

Document:-
A/CN.4/SR.2959

Compte rendu analytique de la 2959e séance

sujet:
Ressources naturelles partagées

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2008, vol. I

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

119. Le PRÉSIDENT dit qu'il considère que la Commission souhaite renvoyer les projets d'articles 1 à 13 révisés au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

2959^e SÉANCE

Jeudi 8 mai 2008, à 10 h 15

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Brownlie, M. Caflisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hmoud, M^{me} Jacobson, M. Kolodkin, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, M^{me} Xue, M. Yamada.

Ressources naturelles partagées (suite) [A/CN.4/588, sect. B, A/CN.4/591, A/CN.4/595 et Add.1, A/CN.4/L.722 et A/CN.4/L.724]

[Point 4 de l'ordre du jour]

CINQUIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre le débat sur le cinquième rapport de M. Yamada.

2. M^{me} ESCARAMEIA relève que les procédures visées au projet d'article 14 (Activités projetées) doivent, de l'avis du Rapporteur spécial, être «légères». Cependant, étant donné que plusieurs États, ainsi que certains membres de la Commission, souhaitent une formulation plus détaillée, il serait peut-être opportun de reprendre au moins certaines des exigences de procédure prévues par la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, comme les consultations ou les négociations. Par ailleurs, il conviendrait de préciser dans le commentaire ce que l'on entend par «effets négatifs significatifs», et peut-être remplacer l'expression «dans la mesure où c'est faisable» par «dans la mesure du possible», dont le sens est plus restrictif.

3. En ce qui concerne le projet d'article 18, on peut se demander pourquoi la Commission ne suivrait pas la norme de la Convention de 1997, qui dispense les États de fournir des informations «vitales» pour leur défense ou leur sécurité nationales. En préférant parler de confidentialité «essentielle», la Commission placerait le seuil plus bas. On ne voit pas pourquoi des informations non vitales mais «essentielles» sur la défense et la sécurité des États devraient soudain être mieux protégées, s'agissant d'aquifères.

4. Même si la forme définitive du texte n'est pas encore fixée, on peut dire que c'est une ébauche de convention qui est proposée à la Sixième Commission, puisqu'il s'agit de projets d'article et non de principe. Dans cette perspective, le projet d'article 20 est essentiel, à condition d'être plus spécifique car actuellement il ne dit pas grand-chose. Il faudrait évoquer les relations avec les accords aussi bien futurs que déjà existants, en précisant que les premiers devront être conformes au projet d'articles, et les seconds harmonisés avec lui.

5. Enfin, toujours dans la perspective d'une convention-cadre, un projet d'article 21 concernant un mécanisme de règlement des différends semble également nécessaire, d'autant qu'un tel mécanisme pourrait servir de modèle pour les futurs accords bilatéraux et régionaux. Cela dit, l'ensemble des projets d'article peut être renvoyé au Comité de rédaction.

6. M. FOMBA, se référant à la proposition visant à remplacer le mot «consiste» par «pourrait consister» au projet d'article 15, souligne que cette disposition ne vise pas à consacrer une obligation stricte à la charge des pays développés, et que la coopération dans ce domaine ne peut se concevoir que sur la base du respect de la souveraineté et de la volonté de consensus.

7. Le projet d'article 20 est justifié si l'on reste dans la logique d'une convention, de façon à éviter les conflits de textes en précisant les rapports juridiques. La question se pose cependant de savoir ce qui se passerait en cas d'incompatibilité entre les dispositions du projet d'articles et celles d'autres traités. Le Rapporteur spécial considère à juste titre que la priorité d'un texte par rapport à un autre ne peut être présumée et doit découler d'un examen attentif de la teneur des dispositions pertinentes. Il propose cependant que le projet d'articles l'emporte sur la Convention de 1997, ce qui semble opportun, mais on peut se demander si cette primauté doit être relative ou absolue. Dans l'ensemble, le libellé du projet d'article 20 mérite d'être revu en fonction des différentes observations formulées, notamment celles de M^{me} Escarameia. Cela étant, les projets d'article peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

8. M. CAFLISCH se demande pourquoi le projet d'article 14 ne vise que les désaccords «quant aux effets possibles des activités projetées». Il lui semble préférable de parler des désaccords «quant aux activités projetées et à leurs effets». Il faudrait également, au paragraphe 3, élargir, ou du moins ne pas limiter, la gamme des moyens de règlement pacifique mentionnés (négociations, consultations et organe d'enquête). Le Rapporteur spécial a raison de vouloir simplifier les dispositions compliquées de la Convention de 1997 dans ce projet d'article, mais celui-ci peut être amélioré.

