correctif. Si cette construction semble trop complexe, on pourra aisément y remédier, soit en énonçant à l'article 23 l'obligation de prévenir les inondations et autres situations similaires, soit en consacrant un article distinct aux obligations de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets. Si un tel changement paraît nécessaire, le Comité de rédaction pourra aisément s'en charger.

56. S'agissant des observations qui ont été faites sur l'article 22 lui-même, M. Njenga a eu raison de noter que la liste des problèmes figurant au paragraphe 1 n'était pas limitative et qu'il n'y était pas question des maladies transmises par l'eau. Le Rapporteur spécial reconnaît que ces maladies sont à mentionner expressément, vu leur importance dans certaines parties du monde. En général, cependant, il ne faudrait pas chercher à établir une liste complète, surtout s'agissant d'un accord-cadre, car il y aura toujours certains problèmes particulièrement graves qui seront oubliés. La suggestion de M. Illueca (*supra* par. 15) d'ajouter les mots « Sans préjudice d'autres formes de coopération » au début du paragraphe 2, pour faire clairement apparaître que les formes de coopération mentionnées dans l'article ne sont pas les seules qui puissent être envisagées, semble utile et mérite plus ample examen.

57. M. Calero Rodrigues ayant suggéré de remanier totalement le texte des articles 22 et 23, de façon à y traiter d'abord de l'obligation de notification, puis des mesures à prendre par les Etats du cours d'eau à titre individuel, et enfin des mesures à prendre conjointe-

ment par les Etats du cours d'eau, le Rapporteur spécial souligne que l'obligation fondamentale dans ce domaine, ainsi que cela ressort de presque tous les accords internationaux qu'il a étudiés, est l'obligation de coopération. Il ne paraît donc pas logique de commencer par énoncer les moyens d'exécuter une obligation fondamentale, et de ne mentionner qu'ensuite l'obligation elle-même. Toutefois, il reste ouvert à toute proposition sur cette question, surtout si d'autres membres partagent ce point de vue.

58. Au paragraphe 1 de l'article 22, l'expression « sur une base équitable » a suscité un certain nombre de réactions. M. Beesley et M. Barsegov (2125^e séance) sont pour, M. Sreenivasa Rao propose de la supprimer, et M. Díaz González avoue n'en pas comprendre le sens dans ce contexte. M. Al-Baharna (*ibid.*, par. 27) voudrait la remplacer par « conformément aux dispositions de la présente Convention », M. Ogiso souhaiterait l'aligner sur l'énoncé dans les articles 6 et 7, et M. Calero Rodrigues se demande pourquoi cette expression ne figure pas au paragraphe 3 de l'article 23, relatif à l'obligation de coopérer en vue d'éliminer les causes et les effets des dangers ou situations provoqués par les eaux. L'idée implicitement contenue dans l'expression « sur une base équitable » est qu'il faut prendre en considération tous les facteurs pertinents pour déterminer les « contributions » de chacun des Etats du cours d'eau à la prévention ou à l'atténuation de ces risques et dangers. La nécessité d'une certaine souplesse en la matière est corroborée par la pratique des Etats, telle qu'elle ressort des traités analysés dans le rapport. Mais le Rapporteur spécial est prêt à étudier toute suggestion sur la façon d'exprimer plus pleinement cette idée, et il ne verrait pas d'objection à ce que l'expression « sur une base équitable » ou toute autre expression similaire fût ajoutée au paragraphe 3 de l'article 23.

59. M. Reuter (2123^e séance) s'est interrogé sur les bases juridiques du devoir de compensation, mentionné au paragraphe 3 du commentaire sur l'article 22. Comme l'ont noté d'autres membres, cette obligation pourrait s'appuyer sur la théorie générale de l'enrichissement sans cause, mais il y a des limites à l'application de cette doctrine. Si l'Etat A prend des mesures qui sont principalement au bénéfice de l'Etat B, on peut très bien concevoir que l'Etat B soit tenu d'apporter une forme quelconque de contribution. Si, au contraire, l'Etat A prend ces mesures en ayant principalement pour but son propre bénéfice, il n'y aura normalement aucun devoir de compensation. Il semble évident aussi que l'Etat A ne saurait s'enrichir en réclamant une compensation pour des mesures prétendument prises au bénéfice de l'Etat B, si l'Etat B n'a pas souhaité que ces mesures fussent prises.

