

Document:-
A/CN.4/SR.2931

Compte rendu analytique de la 2931e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2007, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://legal.un.org/ilc/>)*

2931^e SÉANCE

Mardi 5 juin 2007, à 10 h 5

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO
(Vice-Président)

Présents: M. Candiotti, M. Comissário Afonso, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kolodkin, M. McRae, M. Perera, M. Saboia, M. Singh, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wako, M. Wisnumurti, M. Yamada.

Ressources naturelles partagées (suite)

[A/CN.4/577, sect. A, A/CN.4/580 et A/CN.4/L.717]

[Point 2 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (fin)

1. M. HASSOUNA remercie le Rapporteur spécial d'avoir présenté un rapport concis exposant clairement les questions à propos desquelles il souhaite que les membres de la Commission expriment leurs vues. Ces questions ont déjà été examinées intensivement par le Groupe de travail sur les ressources naturelles partagées présidé par M. Candiotti.

2. En présentant son quatrième rapport et lorsqu'il a fourni aux nouveaux membres quelques informations sur le droit des aquifères transfrontières, le Rapporteur spécial s'est fréquemment référé à la précieuse contribution d'experts en eaux souterraines, qui ont aidé les membres à mieux comprendre les aspects techniques difficiles du sujet. On peut en déduire que, puisqu'elle a la possibilité de faire appel à des experts, la Commission ne doit pas demeurer sceptique face à la question de savoir s'il est possible et sage qu'elle aborde des sujets difficiles et complexes.

3. Dans son rapport, le Rapporteur spécial se réfère également au rôle de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), qui a organisé des séminaires régionaux en Europe, en Afrique du Nord et en Amérique latine afin d'informer les gouvernements à propos des projets d'article adoptés en première lecture par la Commission²¹³ et de les aider à formuler leurs observations. L'UNESCO devrait organiser des séminaires similaires, en collaboration avec les organisations régionales concernées, en Afrique et en Asie, étant donné l'importance des ressources naturelles partagées – qu'il s'agisse d'eau, de pétrole ou de gaz – pour les pays de ces régions, y compris ceux du Moyen-Orient.

4. Les projets d'article adoptés en première lecture abordent de manière équilibrée l'utilisation, la protection, la préservation et la gestion des aquifères et systèmes aquifères transfrontières. Cette démarche s'appuie sur les principes fondamentaux du droit international dont découlent la souveraineté des États de l'aquifère, l'utilisation équitable et raisonnable d'un aquifère ou d'un

système aquifère transfrontière, l'obligation de ne pas causer de dommage significatif aux autres États de l'aquifère et l'obligation qui incombe aux États de l'aquifère de coopérer et d'échanger des données et des informations. La décision de rédiger le texte en termes généraux est sage, car elle donne aux États une certaine souplesse pour établir les modalités de coopération en matière de gestion et de protection des aquifères. Dans le même temps, une coopération accrue et un système de surveillance entre États renforcé devraient être encouragés, car ils permettraient de mieux assurer la protection et la préservation des écosystèmes.

5. Le quatrième rapport souligne à juste titre les ressemblances et les dissemblances entre les aquifères, d'une part, et le pétrole et le gaz naturel, d'autre part. S'il peut y avoir quelques ressemblances physiques, il existe des différences significatives sur le plan des incidences politiques, économiques, environnementales et humaines, raison pour laquelle il faut les aborder de manière différente. M. Hassouna approuve la suggestion du Rapporteur spécial tendant à poursuivre l'examen en seconde lecture du projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières de sorte à l'achever rapidement, compte tenu du caractère urgent de la question, indépendamment du fait que des travaux futurs sur le pétrole ou le gaz naturel doivent être entrepris ou non. Parallèlement, la Commission devrait solliciter l'avis des gouvernements et des experts sur la pratique étatique existante et les instruments juridiques concernant le pétrole et le gaz naturel, sans que cela ne préjuge de toute décision ultérieure qu'elle pourrait prendre à propos du sujet à l'examen.

6. Enfin, s'agissant de la demande du Rapporteur spécial, qui souhaiterait disposer d'une orientation concernant la forme à donner au résultat final des travaux sur le droit des aquifères transfrontières, soit une convention ou des directives, M. Hassouna note que, tel qu'il est actuellement rédigé, le texte se rapproche davantage des dispositions de fond d'une convention-cadre. D'un point de vue juridique, une convention contraignante serait l'instrument le plus approprié, car elle ferait davantage autorité et son objet serait plus clair. Cependant, sa relation avec d'autres accords bilatéraux et régionaux touchant à la gestion et à la protection des aquifères transfrontières devrait être déterminée, ce qui pourrait se révéler complexe. Quoiqu'il en soit, d'un point de vue pratique, il serait plus facile d'adopter dans un premier temps une déclaration de principes sous forme de directives, de reporter la décision concernant la forme finale et d'examiner attentivement les préférences des États, dont la position donnerait, en fin de compte, des indications quant à leur volonté de respecter les dispositions d'une convention contraignante.

