PROJET D'ARTICLES SUR LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX A DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION ET

COMMENTAIRES Y RELATIFS

1994

Texte adopté par la Commission à sa quarante-sixième session, en 1994, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session. Le rapport, qui contient également des commentaires sur le projet d'articles, est reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1994,* vol. II(2).

Copyright © Nations Unies
2005

tion sur les eaux souterraines captives transfrontières. Elle recommande, sur la base de ce projet d'articles, l'élaboration d'une convention par l'Assemblée générale ou par une conférence internationale de plénipotentiaires.

C. — Hommage au Rapporteur spécial, M. Robert Rosenstock

220. À sa 2356e séance, la Commission, après avoir adopté le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et la résolution sur les eaux souterraines captives transfrontières, a adopté la résolution suivante par acclamation :

La Commission du droit international,

Ayant adopté le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et un projet de résolution sur les eaux souterraines captives transfrontières,

Exprime sa profonde reconnaissance et ses chaleureuses félicitations au Rapporteur spécial, M. Robert Rosenstock, pour la remarquable contribution que son zèle et son dévouement ont apportée à l'établissement du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et du projet de résolution sur les eaux souterraines captives transfrontières, et pour les résultats obtenus.

221. La Commission a également exprimé sa profonde reconnaissance aux précédents Rapporteurs spéciaux, MM. Richard D. Kearney, Stephen M. Schwebel, Jens Evensen et Stephen C. McCaffrey pour la contribution insigne qu'ils ont apportée aux travaux sur le sujet.

D. — Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et résolution sur les eaux souterraines captives transfrontières

222. On trouvera ci-après le texte définitif des articles 1 à 33 et des commentaires y relatifs, ainsi que de la résolution, tels qu'adoptés par la Commission lors de sa quarante-sixième session.

PROJET D'ARTICLES SUR LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX À DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

Article premier. — Champ d'application des présents articles

1. Les présents articles s'appliquent aux utilisations des cours d'eau internationaux et de leurs eaux à des fins autres que la navigation et aux mesures de conservation et de gestion liées aux utilisations de ces cours d'eau et de leurs eaux.

2. Les présents articles ne s'appliquent à l'utilisation des cours d'eau internationaux aux fins de la navigation que dans la mesure où d'autres utilisations ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle.

Commentaire

1) Au *paragraphe 1*, le mot « utilisations » est emprunté au titre du sujet. Il doit être interprété au sens large, c'est-à-dire comme désignant toutes les utilisations d'un cours d'eau international hormis la navigation — comme l'indiquent les mots « à des fins autres que la navigation ».

2) On s'est parfois demandé si l'expression « cours d'eau international » devait s'entendre seulement du lit proprement dit du cours d'eau ou si elle comprenait aussi les eaux qui s'y trouvent. Pour qu'il n'y ait aucun doute à ce sujet, les mots « et de leurs eaux » ont été ajoutés après les mots « cours d'eau internationaux » au paragraphe 1. Les mots « des cours d'eau internationaux et de leurs eaux » sont employés au paragraphe 1 pour indiquer que les articles s'appliquent aussi bien aux utilisations du cours d'eau proprement dit qu'aux utilisations de ses eaux, pour autant qu'il puisse y avoir une différence entre les deux. Les références à un cours d'eau international dans les articles suivants doivent s'entendre comme en comprenant les eaux. Enfin, les présents articles s'appliqueraient non seulement aux utilisations des eaux qui se trouvent effectivement dans le cours d'eau, mais aussi aux utilisations des eaux qui en sont dérivées.

3) La mention des « mesures de conservation et de gestion liées aux utilisations » des cours d'eau internationaux ne vise pas seulement les mesures prises pour faire face à la détérioration de la qualité de l'eau, notamment les usages polluants, mais aussi celles qui sont prises pour résoudre d'autres problèmes liés aux cours d'eau, tels que la protection des ressources biologiques et la lutte contre les inondations, l'érosion, la sédimentation ou l'intrusion d'eau salée. On se rappellera que le questionnaire adressé aux États sur le sujet[171] posait la question de savoir si les problèmes de cet ordre devaient être abordés, et que, dans l'ensemble, les États ont répondu par l'affirmative en indiquant les problèmes particuliers mentionnés ci-dessus. L'expression « mesures de conservation et de gestion » recouvre aussi les diverses formes de coopération institutionnalisée ou non concernant l'utilisation, la mise en valeur, la conservation et la gestion des cours d'eau internationaux et la promotion de leur utilisation optimale.

4) Le *paragraphe 2* reconnaît qu'on ne peut exclure complètement du champ d'application des présents articles les utilisations aux fins de la navigation. Comme il ressort à la fois des réponses des États au questionnaire de la Commission et de l'utilisation des eaux dans la pratique, la question de l'incidence de la navigation sur les autres utilisations des eaux et des autres utilisations sur la navigation doit être prise en considération dans les présents articles. Les besoins de la navigation influent sur le volume et sur la qualité de l'eau disponible pour les autres utilisations. La navigation peut polluer les

[171] Le texte définitif du questionnaire, tel qu'il a été communiqué aux États Membres, est reproduit dans *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 158, doc. A/CN.4/294 et Add.1, par. 6; voir également *Annuaire... 1984*, vol. II (2e partie), par. 262.

cours d'eau et les pollue souvent, et certains niveaux d'eau doivent être assurés pour qu'elle soit possible; il faut aussi que les obstacles du cours d'eau puissent être franchis ou contournés. Les relations d'interdépendance entre les utilisations des cours d'eau aux fins de la navigation et à des fins autres que la navigation sont si nombreuses que, pour tout cours d'eau utilisé pour la navigation ou que l'on envisage d'utiliser à cette fin, les exigences et les effets de la navigation et les exigences et les effets des autres projets concernant l'eau ne peuvent être dissociés par les ingénieurs et les administrateurs chargés de l'exploitation du cours d'eau. Le paragraphe 2 de l'article premier a été rédigé en conséquence. Il est cependant présenté sous la forme négative, pour bien souligner que les utilisations aux fins de la navigation n'entrent dans le champ d'application des présents articles que dans la mesure où les autres utilisations des eaux ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle.

5) De l'avis d'un membre de la Commission, à défaut de critères d'identification homogène, les utilisations d'un cours d'eau international à des fins autres que la navigation pourraient être identifiables en fonction de trois critères : leur nature (industrielle, économique ou domestique), la technicité des aménagements ou des moyens mis en œuvre et le rattachement de leur entreprise à la juridiction ou au contrôle d'un État du cours d'eau.

Article 2. — Expressions employées

Aux fins des présents articles :

***a*) L'expression « cours d'eau international » s'entend d'un cours d'eau dont des parties se trouvent dans des États différents;**

***b*) L'expression « cours d'eau » s'entend d'un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun;**

***c*) L'expression « État du cours d'eau » s'entend d'un État dans le territoire duquel se trouve une partie d'un cours d'eau international.**

Commentaire

1) L'article 2 définit certaines expressions employées dans tout le projet d'articles. Les expressions qui ne sont utilisées que dans un seul article sont définies dans l'article où elles apparaissent.

2) *L'alinéa* a définit l'expression « cours d'eau international », qui est employée dans le titre même du sujet et dans tout le projet d'articles. L'élément essentiel est ici l'adjectif « international », le terme « cours d'eau » étant défini à l'alinéa *b*. L'alinéa *a* précise que, pour qu'un cours d'eau soit considéré comme « international », il faut que des parties de ce cours d'eau se trouvent dans des États différents. Comme indiqué *infra* dans le commentaire de l'alinéa *c* du présent article, la question de savoir si des parties d'un cours d'eau se trouvent dans différents États dépend « de facteurs physiques, dont l'existence peut être déterminée par la simple observation dans la grande majorité des cas ». L'exemple le plus banal est celui d'une rivière ou d'un courant qui constitue ou qui traverse une frontière, ou d'un lac qu'une frontière traverse. Les mots « se trouvent » ne signifient pas que les eaux en question soient immobiles. Comme il ressort de la définition qui est donnée du « cours d'eau » à l'alinéa *b*, alors que le canal, le lac, le lit ou l'aquifère contenant l'eau sont eux-mêmes immobiles, l'eau qu'ils contiennent est en mouvement constant.

3) *L'alinéa* b définit le terme « cours d'eau ». Bien que ce terme ne soit employé dans le projet d'articles qu'accompagné d'un autre mot (par exemple, « cours d'eau international », « État du cours d'eau » ou « accords de cours d'eau »), il est ici défini séparément pour plus de clarté et de précision. Le « cours d'eau international » étant défini à l'alinéa *a* comme un « cours d'eau » doté de certaines caractéristiques géographiques, il paraît nécessaire de préciser le sens exact du terme « cours d'eau ».

4) Le « cours d'eau » est défini comme un « système d'eaux de surface et d'eaux souterraines ». Dans la version anglaise, pour assurer l'uniformité du vocabulaire dans tout le commentaire et mieux suivre l'usage contemporain, l'expression *underground waters* employée en première lecture a été remplacée par *groundwaters* dans le texte adopté. On entend par là un système hydrologique composé d'un certain nombre d'éléments où l'eau s'écoule, que ce soit à la surface ou dans le sous-sol. Ces éléments comprennent les rivières, les lacs, les aquifères, les glaciers, les réservoirs et les canaux. Du moment que ces éléments sont reliés entre eux, ils font partie du cours d'eau. C'est ce que signifie le membre de phrase « constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire ». Par exemple, l'eau d'un courant peut pénétrer dans le sol sous-jacent, s'étendre au-delà des limites du courant, puis y réapparaître, passer dans un lac qui se déverse dans une rivière, être détournée dans un canal et dirigée vers un réservoir, et ainsi de suite. Comme les eaux de surface et les eaux souterraines forment un système et constituent un ensemble unitaire du fait de leurs relations physiques, l'intervention humaine en tel ou tel point du système peut avoir des conséquences en un autre point de celui-ci. L'unité du système a aussi pour conséquence que le terme « cours d'eau » ne s'applique pas aux eaux souterraines « captives », c'est-à-dire aux eaux qui ne sont pas liées aux eaux de surface. Quelques membres de la Commission étaient cependant d'avis de faire entrer ces eaux souterraines dans la définition du « cours d'eau », à condition que la formation aquifère contenant ces eaux fût traversée par une frontière. Il a aussi été proposé que la Commission étudie à part les eaux souterraines captives en vue d'élaborer à leur sujet des projets d'articles.

5) Aux yeux de certains membres de la Commission, il est douteux que les canaux doivent faire partie des éléments du cours d'eau, vu que, selon eux, le projet a été conçu à partir du « cours d'eau » en tant que phénomène naturel.

6) L'alinéa *b* exige aussi que, pour constituer un « cours d'eau » aux fins des présents articles, le système d'eaux de surface et d'eaux souterraines aboutisse nor-

malement à un « point d'arrivée commun ». Le membre de phrase « aboutissant à un point d'arrivée commun » est modifié par l'adjonction de l'adverbe « normalement ». C'est là une solution de compromis visant, non pas à élargir le champ d'application géographique du projet d'articles, mais, d'une part, à rapprocher ceux qui voulaient purement et simplement supprimer la formule « point d'arrivée commun », notamment parce qu'elle est fausse du point de vue hydrologique et de nature à induire en erreur et qu'elle exclurait certaines eaux importantes, et, d'autre part, ceux qui tenaient à conserver cette idée pour faire comprendre qu'il y avait une certaine limite au champ d'application géographique des articles. Ainsi, le fait, par exemple, que deux bassins de drainage différents soient reliés par un canal ne suffira pas à en faire un « cours d'eau » aux fins des articles. Pas plus que le Danube et le Rhin, pour prendre un autre exemple, ne forment un seul et même système, pour cette seule raison que, à certaines époques de l'année, des eaux du Danube se jettent sous forme d'eaux souterraines dans le Rhin via le lac de Constance. C'est une vérité de bon sens que ces deux fleuves demeurent des ensembles unitaires distincts. Modifié par l'adverbe « normalement », le membre de phrase vise à rendre compte des acquis de l'hydrologie moderne en ce qui concerne la connaissance de la complexité du mouvement des eaux ainsi que de cas singuliers comme le rio Grande, l'Irrawaddy, le Mékong et le Nil. Si tous ces fleuves sont bien chacun « un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire », ils se jettent cependant dans la mer entièrement ou partiellement via des eaux souterraines, ou une série de bras ou de défluents séparés les uns des autres par des distances pouvant atteindre jusqu'à 300 km (deltas), ou encore ils se déversent à certaines périodes de l'année dans des lacs ou dans la mer.

7) Comme indiqué plus haut, la définition de l'« État du cours d'eau », qui se trouvait auparavant à l'article 3, a été placée, sans modification, à l'alinéa *c* de l'article 2, de façon à réunir dans un seul article, consacré aux expressions employées, les définitions de celles qui apparaissent tout au long des articles.

8) La notion de « système de cours d'eau » n'est pas neuve. L'expression est employée depuis longtemps dans les accords internationaux pour désigner un fleuve (ou une rivière), ses affluents et les canaux qui y sont reliés. Le Traité de Versailles contient un certain nombre de références à des « systèmes de cours d'eau ». Lorsqu'il déclare, par exemple, que divers fleuves sont internationaux, il vise

> [...] toute partie navigable de ces réseaux fluviaux [...] ainsi que les canaux latéraux et chenaux qui seraient établis, soit pour doubler ou améliorer des sections naturellement navigables desdits réseaux fluviaux, soit pour réunir deux sections naturellement navigables du même cours d'eau[172].