60. M. Barsegov (2125^e séance, par. 41) a proposé d'ajouter la formule « selon ce qu'exigent les circonstances du cours d'eau international considéré » au paragraphe 1 de l'article 22. Le Rapporteur spécial reconnaît que cela pourrait constituer une amélioration, étant donné, notamment, que le projet est censé être un accord-cadre applicable à de nombreux types de cours d'eau ainsi qu'aux besoins d'Etats placés à des stades de développement différents.

61. Les seules observations concernant l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 22 ont été que cette disposition devait être placée au début de l'article, que l'on devait y ajouter un renvoi à l'article 10 (Echange régulier de données et d'informations), en prévoyant des échanges plus fréquents de données et de renseignements pertinents, et qu'il faudrait remplacer le mot « problème » par un terme plus exact. Le Rapporteur spécial n'a rien à redire à ces différentes suggestions.

62. En ce qui concerne l'alinéa *b* du paragraphe 2, plusieurs membres ont fait des remarques sur les mots « structurelles et non structurelles », et, comme le Rapporteur spécial l'a déjà expliqué, ces mots sont employés dans de nombreux instruments pour désigner tout simplement les ouvrages physiques (digues, barrages et levées de terre) que les Etats du cours d'eau peuvent construire en collaboration pour atténuer ou prévenir les risques provoqués par les eaux. Mais, compte tenu de la confusion créée par cette expression, on pourrait citer, dans l'alinéa, des mesures « communes, incluant ou non la construction d'ouvrages ».

63. Pour ce qui est de l'alinéa *c* du paragraphe 2, le Rapporteur spécial approuve sans réserve la suggestion de M. Tomuschat (2124^e séance) de donner à ce texte une forme plus concise et attend des propositions concrètes à ce sujet. M. Reuter a proposé d'utiliser le mot « poursuite », le processus ayant un caractère permanent. Le Rapporteur spécial n'y voit pas d'objection particulière, mais M. Njenga s'y est opposé. L'idée est ici que les Etats du cours d'eau doivent évaluer en permanence l'efficacité des mesures qu'ils ont prises pour prévenir et atténuer les problèmes visés au paragraphe 1.

64. Le paragraphe 3 a suscité de nombreuses remarques, souvent favorables. Un membre a dit y voir un utile prolongement de l'article 8 (Obligation de ne pas causer de dommages appréciables). Un autre membre a dit que l'on ne pouvait pas nier que la gestion des utilisations des terres fût un ingrédient nécessaire du type de coopération envisagé dans l'ensemble de l'article 22. Toutefois, plusieurs orateurs ont considéré que le paragraphe 3 était superflu et que l'article 8, qui traitait généralement de l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables, suffisait.

65. Le paragraphe 3 a une importance cruciale, car il souligne les liens qui existent entre l'activité humaine et certaines catastrophes — qui pourraient sans cela paraître d'origine purement naturelle —, et rappelle aux Etats du cours d'eau qu'ils doivent déterminer si les activités exercées sur leur territoire sont de nature à avoir des effets préjudiciables sur les autres Etats du cours d'eau. Aussi le Rapporteur spécial ne voit-il pas comment on peut qualifier ce paragraphe d'inutile, surtout si l'on tient compte des effets sur les cours d'eau qu'ont, par exemple, la construction de canaux ou de routes, ou les travaux de déboisement ou d'aménagement foncier. En outre, de récents événements ont montré l'urgente nécessité d'une telle disposition, et le Rapporteur spécial renvoie, à ce sujet, les membres à l'analyse qui est consacrée dans son rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2, par. 55 à 63) à deux différends opposant les Etats-Unis d'Amérique et le

Mexique, et au rapport de l'ONU sur les inondations de 1988 au Bangladesh, mais aussi à la première page de l'*International Herald Tribune* du 27 juin 1989. Si la Commission n'attaque pas le problème de front, on pourra lui reprocher d'avoir négligé l'un des plus graves problèmes d'environnement de notre temps.