7. M. GALICKI dit que le Rapporteur spécial doit être félicité pour son quatrième rapport sur les ressources naturelles partagées, lequel, bien que succinct, a un contenu très riche. Le rapport a été préparé à un moment d'incertitude, entre l'adoption en première lecture du projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières, en 2006, et la date butoir pour la présentation de commentaires et observations de la part des États, fixée au 1^{er} janvier 2008. Face au dilemme d'attendre passivement la réaction des États au projet d'articles ou de continuer les travaux sur la partie restante du sujet général des ressources naturelles

²¹³ *Annuaire...* 2006, vol. II (2^e partie), par. 75 et 76.

partagées, le Rapporteur spécial a, avec juste raison, décidé de continuer les travaux entamés. Étant donné que la question des eaux souterraines transfrontières ne constitue qu'une partie du sujet général des ressources naturelles partagées, et compte tenu des opinions exprimées tant à la Commission du droit international qu'à la Sixième Commission, le Rapporteur spécial a abordé dans son quatrième rapport d'autres ressources naturelles partagées telles que le pétrole et le gaz naturel.

8. Au paragraphe 5 du rapport, le Rapporteur spécial a soulevé la question cruciale de savoir s'il convenait ou non de procéder à l'examen en seconde lecture du projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières indépendamment des travaux relatifs au pétrole et au gaz naturel. Au paragraphe 15, il a répondu par l'affirmative. Bien qu'en général M. Galicki lui-même approuve la conclusion du Rapporteur spécial et les arguments techniques et juridiques fournis à l'appui de cette conclusion, qui révèlent les nombreuses différences entre ces deux catégories de ressources naturelles partagées, il pense qu'il serait difficile pour la Commission d'ignorer l'impact mutuel qu'auraient les dispositions régissant les catégories de ressources en question.

9. M. Galicki approuve pleinement l'idée qu'il ne serait pas sage que la Commission attende d'avoir élaboré un ensemble de règles relatives aux aquifères transfrontières pour entamer ses travaux sur le pétrole et le gaz naturel. Ce serait, en effet, totalement déraisonnable et injustifié. Cela étant, il n'est pas certain que les travaux futurs de la Commission sur des dispositions relatives au pétrole et au gaz naturel seront indépendants des résultats de ses travaux antérieurs sur les eaux souterraines transfrontières – tout au contraire. En regardant simplement les titres des projets d'article sur le droit des aquifères transfrontières adoptés en première lecture, on constate que la plupart d'entre eux peuvent être transposés en des règles relatives au pétrole et au gaz naturel. Il y a bien entendu quelques exceptions, qui découlent principalement de différences dans les caractéristiques physiques de ces deux catégories de ressources naturelles. L'article 10, consacré aux zones de réalimentation et de déversement, ne peut pas s'appliquer au pétrole ou au gaz naturel. De même, les questions de la prévention, de la réduction et de la maîtrise de la pollution visées à l'article 11 se présentent de manière totalement différente dans le cas du pétrole et du gaz naturel. Les eaux souterraines doivent être protégées contre la pollution, tandis que le pétrole et le gaz naturel peuvent constituer eux-mêmes de dangereuses sources de pollution.

10. En revanche, M. Galicki ne partage pas l'avis selon lequel une des principales raisons justifiant l'élaboration de règles différentes pour les deux catégories de ressources est liée au fait que les eaux souterraines sont indispensables à la vie humaine tandis que le pétrole et le gaz naturel ne sont que des ressources énergétiques. Cela apparaît comme une simplification qui ne tient pas compte de l'importance de ces ressources énergétiques pour l'amélioration des conditions de vie du commun des mortels.

11. En bref, la Commission ne devrait pas écarter *a priori* tous les liens possibles entre les deux champs de

cet exercice de codification, qui devraient demeurer deux parties étroitement liées d'un seul sujet général, à savoir le statut juridique des ressources naturelles partagées. Sans retarder les travaux sur le droit des aquifères transfrontières, la Commission pourrait en tirer parti pour ses travaux futurs sur le pétrole et le gaz naturel en suivant, au moins partiellement, des règles déjà élaborées. Elle ne sera probablement pas en mesure d'éviter la duplication évidente de certaines règles; celle-ci ne devra pas être vue sous un jour négatif, mais plutôt être considérée comme renforçant le statut et l'importance des règles en question.