9. Le projet d'article 19 a lui aussi besoin d'être quelque peu reformulé. Il serait préférable de ne pas refuser aux États de conclure s'ils le veulent une pluralité d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou régionaux, et donc d'employer ces expressions au pluriel.

10. Quant à l'inclusion d'un mécanisme de règlement des différends, elle pose une question de principe, celle de

savoir si la Commission souhaite affubler son projet d'articles d'un tel mécanisme ou s'en remettre le cas échéant à une conférence – encore hypothétique – de codification ou de développement progressif du droit des gens.

11. M. PELLET dit que cela pose un problème de principe plus large, celui de savoir si le texte proposé est un projet d'articles ou un projet de convention. Habituellement, les projets d'article ne comprennent pas de clause finale; telle est d'ailleurs la raison pour laquelle M. Pellet n'approuve pas quant à lui de renvoyer le projet d'article 20 au Comité de rédaction. Il serait fâcheux de changer la pratique de la Commission, qui s'occupe de codifier des problèmes de fond, l'Assemblée générale décidant ensuite de la forme qu'elle entend donner au produit de ses travaux. Ce serait d'autant plus ennuyeux que cette proposition de clause finale intervient au stade de la seconde lecture, ce qui revient à mettre l'Assemblée générale devant le fait accompli.

12. M. CAFLISCH pense que les clauses relatives au règlement pacifique des différends ne sont pas des clauses finales mais font partie du corps du traité. Lui-même n'est pas toujours favorable à l'inclusion d'un mécanisme de règlement des différends dans les traités. Il maintient cependant ses observations sur la procédure de règlement pacifique qui est esquissée au projet d'article 14.

13. M. CANDIOTI souscrit aux observations de M. Pellet sur les clauses finales. Il approuve cependant d'ajouter un préambule, comme l'a suggéré M. Vázquez-Bermúdez à la séance précédente. Ce serait conforme à la pratique de la Commission, qui l'a déjà fait même pour des textes qui n'étaient pas un projet de convention. Ce préambule servirait à rappeler, entre autres, l'importance du sujet traité, l'objet du projet d'articles et les précédents du droit international dont il s'inspire. Il serait utile quelle que soit la forme définitive décidée par l'Assemblée générale et sa formulation pourrait être confiée au Comité de rédaction.

14. M. SABOIA partage les points de vue qui ont été exprimés par M. Pellet et M. Candiotti au sujet du projet d'article 20. La Commission ne devrait pas s'atteler à la rédaction de telles clauses sans s'être auparavant prononcée sur la forme définitive qu'elle entend donner au texte. Elle devrait donc continuer à élaborer des projets d'article susceptibles de prendre la forme d'une convention. Ce n'est qu'après une décision finale d'opter pour la convention qu'il serait éventuellement nécessaire de rédiger des clauses finales ou d'autres articles adaptés à ce type d'instrument. Par ailleurs, M. Saboia n'est pas opposé à l'idée de rédiger un préambule.

15. M^{me} ESCARAMEIA partage l'avis de M. Caflich et considère qu'un projet d'article sur le règlement des différends n'est pas assimilable à des dispositions finales. Mais là n'est pas le problème; le problème est de savoir s'il s'agit d'un simple point de procédure ou non. Pour M^{me} Escarameia, il ne s'agit pas d'un point de procédure mais bien d'une question de fond. En effet, il est essentiel que l'Assemblée générale sache ce que pense la Commission sur un sujet aussi important que celui de la relation entre le présent projet d'articles et les accords et arrangements bilatéraux et régionaux existants, et éventuellement futurs. Et cela ne reviendra pas à mettre l'Assemblée

générale devant un fait accompli puisqu'elle pourra ne pas tenir compte de l'avis de la Commission, comme elle l'a déjà fait par le passé.

16. En ce qui concerne le projet d'article 20 et un éventuel projet d'article 21, M^{me} Escarameia estime que la logique du texte conduit à incorporer le projet d'article 20 dans le projet d'articles. Cette même logique voudrait que l'on y inclue également un projet d'article 21 sur le règlement pacifique des différends, là encore pour permettre à l'Assemblée générale de connaître l'avis de la Commission à ce sujet.