Bien que l'article en question ait trait à l'utilisation de cours d'eau aux fins de la navigation, il est incontestable que le même système de cours d'eau pourrait, du fait même que ces cours d'eau sont reliés les uns aux autres, compromettre leur utilisation équitable ou causer un dommage significatif. Dans l'affaire de l'*Oder*, la CPJI a jugé que, en vertu du Traité de Versailles, le régime international de l'Oder s'étendait à

> [...] toute partie navigable de ces réseaux fluviaux [...] ainsi que les canaux latéraux et chenaux qui seraient établis, soit pour doubler ou améliorer des sections naturellement navigables desdits réseaux fluviaux[173].

9) Des dispositions analogues à celles du Traité de Versailles figurent dans la Convention établissant le statut définitif du Danube. L'article premier de cette convention se réfère au « réseau fluvial internationalisé », que l'article 2 définit comme comprenant les « canaux latéraux ou chenaux qui seraient établis ».

10) Plus récemment, la Convention de 1950 entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la Hongrie se réfère, aux articles 1 et 2, aux réseaux fluviaux du bassin de la Tisza[174]. Une série de traités conclus au milieu des années 50 par la Yougoslavie avec ses voisins[175] comprennent notamment dans leur champ d'application les cours d'eau et les systèmes hydrologiques et, en particulier, les eaux souterraines[176]. On trouve dans deux de ces traités une définition large de l'expression « système hydrologique », qui recouvre tous les cours d'eau (de surface ou souterrains, naturels ou artificiels)[177].

11) Le Traité de 1960 entre l'Inde et le Pakistan sur les eaux de l'Indus utilise également la notion de système. Dans le préambule de ce traité, les parties déclarent qu'elles sont désireuses « d'assurer l'utilisation la plus complète et la plus efficace des eaux du bassin de l'Indus »[178]. Le Traité s'applique aux fleuves et rivières qui y sont désignés, à leurs affluents et à tous les lacs de connexion[179] et donne du terme « affluent » une définition large[180].

12) Parmi les traités plus récents, l'Accord relatif au Plan d'action pour la gestion écologiquement rationnelle du bassin commun du Zambèze et le Plan d'action qui y

---

[172] Traité de Versailles, art. 331. Voir aussi, par exemple, l'article 362, qui se réfère au « réseau fluvial rhénan ».

[173] Arrêt du 10 septembre 1929, *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, arrêt n° 16, 1929, C.P.J.I., série A, n° 23.*

[174] Convention relative aux mesures à prendre en vue de prévenir les inondations et de régulariser le régime des eaux de la Tisza à la zone frontière soviéto-hongroise, 9 juin 1950, *Textes législatifs...*, p. 827, traité n° 227.

[175] *Textes législatifs...*, traités n°s 228 (avec la Hongrie), 128 (avec l'Albanie) et 161 (avec la Bulgarie). Voir également l'Accord de 1964 conclu entre la Pologne et l'Union des Républiques socialistes soviétiques, relatif à l'hydroéconomie des eaux frontières (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 552, p. 175, art. 2, par. 3); la Convention de 1972 entre l'Italie et la Suisse concernant la protection des eaux italo-suisses contre la pollution (RGDIP, t. LXXIX, 1975, p. 265); et l'Accord entre la Finlande et la Suède relatif aux fleuves frontières, du 16 septembre 1971 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 825, p. 191, chap. 3, art. 1er).

[176] *Textes législatifs...*, traités n°s 228, 128 et 161.

[177] Ibid., traités n°s 128 et 228, art. 1er, par. 3.

[178] Traité du 19 septembre 1960 entre l'Inde et le Pakistan relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 419, p. 125).

[179] Ibid., art. 1er, par. 3 et 8.

[180] Ibid., par. 2.

est annexé[181] sont à signaler pour la manière globale dont ils conçoivent la gestion internationale des ressources en eau. Il est dit par exemple dans le Plan d'action que celui-ci a pour objectif de surmonter certains problèmes qui sont énumérés et de promouvoir ainsi la gestion écologiquement rationnelle des ressources en eau de tout le bassin du fleuve[182]. Un certain nombre d'autres traités montrent aussi que les États reconnaissent dans leur pratique l'importance qu'il y a à traiter les systèmes de cours d'eau internationaux dans leur intégralité[183]. Les organisations internationales et les experts indépendants sont arrivés à des conclusions analogues[184].

13) *L'alinéa* c définit l'expression « États du cours d'eau », qui sera utilisée tout au long des présents articles.

14) La définition donnée à l'alinéa *c* repose sur un critère géographique, à savoir qu'« une partie d'un cours d'eau international », telle que l'expression est définie à l'article 2, se trouve dans l'État en question. Pour satisfaire à ce critère, il faut réunir des facteurs physiques dont l'existence peut être déterminée par la simple observation dans la grande majorité des cas.

Article 3. — Accords de cours d'eau

1. Les États du cours d'eau peuvent conclure un ou plusieurs accords, ci-après dénommés « accords de cours d'eau », qui appliquent et adaptent les dispositions des présents articles aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau.

2. Lorsqu'un accord de cours d'eau est conclu entre deux ou plusieurs États du cours d'eau, il doit définir les eaux auxquelles il s'applique. Un tel accord peut être conclu pour un cours d'eau international tout entier, ou pour une partie quelconque d'un tel cours d'eau, ou pour un projet ou un programme particulier, ou pour une utilisation particulière, sous réserve que cet accord ne porte pas atteinte de façon significative à l'utilisation des eaux du cours d'eau par un ou plusieurs autres États du cours d'eau.

3. Lorsqu'un État du cours d'eau estime qu'il est nécessaire d'adapter ou d'appliquer les dispositions des présents articles en raison des caractéristiques et des utilisations d'un cours d'eau international particulier, les États du cours d'eau se consultent en vue de négocier de bonne foi dans le but de conclure un accord ou des accords de cours d'eau.

Commentaire

1) Dès qu'elle a abordé l'examen du sujet, la Commission a reconnu la diversité qui caractérise les cours d'eau et la difficulté qui en résulte lorsqu'il s'agit d'énoncer des principes généraux universellement applicables aux cours d'eau dans le monde entier. Certains États et certains auteurs voient dans cette diversité omniprésente un obstacle de fait au développement progressif et à la codification du droit sur le sujet à l'échelle universelle. Mais il est clair que l'Assemblée générale, consciente de la diversité des cours d'eau, a néanmoins estimé que le sujet

[181] PNUE, Accord relatif au Plan d'action pour la gestion écologiquement rationnelle du bassin commun du Zambèze, Acte final, Harare, 26-28 mai 1987 (Organisation des Nations Unies, 1987), reproduit dans ILM, vol. 27, n° 5, septembre 1988, p. 1109.

[182] Ibid., Plan d'action, par. 15.

[183] On peut notamment citer l'Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les États du bassin du Niger. Voir aussi la Convention portant création de l'Autorité du bassin du Niger; la Convention et les Statuts relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad; la Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du bassin de la Gambie; le Traité du bassin du rio de la Plata; le Traité relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia, signé le 17 janvier 1961 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 542, p. 245) et l'Échange de notes de 1944 relatif à une étude de l'utilisation des eaux du bassin du fleuve Columbia (ibid., vol. 109, p. 191). Il est intéressant de noter qu'au moins un des États dont le territoire est traversé par le fleuve Columbia a utilisé le terme « système » pour désigner des cours d'eau internationaux. Voir « Legal aspects of the use of systems of international waters with reference to the Columbia-Kootenay river system under customary international law and the Treaty of 1909 », États-Unis d'Amérique, Mémorandum du Département d'État, 85e Congrès, deuxième session, doc. n° 118, Washington (D.C.), 1958, p. 89.

[184] Les travaux de la CEE partent du même point de vue général. Voir, par exemple, la Déclaration de principe sur l'utilisation rationnelle de l'eau, adoptée par la CEE en 1984 [CEE, *Deux décennies de coopération dans le domaine de l'eau*, doc. ECE/ENVWA/2 (1988), p. 16], et les autres instruments présentés dans cette publication. Un certain nombre de réunions tenues sous les auspices de l'ONU ont abouti à des recommandations tendant à ce que les cours d'eau internationaux soient traités comme des systèmes unitaires. Voir, par exemple, les recommandations approuvées lors de la Réunion interrégionale sur la mise en valeur des bassins fluviaux et lacustres, plus particulièrement dans la région de l'Afrique [*Mise en valeur des bassins fluviaux et lacustres*, Ressources naturelles/Série eau n° 20 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.90.II.A.10), p. 16 et suiv.]. La résolution de New York adoptée en 1958 par l'ILA comprend le « principe de droit international » ci-après qui intéresse directement la question de la définition des « cours d'eau internationaux » : « Un système de cours d'eau et de lacs appartenant à un bassin de drainage devrait être traité comme un tout (et non de façon fragmentaire) »; voir ILA, *Report of the Forty-eighth Conference, New York, 1958*, Londres, 1959, annexe II, p. 99, « Agreed principles on international law », principe 1. Les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux (ci-après dénommées « Règles d'Helsinki »), adoptées par l'ILA en 1966, emploient, au commentaire *a* de l'article II, le terme « système d'eaux » pour définir le « bassin de drainage international » (ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, p. 484 et suiv.; reproduit en partie dans doc. A/CN.4/274, p. 396, par. 405). Voir aussi l'article 1er (Bassin hydrographique qui s'étend sur le territoire de deux États ou davantage) de la résolution adoptée par l'Institut de droit international, lors de sa session de Salzbourg en 1961, intitulée « Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation) » [*Annuaire de l'Institut de droit international* (Bâle), vol. 49, t. II, 1961, p. 370 à 373]; et la résolution adoptée par l'Institut lors de sa session d'Athènes en 1979, intitulée « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international » (ibid., vol. 58 t. II, 1980, p. 196). Un groupe privé de juristes, l'Association interaméricaine des avocats, a adopté en 1957 une résolution applicable à « tout cours d'eau ou tout réseau de fleuves ou de lacs [...] qui traverse ou sépare les territoires de deux ou plusieurs États (ledit réseau étant ci-après dénommé « bassin hydrographique international ») » [Association interaméricaine des avocats, *Actuaciones de la Décima Conferencia realizada en Buenos Aires del 14 al 21 de noviembre de 1957*, 2 vol., Buenos Aires, 1958; reproduit dans doc. A/5409, p. 223, par. 1092]. La nécessité de procéder à l'encadrement réglementaire et à la mise en valeur d'un cours d'eau international comme un tout a été reconnue par des spécialistes comme H. A. Smith, dans *The Economic Uses of International Rivers*, P. S. King and Sons, Londres, 1931, p. 150 et 151; J. L. Brierly, dans *The Law of Nations*, 6e éd., H. Waldock, éd., Clarendon Press, Oxford, 1963, p. 231; et J. G. Lammers, dans *Pollution of International Watercourses*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 1984, p. 19 et 20.

était de ceux qui pouvaient relever du mandat de la Commission.

2) Au cours de ses travaux sur le sujet, la Commission a conçu une formule qui paraît intéressante pour résoudre le problème posé par la diversité des cours d'eau internationaux et des besoins humains qu'ils satisfont : c'est la formule de l'accord-cadre, qui énoncera à l'intention des États parties les principes et les règles de portée générale appelés à régir les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation en l'absence d'accord particulier entre les États intéressés ainsi que des principes directeurs pour la négociation d'accords futurs. Cette démarche tient compte du fait que le meilleur moyen d'assurer l'utilisation, la protection et la mise en valeur optimales d'un cours d'eau international déterminé consiste à conclure un accord étroitement adapté aux caractéristiques de ce cours d'eau ainsi qu'aux besoins des États intéressés. Elle tient compte en outre de la difficulté, attestée dans les annales, liée à la conclusion de tels accords pour différents cours d'eau internationaux quand les principes généraux de droit concernant les utilisations de ces cours d'eau font défaut. Ces principes seraient donc énoncés dans l'accord-cadre. Cette formule a été largement approuvée tant à la Commission qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale[185].

3) Il existe des précédents à ces accords-cadres dans le domaine des cours d'eau internationaux. Parmi les premiers exemples, on peut citer la Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États (art. 4), et le Traité du bassin du rio de la Plata.

4) Le *paragraphe 1* de l'article 3 prévoit expressément la formule de l'accord-cadre, suivant laquelle les présents articles pourraient être adaptés aux besoins de divers cours d'eau internationaux. Il définit les « accords de cours d'eau » comme étant ceux qui « appliquent et adaptent les dispositions des présents articles aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau ». Les verbes « appliquent et adaptent » indiquent que, si dans l'esprit de la Commission les accords relatifs aux divers cours d'eau internationaux doivent tenir dûment compte des dispositions des présents articles, ceux-ci sont essentiellement de caractère supplétif. Les États dont les territoires sont traversés par tel ou tel cours d'eau international resteront donc libres, non seulement d'appliquer les dispositions des présents articles, mais encore de les adapter aux caractéristiques et utilisations particulières de ce cours d'eau ou d'une partie de celui-ci.