12. Pour cette raison, M. Galicki est d'avis que les deux exercices de codification devraient revêtir la même forme finale – qu'il s'agisse de conventions, voire de conventions-cadres, ou de projets d'article. En harmonisant la forme des résultats finals de ses travaux de codification du statut juridique des ressources naturelles, la Commission augmentera sans aucun doute la portée juridique de l'exercice. Cependant, la décision définitive concernant la forme à adopter ne doit pas être prise trop hâtivement. La Commission doit être flexible et écouter attentivement les opinions et commentaires des États, afin d'éviter toute confusion et tout mécontentement.

13. M. SINGH remercie le Rapporteur spécial pour sa présentation informelle des aquifères transfrontières, qui a été extrêmement utile pour les nouveaux membres de la Commission. Le quatrième rapport aborde la question cruciale de savoir comment la Commission doit poursuivre l'examen du sujet et, en particulier, quels doivent être les liens entre ses travaux sur les eaux souterraines, d'une part, et sur le pétrole et le gaz naturel, d'autre part. Le Rapporteur spécial considère que certaines dispositions du droit des aquifères transfrontières non alimentés pourraient présenter un intérêt pour l'examen de la question du pétrole et du gaz naturel, mais que la majorité des règles qui seront élaborées pour le pétrole et le gaz naturel ne s'appliqueront pas directement aux eaux souterraines. En outre, si la Commission cherchait à établir un lien entre ses travaux sur les eaux souterraines et ses travaux sur le pétrole et le gaz naturel, l'achèvement des premiers s'en trouverait inutilement retardé. En conséquence, le Rapporteur spécial recommande une approche distincte pour le pétrole et le gaz.

14. Les considérations relatives aux ressources pétrolières et gazières transfrontières sont manifestement différentes de celles relatives aux aquifères transfrontières, raison pour laquelle M. Singh approuve la recommandation du Rapporteur spécial tendant à ce que la Commission poursuive et achève l'examen en seconde lecture du droit des aquifères transfrontières indépendamment de ses travaux futurs sur le pétrole et le gaz naturel. Cependant, les questions liées au pétrole et au gaz doivent être étudiées, et le Secrétariat pourrait être prié d'examiner la pratique étatique et les accords pertinents, et de dresser une liste d'experts et d'institutions compétents qui pourraient aider la Commission à examiner le sujet.

15. M. YAMADA (Rapporteur spécial), résumant le débat consacré à son quatrième rapport sur les ressources naturelles partagées, dit qu'il se félicite d'avoir emporté l'adhésion quasi générale en suggérant de poursuivre et d'achever l'examen en seconde lecture du droit des

aquifères transfrontières. Son cinquième rapport, qu'il espère présenter en février 2008, contiendra l'ensemble complet des projets d'article à examiner en seconde lecture, tiendra compte des commentaires et observations que les gouvernements doivent formuler avant le 1^{er} janvier 2008, et intégrera les améliorations qu'il aura fallu apporter au texte adopté en première lecture.

16. Bien que des vues divergentes aient été exprimées sur la question de savoir s'il a déjà été décidé que le pétrole et le gaz naturel doivent être inclus dans le sujet des ressources naturelles partagées, un consensus semble s'être dégagé concernant la nécessité de réaliser des études de faisabilité préliminaires sur le pétrole et le gaz naturel. Plusieurs membres ont proposé de rassembler la pratique étatique ainsi que les règles et accords pertinents. Le Groupe de travail sur les ressources naturelles partagées est déjà chargé d'examiner cette question, et son Président rendra compte de ses conclusions à la plénière en temps voulu.

17. Certains membres ont soulevé la question de la forme finale du projet d'articles: d'aucuns préconisent des principes types, d'autres une convention-cadre. Le débat n'a pas été concluant. Puisque la question est incluse dans le mandat du Groupe de travail, la Commission ferait bien d'attendre le rapport de celui-ci. Le texte adopté en première lecture a été rédigé de manière normative mais sans préjuger de la forme finale, à propos de laquelle une décision doit être prise en seconde lecture.

18. Le Rapporteur spécial a pris bonne note des observations faites à propos du texte adopté en première lecture. Étant donné que les membres n'auront pas de tribune officielle à laquelle exprimer leurs vues jusqu'au début de l'examen en seconde lecture, il sera heureux de recueillir ces vues de manière informelle.

