Document:-

A/CN.4/SR.2215

Compte rendu analytique de la 2215e 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:-

1991, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

sujet dans les meilleurs délais. L'élaboration du projet d'articles n'a déjà pris que trop de temps, et l'occasion se présente d'aller de l'avant. La Sixième Commission, lorsqu'elle sera saisie du texte, formulera sans doute des observations et des critiques constructives. Mais, une fois adoptés, les articles aideront à réduire les points de friction qui surgissent entre les États à propos de l'utilisation et de la conservation écologique des cours d'eau internationaux, question qui prend une importance croissante dans le monde entier.

24. M. Sepúlveda Gutiérrez souscrit sans réserve au septième rapport du Rapporteur spécial. À propos de l'article sur les expressions employées proposé, il préfère la variante A et accepte l'idée d'inverser l'ordre des articles 1 et 2.

25. Comme il l'a toujours dit devant la Commission, M. Sepúlveda Gutiérrez estime que le document qui sera approuvé en première lecture constituera un projet d'accord-cadre, quel que soit le sens exact que l'on donne à cette expression.

La séance est levée à 11 h 10.

2215e SÉANCE

Mardi 28 mai 1991, à 10 heures

Président : M. John Alan BEESLEY

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Díaz González, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Roucounas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation *(suite)* [A/CN.4/436[1], A/CN.4/L.456, sect. D, A/CN.4/L.458 et Corr.1 et Add.1, ILC(XLIII)/Conf.Room Doc.2]

[Point 5 de l'ordre du jour]

SEPTIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

PREMIÈRE PARTIE DU PROJET D'ARTICLES

ARTICLE [1] [2] (Expressions employées)[2] *[suite]*

1. M. ROUCOUNAS félicite le Rapporteur spécial pour son rapport très détaillé, qui permet à la Commission de faire le point sur certaines questions fondamentales relevant du domaine scientifique, à savoir l'emploi de l'expression « système de cours d'eau international », le problème des eaux souterraines et la notion de relativité du régime préconisé.

2. En ce qui concerne la première de ces questions, il apparaît aujourd'hui que la Commission a eu raison d'adopter une approche unitaire sur l'objet de la réglementation et sur le régime à appliquer. Pour ce qui est plus particulièrement de la notion de « système », le rapport confirme la nécessité d'employer ce terme, d'abord parce qu'un cours d'eau est un ensemble d'éléments liés entre eux et que la modification d'un de ces éléments entraîne inéluctablement la modification de tous les autres, et ensuite parce que seule une conception globale du cours d'eau international en tant que système en constant mouvement permettra la pleine application du principe de l'utilisation équitable et raisonnable, sur lequel est fondé le projet de la Commission. La Commission doit donc utiliser une terminologie qui soit conforme aux réalités physiques et qui traduise le phénomène du cycle hydrologique. En outre, compte tenu du rattachement de plus en plus marqué de la science du droit aux autres disciplines scientifiques, l'emploi du terme « système » est le moindre des ajustements d'ordre terminologique que les juristes doivent aux scientifiques.

3. L'utilisation de l'expression « eaux souterraines » dans le projet d'articles non seulement correspond aux réalités physiques, mais elle est nécessaire pour des raisons juridiques. Ne serait-ce que sur le plan spatial, il est impossible de dire à partir de quel endroit et jusqu'où un fleuve peut être pollué. De plus, la référence aux eaux souterraines dans le projet renforce l'efficacité des mécanismes nationaux et internationaux de prévention des risques de dommage appréciable au système. Enfin, le droit international ne peut rester indifférent au fait, d'ailleurs signalé par le Rapporteur spécial, que les eaux souterraines représentent 97 % de l'eau douce dans l'ensemble de la planète et que la majorité de l'humanité en dépend pour ses besoins.

4. Pour ce qui est de la notion de « caractère international relatif » du cours d'eau, l'orateur pense, comme le Rapporteur spécial, qu'elle sèmerait le doute sur le travail accompli par la Commission et entraînerait des incertitudes sur la portée réelle de son projet, sans avoir l'effet limitatif escompté par ses auteurs. Cette notion, dont les origines se perdent dans les dédales du Comité de rédaction, est aujourd'hui sans objet, puisque les articles adoptés en première lecture définissent la portée et le champ d'application de l'ensemble du texte.