5) Le *paragraphe 2* précise la nature et l'objet des « accords de cours d'eau » au sens où cette expression est employée dans les présents articles ainsi que les conditions dans lesquelles ces accords peuvent être conclus. La première phrase du paragraphe, qui prévoit qu'un tel accord « doit définir les eaux auxquelles il s'applique », souligne la liberté incontestée dont jouissent les États du cours d'eau pour définir la portée des accords qu'ils concluent. Elle reconnaît que les États du cours d'eau peuvent limiter leur accord au tronc d'un fleuve qui forme ou traverse une frontière internationale, ou le faire porter sur la totalité des eaux du bassin de drainage, ou encore adopter une solution intermédiaire. L'obligation de définir les eaux a aussi pour but de permettre aux autres États qui pourraient être concernés d'être informés de l'objet précis de l'accord. Le membre de phrase liminaire du paragraphe souligne qu'il n'est pas obligatoire de conclure ces accords particuliers.

6) La seconde phrase du paragraphe 2 traite de l'objet des accords de cours d'eau ou de système. Elle est rédigée en termes souples, laissant aux États du cours d'eau une grande latitude, mais elle contient une réserve visant à protéger les droits des États du cours d'eau qui ne sont pas parties à l'accord en question. La phrase commence par prévoir qu'un tel accord « peut être conclu pour un cours d'eau international tout entier ». Les spécialistes en la matière estiment, en effet, que la manière la plus efficace et la plus utile de régler les problèmes que pose un cours d'eau est de le prendre dans son ensemble et de faire en sorte que tous les États du cours d'eau soient parties à l'accord. Telle a été la formule adoptée, par exemple, pour les traités relatifs aux bassins de l'Amazone, du rio de la Plata, du Niger et du Tchad[186]. En outre, certains problèmes liés à la pollution des cours d'eau internationaux exigent que des mesures soient prises en collaboration sur l'ensemble du cours d'eau. La Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique[187] est un exemple d'instrument répondant à la nécessité d'appliquer à cet égard un régime uniforme.

7) Toutefois, les États du système doivent pouvoir librement conclure des accords de système « pour une partie quelconque » d'un cours d'eau international ou pour un projet ou un programme particulier, ou pour une utilisation particulière, sous réserve de ne pas porter atteinte de façon significative à l'utilisation des eaux du système de cours d'eau international par un autre ou par plusieurs autres États de ce système.

8) Sur les 200 principaux bassins fluviaux internationaux, 52 sont des bassins intéressant plusieurs États, et dans le nombre figurent les principaux bassins fluviaux du monde : ceux de l'Amazone, du Congo, du Danube, de l'Elbe, du Gange, du Mékong, du Niger, du Nil, du Rhin, du Tchad, de la Volta et du Zambèze[188]. Pour les systèmes intéressant plusieurs États, la pratique consiste souvent à recourir à des accords qui ne réglementent qu'une partie seulement du cours d'eau et qui ne sont en vigueur qu'entre certains des États riverains.

9) Il ressort d'ailleurs du *Répertoire systématique par bassin de traités, déclarations, textes législatifs et jurisprudence concernant les ressources en eau internationales*, publié par la FAO[189], qu'un très grand nombre des traités en vigueur ne portent que sur une partie d'un système de cours d'eau.

---

[185] Voir, à cet égard, les conclusions figurant dans le commentaire (par. 2 et 4) de l'article 3 adopté provisoirement par la Commission à sa trente-deuxième session [*Annuaire... 1980*, vol. II (2e partie), p. 109], dans les rapports de la Commission sur ses trente-sixième et trente-huitième sessions [*Annuaire... 1984*, vol. II (2e partie), par. 285 et *Annuaire... 1986*, vol. II (2e partie), par. 242, respectivement].

[186] Voir l'analyse de ces accords dans le premier rapport du deuxième Rapporteur spécial, M. Schwebel [*Annuaire... 1979*, vol. II (1re partie), p. 178 et 179, doc. A/CN.4/320, par. 93 à 98].

[187] Ibid., p. 179, par. 100.

[188] Ibid., p. 182, par. 108 (tableau).

[189] FAO, Étude législative n° 15, Rome, 1978.

10) Des accords portant sur des sous-systèmes ou des zones limitées sont en outre souvent nécessaires. Entre les sous-systèmes de certains cours d'eau internationaux comme l'Indus, le rio de la Plata ou le Niger, les différences sont aussi marquées qu'entre des bassins de drainage distincts. Il est plus facile de parvenir à des accords concernant des sous-systèmes qu'à des accords portant sur l'ensemble d'un cours d'eau international, surtout si un grand nombre d'États sont en cause. De plus, il se posera toujours des problèmes dont la solution n'intéresse que certains des États dont le territoire est bordé ou traversé par un cours d'eau international.

11) Il ne semble pas y avoir de raison valable d'exclure du champ d'application de l'accord-cadre les accords de sous-système ou les accords localisés. L'un des objectifs principaux des présents articles est de faciliter la négociation d'accords concernant les cours d'eau internationaux; cet objectif est celui de tous les accords, qu'ils portent sur un bassin entier ou qu'ils soient localisés, qu'ils aient un caractère général ou visent un problème particulier. Il faut espérer que l'accord-cadre donnera aux États de cours d'eau ce qui manque aujourd'hui le plus en matière de négociation sur les cours d'eau : un terrain d'entente solide pouvant servir de base à des négociations. Il n'y aurait aucun intérêt à ce que les présents articles ne s'appliquent qu'aux accords portant sur un cours d'eau international tout entier.

12) Cependant, si un accord de cours d'eau n'intéresse qu'une partie du cours d'eau, ou seulement un projet ou un programme particulier ou une utilisation particulière concernant ledit cours d'eau, il doit être conclu sous réserve de ne pas porter atteinte de façon significative à l'utilisation qui est faite des eaux de ce cours d'eau par un ou plusieurs autres États du cours d'eau non parties à l'accord. Sinon, quelques États d'un cours d'eau international intéressant de nombreux États pourraient s'approprier une part disproportionnée des avantages découlant du cours d'eau ou porter indûment préjudice à l'utilisation des eaux du cours d'eau par les États dudit cours d'eau non parties à l'accord. Ces résultats iraient à l'encontre des principes fondamentaux qui, comme on le verra, régissent les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, tels que le droit de tous les États d'un cours d'eau international d'utiliser celui-ci d'une manière équitable et raisonnable et leur obligation de ne pas l'utiliser d'une façon préjudiciable aux autres États du cours d'eau[190].

13) Toutefois, pour que la réserve soit applicable, l'effet préjudiciable d'un accord de cours d'eau sur les États du cours d'eau non parties à l'accord doit être « significatif ». À condition de ne pas leur porter préjudice « de façon significative », les autres États du cours d'eau peuvent librement conclure un accord de cours d'eau limité. Le terme anglais *appreciable* (« sensible ») ayant à la fois le sens de « mesurable » et celui de « significatif », c'est ce dernier qualificatif qu'il a été décidé d'employer dans tout le texte, mais il n'est pas censé relever le seuil applicable.

14) L'expression « de façon significative » exige implicitement que l'effet produit puisse être établi par des constatations objectives (à condition qu'elles puissent être recueillies). Il faut en outre qu'il y ait atteinte véritable à l'utilisation. On a voulu exclure, par exemple, les situations du genre de celles qui ont fait l'objet de l'affaire du *Lac Lanoux*[191] (voir *infra* par. 19 et 20), dans laquelle l'Espagne avait exigé l'écoulement des eaux du lac Lanoux par le système d'origine. Le tribunal arbitral constata que

> [...] grâce à la restitution opérée selon le mécanisme décrit plus haut, aucun usager garanti ne sera lésé dans sa jouissance [...]; le volume à l'étiage des eaux disponibles du Carol, au passage de la frontière, ne subira, à aucun moment, une diminution [...][192].

Le tribunal indiqua ensuite que l'Espagne aurait pu soutenir que

> les travaux auraient pour conséquence une pollution définitive des eaux du Carol, ou que les eaux restituées auraient une composition chimique ou une température, ou telle autre caractéristique pouvant porter préjudice aux intérêts espagnols. [...] Ni le dossier, ni les débats de cette affaire ne portent la trace d'une telle allégation[193].

L'Espagne n'ayant allégué aucune atteinte tangible portée à ses intérêts, le tribunal considéra qu'elle ne pouvait pas exiger le maintien de l'ordre naturel de l'écoulement des eaux. Il y a lieu de noter que la proposition française, sur laquelle s'appuya le tribunal, n'avait été arrêtée qu'après une longue série de négociations entamées en 1917, qui devaient conduire notamment à la création, en 1949, d'une commission mixte d'ingénieurs, puis à la présentation, en 1950, d'une proposition française (remplacée par la suite par le plan sur lequel le tribunal se prononça), laquelle aurait affecté sensiblement l'utilisation et la jouissance des eaux en cause par l'Espagne[194].

15) Par ailleurs, le mot « significatif » n'est pas employé dans le sens de « considérable ». Ce qu'il faut éviter, ce sont les accords localisés ou les accords concernant un projet ou un programme particulier ou une utilisation particulière qui portent atteinte à l'utilisation des eaux par des États tiers du cours d'eau. Bien qu'un tel effet doive pouvoir être établi par des constatations objectives et ne doive pas être par nature négligeable, il n'est pas nécessaire qu'il atteigne un degré considérable.

16) Le *paragraphe 3* de l'article 3 vise la situation où un État ou plusieurs États du cours d'eau estiment que l'adaptation ou l'application des dispositions des présents articles à tel ou tel cours d'eau international s'impose en raison des caractéristiques et utilisations de ce cours d'eau. Les autres États du cours d'eau doivent alors engager des consultations avec l'État ou les États en question en vue de négocier de bonne foi un accord ou des accords concernant le cours d'eau.

---

[190] La seconde phrase du paragraphe 2 part de l'idée, ancrée dans la logique comme dans la pratique des États, qu'un accord censé s'appliquer à l'intégralité d'un cours d'eau international ne saurait être conclu par la totalité des États dudit cours d'eau. À supposer, toutefois, qu'un tel accord soit conclu, sa mise en œuvre devra être conforme aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 3, pour les raisons indiquées au paragraphe 12 du commentaire.

[191] Nations Unies, *Recueil...*, vol. XII (numéro de vente : 63.V.3), p. 281.

[192] Ibid., p. 303, par. 6 (premier alinéa) de la sentence.

[193] Ibid., par. 6 (troisième alinéa) de la sentence.

[194] Ibid., p. 291 et 292. Voir l'analyse consacrée à cet arbitrage dans le deuxième rapport du précédent Rapporteur spécial [*Annuaire... 1986*, vol. II (1re partie), p. 119, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 111 à 124].

17) De plus, les États du cours d'eau ne sont pas tenus de conclure un accord préalablement à l'utilisation des eaux du cours d'eau international. Faire de la conclusion d'un accord un préalable à l'utilisation reviendrait à conférer aux États du cours d'eau le pouvoir d'interdire à d'autres États du cours d'eau d'en utiliser les eaux, en refusant simplement l'accord. L'article 3 ne vise, ni dans ses termes ni dans son esprit, un tel résultat, qui n'est étayé non plus ni par la pratique des États ni par la jurisprudence internationale (d'ailleurs la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux* exclut pareil résultat).

18) Même avec ces réserves, la Commission est d'avis que les considérations exposées dans les paragraphes qui précèdent, au paragraphe 12 en particulier, emportent la nécessité de l'obligation énoncée au paragraphe 3 de l'article 3. D'ailleurs, l'existence d'un principe de droit imposant aux États de régler par voie de consultation les questions relatives aux ressources en eau douce est explicitement confirmée par la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux*.

19) Dans cette affaire, le Gouvernement français se proposait d'aménager le lac Lanoux pour en utiliser les eaux, lesquelles se déversaient dans le Carol et s'écoulaient ensuite sur le territoire espagnol. De 1917 à 1956, des consultations et des négociations eurent lieu de manière sporadique entre les Gouvernements français et espagnol au sujet du projet de dérivation des eaux. La France adopta finalement un plan de dérivation prévoyant la restitution totale des eaux détournées avant la frontière espagnole. L'Espagne craignait néanmoins de voir les travaux envisagés porter atteinte aux droits et aux intérêts espagnols, contrairement au Traité de délimitation de la frontière entre l'Espagne et la France depuis le val d'Andorre jusqu'à la Méditerranée (avec Acte additionnel), signé à Bayonne le 26 mai 1866[195]. L'Espagne soutenait que, en vertu du Traité et de l'Acte additionnel, ces travaux ne pouvaient être entrepris sans accord préalable entre la France et l'Espagne. Elle demandait au tribunal de déclarer que la France commettrait une infraction aux dispositions du Traité de Bayonne et de l'Acte additionnel si elle exécutait les travaux d'aménagement sans l'accord de l'Espagne, tandis que la France soutenait qu'elle était fondée à aller de l'avant en l'absence de cet accord.