66. Par contre, le Rapporteur spécial reste très ouvert quant au texte même du paragraphe 3 : s'il paraît inutilement compliqué, on pourra certainement trouver une autre formule. Il ne serait pas opposé, par exemple, à la suggestion de M. Barsegov de préciser s'il s'agit à la fois de mesures « individuelles et collectives », ou à l'idée de M. Sreenivasa Rao de parler de « toutes les mesures pratiques ». On a dit aussi que le mot « appréciable » ne convenait pas ici, et qu'il fallait placer la barre plus haut en parlant de dommage « important » ou « significatif ». S'il a utilisé le mot « appréciable », c'est qu'il était employé à l'article 8 ; mais on peut fort bien concevoir que les obligations en question ne naissent qu'à partir du moment où les dommages résultant des risques et dangers provoqués par les eaux sont d'un niveau supérieur à ce qui est simplement « appréciable ». Là encore, le Rapporteur spécial reste ouvert à toute proposition.

67. Les membres qui se sont exprimés sur la question ont généralement déclaré préférer le mot « territoire » aux termes « juridiction ou autorité », vu l'incertitude quant à la portée des activités qui seraient visées par ces deux derniers termes. Le Rapporteur spécial est d'accord pour utiliser le terme « territoire » au paragraphe 3 de l'article 22 et au paragraphe 2 de l'article 23.

68. S'agissant de l'article 23, M. Reuter a dit que, nonobstant la sentence rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux*¹⁹, il était douteux, en l'état actuel des choses, que les Etats fussent entièrement libres de faire courir des risques à autrui, en ajoutant que le tribunal d'arbitrage aurait peut-être statué différemment si sa décision avait été postérieure à l'inondation catastrophique causée peu après par la rupture d'un barrage en France. Comme M. Reuter, le Rapporteur spécial pense que la jurisprudence établie dans l'affaire du *Lac Lanoux* ne correspond plus aux besoins auxquels doit répondre le droit international contemporain.

69. Certains membres pensent qu'une définition de l'expression « situation d'urgence » devrait figurer dans l'article 23 lui-même ou dans l'article consacré aux expressions employées, bien qu'un membre juge préférable de ne pas la définir, étant donné que les catastrophes sont toujours exceptionnelles et échappent donc à toute définition. Le Rapporteur spécial est, personnellement, ouvert à toute suggestion.

70. Le Rapporteur spécial ne verrait pas d'objection de principe à remanier le texte de l'article 23 de façon à tenir compte de la suggestion de M. Tomuschat, c'est-à-dire en déplaçant le devoir de prévention du paragraphe 3 au paragraphe 1, vu que le devoir de coopération est fondé sur le devoir de prévention et que l'action individuelle continue à avoir le pas sur les mesures collectives.

71. Il n'y a pas eu de désaccord fondamental au sujet des principes énoncés aux paragraphes 1 et 2. Toutefois, un certain nombre de suggestions ont été faites pour améliorer le texte du paragraphe 1, et le Comité de rédaction pourra en tenir compte. On a demandé, par exemple, pourquoi l'on employait le mot « intergouvernementales » au paragraphe 1 et le mot « internationales » au paragraphe 3. La seule explication que le Rapporteur spécial puisse fournir à ce sujet est que le mot « internationales » est tiré de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer et que le mot « intergouvernementales » est à son avis un peu plus précis que le mot « internationales », qui peut s'appliquer aussi aux organisations non gouvernementales. Il reconnaît toutefois que ces deux termes doivent être harmonisés.

72. M. Pawlak, qui estime que le paragraphe 2 est rédigé de manière trop restrictive, a suggéré (*supra* par. 26) de remplacer les mots « d'autres Etats du cours d'eau » par les mots « d'autres Etats qui risquent d'être touchés ». C'est une suggestion utile, dont il pourra être tenu compte, parmi d'autres, dans les travaux du Comité de rédaction.

73. Le paragraphe 3 a suscité des observations beaucoup plus détaillées. Plusieurs membres ont noté, à juste titre, que les Etats et les organisations internationales non parties au futur instrument ne pourraient être liés par lui. On a suggéré de résoudre ce problème en réécrivant l'article de manière à faire apparaître clairement que les Etats non parties n'étaient pas liés par ces dispositions. D'autre part, M. Illueca a fait remarquer que les Etats pourraient s'entendre pour que les autres Etats susceptibles d'être affectés soient avertis des catastrophes imminentes ou des situations pouvant donner lieu à des catastrophes.