19. En ce qui concerne la poursuite du dialogue avec les experts, le Rapporteur spécial informe les membres que les 29 et 30 mai 2007, l'UNESCO a organisé un atelier sur les aquifères transfrontières à Paris, avec la collaboration de l'Académie française de l'eau et du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Quelque 25 représentants de ministères des affaires étrangères et de l'environnement et de la communauté scientifique de l'Europe occidentale et orientale ont eu connaissance du texte adopté en première lecture par la Commission et ont été priés de demander instamment à leur gouvernement de formuler des commentaires écrits dans les délais impartis. L'UNESCO compte organiser également un atelier à Montréal (Canada), en septembre 2007, à l'intention de fonctionnaires gouvernementaux et d'experts des Amériques. Le Rapporteur spécial a demandé à l'UNESCO d'organiser des ateliers en Asie et en Afrique mais l'Organisation n'a pas encore trouvé d'organismes ou d'organisations pouvant y coopérer. L'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique (AALCO) tiendra sa réunion annuelle du 2 au 6 juillet 2007 à Cape Town (Afrique du Sud). Quarante-six États membres d'Asie et d'Afrique y participeront. Le Comité consacre une partie importante de ses travaux aux sujets examinés par la Commission. Le Rapporteur spécial tient actuellement des consultations avec son Secrétaire général, M. Kamil, en vue d'informer les membres et de les prier de formuler leurs commentaires à temps pour l'examen en seconde lecture.

20. M. Fomba a soulevé plusieurs questions concernant le quatrième rapport. Premièrement, à propos du paragraphe 10, il a déclaré que les États et leurs subdivisions politiques conservaient toujours le droit de donner en concession les gisements de pétrole situés sur leur territoire et que les mots «en général» devaient donc être supprimés. De l'avis du Rapporteur spécial, le pétrole et le gaz naturel sont, dans la plupart des cas, considérés comme des biens publics et les États ou leurs subdivisions politiques exercent leur contrôle sur ces ressources. Cependant, il a été informé que, dans des cas exceptionnels, le pétrole et le gaz étaient considérés comme la propriété privée de la personne possédant le territoire situé au-dessus de la roche réservoir. C'est pourquoi il a inséré les mots «en général». Il va faire d'autres recherches et tenter de trouver quelques exemples concrets.

21. Deuxièmement, M. Fomba pense que les mots «Il semble que», au début du paragraphe 11, sèment le doute sur la description qui suit. C'est exact. Lorsque le Rapporteur spécial a écrit le rapport, des experts l'ont informé qu'il y avait des gisements pétroliers transfrontières dans de nombreuses parties du monde, en particulier sur les plateaux continentaux. Pour l'heure, il n'est pas encore en mesure d'obtenir une carte mondiale des gisements pétroliers transfrontières, et il ne peut pas se prononcer catégoriquement sur le sujet; il examinera toutefois la question plus avant.

22. Troisièmement, à propos du paragraphe 13, M. Fomba a demandé si le pétrole et le gaz naturel étaient toujours tous les deux présents. Citant le paragraphe 6 du rapport, le Rapporteur spécial indique que le pétrole et le gaz naturel coexistent souvent dans la même roche réservoir, le gaz naturel s'accumulant dans la partie supérieure et le pétrole dans la partie inférieure, mais que dans certains cas, seul l'un des deux est présent.

23. La quatrième et la cinquième questions ont trait au paragraphe 14. Le Rapporteur spécial ne peut répondre de manière catégorique à la question de savoir s'il existe des eaux souterraines sous les fonds marins. Les hydrogéologues l'ont informé qu'il y avait des aquifères sous-marins, mais qu'ils étaient généralement constitués de saumure. Le Rapporteur spécial n'est pas certain qu'il existe des aquifères sous-marins contenant de l'eau douce, mais il va se renseigner. Pour ce qui est de savoir si les eaux souterraines font l'objet d'un commerce international, il n'a pas encore eu connaissance d'un tel commerce à grande échelle. Il a inséré les mots «à quelques exceptions près» pour tenir compte de cas tels que l'approvisionnement quotidien en eau de Singapour par la Malaisie. L'eau en question est essentiellement une eau de surface mais elle pourrait également être constituée d'une certaine quantité d'eau souterraine extraite.

24. Le Rapporteur spécial conclut ainsi son résumé du débat sur le quatrième rapport consacré aux ressources naturelles partagées.

La séance est levée à 10 h 45.