20) Il importe de noter que l'obligation incombant aux États de négocier la répartition des eaux d'un cours d'eau international n'était nullement contestée, que la France l'avait reconnue, moins parce qu'elle découlait des dispositions du Traité de Bayonne et de l'Acte additionnel que pour des raisons de principe fermement établies. De plus, le tribunal arbitral, tout en fondant certaines de ses considérations relatives à l'obligation de négocier sur les dispositions du Traité et de l'Acte additionnel, ne se contenta pas d'interpréter celles-ci. En rejetant la thèse espagnole que la France ne devait pas agir sans l'accord préalable de l'Espagne, il exposa au sujet de l'obligation de négocier les considérations ci-après :

> En effet, pour apprécier, dans son essence, la nécessité d'un accord préalable, il faut se placer dans l'hypothèse dans laquelle les États intéressés ne peuvent arriver à un accord. Dans ce cas, il faut admettre que l'État normalement compétent a perdu le droit d'agir seul, par suite de l'opposition inconditionnée et discrétionnaire d'un autre État. C'est admettre un « droit d'assentiment », un « droit de veto », qui paralyse, à la discrétion d'un État, l'exercice de la compétence territoriale d'un autre État.
>
> C'est pourquoi la pratique internationale recourt de préférence à des solutions moins extrêmes, en se bornant à obliger les États à rechercher, par des tractations préalables, les termes d'un accord, sans subordonner à la conclusion de cet accord l'exercice de leurs compétences. On a ainsi parlé, quoique souvent d'une manière impropre, de « l'obligation de négocier un accord ». En réalité, les engagements ainsi pris par les États prennent des formes très diverses et ont une portée qui varie selon la manière dont ils sont définis et selon les procédures destinées à leur mise en œuvre; mais la réalité des obligations ainsi souscrites ne saurait être contestée et peut être sanctionnée, par exemple, en cas de rupture injustifiée des entretiens, de délais anormaux, de mépris des procédures prévues, de refus systématiques de prendre en considération les propositions ou les intérêts adverses, plus généralement en cas d'infraction aux règles de la bonne foi [...]
>
> [...]
>
> [...] En réalité, les États ont aujourd'hui parfaitement conscience de l'importance des intérêts contradictoires que met en cause l'utilisation industrielle des fleuves internationaux, et de la nécessité de les concilier les uns avec les autres par des concessions mutuelles. La seule voie pour aboutir à ces compromis d'intérêts est la conclusion d'accords, sur une base de plus en plus compréhensive. La pratique internationale reflète la conviction que les États doivent tendre à conclure de tels accords; il y aurait ainsi une obligation d'accepter de bonne foi tous les entretiens et les contacts qui doivent, par une large confrontation d'intérêts et par une bonne volonté réciproque, les mettre dans les meilleures conditions pour conclure des accords[196].

21) Pour ces raisons, le paragraphe 3 de l'article 3 prescrit aux États du cours d'eau d'engager des consultations, à la demande de l'un ou de plusieurs d'entre eux, en vue de négocier de bonne foi un ou plusieurs accords appliquant ou adaptant les dispositions des présents articles en fonction des caractéristiques et des utilisations du cours d'eau international en cause.

Article 4. — Parties aux accords de cours d'eau

1. Tout État du cours d'eau a le droit de participer à la négociation de tout accord de cours d'eau qui s'applique au cours d'eau international tout entier et de devenir partie à un tel accord, ainsi que de participer à toutes consultations appropriées.

2. Un État du cours d'eau dont l'utilisation d'un cours d'eau international risque d'être affectée de façon significative par la mise en œuvre d'un éventuel accord de cours d'eau ne s'appliquant qu'à une partie du cours d'eau, ou à un projet ou programme particulier, ou à une utilisation particulière, a le droit de participer à des consultations sur cet accord et à sa

[195] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1288, p. 305.

[196] Nations Unies, *Recueil...*, vol. XII (voir *supra* note 191), p. 306 à 308, par. 11 (deuxième et troisième alinéas) et par. 13 (premier alinéa) de la sentence. La question de l'obligation de négocier a également été abordée par la CIJ dans plusieurs affaires de pêcheries et de délimitation maritime. Voir, par exemple, les affaires de *Compétence en matière de pêcheries* (Royaume-Uni *c.* Islande) [République fédérale d'Allemagne *c.* Islande], *fond, C.I.J. Recueil 1974*, p. 3 et 175; les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord* (République fédérale d'Allemagne *c.* Danemark; République fédérale d'Allemagne *c.* Pays-Bas), arrêt du 20 février 1969, *C.I.J. Recueil 1969*, p. 3; l'affaire du *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne), arrêt, C.I.J. Recueil 1982*, p. 59 et 60, par. 70 et 71; et l'affaire de la *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine, arrêt, C.I.J. Recueil 1984*, p. 339 et 340, par. 230.

négociation, dans la mesure où son utilisation en serait affectée, et d'y devenir partie.

Commentaire

1) L'objectif de l'article 4 est d'identifier les États du cours d'eau qui ont le droit de participer aux consultations et aux négociations relatives à des accords concernant tout ou partie d'un cours d'eau international, et de devenir partie à ces accords.

2) Le *paragraphe 1* n'appelle pas de commentaire. Lorsqu'un accord porte sur le cours d'eau international tout entier, il n'y a pas de raison valable d'empêcher un État du cours d'eau de participer à sa négociation, d'en devenir partie, ou de participer à toute consultation appropriée. Il est vrai qu'il peut y avoir des accords portant sur l'ensemble d'un bassin qui ne présentent que peu d'intérêt pour un ou plusieurs États du cours d'eau. Mais, puisque les dispositions de ces accords doivent, par définition, s'appliquer à l'ensemble du cours d'eau, le but de ces accords ne serait pas réalisé si la possibilité d'y adhérer n'était pas donnée à chaque État du cours d'eau.

3) Le *paragraphe 2* concerne les accords qui ne portent que sur une partie du cours d'eau. Il prévoit que tout État du cours d'eau pour qui l'utilisation des eaux risque d'être affectée de façon significative par la mise en œuvre d'un accord ne s'appliquant qu'à une partie du cours d'eau, ou à un projet ou un programme particulier, ou à une utilisation particulière, a le droit de participer aux consultations et aux négociations relatives à cet accord éventuel dans la mesure où son utilisation en serait affectée, et a en outre le droit de devenir partie à l'accord. Le principe de base est que, si l'application des dispositions d'un traité portant sur une partie ou certains aspects d'un cours d'eau peut avoir un effet significatif sur l'utilisation de l'eau par un État, le champ d'application de cet accord s'étend nécessairement au territoire dudit État.

4) L'eau d'un cours d'eau étant continuellement en mouvement, une mesure prise en application d'un accord relatif à l'eau dans un territoire donné peut avoir des conséquences au-delà de ce territoire. En supposant, par exemple, que les États A et B, ayant pour frontière commune un fleuve, le Styx, conviennent que chacun d'eux peut détourner 40 % des eaux du fleuve pour la consommation domestique, l'industrie et l'irrigation, à un point situé à une quarantaine de kilomètres en amont de l'État C, que le Styx traverse après avoir quitté les États A et B, il en résultera que la quantité totale d'eau dont disposera l'État C, compte tenu des eaux restituées sur le territoire des États A et B, s'en trouvera inférieure de 25 % à ce qu'elle aurait été sans la dérivation.

5) La question n'est pas de savoir si les États A et B sont juridiquement en droit de conclure un tel accord, mais si une série de projets d'articles qui doit prévoir les principes généraux dont s'inspireront les États pour conclure des accords sur l'utilisation de l'eau douce devrait assurer à l'État C la possibilité de participer, en tant que partie éventuelle, à des consultations et négociations concernant des mesures envisagées par les États A et B qui réduiraient considérablement la quantité d'eau traversant son territoire.

6) Ce droit n'est pas un droit absolu. Il doit apparaître que l'effet sur l'utilisation de l'eau par un État sera significatif pour que cet État soit habilité à participer aux consultations et aux négociations concernant l'accord et à y devenir partie. Au cas où un accord concernant une partie ou un aspect d'un cours d'eau serait sans effet sur un État du cours d'eau, l'unité physique du cours d'eau ne justifie pas à elle seule que cet État ait ces droits. La participation d'un ou de plusieurs États du cours d'eau dont les intérêts ne sont pas directement visés par les questions en discussion reviendrait à introduire des intérêts étrangers dans le processus de consultation et de négociation.

7) Le sens du terme « significatif » est expliqué *supra* aux paragraphes 14 et 15 du commentaire de l'article 3, où il est indiqué que ce terme n'est pas employé dans le sens de « considérable ». Subordonner le droit de participer aux consultations et aux négociations à la condition que l'effet sur l'utilisation de l'eau par un État soit considérable imposerait un fardeau trop lourd à l'État tiers. Il sera probablement très difficile de prévoir exactement, dès le début des négociations, de quelle ampleur seront les conséquences des mesures envisagées pour l'utilisation de l'eau. La décision rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux*[197] montre jusqu'à quel point des plans peuvent être modifiés à la suite de négociations, et jusqu'à quel point de telles modifications peuvent jouer à l'avantage ou au détriment de l'État tiers. Tout ce que l'on doit demander à cet État, c'est d'établir que son utilisation de l'eau risque d'être affectée de façon significative.

8) Le droit de l'État du cours d'eau de participer aux consultations et aux négociations en vue d'un accord restreint fait l'objet d'une autre réserve : ce droit n'existe pour l'État en question que « dans la mesure où son utilisation en serait affectée », c'est-à-dire dans la mesure où l'application de l'accord affecterait son utilisation du cours d'eau. L'État du cours d'eau n'a pas le droit de participer à des consultations ou à des négociations concernant des éléments de l'accord dont l'application n'affecterait pas son utilisation des eaux, pour les raisons données au paragraphe 6 du présent commentaire. Le droit de l'État du cours d'eau de devenir partie à l'accord ne fait pas l'objet d'une réserve analogue, en raison du problème technique lié au fait de n'adhérer qu'à une partie d'un accord. Mieux vaut résoudre cette question au cas par cas : parfois, l'État intéressé pourrait devenir partie aux éléments de l'accord qui l'affectent par voie de protocole; d'autres fois, il sera préférable qu'il devienne partie à part entière à l'accord lui-même. La meilleure solution dans chaque cas dépendra entièrement de la nature de l'accord, des éléments de l'accord qui affectent l'État en question et de la nature des effets dont il s'agit.

9) Toutefois, on ne doit pas interpréter le paragraphe 2 comme signifiant qu'un accord portant sur un cours d'eau tout entier ou sur une partie ou un aspect d'un cours d'eau doit exclure la possibilité de prendre des décisions concernant certains aspects ou tous les aspects de l'utilisation du cours d'eau à l'aide de procédures aux-

[197] Voir *supra* note 191.

quelles participent tous les États du cours d'eau. Pour la plupart des cours d'eau sinon tous, il est hautement souhaitable, voire nécessaire, d'instituer des procédures visant à coordonner les activités dans l'ensemble du système, et il peut arriver que ces procédures exigent la participation pleine et entière de tous les États du cours d'eau à des décisions qui ne portent que sur une partie du cours d'eau. Mais, pour chaque cours d'eau, ces procédures devront être adoptées par les États du cours d'eau en fonction des besoins particuliers du cours d'eau et des conditions qui lui sont propres. Le paragraphe 2 ne fait qu'énoncer un principe général : un État du cours d'eau a le droit de participer aux consultations et aux négociations concernant un accord restreint risquant de porter atteinte à ses intérêts touchant le cours d'eau et de devenir partie à cet accord.

DEUXIÈME PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 5. — Utilisation et participation équitables et raisonnables

1. Les États du cours d'eau utilisent sur leur territoire respectif le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. En particulier, un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les États du cours d'eau en ayant en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau.

2. Les États du cours d'eau participent à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. Cette participation comporte à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau et le devoir de coopérer à sa protection et à sa mise en valeur, comme prévu dans les présents articles.

Commentaire

1) L'article 5 énonce les droits et les devoirs fondamentaux des États en ce qui concerne l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. L'un des principaux éléments en question correspond à la règle bien établie de l'utilisation équitable qui est formulée et développée au paragraphe 1. Le principe de la participation équitable, qui complète la règle de l'utilisation équitable, est énoncé au paragraphe 2.

2) Le *paragraphe 1* pose la règle fondamentale de l'utilisation équitable. Cette règle est formulée comme une obligation, mais elle énonce aussi le droit correspondant, à savoir que tout État du cours d'eau a droit, sur son territoire, à une part, ou à une portion, raisonnable et équitable des utilisations et des avantages du cours d'eau international. Chaque État du cours d'eau a donc à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable et l'obligation de ne pas outrepasser son droit d'utilisation équitable, ou, en d'autres termes, de ne pas priver les autres États du cours d'eau de leur droit d'utilisation équitable.