5. En conclusion, M. Roucounas préfère la variante A du projet d'article sur les expressions employées. Remarquant par ailleurs que l'expression *surface waters* est traduite en français soit par « eaux de surface », soit par « eaux superficielles », il aimerait savoir quel est le terme préférable.

6. M. TOMUSCHAT dit que le rapport du Rapporteur spécial donne une idée très précise de la situation internationale en ce qui concerne la réglementation de l'utilisation des cours d'eau internationaux. Il approuve la recommandation du Rapporteur spécial tendant à inverser

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1991*, vol. II (1re partie).

[2] Pour le texte, voir 2213e séance, par. 66.

l'ordre des articles 1 et 2 du projet, de manière à aligner le plan de la première partie du projet d'articles sur celui de plusieurs conventions issues des travaux de la Commission.

7. Pour ce qui est des expressions employées, il semble que, pour le Rapporteur spécial, la différence entre les expressions « cours d'eau » et « système de cours d'eau » ne soit que de vocabulaire. Il est vrai que tous les éléments d'un cours d'eau international peuvent être traités comme un ensemble unitaire aux fins du projet d'articles. Toutefois, M. Tomuschat se demande s'il ne faudrait pas prévoir des règles particulières pour les eaux souterraines, même si ces dernières font partie du cycle hydrologique, comme le montre le schéma qui figure dans le rapport. En effet, le projet d'articles traite essentiellement des eaux de surface; il ne comprend pas de disposition tenant compte des caractéristiques propres aux eaux souterraines. Dans la mesure où il porte sur les cours d'eau, c'est-à-dire sur les eaux de surface visibles, son champ d'application est donc assez limité. Ne risque-t-on pas de changer de manière fondamentale son caractère en y ajoutant les eaux souterraines ? Le projet deviendrait alors un ensemble de règles applicables n'importe où sur le territoire des États parties, avec toutes les répercussions que cela aurait sur la notion de souveraineté. En somme, on se trouverait en présence, non pas d'un traité sur les cours d'eau, mais d'un traité sur les ressources en eau. On peut s'interroger par exemple sur le champ d'application de l'article 11 du projet[3]. Est-il limité aux eaux de surface, ou englobe-t-il les eaux souterraines ? Il est évident que l'étendue des obligations des États variera beaucoup selon que l'article 11 sera interprété de manière large ou, au contraire, restrictive.

8. M. Tomuschat tient à appeler l'attention du Rapporteur spécial sur ce point, car il importe de savoir très précisément quels sont les domaines visés par le projet d'articles. Si le système de cours d'eau devait englober les eaux souterraines, pratiquement tout le territoire de l'Allemagne serait compris dans le champ des articles proposés.

9. M. NJENGA félicite le Rapporteur spécial pour son savant rapport, qui aidera certainement à accélérer les travaux de la Commission sur une question particulièrement importante, compte tenu notamment des activités internationales actuellement poursuivies dans le domaine de l'environnement. Il dit que l'Assemblée générale a en effet décidé, par sa résolution 44/228 du 22 décembre 1989, de convoquer en juin 1992, au Brésil, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et de constituer un Comité préparatoire à la Conférence qui a déjà tenu deux sessions. Il importe de noter que l'un des groupes de travail créés par le Comité préparatoire, le groupe de travail II, a inscrit à son ordre du jour la question de la protection des ressources en eau douce et que, au cours de ces deux sessions, plusieurs délégations ont évoqué les travaux de la Commission en exprimant l'espoir qu'ils contribueraient à la préparation de la Conférence et au succès de la Conférence elle-même. À la session tenue à Genève du 18 mars au 5 avril 1991, le groupe de travail a d'ailleurs recommandé que le Secrétaire général de la CNUED rende compte des progrès accomplis par la Commission. M. Njenga suggère par conséquent que le président de la Commission entre en contact avec le Secrétaire général de la CNUED à ce sujet, en vue de la troisième session du Comité préparatoire, qui se tiendra en août 1991 à Genève. Une conférence internationale, qui doit examiner, entre autres sujets, les ressources en eau douce, et doit avoir lieu cette année à Dublin dans le cadre des préparatifs de la Conférence de 1992, pourrait également tirer profit des résultats des travaux de la CDI à sa quarante-troisième session.