74. Le Rapporteur spécial accueille favorablement la suggestion de M. Njenga tendant à ce que les Etats qui possèdent certains types de techniques, tels que les moyens de téléobservation ou de télédétection, soient encouragés à fournir une assistance aux Etats susceptibles d'être affectés, en leur communiquant des données relatives, par exemple, à la prévision des inondations. Cependant la disposition en ce sens devra être rédigée très soigneusement, de façon à bien faire apparaître que l'on n'entend pas lier les Etats non parties au futur instrument.

75. M. Ogiso, qui trouve le libellé du paragraphe 3 trop restrictif, a suggéré d'en assouplir les termes de façon à étendre l'application à l'assistance volontaire fournie, par exemple, sous forme de vivres et de médicaments offerts par des Etats autres que ceux du cours d'eau et non affectés par la catastrophe. Il n'y aurait pas de difficulté à incorporer une telle clause dans le projet, mais elle n'aurait pas d'effet contraignant pour les Etats et ne pourrait servir qu'à reconnaître l'utilité de ces contributions volontaires. Toutes les autres modifications de forme proposées à propos du paragraphe 3 pourront être examinées par le Comité de rédaction.

76. Personne n'a approuvé l'idée de prévoir, dans le projet, une obligation d'accepter l'assistance offerte, en raison notamment des conditions politiques auxquelles cette offre d'assistance peut être soumise. Plusieurs membres ont cependant déclaré que les Etats devaient

¹⁹ Voir 2123^e séance, note 6.

être encouragés à accepter cette assistance, et que la clause de sauvegarde que M. Mahiou proposait à cet effet (2123^e séance, par. 46), qui deviendrait l'article 23 *bis*, devait être examinée par le Comité de rédaction. M. Bennouna (2124^e séance) a aussi suggéré que l'on prévienne certaines modalités possibles de cette assistance, et a expliqué, au cours d'un entretien privé, que l'on pourrait envisager à cet égard des réunions régulières ou spéciales des parties contractantes à la future convention, pour examiner les problèmes qui pouvaient se poser. Il existe, en la matière, un précédent bien établi dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui prévoit que ce sont les parties contractantes qui décident de certaines questions importantes.

77. Un autre point qui mérite plus ample examen et qui pourrait faire l'objet d'une disposition dans le projet est la possibilité de faire reconnaître à l'avance par les Etats l'opportunité d'offrir et d'accepter une assistance, ce qui permettrait d'éviter les difficultés que soulèverait l'obligation d'accepter l'assistance. On a aussi fait allusion à l'amélioration du climat de la coopération et de la solidarité internationales, et M. Barsegov a dit que cette amélioration devait être soutenue par des mesures juridiques. Il s'agit, là encore, d'une suggestion très positive, et le Rapporteur spécial est ouvert à toute proposition à ce propos.

78. Le paragraphe 4 de l'article 23 s'inspire de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, ce qui explique son libellé. On pourrait toutefois revoir ce texte en vue de le rendre plus contraignant, comme le voudrait M. Bennouna, pour qui l'établissement de plans d'urgence est l'aspect le plus important de cet article.

79. Le Rapporteur spécial suggère de renvoyer les projets d'articles 22 et 23 au Comité de rédaction, pour qu'il les examine à la lumière du débat. Il note toutefois que l'un des membres de la Commission, M. Díaz González, estime qu'il faudrait consacrer plus de temps à l'examen de l'article 22. A cet égard, le Rapporteur spécial fait remarquer que le même sujet était déjà traité plus ou moins de la même manière dans le rapport auquel M. Díaz González a justement fait allusion, à savoir le troisième rapport de M. Schwebel²⁰. La question était aussi étudiée dans les deux rapports de M. Evensen²¹ et ce n'est donc pas un sujet nouveau, puisqu'il est débattu par la Commission depuis 1982. On pourrait évidemment renvoyer l'examen de la question à la prochaine session, mais, si l'on s'attarde trop sur ce point, il est à craindre que la Commission dans sa composition actuelle ne puisse pas achever l'examen en première lecture du projet d'articles.

80. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission convient de renvoyer les projets d'articles 22 et 23 au Comité de rédaction, pour qu'il les examine à la lumière du débat.

Il en est ainsi décidé.