3) La seconde phrase du paragraphe 1 développe la notion d'utilisation équitable en stipulant que les États du cours d'eau international qui décident d'utiliser et de mettre en valeur le cours d'eau le font en ayant en vue de parvenir à assurer une utilisation optimale et à en tirer des avantages optimaux compatibles avec une protection adéquate du cours d'eau. Les mots « ayant en vue de » indiquent que l'objectif que les États du cours d'eau international doivent chercher à atteindre lorsqu'ils utilisent celui-ci est de parvenir à un résultat optimal en matière d'utilisation et d'avantages. Parvenir à ce résultat optimal ne signifie pas parvenir à l'utilisation « maximale », à l'utilisation techniquement la plus rationnelle ou à l'utilisation financièrement la plus avantageuse, et signifie bien moins encore s'assurer des profits immédiats au prix de pertes à long terme. Cela ne signifie pas non plus que l'État qui a les moyens de pratiquer l'utilisation la plus rationnelle du cours d'eau — que ce soit au sens économique, ou parce qu'il évite le gaspillage, ou dans tout autre sens — doit avoir la priorité en matière d'utilisation. Cela signifie que les États du cours d'eau s'assurent tous le maximum d'avantages possible et répondent le mieux possible à tous leurs besoins tout en réduisant au minimum les dommages causés à chacun d'entre eux et la part non satisfaite de leurs besoins. Il convient aussi de rappeler que, dans l'optique du développement durable,

> Pour mettre en valeur et gérer les ressources en eau, il convient d'adopter une approche intégrée qui tienne compte des besoins à long terme comme des besoins immédiats. Tous les facteurs, qu'ils soient écologiques, économiques ou sociaux, devront donc être pris en considération. [...] Il faudra pour cela considérer les besoins de tous les usagers et la nécessité de prévenir et d'atténuer les risques liés à l'eau, approche qui doit faire partie intégrante du processus de planification du développement économique[198].

4) Mais ce but ne doit pas être poursuivi aveuglément. Il est précisé, à la fin de la seconde phrase, que ce qui est fait en vue de parvenir à l'optimum d'utilisation et d'avantages doit être « compatible » avec les exigences d'une « protection adéquate » du cours d'eau international. Les mots « protection adéquate » ne désignent pas seulement les mesures relatives, par exemple, à la conservation, à la sécurité et à la lutte contre les maladies transmissibles par l'eau. Ils désignent aussi les mesures de « contrôle » au sens technique, hydrologique, du terme, comme celles qui sont prises pour régulariser le débit et lutter contre les inondations, la pollution, l'érosion, la sécheresse ou l'intrusion d'eau salée. Étant donné que ces mesures ou travaux risquent de limiter dans une certaine mesure les utilisations qu'un ou plusieurs États du cours d'eau pourraient faire autrement des eaux, la seconde phrase parle de parvenir à l'optimum d'utilisation et d'avantages « compatible » avec les exigences d'une protection adéquate. Il y a lieu d'ajouter que l'expression « protection adéquate »

[198] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* [A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I, Vol.I/Corr.1, Vol. II, Vol. III et Vol. III/Corr.1)] (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), vol. I : *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution 1, annexe II, Action 21, par. 18.16.

n'exclut pas les mesures, travaux ou activités de caractère collectif entrepris en coopération par les États.

5) Le *paragraphe 2* consacre la notion de participation équitable. L'élément essentiel de cette notion est la coopération qui s'instaure entre les États du cours d'eau par la participation, sur une base équitable et raisonnable, aux mesures, travaux et activités visant à assurer finalement l'utilisation optimale du cours d'eau et à garantir qu'elle soit compatible avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau. Par conséquent, le principe de la participation équitable découle de la règle de l'utilisation équitable énoncée au paragraphe 1 et lui est indissolublement lié. Ce principe consiste à admettre, comme le disent les spécialistes, qu'une action conjointe des États du cours d'eau est nécessaire pour produire le maximum d'avantages pour chacun d'eux, tout en aidant à préserver une répartition équitable des utilisations et en assurant une protection adéquate aux États du cours d'eau et au cours d'eau international lui-même. Bref, pour parvenir à l'utilisation optimale et aux avantages optimaux, les États du cours d'eau international doivent asseoir leur coopération sur la protection et la mise en valeur du cours d'eau. Ils sont donc en droit de compter sur la coopération des autres États du cours d'eau pour ce qui touche, par exemple, aux mesures de lutte contre les inondations, aux programmes destinés à atténuer la pollution, à la planification de la lutte contre la sécheresse, à la lutte contre l'érosion, à la lutte contre les vecteurs de maladie, à la régularisation du débit des fleuves (correction), à la sauvegarde des ouvrages hydrauliques et à la protection de l'environnement, selon les circonstances. Il conviendrait, certes, pour qu'elles aient le maximum d'efficacité, que ces actions communes soient convenues en détail dans un ou plusieurs accords de cours d'eau. Mais l'obligation et le droit correspondant définis au paragraphe 2 ne dépendent pas, pour leur mise en œuvre, d'un accord particulier.

6) La seconde phrase du paragraphe 2 souligne la nature positive de la participation équitable en disposant qu'elle comprend non seulement « le droit d'utiliser le cours d'eau international », mais aussi le devoir de coopérer activement avec les autres États du cours d'eau « à sa protection et à sa mise en valeur ». Ce devoir de coopération est lié à l'article 8, relatif à l'obligation générale de coopérer en ce qui concerne l'utilisation, la mise en valeur et la protection des cours d'eau internationaux[199]. Bien que le paragraphe 2 ne le dise pas expressément, le droit d'utiliser un cours d'eau international prévu dans la seconde phrase emporte implicitement le droit à la coopération d'autres États du cours d'eau qui est destiné à préserver une répartition équitable des utilisations du cours d'eau et des avantages qui en découlent. Ce dernier droit est développé plus en détail à l'article 8.

7) Pour compléter les explications qui précèdent au sujet des dispositions de l'article 5, on trouvera dans les paragraphes qui suivent une brève analyse de la notion d'utilisation équitable et un rappel des exemples significatifs étayant la doctrine.

8) Il ne fait pas de doute que tout État de cours d'eau a le droit d'utiliser les eaux d'un cours d'eau international sur son territoire. Ce droit est un attribut de la souveraineté, et tout État dont le territoire est traversé ou bordé par un cours d'eau international en jouit. En fait, le principe de l'égalité souveraine des États veut que tout État du cours d'eau ait, sur l'utilisation du cours d'eau, des droits qualitativement égaux et corrélativement liés à ceux des autres États du cours d'eau[200]. Ce principe fondamental de l'« égalité des droits » ne signifie pas que chaque État du cours d'eau ait pour autant droit à une part égale des utilisations et des avantages du cours d'eau. Il ne signifie pas non plus que les eaux proprement dites soient divisées en portions identiques. Il signifie seulement que chaque État du cours d'eau a le droit d'utiliser le cours d'eau et d'en tirer des avantages de façon équitable. L'étendue des droits d'utilisation équitable de l'État dépend des faits et des circonstances propres à chaque cas d'espèce, et plus précisément de l'évaluation de tous les facteurs pertinents, comme le prévoit l'article 6.

9) Dans bien des cas, la qualité et le volume de l'eau du cours d'eau international seront suffisants pour satisfaire les besoins de tous les États du cours d'eau. Mais, lorsque le volume ou la qualité de l'eau sont tels qu'ils ne permettent pas à tous les États du cours d'eau de s'assurer toutes leurs utilisations raisonnables et utiles, il en résulte un « conflit d'utilisations ». La pratique internationale reconnaît alors la nécessité de procéder à certains ajustements ou accommodements pour préserver l'égalité des droits de tous les États du cours d'eau. Ces ajustements ou accommodements doivent être trouvés sur la base de l'équité[201] et le meilleur moyen de les concevoir est de s'appuyer sur un accord de cours d'eau.

10) L'étude de tous les éléments de preuve que l'on peut tirer de la pratique générale des États, acceptée comme étant le droit, en ce qui concerne les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation — dispositions conventionnelles, positions adoptées par les États dans certains différends, décisions des juridictions et tribunaux internationaux, règles de droit élaborées par des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux, opinions de spécialistes et décisions des tribunaux internes dans des affaires analogues — révèle que la doctrine de l'utilisation équitable est très largement admise comme une règle générale de droit applicable à la détermination des droits et des obligations des États dans ce domaine[202].

11) Les principes fondamentaux qui sous-tendent la doctrine de l'utilisation équitable se retrouvent, explicitement ou implicitement, dans de nombreux accords in-

[199] Voir *Annuaire... 1987*, vol. II (2e partie), par. 95 à 99; voir aussi le troisième rapport du précédent Rapporteur spécial, ibid., vol. II (1re partie), p. 15, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 59.

[200] Voir, par exemple, l'alinéa *a* du commentaire de l'article IV des Règles d'Helsinki (*supra* note 184).

[201] Voir, par exemple, l'article 3 de la résolution de Salzbourg (ibid.) qui se lit comme suit :

« *Article 3*

« Si les États sont en désaccord sur la portée de leurs droits d'utilisation, le règlement se fera sur la base de l'équité, en tenant compte notamment de leurs besoins respectifs, ainsi que des autres circonstances propres au cas d'espèce. »

[202] Voir, par exemple, les sources analysées dans le deuxième rapport du précédent Rapporteur spécial (*supra* note 194), par. 75 à 168.

ternationaux conclus entre des États de toutes les parties du monde[203]. Si les termes et l'optique de ces accords varient considérablement[204], ils ont pour thème unificateur la reconnaissance des droits des parties à l'utilisation et aux avantages du cours d'eau international ou des cours d'eau internationaux considérés, droits qui sont égaux dans leur principe et corrélatifs dans leur application. Cela est vrai des dispositions conventionnelles relatives tant aux cours d'eau contigus[205] qu'aux cours d'eau successifs[206].

12) Un certain nombre d'accords contemporains, au lieu d'énoncer un principe directeur général ou de préciser les droits respectifs des parties, vont au-delà du principe de l'utilisation équitable en prévoyant un système intégré de gestion du bassin[207]. Ainsi, se reflète la volonté des parties de parvenir à un optimum d'utilisation et d'avantages par le biais d'organismes ayant compétence pour administrer un cours d'eau international tout entier.

13) Si l'on étudie la façon dont les États règlent les différends auxquels donnent lieu les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, on constate une acceptation généralisée du droit de chaque État du cours d'eau international à utiliser celui-ci et à en tirer des avantages de façon raisonnable et équitable[208]. Même les États qui se réclament parfois de la doctrine de la souveraineté absolue règlent en général les différends à propos desquels ils invoquent cette doctrine en concluant des accords qui aboutissent en fait à une répartition des eaux ou à la reconnaissance des droits des autres États du cours d'eau[209].

14) Un certain nombre d'organismes intergouvernementaux ou non gouvernementaux ont adopté des motions, des déclarations de principe ou des recommandations visant les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Ces instruments apportent une confirmation supplémentaire aux règles énoncées à l'article 5. On n'en citera ici que quelques exemples représentatifs[210].

15) Parmi ces exemples, l'un des plus anciens est la Déclaration de Montevideo sur l'utilisation des fleuves internationaux à des fins industrielles et agricoles, approuvée par la septième Conférence internationale des États américains à sa cinquième séance plénière, le 24 décembre 1933, qui dispose notamment :

[...]

2. Les États ont le droit exclusif d'exploiter à des fins industrielles ou agricoles les eaux des fleuves internationaux, sur la rive soumise à leur juridiction. Toutefois, l'exercice de ce droit est limité par la nécessité de ne pas porter atteinte au droit égal qui doit être reconnu à l'État voisin à l'égard de la rive placée sous sa juridiction.

[...]

4. On appliquera également aux fleuves qui traversent successivement le territoire de plusieurs États les principes énoncés aux articles 2 et 3 à l'égard de ceux qui servent de frontière entre deux États[211].

---

[203] Voir, par exemple, les accords examinés dans le troisième rapport du deuxième Rapporteur spécial, M. Schwebel [*Annuaire... 1982*, vol. II (1re partie), p. 93 à 99, doc. A/CN.4/348, par. 49 à 72], et les sources analysées et les accords cités dans les annexes I et II du chapitre II du deuxième rapport du précédent Rapporteur spécial (*supra* note 194).

[204] Voir les exemples cités dans le deuxième rapport du précédent Rapporteur spécial (*supra* note 194).

[205] L'expression « cours d'eau contigu » désigne ici un fleuve, un lac ou autre cours d'eau séparant ou chevauchant les territoires de deux États ou plus, et donc « contigus » à ceux-ci. Ces cours d'eau sont parfois qualifiés d'eaux « limitrophes » ou « frontières ». On trouvera, dans le deuxième rapport du précédent Rapporteur spécial, une liste d'exemples de dispositions conventionnelles relatives aux cours d'eau contigus, classés par région, qui consacrent l'égalité des droits des États riverains touchant l'utilisation des eaux en question (ibid., chap. II, annexe I).

[206] L'expression « cours d'eau successif » désigne ici un cours d'eau qui coule (successivement) d'un État dans un ou plusieurs autres États. D'après J. Lipper, « les nombreux traités relatifs aux fleuves successifs ont tous un élément en commun : la reconnaissance du droit que partagent les États signataires d'utiliser les eaux d'un fleuve international » [« Equitable utilization », *in* A. H. Garretson, R. D. Hayton et C. J. Olmstead, éd., *The Law of International Drainage Basins*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1967, p. 33]. On trouvera dans le deuxième rapport du précédent Rapporteur spécial une liste d'exemples de dispositions conventionnelles relatives à des cours d'eau successifs répartissant les eaux, limitant la liberté d'action de l'État d'amont, prévoyant le partage des avantages découlant de l'utilisation des eaux ou assurant d'une autre manière leur répartition équitable, ou reconnaissant les droits corrélatifs des États intéressés (voir *supra* note 194).