17. M. PELLET dit que si la Commission souhaite inclure un préambule dans le projet d'articles, ce n'est pas, comme l'a dit M. Candiotti, au Comité de rédaction qu'il incombe de le rédiger. Selon lui, cette tâche devrait être confiée à un groupe de travail.

18. M. GAJA pense qu'il faut parvenir à une conclusion sur la forme finale du projet d'articles, avant d'examiner ces questions et que la Commission doit donner des orientations au Comité de rédaction. Tel qu'il est actuellement, le projet d'articles ressemble davantage à un ensemble de principes généraux. Si la Commission veut élaborer un texte susceptible de devenir une convention, certains éléments en matière de réciprocité devraient être pris en considération. On risquerait autrement de mettre à la charge des États de l'aquifère qui seraient parties contractantes certaines obligations qui n'incomberaient pas à d'autres États de l'aquifère. La méthode adoptée jusqu'à présent a consisté à énoncer des principes généraux qui s'appliquent aux États, que ceux-ci aient exprimé ou non leur consentement à être liés. Dans cette optique, il faudrait selon M. Gaja poursuivre l'élaboration du projet d'articles en considérant que celui-ci pourrait être annexé à une résolution. La Commission pourrait également recommander à l'Assemblée d'envisager l'adoption d'une convention à l'avenir.

19. M. McRAE dit qu'il faut faire une distinction entre le projet d'article 20 et d'éventuelles dispositions finales. Comme l'ont fait remarquer certains États, si la Commission décide de proposer un projet de convention, il faudra s'intéresser aux relations entre le projet d'articles et d'autres conventions et accords internationaux. À cet égard, M. McRae estime que tel qu'en l'état, le projet d'article 20 ne répond pas à cet objectif, et qu'il sera donc nécessaire de le réviser.

20. M^{me} XUE réaffirme la position qu'elle a exprimée auparavant au sujet de l'approche en deux étapes proposée par le Rapporteur spécial. Compte tenu de la pratique des États, il n'est pas nécessaire pour l'instant d'envisager un projet d'article 20; cela ne devra être fait que lorsque les États seront disposés à adopter un instrument juridique contraignant.

21. S'agissant du règlement des différends, M^{me} Escarameia a soulevé une question de fond. Étant donné qu'il est probable que l'utilisation des aquifères donnera lieu à des différends entre États, une procédure pour les régler est nécessaire. Cela étant, la Commission a déjà adopté le projet d'article 7, notamment, qui prévoit une obligation générale pour les États de coopérer de bonne foi lorsqu'un

différend surgit. Selon M^{me} Xue, la Commission doit donc se demander si certains aspects particuliers du droit des aquifères transfrontières nécessitent l'adoption de clauses spécifiques en matière de règlement des différends. Elle rappelle par ailleurs que l'Article 33 de la Charte des Nations Unies, qui constitue un principe général du droit international en la matière, s'appliquerait en tout état de cause. Dans cette optique, le projet d'articles actuel lui paraît tout à fait satisfaisant.

22. M. SABOIA se dit assez satisfait de la teneur des projets d'articles 14 à 19. Quant au projet d'article 20, il partage l'avis des membres qui considèrent que cette disposition n'est pas nécessaire pour le moment. Il insiste néanmoins sur le fait que, tel qu'il est actuellement rédigé, le projet d'article 14 établit un équilibre en matière de coopération et de communication entre les États de l'aquifère au sujet des activités projetées. L'ajout de nouveaux éléments risquerait de rompre cet équilibre, et il n'y est donc pas favorable. Ce qui est nécessaire dans l'optique de la notification, c'est un ensemble de directives fondées sur la pratique des États, susceptible de servir à l'élaboration d'arrangements bilatéraux ou régionaux.

23. M. YAMADA (Rapporteur spécial) regrette d'avoir induit M. McRae en erreur en raison de la présentation inadéquate de l'alinéa *d* du projet d'article 1 qu'il a faite au paragraphe 14 de son cinquième rapport. Bien que la plupart des aquifères contiennent de l'eau douce, certains d'entre eux, notamment dans les régions arides, contiennent de l'eau saumâtre dont la salinité est inférieure à celle de l'eau de mer, et qui est utilisée, telle quelle ou après traitement, pour l'irrigation. Par ailleurs, l'eau contenue dans les réservoirs rocheux qui se trouvent sous le plateau continental est toujours de l'eau saumâtre, et on ne voit pas, à l'heure actuelle, quelle utilisation pourrait en être faite. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial a proposé que les aquifères situés sous le plateau continental soient exclus du projet d'articles.