10. En ce qui concerne le rapport même du Rapporteur spécial, M. Njenga se rallie à la proposition du Rapporteur spécial d'inverser l'ordre des articles 1 et 2 du projet et pense que la Commission pourrait dès à présent l'approuver. La section du rapport qui a trait aux expressions employées soulève des questions plus difficiles. Comme le dit très justement le Rapporteur spécial :

> Maintenant que la Commission a adopté la plus grande partie des dispositions du projet [...], le moment est venu de prendre une décision sur la portée de l'expression « cours d'eau international ». [...] [La première question est] de savoir si le projet d'articles doit s'appliquer à tous les éléments hydrographiques des cours d'eau internationaux [...]. [La deuxième question est] de savoir si, aux fins du projet d'articles, les cours d'eau doivent être considérés comme ayant un caractère international « relatif ».

11. M. Njenga, rappelant à ce sujet que c'est sur la base de l'hypothèse provisoire de travail[4] reproduite dans le rapport que la Commission poursuit ses travaux depuis 1980, estime qu'élargir à présent le champ d'application du projet d'articles risquerait d'en modifier complètement le sens. Le Rapporteur spécial donne des explications très détaillées sur le cycle hydrologique et sur l'interdépendance des divers éléments des cours d'eau; mais il ne faut pas oublier que la définition scientifique du bassin hydrologique ne correspond pas nécessairement à sa définition juridique. Le Rapporteur spécial cite à cet égard et de façon très détaillée tous les accords internationaux relatifs aux eaux souterraines, notamment les accords conclus entre la Yougoslavie et la Hongrie, l'Albanie et la Bulgarie, ainsi que l'accord de 1964 entre la Pologne et l'Union soviétique, qui définit les eaux frontière comme comprenant les eaux souterraines traversées par la ligne de la frontière d'État; et la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles, de 1968, qui reconnaît l'importance des ressources communes en eaux souterraines. Il cite également les Règles d'Helsinki, qui visent « les eaux de surface et les eaux souterraines », et le projet de Bellagio, qui souligne la nécessité d'assurer « la mise en valeur et la gestion raisonnables et équitables des eaux souterraines dans la région frontalière pour le bien-être de la population des États parties ». Il est vrai que tous ces textes confirment que les ressources en eau forment un ensemble unitaire en droit et que les eaux souterraines, qu'elles soient ou non liées aux eaux de surface, en font partie. M. Njenga approuve donc l'idée d'étendre le projet d'articles de la Commission aux eaux souterraines, dans la mesure où elles constituent un des éléments

[3] Pour le texte de l'article 11 et le commentaire correspondant, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (2e partie), p. 48.

[4] Voir 2113e séance, note 12.

du système de cours d'eau. Mais il est tout aussi certain que, comme indiqué dans l'hypothèse de travail adoptée par la Commission en 1980, c'est uniquement dans la mesure où les utilisations des eaux du système ont un effet les unes sur les autres que le système est international; le caractère international n'est donc pas absolu, mais relatif. Pour M. Njenga, il s'agit là d'une question fondamentale. Il espère donc que la notion de relativité sera maintenue et que le Rapporteur spécial n'insistera pas pour la supprimer.

12. Après avoir étudié avec soin la partie du rapport qui a trait à l'utilisation de la notion de « système » ou de notions apparentées dans les accords internationaux, et notamment les conclusions du Rapporteur spécial, M. Njenga se déclare prêt à approuver cette approche systématique à présent que la Commission a défini la portée du projet d'articles.

13. M. Njenga indique que, sous réserve des observations et des propositions qu'il vient de faire, il n'aura pas de difficulté à appuyer l'adoption de l'article relatif aux expressions employées proposé dans le rapport. Pour les raisons exposées par le Rapporteur spécial lui-même, il préfère la variante A. De même, il appuie la suggestion tendant à ce que toutes les définitions soient regroupées dans un seul article, intitulé « Expressions employées ».

14. M. Njenga espère que le Comité de rédaction consacrera le temps nécessaire à l'examen de ces projets d'articles, afin que la Commission puisse en achever l'examen en première lecture. Il serait utile également que, lors de la prochaine session de l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial assiste aux séances au cours desquelles la Sixième Commission débattra de cette question, pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de malentendus sur le projet d'articles et sur les intentions de la Commission.

15. M. MAHIOU approuve l'idée du Rapporteur spécial d'inverser l'ordre des projets d'articles 1 et 2 et de grouper toutes les définitions dans l'article qui deviendrait l'article 2, sauf à maintenir telle ou telle définition dans un autre article lorsqu'elle lui est étroitement liée ou qu'elle n'a pas d'utilité ailleurs.