[207] Voir, en particulier, les accords récents concernant les bassins fluviaux d'Afrique, dont : l'Accord portant création de l'Organisation pour l'aménagement et le développement du bassin de la rivière Kagera; la Convention relative au statut du fleuve Sénégal et la Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal; voir l'analyse consacrée à ces deux conventions dans le troisième rapport du précédent Rapporteur spécial (*supra* note 199), par. 21 et suiv.; l'Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les États du bassin du Niger et l'Accord relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger; la Convention entre le Sénégal et la Gambie sur la mise en valeur intégrée du bassin de la Gambie (*Cahiers de l'Afrique équatoriale*, Paris, 6 mars 1965), ainsi que l'Accord de 1968 sur la mise en valeur intégrée du bassin de la Gambie (Secrétariat permanent sénégalo-gambien, *Accords sénégalo-gambiens*, 1965-1976, Banjul, n° 3) et la Convention de 1976 sur la création du Comité de coordination pour le projet du bassin de la Gambie (ibid., n° 23); et les Convention et Statut relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad. Voir également le Traité relatif au bassin du río de la Plata.

[208] Voir, de façon générale, l'exposé présenté dans le deuxième rapport du précédent Rapporteur spécial (*supra* note 194), par. 78 à 89.

[209] Un exemple bien connu est celui du différend qui a opposé les États-Unis d'Amérique et le Mexique au sujet des eaux du rio Grande. Bien que ce différend soit à l'origine de la « doctrine Harmon » de la souveraineté absolue, il a été finalement résolu par la Convention de 1906 réglant la répartition équitable des eaux du rio Grande pour les besoins de l'irrigation (voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Dieterich, 1908, 2e série, t. 35, p. 461; reproduit dans *Textes législatifs...*, p. 232, traité n° 75). Voir l'analyse que le précédent Rapporteur spécial a consacrée, dans son deuxième rapport, à ce différend et à son règlement [(*supra* note 194), par. 79 à 87], d'où il conclut que « la doctrine Harmon n'est pas et n'a probablement jamais été effectivement suivie par l'État qui l'a formulée [les États-Unis] » (ibid., par. 87).

Voir aussi les exemples de la pratique d'autres États analysés dans le même rapport (ibid., par. 88 à 91).

[210] Voir, de façon générale, la série d'instruments cités dans le rapport du Secrétaire général sur les « Problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux », ainsi que dans le rapport supplémentaire (doc. A/5409 et A/CN.4/274). Voir aussi les exemples représentatifs d'instruments du même ordre examinés par le précédent Rapporteur spécial dans son deuxième rapport [(*supra* note 194), par. 134 à 155].

[211] Union panaméricaine, septième Conférence internationale des États américains, *Sesiones Plenarias, Minutas y Antecedentes*, Montevideo, 1933, p. 114. Le texte de la Déclaration de Montevideo ainsi que des réserves du Venezuela et du Mexique et de la déclaration des États-Unis d'Amérique est reproduit dans doc. A/5409, annexe I.A, p. 229.

16) Un autre instrument conclu entre États latino-américains, l'Acte d'Asunción relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux, adopté par les ministres des affaires étrangères des pays riverains du río de la Plata (Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay et Uruguay) à leur quatrième réunion, tenue du 1er au 3 juin 1971, contient la Déclaration d'Asunción sur l'utilisation des cours d'eau internationaux, où l'on peut lire aux paragraphes 1 et 2 :

1. Dans les cours d'eau internationaux contigus, qui relèvent simultanément de la souveraineté de deux États, un accord bilatéral préalable doit être conclu entre les États riverains avant qu'aucune utilisation ne soit faite des eaux.

2. Dans les cours d'eau internationaux successifs, qui ne relèvent pas simultanément de la souveraineté de deux États, chaque État peut utiliser les eaux conformément à ses besoins, à condition qu'il ne cause de préjudice notable à aucun autre État du bassin[212].

17) La Conférence des Nations Unies sur l'environnement a adopté la Déclaration sur l'environnement (Déclaration de Stockholm), qui énonce le principe ci-après :

Principe 21

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale[213].

La Conférence a également adopté un Plan d'action pour l'environnement où se trouve la recommandation suivante :

Recommandation 51

Il est recommandé que les gouvernements intéressés envisagent la création d'une commission fluviale internationale ou de mécanismes appropriés pour la coopération entre États intéressés quand des ressources en eau relèvent de plus d'une juridiction nationale.

[...]

b) Les États intéressés devront envisager, lorsqu'il y aura lieu, l'application des principes suivants :

[...]

ii) L'objectif fondamental de toute activité en matière d'utilisation et de mise en valeur de ressources en eau du point de vue de l'environnement est d'assurer la meilleure utilisation de l'eau et d'éviter la pollution de l'eau dans chaque pays;

iii) Les avantages nets résultant d'activités menées dans des régions hydrologiques communes à plusieurs pays doivent être répartis équitablement entre les pays en cause [...][214].

18) Le Plan d'action de Mar del Plata, adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'eau, contient un certain nombre de recommandations et résolutions relatives à la gestion des ressources en eau et à leur utilisation. La recommandation 7 invite les États à promulguer « une législation judicieuse pour promouvoir efficacement et équitablement l'utilisation et la protection de l'eau et des écosystèmes liés à l'eau »[215]. Sur le chapitre de la « coopération internationale », le Plan d'action prévoit dans ses recommandations 90 et 91 ce qui suit :

90. Vu les interdépendances croissantes du point de vue économique, environnemental et physique qui existent par-delà les frontières, il importe que, dans le cas de ressources en eau partagées, les États coopèrent. Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, cette coopération doit être fondée sur l'égalité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les États, compte dûment tenu du concept exprimé, notamment, au principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement.

91. En ce qui concerne l'utilisation, la gestion et la mise en valeur des ressources en eau partagées, les politiques nationales devraient tenir compte du droit qu'a chaque État partageant ces ressources à les utiliser équitablement pour promouvoir des liens de solidarité et de coopération[216].

19) Dans un rapport présenté en 1971 au Comité des ressources naturelles du Conseil économique et social, le Secrétaire général a reconnu que, « du fait de la multiplicité des utilisations possibles et souvent incompatibles et de l'importance beaucoup plus grande des besoins globaux, il est devenu impératif d'envisager l'aménagement des bassins fluviaux selon une conception intégrée qui tienne compte de l'interdépendance croissante des facteurs économiques et physiques au-delà des frontières nationales »[217]. Le Secrétaire général poursuit en notant que les ressources internationales en eau, définies comme l'ensemble des eaux comprises à l'intérieur d'un réseau hydrographique naturel partagé par deux pays ou plus, offrent « une chance unique de promouvoir l'amitié internationale », et que « si l'on veut tirer le plus grand parti possible de l'exploitation de ces eaux, il faut que la communauté internationale s'associe en prenant des mesures concrètes qui permettront à tous de retirer des bénéfices visibles et tangibles de cette coopération »[218].

20) Le Comité juridique consultatif africano-asiatique a créé en 1972 un sous-comité permanent sur les fleuves internationaux, qui a recommandé en 1973 au Comité plénier d'examiner le rapport du Sous-Comité à un moment approprié, à une session ultérieure. Le projet de propositions révisé, présenté par le Rapporteur du Sous-Comité, suit de près les Règles d'Helsinki[219], dont il sera question plus loin. La proposition III dispose notamment :

1. Chaque État du bassin a, sur son territoire, un droit de participation raisonnable et équitable aux avantages que présente l'utilisation des eaux d'un bassin de drainage international.

2. Les États du bassin intéressés déterminent, dans chaque cas particulier, ce qu'il faut entendre par une participation raisonnable et équitable, compte tenu de tous les facteurs pertinents[220].

---

[212] Texte original espagnol dans OEA, *Ríos y Lagos Internacionales (Utilización para fines agricolas e industriales)*, 4e éd. rév. (OEA/Ser.I/VI, CIJ-75 Rev.2), Washington (D.C.), 1971, p. 183 à 186; reproduit en partie dans doc. A/CN.4/274, p. 355 et 356, par. 326.

[213] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), première partie, chap. Ier.

[214] Ibid., chap. II, sect. B.

[215] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata, 14-25 mars 1977* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.77.II.A.12), première partie, chap. Ier, p. 10.

[216] Ibid., p. 51.

[217] Doc. E/C.7/2/Add.6, par. 1.

[218] Ibid., par. 3.

[219] Voir *supra* note 184.

[220] Le paragraphe suivant de la proposition III contient une liste non limitative de dix « facteurs à prendre en considération » pour dé-

(Suite de la note page suivante.)

21) Les organisations internationales non gouvernementales parviennent à des conclusions similaires. À sa session de Salzbourg, en 1961, l'Institut de droit international a adopté une résolution sur l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation[221]. Cette résolution prévoit notamment le droit pour chaque État du cours d'eau d'en utiliser les eaux qui traversent ou bordent son territoire et prévoit en outre, en cas de désaccord, le règlement du différend sur la base de l'équité.

22) L'ILA a rédigé plusieurs projets sur le sujet des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation[222], dont le plus fameux peut-être, aux fins de la présente étude, intitulé « Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux », a été adopté à sa cinquante-deuxième Conférence[223]. Le chapitre 2 des Règles d'Helsinki, intitulé « Utilisation équitable des eaux d'un bassin de drainage international », comporte la disposition suivante :

Article IV

Chaque État du bassin a, sur son territoire, un droit de participation raisonnable et équitable aux avantages que présente l'utilisation des eaux d'un bassin de drainage international.

23) Les décisions des juridictions et tribunaux internationaux apportent une autre confirmation au principe qui interdit aux États de laisser utiliser leur territoire d'une manière préjudiciable pour les autres États[224]. Dans le cas des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, c'est là une autre façon de dire que les États du cours d'eau ont des droits égaux et corrélatifs sur les utilisations et les avantages du cours d'eau. On trouve un parallèle instructif dans les jugements rendus par les tribunaux nationaux dans des affaires de prétentions rivales au sein d'États fédéraux[225].

24) L'analyse ci-dessus des textes et décisions évoqués, bien que nécessairement brève, indique comment s'orientent la pratique et la doctrine en la matière. Il est certain que toutes les sources citées n'ont pas la même valeur juridique. Cependant, ce recensement montre sans conteste que les règles énoncées à l'article 5 sont très largement et systématiquement appuyées. On peut donc dire que la règle de l'utilisation équitable et raisonnable repose sur des fondements solides et justifie l'obligation qui incombe aux États de participer de façon équitable et raisonnable à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection des cours d'eau internationaux.

Article 6. — Facteurs pertinents pour une utilisation équitable et raisonnable

1. L'utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international au sens de l'article 5 implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents, notamment :

***a*) Les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres facteurs de caractère naturel;**

***b*) Les besoins économiques et sociaux des États du cours d'eau intéressés;**

***c*) La population tributaire du cours d'eau dans chaque État du cours d'eau;**

***d*) Les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau dans un État du cours d'eau sur d'autres États du cours d'eau;**

***e*) Les utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau;**

***f*) La conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau ainsi que les coûts des mesures prises à cet effet;**

***g*) L'existence d'autres options, de valeur correspondante, susceptibles de remplacer une utilisation particulière, actuelle ou envisagée.**

2. Dans l'application de l'article 5 ou du paragraphe 1 du présent article, les États du cours d'eau intéressés engagent, si besoin est, des consultations dans un esprit de coopération.

Commentaire

1) L'article 6 a pour objet d'indiquer comment les États auront à appliquer la règle de l'utilisation équitable et raisonnable posée à l'article 5. Cette règle étant nécessairement générale et souple, sa bonne application exige que les États tiennent compte de facteurs concrets propres au cours d'eau international dont il s'agit, ainsi

(Suite de la note 220.)

terminer ce qu'il faut entendre par une participation raisonnable et équitable. Voir Comité juridique consultatif africano-asiatique, *Report of the Fourteenth Session held at New Delhi* (10-18 janvier 1973), New Delhi, p. 7 à 14; texte reproduit dans doc. A/CN.4/274, p. 374 et 375, par. 367. Les travaux du Comité sur le droit relatif aux fleuves internationaux ont été suspendus en 1973, à la suite de la décision de la Commission d'étudier ce sujet. Toutefois, le Comité, répondant aux demandes pressantes qui lui en étaient faites, a réinscrit le sujet à l'ordre du jour de sa vingt-troisième session, tenue à Tokyo en mai 1983, en vue de suivre les progrès réalisés à la Commission. Voir les déclarations des observateurs du Comité à la trente-sixième session de la Commission (*Annuaire... 1984*, vol. I, 1869e séance, par. 42) et à la trente-septième session (*Annuaire... 1985*, vol. I, 1903e séance, par. 21).

[221] Voir *supra* note 184. Cette résolution, fondée sur le rapport définitif que le Rapporteur, J. Andrassy, a présenté à la session de l'Institut, à Neuchâtel en 1959 [*Annuaire de l'Institut de droit international, 1959* (Bâle), vol. 48, t. I, p. 319 et suiv.], a été adoptée par 50 voix avec une abstention.