24. En ce qui concerne la notion de durabilité, le Rapporteur spécial a le sentiment que ce terme renvoie parfois à des concepts totalement différents. De nombreux traités portent sur la gestion des ressources naturelles renouvelables, notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, où ce principe est défini comme le «rendement constant maximum». Il s'agit là d'un principe scientifique pour la gestion des ressources naturelles renouvelables. Initialement, le Rapporteur spécial avait pensé que ce principe pouvait être appliqué aux aquifères renouvelables. Mais face à la vive résistance des gouvernements et des membres de la Commission, le terme de «durabilité» a été abandonné, et la rédaction actuelle de l'alinéa *d* de l'article 4 a été adoptée.

25. Le principe «intergénérationnel» est évoqué à l'article 2, paragraphe 5 *c*, de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, qui dispose: «Les ressources en eau sont gérées de manière à répondre aux besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.» Par ailleurs, aux termes du principe 3 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, «[l]e droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement

les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures»²². Cette notion, que l'on retrouve à l'article 5, paragraphe 1 *b* du projet d'articles («les besoins économiques, sociaux et autres, présents et futurs des États de l'aquifère concernés») est parfois également appelée «principe de durabilité». Mais selon le Rapporteur spécial, il s'agit là davantage d'un principe social que d'un principe scientifique, et les deux notions ne doivent donc pas être confondues.

26. En ce qui concerne le projet d'article 20, l'absence de dispositions sur la relation entre le projet d'articles et d'autres conventions et accords internationaux dans le texte adopté en première lecture²³ a été vivement critiquée par les gouvernements à la Sixième Commission. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a estimé qu'il était de son devoir de présenter un projet d'article sur cette question afin que les membres de la Commission puissent en débattre.

27. Le PRÉSIDENT croit comprendre que la Commission est disposée à renvoyer les quatrième et cinquième parties (art. 14 à 20) du projet d'articles au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

28. M. PELLET fait observer que le Comité de rédaction ne peut pas faire comme bon lui semble mais doit se fonder sur ce qui a été dit en plénière. À l'inverse, il n'est pas souhaitable que la Commission en séance plénière se décharge de ses responsabilités sur lui. Elle doit l'éclairer à propos des points de principe, en particulier au sujet de la recommandation qu'elle va adresser à l'Assemblée générale. En effet, le Comité de rédaction va devoir reformuler le projet d'article 20 en fonction de ce qui a été dit en plénière. Pour le faire convenablement, il doit savoir si la Commission va recommander à l'Assemblée générale que le projet d'articles soit annexé à une résolution ou qu'il devienne une convention, auquel cas il ne pourra pas être rédigé de la même manière. M. Pellet suggère donc que la Commission donne au Comité de rédaction une indication concernant la décision qu'elle compte prendre à propos de la forme finale du projet.

29. M. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ juge pertinentes les observations de M. Pellet concernant le mandat conféré au Comité de rédaction. Il pense percevoir un début de consensus à propos de la proposition que le Rapporteur spécial formule au paragraphe 9 de son cinquième rapport, tendant à ce que l'Assemblée générale annexe le projet d'articles à une résolution et envisage l'élaboration d'une convention. Il rappelle à cet égard sa propre suggestion, qui était d'ajouter un projet de préambule.

30. M. SABOIA estime, comme M. Pellet, que la Commission devrait fournir des instructions au Comité de rédaction. Le paragraphe 9 contenant la recommandation du Rapporteur spécial se passe d'explications: il s'agit

²² Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I.

²³ Annuaire... 2006, vol. II (2^e partie), chap. VI, sect. C.2, p. 99 et suiv., par. 76.

bien d'une démarche en deux temps. Donc, si la Commission approuve la teneur de ce paragraphe, le Comité de rédaction devra s'employer à parachever les projets d'article tels qu'ils ont été présentés, sans préjuger de la suite en entreprenant l'élaboration d'un projet de convention.

31. M. CANDIOTI dit qu'il serait bon que la Commission demande au Comité de rédaction d'élaborer un texte concernant la forme finale du projet, que la plénière examinerait ensuite. Le Comité de rédaction pourrait également être chargé de rédiger un projet de préambule.