16. La définition de l'expression « cours d'eau international » pose trois problèmes : la notion de « système », le « caractère international relatif » du cours d'eau, et l'applicabilité du projet d'articles aux eaux souterraines. S'agissant de la notion de « système », le Rapporteur spécial estime qu'elle correspond à la fois aux caractéristiques naturelles des cours d'eau et à l'esprit général de l'ensemble du projet d'articles. M. Mahiou reconnaît qu'elle a le mérite d'apporter souplesse, clarté et cohérence dans le projet, sans la juger pour autant absolument nécessaire. L'essentiel concerne les droits et obligations prévus dans les dispositions adoptées. Or, ces droits et obligations semblent relativement équilibrés et ménagent, peut-être parfois trop, la souveraineté des États.

17. Le Rapporteur spécial propose de renoncer à la notion de « caractère international relatif » du cours d'eau, et l'on peut en effet se demander pourquoi il faudrait codifier si minutieusement les droits et devoirs des États, si c'est ensuite pour prendre le risque de neutraliser bon nombre des dispositions adoptées, notamment toute la troisième partie du projet. La prudence dont la Commission a fait preuve au départ était compréhensible : la notion de relativité était une sorte de contrepoids destiné à maintenir dans des limites raisonnables la notion de « système », dont l'aspect globalisant et les conséquences imprévisibles risquaient d'inquiéter les États. Mais, à présent que la teneur du projet d'articles est connue et que chacun peut en évaluer les conséquences, il n'y a plus de raison de relativiser le caractère international du cours d'eau, surtout si l'on retient la variante B proposée par le Rapporteur spécial pour l'article 1 (ou 2). Si la notion de « système » est écartée, la notion de relativité, qui lui fait pendant, doit l'être aussi.

18. M. Mahiou est reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir donné à la Commission les éléments qui permettent de mieux cerner le problème des eaux souterraines, et d'avoir mis en lumière l'importance quantitative de ces eaux et l'intérêt majeur qu'elles représentent pour tous les pays, et en particulier dans les régions désertiques. Ces éléments militent en faveur d'un régime international pour les nappes aquifères. Mais la question est de savoir si celles-ci doivent relever du projet à l'examen. Répondre oui à cette question est naturel et logique pour les nappes aquifères qui sont reliées aux eaux de surface, mais peut paraître artificiel ou excessif lorsque le lien entre eaux souterraines et eaux de surface est insignifiant ou inexistant. À titre d'exemple, est-ce que le projet à l'examen est réellement adapté à la situation des nappes aquifères captives du Sahara, qui, pour être incontestablement internationales, n'en ont pas moins un caractère spécifique qui appellerait un statut particulier ? Le Rapporteur spécial pourrait éventuellement approfondir cette question afin de déterminer si cette catégorie d'eaux souterraines doit être visée par le projet d'articles, auquel cas il faudra peut-être apporter certaines modifications audit projet, ou s'il faut lui consacrer un travail de codification supplémentaire, distinct de celui auquel la Commission procède actuellement.

19. M. GRAEFRATH rappelle que l'objectif de la Commission n'est pas de contribuer à la recherche hydrologique, mais de mettre au point une convention-cadre dont les dispositions favoriseraient l'adoption de régimes spécifiques pour les différents fleuves et rivières internationaux, tout en ayant éventuellement un caractère supplétif. La définition à rédiger doit donc tenir compte de la grande diversité des cours d'eau internationaux et de leurs divers éléments. À cet égard, les deux variantes proposées par le Rapporteur spécial ne constituent pas une alternative : il s'agit, dans les deux cas, de la définition du système de cours d'eau, même si dans la variante B on ne parle que du cours d'eau. Certes nul ne contestera que tout cours d'eau est un système composé d'éléments hydrographiques qui, du fait de leur interdépendance physique, constituent un ensemble unitaire. Mais cette formule, empruntée aux hydrologues, est-elle adaptée aux besoins strictement juridiques d'une convention dont l'objet n'est pas la protection des ressources en eau ?