[222] Le premier de ces projets est la résolution que l'ILA a adoptée à sa quarante-septième Conférence (ILA, *Report of the Forty-seventh Conference, Dubrovnik, 1956*, Londres, 1957), et l'un des plus récents est la résolution sur le droit relatif aux eaux souterraines internationales qu'elle a adoptée à sa soixante-deuxième Conférence; voir la deuxième partie du rapport du Comité sur le droit des ressources en eau internationales, consacrée au droit relatif aux eaux souterraines internationales (ILA, *Report of the Sixty-second Conference, Seoul, 1986*, Londres, 1987, p. 238 et suiv.).

[223] Voir *supra* note 184.

[224] Voir l'analyse consacrée aux décisions judiciaires et sentences arbitrales internationales, dont les affaires de l'*Oder*, des *Prises d'eau à la Meuse*, du *Détroit de Corfou*, du *Lac Lanoux*, de la *Fonderie de Trail (Trail Smelter)* et diverses autres sentences arbitrales relatives aux cours d'eau internationaux, dans le deuxième rapport du précédent Rapporteur spécial (voir *supra* note 194), par. 100 à 133.

[225] Voir les décisions des tribunaux nationaux étudiées dans le deuxième rapport du précédent Rapporteur spécial (ibid.), par. 164 à 168.

que des besoins et des utilisations des États du cours d'eau intéressés. C'est donc en comparant le poids de tous les facteurs et circonstances pertinents que l'on pourra dire, dans chaque cas d'espèce, ce qu'est une utilisation équitable et raisonnable. Cette évaluation incombera, au moins pour commencer, à chaque État du cours d'eau, afin que la règle de l'utilisation équitable et raisonnable énoncée à l'article 5 soit dûment respectée.

2) Le *paragraphe 1*, après avoir disposé que « l'utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international au sens de l'article 5 implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents », fournit une liste indicative de ces facteurs et circonstances. Autrement dit, les États du cours d'eau devront, pour veiller à ce que leur comportement soit conforme à l'obligation d'utilisation équitable formulée à l'article 5, tenir compte successivement de tous les facteurs qui sont pertinents pour garantir le respect des droits égaux et corrélatifs des autres États du cours d'eau. Cela dit, l'article 6 n'exclut pas que des commissions techniques, des organismes mixtes ou des tierces parties puissent aussi participer à ces évaluations en vertu d'arrangements ou d'accords acceptés par les États intéressés.

3) La liste des facteurs énumérés au paragraphe 1 a un caractère indicatif et non pas limitatif. L'extrême diversité des cours d'eau internationaux et des besoins humains auxquels ils répondent interdit en effet d'établir une liste complète des facteurs qui pourraient être pertinents dans chaque cas. Il se peut que certains des facteurs figurant sur cette liste soient pertinents dans un cas, alors que d'autres ne le seront pas; il se peut aussi qu'il y ait d'autres facteurs pertinents qui n'apparaissent pas sur cette liste. Aucune priorité, aucun poids particulier ne sont assignés aux facteurs et circonstances énumérés; certains d'entre eux peuvent se trouver plus importants dans certains cas, d'autres auront plus de poids dans d'autres cas.

4) *L'alinéa* a *du paragraphe 1* énumère des facteurs naturels ou physiques qui sont de nature à exercer une influence sur certaines caractéristiques importantes du cours d'eau international, telles que le volume et la qualité de l'eau, le débit ou ses fluctuations périodiques. Ces facteurs déterminent, en outre, la relation physique entre le cours d'eau et chacun des États du cours d'eau. Les facteurs « géographiques » comprennent, par exemple, l'étendue du cours d'eau international sur le territoire de chacun des États du cours d'eau; les facteurs « hydrographiques » ont généralement trait aux mesures des eaux du cours d'eau, à leur description et à leur relevé cartographique; quant aux facteurs « hydrologiques », ils concernent notamment les propriétés des eaux du cours d'eau, y compris leur débit, ainsi que leur distribution, y compris l'apport en eau de chaque État du cours d'eau. *L'alinéa* b vise les besoins en eau de caractère économique et social des États du cours d'eau. *L'alinéa* c est destiné à marquer qu'il importe de tenir compte tant de la dimension de la population tributaire du cours d'eau que du degré ou de l'étendue de sa dépendance. *L'alinéa* d pose la question de savoir si les utilisations d'un cours d'eau international par l'un des États du cours d'eau sont ou non de nature à avoir des effets sur les autres États du cours d'eau, et plus particulièrement si ces utilisations affectent les utilisations de ces autres États. *L'alinéa* e fait mention des utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau international pour bien montrer que ni les unes ni les autres n'ont la priorité, tout en reconnaissant la pertinence possible de l'un ou l'autre de ces facteurs, ou des deux, dans un cas donné. *L'alinéa* f indique divers facteurs relatifs aux mesures que les États du cours d'eau international peuvent prendre au sujet du cours d'eau. Le mot « conservation » est employé ici dans le même sens qu'à l'article premier; le mot « protection » est employé dans le même sens qu'à l'article 5; l'expression « mise en valeur » désigne de façon générale les projets ou programmes qu'entreprennent les États du cours d'eau pour en obtenir certains avantages ou pour accroître les avantages qu'ils en retirent déjà; l'expression « l'économie dans l'utilisation des ressources en eau » exprime la nécessité d'éviter le gaspillage des ressources. Enfin, *l'alinéa* g vise le point de savoir s'il existe d'autres façons possibles de procéder à une utilisation particulière — actuelle ou envisagée — et si ces autres options sont d'une valeur qui corresponde à celle de ladite utilisation. Il invite à procéder aux recherches voulues pour déterminer s'il existe d'autres moyens de répondre aux besoins qui sont satisfaits par une utilisation actuelle ou qui le seraient par une utilisation envisagée. Les solutions de remplacement pourront ainsi prendre la forme non seulement d'autres ressources en eau, mais aussi d'autres moyens que l'utilisation d'eau, comme d'autres sources d'énergie ou d'autres moyens de transport. Le mot « correspondante » est employé ici dans son sens général pour indiquer une équivalence générale de valeur; l'expression « de valeur correspondante » s'entend donc d'une possibilité généralement comparable de réalisation, d'usage et de rentabilité.

5) Le *paragraphe 2* prévoit le cas où, pour diverses raisons, les États du cours d'eau auraient besoin de se consulter au sujet de l'application de l'article 5 ou du paragraphe 1 de l'article 6. Une telle nécessité peut résulter soit de faits naturels, comme la diminution du volume d'eau, soit de faits liés aux besoins des États du cours d'eau, comme l'augmentation de la consommation domestique, agricole ou industrielle. D'après ce paragraphe, les États du cours d'eau doivent engager « des consultations dans un esprit de coopération ». Comme il est indiqué *supra* au paragraphe 6 du commentaire de l'article 5, l'article 8 précise plus en détail la nature de cette obligation générale de coopération entre les États du cours d'eau. Le paragraphe 2 prescrit aux États de procéder dans un esprit de coopération à des consultations sur l'utilisation, la mise en valeur ou la protection du cours d'eau international, comme suite aux faits qui ont fait apparaître la nécessité de se consulter. Aux termes de cette disposition, l'obligation de se consulter naît donc du fait que la nécessité de ces consultations est apparue. Il y a là l'indication d'une norme objective; mais l'indication que les États du cours d'eau doivent engager ces consultations « dans un esprit de coopération » signifie aussi que la demande de consultations faite par un des États du cours d'eau ne peut être négligée par les autres États intéressés.

6) Plusieurs tentatives ont été faites sur le plan international pour établir des listes de facteurs à prendre en considération pour donner un sens concret au principe de l'utilisation équitable dans des cas particuliers. Dans les

Règles d'Helsinki[226], l'article IV est consacré à l'utilisation équitable (voir *supra* le paragraphe 22 du commentaire de l'article 5) et l'article V indique la façon de déterminer ce qu'est une « participation raisonnable et équitable », et se lit comme suit :

Article V

1. Le sens de l'expression « participation raisonnable et équitable », à l'article IV, sera déterminé, dans chaque cas particulier, compte tenu de tous les facteurs pertinents.

2. Les facteurs pertinents à prendre en considération comprennent, sans toutefois s'y limiter, les facteurs suivants :

a) La géographie du bassin, et en particulier la superficie du bassin de drainage se trouvant dans le territoire de chaque État du bassin;

b) L'hydrologie du bassin, et en particulier la quantité d'eau fournie par chaque État du bassin;

c) Le climat du bassin;

d) L'utilisation antérieure des eaux du bassin, et en particulier leur utilisation actuelle;

e) Les besoins économiques et sociaux de chaque État du bassin;

f) La population tributaire des eaux du bassin dans chaque État du bassin;

g) Les coûts comparatifs d'autres moyens permettant de répondre aux besoins économiques et sociaux de chaque État du bassin;

h) La disponibilité d'autres ressources;

i) La nécessité d'éviter tout gaspillage inutile dans l'utilisation des eaux du bassin;

j) La possibilité de verser des indemnités à un ou plusieurs des autres États du bassin en tant que moyen de régler les conflits pouvant s'élever au sujet des utilisations; et

k) La mesure dans laquelle les besoins d'un État du bassin peuvent être satisfaits sans qu'un autre État du bassin ait à souffrir de dommages importants.

3. L'importance à donner à chacun de ces facteurs sera déterminée en fonction de son importance par rapport aux autres facteurs pertinents. Pour déterminer ce qu'il faut entendre par « participation raisonnable et équitable », il faudra tenir compte de tous les facteurs pertinents et formuler une conclusion sur la base de l'ensemble de ces facteurs.

7) En 1958, le Département d'État des États-Unis d'Amérique a publié un mémorandum sur les aspects juridiques de l'utilisation des systèmes hydrographiques internationaux, établi à l'occasion de pourparlers entre les États-Unis et le Canada au sujet de certains détournements d'eau de cours d'eau frontières projetés par le Canada. On y trouve aussi des exemples de facteurs à prendre en considération pour utiliser un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable[227].

8) Enfin, en 1973, le Rapporteur du Sous-Comité sur les fleuves internationaux, organe du Comité juridique consultatif africano-asiatique, a soumis un projet révisé de propositions en la matière. La proposition III, dont les paragraphes 1 et 2 concernent l'utilisation équitable (voir *supra* le paragraphe 20 du commentaire de l'article 5), traite au paragraphe 3 de la question des facteurs pertinents[228].

9) La Commission est d'avis qu'une liste indicative de facteurs est nécessaire pour guider les États dans l'application de la règle de l'utilisation équitable et raisonnable qui est posée à l'article 5. En énumérant ces facteurs, on s'est efforcé de s'en tenir à une liste limitée et non exhaustive de considérations générales qui seront applicables dans de nombreux cas concrets. Peut-être convient-il cependant de répéter que le poids à accorder à chaque facteur et la pertinence même de celui-ci varieront selon les circonstances.

Article 7. — Obligation de ne pas causer de dommages significatifs

1. Les États du cours d'eau font preuve de toute la diligence voulue pour utiliser le cours d'eau international de manière à ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau.

2. Quand, malgré l'exercice de toute la diligence voulue, des dommages significatifs sont causés à un autre État du cours d'eau, l'État dont l'utilisation cause les dommages engage, en l'absence d'accord concernant cette utilisation, des consultations avec l'État qui subit lesdits dommages sur :

***a*) La mesure dans laquelle ladite utilisation est équitable et raisonnable, compte tenu des facteurs énumérés à l'article 6;**

***b*) La question des ajustements ad hoc à apporter à son utilisation afin d'éliminer ou d'atténuer tout dommage causé et, s'il y a lieu, la question de l'indemnisation.**

Commentaire

1) Dans cet article, la Commission définit une méthode destinée à éviter autant que possible des dommages significatifs tout en obtenant un résultat équitable dans chaque cas concret. L'utilisation optimale des ressources en eau finies d'un cours d'eau international est envisagée à la lumière des intérêts de chaque État intéressé du cours d'eau. Cette démarche cadre l'importance accordée dans l'ensemble des articles en général et dans la troisième partie en particulier aux consultations et aux négociations sur les mesures projetées.

2) La Commission a fondé sa démarche sur trois conclusions : *a*) l'article 5 ne fournit pas à lui seul suffisamment d'indications aux États pour les cas où le dommage est un facteur à prendre en considération; *b*) les États doivent exercer la diligence voulue pour utiliser un cours d'eau de manière à ne pas causer de dommages significatifs; et *c*) le fait qu'une activité entraîne des dommages significatifs ne justifierait pas nécessairement, en soi, l'interdiction de cette activité. Dans certaines circonstances, l'« utilisation équitable et raisonnable » d'un cours d'eau international peut encore causer des dommages significatifs à un autre État du cours d'eau. En règle générale, dans ces cas-là, le principe de l'utilisation équitable et raisonnable demeure le critère déterminant s'agissant de réaliser un équilibre entre les intérêts en jeu.

3) Le *paragraphe 1* énonce l'obligation générale qu'ont les États du cours d'eau de faire preuve de toute la diligence voulue pour utiliser le cours d'eau international de manière à ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau.

[226] Voir *supra* note 184.

[227] Voir *supra* note 183.

[228] Voir *supra* note 220.