32. M. WISNUMURTI remercie M. Pellet d'avoir soulevé ce problème. Jusqu'à présent, la Commission s'est effectivement contentée de travailler sur les projets d'article sans insister sur leur forme finale. Il approuve la teneur de la recommandation formulée par le Rapporteur spécial au paragraphe 9 de son cinquième rapport, et pense que la Commission devrait indiquer, dans son propre rapport annuel, qu'elle considère ces projets d'article comme constituant le texte d'une convention, sans préjuger, bien entendu, de la décision que prendra l'Assemblée générale à ce sujet. Il appuie par ailleurs la proposition relative à la rédaction d'un projet de préambule, qui permettrait de disposer d'un ensemble complet.

33. M. GAJA souligne que la question n'est pas tant celle de savoir s'il faudrait ajouter des clauses finales ou modifier le projet d'article 20, mais plutôt quelle sera la forme finale du projet d'articles, car une convention ne peut pas être libellée de la même façon que le seraient des principes généraux. Il rappelle qu'on ne peut pas imaginer d'imposer, en vertu d'une convention, des obligations à des États de l'aquifère si d'autres États du même aquifère n'ont pas adhéré à la convention en question, et que, si l'on souhaite que l'éventuelle convention puisse être ratifiée, il faut prendre en considération la réciprocité. Puisque la majorité des membres de la Commission semblent appuyer la démarche en deux étapes proposée par le Rapporteur spécial, M. Gaja suggère d'aller dans ce sens.

34. M. GALICKI dit qu'en tant que membre du Comité de rédaction il souhaiterait que la plénière indique clairement au Comité ce qu'elle attend de lui et la marge de manœuvre dont il dispose. L'ajout d'une clause supplémentaire à la fin du projet excède la compétence normalement conférée à ce type de comité, de même que la rédaction d'un préambule qui, de surcroît, risque de faire perdre au Comité de rédaction un temps précieux. Cette dernière proposition étant tout de même pertinente en soi, le Président du Comité de rédaction pourrait charger quelques personnes d'élaborer un projet de préambule, pour éviter de mobiliser la totalité des membres du Comité pendant plusieurs jours.

35. Le PRÉSIDENT, constatant qu'aucune décision n'a pu être prise, propose de créer un groupe de travail qui serait chargé de formuler des recommandations en vue d'aider la plénière à se prononcer sur les points en suspens.

36. Après un débat auquel participent M. COMISSÁRIO AFONSO (Président du Comité de rédaction), M. CANDIOTI et M. SABOIA, concernant l'opportunité de créer

un tel groupe de travail, le Président annonce qu'il va suspendre la séance pour tenir des consultations avec les membres.

La séance est suspendue à 11 h 40; elle est reprise à midi.

37. Le PRÉSIDENT dit que les consultations qui viennent d'avoir lieu ont montré que les divergences d'opinions entre les membres étaient plus importantes qu'il ne l'avait cru initialement. Cependant, l'ensemble des membres estiment que la proposition de démarche en deux temps formulée par le Rapporteur spécial au paragraphe 9 de son cinquième rapport est acceptable pour le moment. En ce qui concerne la proposition tendant à élaborer un projet de préambule, rien ne semble justifier la création d'un groupe de travail à cette fin. S'il n'y a pas d'opposition, il considérera donc que la Commission souhaite confier cette tâche au Rapporteur spécial, qui soumettra le projet de texte à la Commission en séance plénière, laquelle le renverra au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 5.

2960^e SÉANCE

Vendredi 9 mai 2008, à 10 h 5

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Brownlie, M. Caflisch, M. Candiotti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kolodkin, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, M^{me} Xue, M. Yamada.

Responsabilité des organisations internationales²⁴ (A/CN.4/588, sect. E²⁵, A/CN.4/593 et Add.1²⁶, A/CN.4/597²⁷ et A/CN.4/L.725 et Add.1²⁸)

[Point 3 de l'ordre du jour]

SIXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. M. GAJA (Rapporteur spécial), présentant son sixième rapport sur la responsabilité des organisations

²⁴ Pour le texte des projets d'article adoptés à titre provisoire par la Commission et les commentaires y relatifs, voir *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), p. 83 et suiv.

²⁵ Reprographié, disponible sur le site de la Commission.

²⁶ Reproduit dans *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie).

²⁷ *Idem.*

²⁸ Reprographié, disponible sur le site de la Commission. Pour le texte des articles tels qu'adoptés par la Commission à la présente session et les commentaires y relatifs, voir *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), chap. VII, sect. C.2.