SEPTIÈME ET HUITIÈME PARTIES DU PROJET D'ARTICLES

81. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 24 et 25 des septième et huitième parties du projet, figurant dans la partie restante de son cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2), à savoir aux chapitres II et III, respectivement. Ces projets d'articles se lisent comme suit :

SEPTIÈME PARTIE

RAPPORT AVEC LES UTILISATIONS AUX FINS DE LA NAVIGATION ET ABSENCE DE PRIORITÉ ENTRE LES UTILISATIONS

Article 24. — Rapport entre les utilisations aux fins de la navigation et les utilisations à d'autres fins : absence de priorité entre les utilisations

1. A moins qu'il n'en soit convenu autrement, ni la navigation ni aucune autre utilisation n'a priorité en soi sur d'autres utilisations.

2. En cas de conflit entre plusieurs utilisations d'un [système de] cours d'eau international, leur importance respective est évaluée en même temps que d'autres facteurs intéressant le cours d'eau en question, aux fins de déterminer l'utilisation équitable de celui-ci conformément aux articles 6 et 7 ci-dessus.

HUITIÈME PARTIE

RÉGULARISATION DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX

Article 25. — Régularisation des cours d'eau internationaux

1. Les Etats du cours d'eau coopèrent afin d'identifier les besoins et les possibilités en matière de régularisation des cours d'eau internationaux.

2. En l'absence d'accord contraire, les Etats du cours d'eau participent, sur une base équitable, à la construction et à l'entretien ou, le cas échéant, au financement des ouvrages de régularisation qu'ils ont pu convenir d'entreprendre, individuellement ou conjointement.

82. M. McCAFFREY (Rapporteur spécial) dit que, à première vue, les deux articles ne paraissent peut-être pas suivre un ordre logique, étant donné que la matière traitée à l'article 24 devrait normalement venir à la fin du projet. Toutefois, comme le Rapporteur spécial le disait dans son quatrième rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2), si, à son sens, le sujet à traiter doit consister essentiellement en un noyau de principes et d'obligations bien définis, il y a aussi d'autres questions, telles que celle abordée à l'article 25, qui méritent d'être examinées par la Commission. Si celle-ci décide que l'article 25 a effectivement sa place dans le projet, cet article devra venir avant l'article 24.

83. A propos du projet d'article 24, le Rapporteur spécial dit qu'historiquement la navigation avait le pas sur les autres utilisations des cours d'eau internationaux, mais que ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui. Il n'en reste pas moins qu'il existe un lien évident entre les utilisations des cours d'eau aux fins de la navigation et leurs utilisations à d'autres fins. Le seul point que le paragraphe 1 cherche à préciser est donc de savoir s'il faut donner la priorité à la navigation ou à d'autres utilisations.

84. Le paragraphe 2, qui traite essentiellement des utilisations des cours d'eau internationaux à d'autres fins que la navigation, répond à la question de savoir si une utilisation particulière doit avoir la priorité sur les autres. Bien que certains accords de cours d'eau établissent des priorités entre les différentes utilisations possibles, cela semble être une solution dépassée, comme il était expliqué dans le cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2, par. 126). En conséquence, le paragraphe 2 dispose qu'aucune utilisation n'a la priorité

²⁰ Voir *supra* note 10.

²¹ *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie), p. 161, doc. A/CN.4/367 ; et *Annuaire... 1984*, vol. II (1^{re} partie), p. 105, doc. A/CN.4/381.

sur les autres, et qu'il faut tenir compte de tous les facteurs en cause en vue de déterminer, en cas de conflit entre plusieurs utilisations, laquelle doit l'emporter, ou quelles sont les mesures qui doivent être prises pour résoudre ce conflit conformément aux articles 6 et 7 du projet.

85. Le projet d'article 25 est consacré à la question de la régulation des cours d'eau, notion qui a une signification technique très précise dans le domaine du droit fluvial international et qu'il ne faut pas prendre dans un sens trop large. Dans ce contexte particulier, la régulation est le contrôle du débit du cours d'eau par la construction d'ouvrages ou par d'autres mesures visant à prévenir les effets préjudiciables tels que les inondations ou l'érosion, et à tirer profit au maximum des possibilités offertes par le cours d'eau, par exemple en régularisant le flux de l'eau, ce qui peut être immensément profitable pour l'agriculture. Comme cette question n'est pas au cœur du sujet, le Rapporteur spécial n'a proposé qu'une disposition de portée très modeste, visant à attirer l'attention sur l'importance de la coopération entre les Etats du cours d'eau en matière de réglementation des cours d'eau internationaux. Si, toutefois, la Commission décide que la question mérite d'être traitée plus en détail, il se fera un plaisir de développer cette clause.