20. La définition proposée par le Rapporteur spécial ne fait pas clairement ressortir que le projet d'articles ne portera que sur certains éléments, et uniquement dans la mesure où ces éléments ont trait à un cours d'eau ou à

des parties de ce cours d'eau qui se trouvent dans deux ou plusieurs États. Cette lacune est encore plus gênante si l'on supprime le troisième paragraphe de l'hypothèse de travail retenue par la Commission, car ce paragraphe était précisément destiné à contrebalancer la portée excessive de la notion de « système ». En l'état, la définition proposée ferait que le projet d'articles s'appliquerait à toutes les ressources en eau d'un pays, et aurait par exemple des répercussions sur le territoire tout entier d'un petit État traversé par un cours d'eau international. Une autre question serait de savoir si deux cours d'eau internationaux reliés par un canal seraient considérés comme un seul système. Le lien entre les eaux de surface et les eaux souterraines empêche-t-il de dissocier les unes et les autres sur le plan juridique ? Nonobstant les exemples des Règles de Séoul et du projet de Bellagio, cités par le Rapporteur spécial, les questions relatives aux eaux souterraines transfrontières qui ne sont pas directement reliées à un cours d'eau international ne devraient pas relever du projet à l'examen. Il faut que cela ressorte clairement de la définition qui sera retenue, d'autant plus que le but recherché est un accord-cadre, dont il faut bien préciser la portée et les limites. Si elle n'est pas assortie des restrictions voulues, la notion d'unité des éléments hydrologiques n'est peut-être pas le meilleur moyen d'y parvenir.

21. M. Graefrath approuve la modification proposée pour le plan de la première partie du projet d'articles et l'inclusion de l'actuel projet d'article 3 dans le projet d'article relatif aux expressions employées.

La séance est levée à 11 h 10.

2216e SÉANCE

Jeudi 30 mai 1991, à 10 heures

Président : M. John Alan BEESLEY

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Díaz González, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Roucounas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation *(suite)* [A/CN.4/436[1], A/CN.4/L.456, sect. D, A/CN.4/L.458 et Corr.1 et Add.1, ILC(XLIII)/Conf.Room Doc.2]

[Point 5 de l'ordre du jour]

SEPTIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

PREMIÈRE PARTIE DU PROJET D'ARTICLES

ARTICLE [1] [2] (Expressions employées)[2] *[suite]*

1. M. BARBOZA déclare que, par sa lucidité et l'intelligence de ses points de vue, le septième rapport mérite autant d'éloges que ceux qui l'ont précédé. On y retrouve le pragmatisme et l'esprit d'accommodement qui caractérisent le travail du Rapporteur spécial.

2. Auparavant, le Rapporteur spécial insistait particulièrement, et avec raison, sur la protection de l'environnement du système hydrologique et du milieu marin, dans lesquels les cours d'eau jouent un rôle de première importance. Le rapport à l'examen appelle à présent l'attention sur la question décisive des eaux souterraines, qui représentent 97 % de l'eau douce de la planète, hormis calottes polaires et glaciers qui, de toute manière, ne permettent pas de pourvoir aux besoins de l'humanité.

3. M. Barboza se déclare en faveur de l'inversion des articles relatifs aux expressions employées et au champ d'application, pour les raisons données par le Rapporteur spécial.

4. La première question de fond dont traite le rapport à l'examen est celle de la définition des cours d'eau internationaux. À la lumière de la pratique internationale, le Rapporteur spécial recommande de retenir la notion de « système ». M. Barboza souscrit à cette recommandation car, sans cette notion, le travail en cours restera vain. Il est indispensable de tenir compte de l'hypothèse de travail provisoire de 1980[3] qui, depuis lors, sous-tend les travaux de la Commission. L'élément déterminant de la définition de système de cours d'eau est l'interdépendance de ses diverses parties constitutives qui en fait un ensemble unitaire.

5. Cette interdépendance n'est pas une invention du Rapporteur spécial. C'est une réalité qui tient à la nature même de l'eau : la plupart des utilisations que l'on en fait dans telle partie du système ont une incidence sur les utilisations que l'on en fait ailleurs. Cela se produit non seulement dans les limites d'un même élément — par exemple, la partie amont ou la partie aval d'un cours d'eau —, mais également entre éléments différents : ce que l'on fait dans un lac peut avoir des répercussions sur un fleuve, et ce que l'on fait dans ce fleuve peut avoir des conséquences sur les eaux souterraines qui lui sont liées. Là encore, la notion centrale d'interdépendance fournit une réponse aux nombreuses questions que soulève le rapport. L'une de ces questions est le choix des éléments à retenir dans la notion de système de cours d'eau et le problème de l'inclusion éventuelle des eaux souterraines. La réponse est, évidemment, qu'un système

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1991*, vol. II (1re partie).

[2] Pour le texte, voir 2213e séance, par. 66.

[3] Voir 2213e séance, note 12.