86. M. KOROMA dit que les articles que vient de proposer le Rapporteur spécial sont particulièrement bienvenus et pertinents, et qu'ils ont son entier soutien. Ayant eu le privilège de représenter la Commission à une réunion sur le sujet, tenue à Addis-Abeba en 1988, il sait combien toute cette question est importante pour les Etats riverains des cours d'eau et des lacs. Cependant, les obligations édictées dans les projets d'articles ne doivent pas être trop strictes, car cela pourrait faire hésiter les Etats à y souscrire. Mieux vaut encourager les Etats à coopérer pour prévenir les effets préjudiciables.

La séance est levée à 12 h 55.

2127^e SÉANCE

Mercredi 28 juin 1989, à 15 h 10

Président : M. Bernhard GRAEFRATH

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Hayes, M. Illueca, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.

Responsabilité des Etats (*fin**) [A/CN.4/416 et Add.1¹, A/CN.4/L.431, sect. G]

[Point 2 de l'ordre du jour]

Deuxième et troisième parties du projet d'articles²

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

ARTICLE 6 (Cessation d'un fait internationalement illicite à caractère continu) *et*

ARTICLE 7 (Restitution en nature)³[*fin*]

1. M. McCaffrey félicite le Rapporteur spécial pour son rapport préliminaire exemplaire (A/CN.4/416 et Add.1), qui contient une analyse extrêmement fouillée des sources du droit en la matière. Il ne fera des observations que sur le plan général proposé pour le projet, sur les conséquences juridiques du fait internationalement illicite, sur la cessation, et sur le nouveau projet d'article 7 relatif à la restitution en nature.

2. Pour ce qui est du plan général du projet, le Rapporteur spécial a avancé des arguments convaincants en faveur d'un examen distinct des dispositions relatives à la mise en œuvre et de celles concernant le règlement des différends (*ibid.*, par. 4). L'analyse qu'il fait de la question (*ibid.*, par. 19) justifie que l'on place les règles de mise en œuvre dans la deuxième partie du projet plutôt que dans la troisième. Comme M. Ogiso le faisait remarquer à la trente-septième session en 1985⁴, un Etat ne peut que prétendre ou alléguer qu'un fait internationalement illicite a été commis, et le statut juridique d'un fait ne peut être déterminé que lorsque le recours, la demande reconventionnelle ou toute autre procédure de règlement des différends est achevé.

3. Par contre, M. McCaffrey se demande si c'est une bonne idée que d'aborder séparément les crimes internationaux et les délits internationaux, car il lui semble impossible d'accepter la notion de crime international d'Etat, et surtout son corollaire, la responsabilité pénale de l'Etat. S'il est vrai que les violations du droit international sont de gravité différente, il n'est pas moins vrai qu'elles composent un éventail continu, où il paraît difficile de reconnaître deux catégories distinctes. Maintenir la dichotomie entre délits et crimes desservirait plutôt le sujet à l'examen, en ouvrant la porte aux malentendus. Sans doute faut-il faire un sort particulier aux violations des obligations *erga omnes*; c'est à ce point de vue que la Commission peut jouer un rôle

* Reprise des débats de la 2122^e séance.

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1988*, vol. II (1^e partie).

² La première partie du projet d'articles (Origine de la responsabilité internationale), dont les articles 1 à 35 ont été adoptés en première lecture, figure dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

Les articles 1 à 5 de la deuxième partie du projet (Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale), adoptés provisoirement par la Commission à ses trente-cinquième et trente-septième sessions, figurent dans *Annuaire... 1985*, vol. II (2^e partie), p. 24. Pour le texte des autres articles de la deuxième partie du projet — art. 6 à 16 — que la Commission a renvoyés au Comité de rédaction à ses trente-sixième et trente-septième sessions, *ibid.*, p. 20, note 66.

Les articles 1 à 5 et l'annexe de la troisième partie du projet (« Mise en œuvre » de la responsabilité internationale et règlement des différends) ont été examinés par la Commission à sa trente-huitième session et renvoyés au Comité de rédaction. Pour le texte, voir *Annuaire... 1986*, vol. II (2^e partie), p. 37 et 38, note 86.

³ Pour le texte, voir 2102^e séance, par. 40.

⁴ *Annuaire... 1985*, vol. I, p. 117, 1895^e séance, par. 30.