4) La « diligence voulue » a été définie comme « une diligence proportionnelle à l'importance du sujet, à la dignité et à la force de la puissance qui l'exerce » et le « soin que les gouvernements ont coutume de mettre dans les matières qui concernent tant leur sécurité que celle de leurs ressortissants »[229]. L'obligation de faire preuve de toute la diligence voulue, énoncée à l'article 7, fixe le seuil des activités licites de l'État. Elle n'est pas censée garantir que l'utilisation du cours d'eau international n'entraînera pas de dommages significatifs[230]. Il s'agit d'une obligation de comportement, et non d'une obligation de résultat. Ce qu'elle implique, c'est que l'État du cours d'eau dont l'utilisation cause un dommage significatif ne peut être réputé avoir manqué à son obligation d'exercer la diligence requise pour ne pas causer de dommages significatifs que si, intentionnellement ou par négligence, il a causé le fait qui aurait dû être prévenu, ou si, intentionnellement ou par négligence, il n'a pas empêché autrui sur son territoire de causer ce fait ou s'est abstenu de l'atténuer[231]. Par conséquent, « l'État pourra être tenu pour responsable [...] de n'avoir pas pris les mesures législatives voulues, de n'avoir pas fait appliquer les lois [...], de n'avoir pas empêché une activité illégale ou de n'y avoir pas mis fin ou de ne pas en avoir châtié le responsable »[232].

5) Une obligation de faire preuve de toute la diligence voulue, en tant que règle objective, peut être déduite de traités régissant l'utilisation de cours d'eau internationaux. Le Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus conclu entre l'Inde et le Pakistan, par exemple, stipule, au paragraphe 10 de l'article IV :

> Chaque Partie se déclare résolue à prévenir, *dans la mesure du possible**, toute pollution exagérée des eaux des rivières qui pourrait empêcher de les utiliser aux mêmes fins qu'à la date de mise en application, et s'engage à prendre toutes mesures raisonnables pour que les eaux d'égout et les déchets industriels, avant d'être déversés dans les rivières, soient, si besoin est, traités de manière à ne pas compromettre lesdites utilisations; pour déterminer si une mesure est ou non « raisonnable », on s'inspirera des pratiques suivies, en pareilles circonstances, le long des rivières[233].

6) Une obligation de faire preuve de toute la diligence voulue figure aussi implicitement dans diverses conventions multilatérales. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dispose, au paragraphe 1 de l'article 194 :

> 1. Les États prennent [...] toutes les mesures [...] qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source; ils mettent en œuvre à cette fin *les moyens les mieux adaptés** dont ils disposent, en fonction de leurs capacités [...].

La Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets stipule à l'article premier que les parties contractantes sont tenues de « prendre toutes les *mesures possibles** pour prévenir la pollution des mers par l'immersion de déchets et d'autres matières ». La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, à l'article 2, oblige les parties à prendre « des *mesures appropriées** [...] pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant ou susceptibles de résulter des activités humaines qui modifient ou sont susceptibles de modifier la couche d'ozone ». La Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, au paragraphe 5 de l'article 7, prévoit que chaque partie « s'engage à déployer les *efforts appropriés**, conformes à la Charte des Nations Unies, afin que nul ne s'engage dans une quelconque activité relative aux ressources minérales de l'Antarctique qui soit contraire aux objectifs et aux principes » de la Convention. La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière prévoit à son tour au paragraphe 2 de l'article 2 que

> 2. Chaque Partie prend les mesures juridiques, administratives ou autres, nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions de la présente Convention, y compris, en ce qui concerne les activités proposées [...] qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, l'établissement d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant la participation du public et la constitution du dossier d'évaluation [...].

En outre, la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux stipule, à l'article 2, paragraphe 1, que les parties « prennent [...] toutes les mesures *appropriées** pour prévenir, réduire et maîtriser tout impact transfrontière ».

7) Cette obligation de diligence due, énoncée à l'article 7, a été récemment débattue dans un différend entre l'Allemagne et la Suisse, à laquelle il était reproché de n'avoir pas exigé d'une société pharmaceutique qu'elle prît certaines mesures de sécurité et d'avoir ainsi laissé polluer le Rhin. Le Gouvernement suisse a reconnu qu'il avait omis de faire preuve de la diligence voulue pour prévenir l'accident en imposant à ses propres entreprises pharmaceutiques une réglementation appropriée[234].

8) Un État du cours d'eau ne peut être réputé avoir manqué à son obligation de faire preuve de toute la diligence voulue que s'il savait ou aurait dû savoir que l'utilisation considérée du cours d'eau international cau-

---

229 Affaire de l'*« Alabama »* (États-Unis d'Amérique *c.* Grande-Bretagne), sentence du 14 septembre 1872, A. de Lapradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, Paris, Pedone, 1923, p. 789 et 796.

230 Voir, en général, P. M. Dupuy, *La responsabilité internationale des États pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Pedone, Paris, 1976, et « La responsabilité internationale des États pour les dommages causés par les pollutions transfrontières », dans OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, Paris, 1977, p. 369; C. B. Bourne, « The International Law Commission's draft articles on the law of international watercourses: Principles and planned measures », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* (Boulder), 1992, vol. 3, n° 1, p. 65 à 92; et P. K. Wouters, « Allocation of the non-navigational uses of international watercourses: Efforts at codification and the experience of Canada and the United States », dans *Annuaire Canadien de droit international* (Vancouver), 1992, t. XXX, p. 43 et suiv.

231 Lammers, *op. cit.* (*supra* note 184), p. 348.

232 *Restatement of the Law, Third, Foreign Relations Law of the United States*, vol. 2, St. Paul (Minn.), American Law Institute Publishers, 1987, art. 601, commentaire *d*, p. 105.

233 Voir *supra* note 178.

234 Pour un examen complet de cette situation, voir R. Pisillo-Mazzeschi, « Forms of international responsibility for environmental harm », *International Responsibility for Environmental Harm*, F. Francioni et T. Scovazzi, éd., Graham and Trotman, Londres, 1991, p. 15 à 36, notamment p. 31. Voir aussi J. Barron, « After Chernobyl: Liability for nuclear accidents under international law », *Columbia Journal of Transnational Law* (New York), 1987, vol. 25, n° 3, p. 647 et suiv.

serait des dommages significatifs à d'autres États du cours d'eau[235].

9) Ainsi que la CIJ l'a observé dans l'affaire du *Détroit de Corfou* :

[...] on ne saurait conclure du seul contrôle exercé par un État sur son territoire terrestre ou sur ses eaux territoriales que cet État a nécessairement connu ou dû connaître tout fait illicite international qui y a été perpétré non plus qu'il a nécessairement connu ou dû connaître ses auteurs. En soi, et indépendamment d'autres circonstances, ce fait ne justifie ni responsabilité *prima facie* ni déplacement dans le fardeau de la preuve[236].

10) Le *paragraphe 2* traite d'une situation où, malgré l'exercice de toute la diligence voulue dans l'utilisation d'un cours d'eau international, cette utilisation cause néanmoins des dommages significatifs à d'autres États du cours d'eau. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 2 exigent que, à moins qu'il n'existe un accord sur cette utilisation, l'État dont l'utilisation cause les dommages engage des consultations avec les États du cours d'eau qui subissent lesdits dommages. L'objet des consultations est défini aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 2.

11) Le membre de phrase « en l'absence d'accord concernant cette utilisation » exprime le fait que, dans les cas où les États du cours d'eau intéressés sont déjà convenus de cette utilisation, les obligations prévues aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 ne jouent pas. En revanche, en l'absence d'un tel accord, l'État du cours d'eau qui subit des dommages significatifs peut invoquer les dispositions des alinéas *a* et *b* du paragraphe 2.

12) Au sujet de la méthode suivie par les États pour s'entendre sur les utilisations des cours d'eau, un commentateur a dit ceci :

Souvent, lorsqu'un État envisage une utilisation qui paraît devoir porter une atteinte grave et durable aux intérêts d'un autre État du fleuve, la mise en valeur de celui-ci a été différée jusqu'à ce qu'un accord ait été conclu entre les États. De tels accords ne s'inspirent d'aucun modèle particulier mais règlent sur une base équitable les problèmes qui se posent dans l'immédiat[237].

Cette méthode est reprise et renforcée dans l'article 12 et les autres articles relatifs à la notification, à l'échange de renseignements et ainsi de suite de la troisième partie du projet.

13) La méthode requise au paragraphe 2 est à plusieurs égards analogue à celle que la CIJ avait suivie dans l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries* (Royaume-Uni *c.* Islande)[238]. Dans cette affaire, la Cour avait constaté l'existence de droits concurrents du Royaume-Uni et de l'Islande. Après avoir posé certains critères généraux à appliquer, analogues à ceux qui sont définis à l'article 6 des articles à l'examen, elle avait dit :

La méthode la plus propre à résoudre le différend est de toute évidence celle de la négociation. Son objectif doit être de circonscrire les droits et les intérêts des Parties [...].

[...]

L'obligation de négocier découle donc de la nature même des droits respectifs des Parties; [et] correspond [...] aux principes et dispositions de la Charte des Nations Unies concernant le règlement pacifique des différends.

[...]

[La] tâche [des Parties] sera de conduire leurs négociations dans un esprit tel que chacune doive, de bonne foi, tenir raisonnablement compte des droits de l'autre, [...] [des] données de la situation locale [...] en prenant en considération les intérêts d'autres États qui ont [...] des droits [...] bien établis [...][239].

14) *L'alinéa* a *du paragraphe 2* fait obligation aux parties d'engager des consultations en vue de déterminer si l'utilisation du cours d'eau a été équitable et raisonnable, compte tenu notamment de la liste non exhaustive des facteurs énumérés à l'article 6. La charge de la preuve établissant qu'une utilisation particulière est équitable et raisonnable incombe à l'État dont l'utilisation du cours d'eau cause des dommages significatifs[240]. Une utilisation qui cause des dommages significatifs à la santé et à la sécurité des personnes est considérée comme intrinsèquement inéquitable et déraisonnable. Aux yeux de plusieurs membres de la Commission, il importait aussi de reconnaître qu'il est pour le moins hautement improbable qu'une autre forme quelconque de dommage extrême puisse être compensée par les avantages tirés de l'activité.

15) Lorsque, comme dans l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries*[241], il y a un conflit d'utilisations dû, dans le cas des cours d'eau par exemple, à la quantité ou à la qualité de l'eau, il se pourrait que toutes les utilisations raisonnables et profitables ne puissent pas être pleinement mises à exécution.

16) L'arrêt rendu dans l'affaire de la *Donauversinkung* est lui aussi instructif; il y est dit notamment :

Les intérêts des États en cause doivent être pris en considération de manière équitable les uns par rapport aux autres. Il s'agit de tenir compte non seulement du préjudice causé dans l'absolu à l'État voisin, mais aussi du rapport entre l'avantage acquis par l'un et le préjudice subi par l'autre[242].

---

[235] Lammers, *op. cit.* (*supra* note 184), p. 349.

[236] *Fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949*, p. 18.

[237] C. Eagleton, C. J. Olmstead et J. M. Sweeney, « Research project on the law and uses of international rivers », New York University School of Law, 1959, cité dans M. Whiteman, *Digest of International Law*, United States Government Printing Office, vol. 3, 1964, p. 932.

[238] Voir *supra* note 196. Il est entendu que la méthode préconisée au paragraphe 2 de l'article 7 est une méthode de « consultation ». Le renvoi par analogie à celle qui a été retenue dans l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries* qui fait référence à la « négociation » n'est pas censé fournir une interprétation du terme employé au paragraphe 2.

[239] *Compétence...* (ibid.), p. 31 à 33, par. 73, 75 et 78. Voir aussi la résolution adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Salzbourg (*supra* note 184); Bourne, *loc. cit.* (*supra* note 230) et Wouters, *op. cit.* (ibid), p. 80 à 86.

[240] « L'État demandeur commence par énoncer la règle présumée jouer en sa faveur selon laquelle chaque État est tenu d'utiliser les eaux des fleuves qui coulent sur son territoire de manière à ne pas causer de préjudice substantiel à un État co-riverain. Une fois prouvée l'existence d'un tel préjudice, c'est à l'État défendeur qu'il appartient d'invoquer des moyens de défense appropriés, sauf dans les cas où le dommage résulte d'une pollution exceptionnellement dangereuse et où il s'agit de responsabilité sans faute. Cette charge découle pour l'État défendeur par implication de la juridiction souveraine exclusive qu'il exerce sur les eaux coulant sur son territoire. »

[*The Law of International Drainage Basins* (voir *supra* note 206), p. 113.]

[241] Voir *supra* note 196.

[242] *Streitsache des Landes Württemberg und des Landes Preussen gegen das Land Baden, betreffend die Donauversinkung*, Staatsgerichsthof allemand, 18 juin 1927, *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, Berlin, vol. 116, appendice, p. 18 et suiv. Voir

17) *L'alinéa* b *du paragraphe 2* exige des États qu'ils se consultent pour voir s'il y a lieu, d'une part, d'apporter des ajustements ad hoc à l'utilisation qui cause des dommages significatifs en vue de les éliminer ou de les atténuer et, d'autre part, d'accorder une indemnisation aux victimes des dommages.

18) Il faut que les consultations soient menées à la lumière des circonstances propres au cas considéré et, outre les facteurs visés à l'alinéa *a*, elles porteront normalement sur des questions comme la mesure dans laquelle les ajustements sont viables sur le plan économique et celle dans laquelle l'État lésé tirerait lui aussi profit de l'activité considérée[243] (partage de l'énergie hydroélectrique ainsi produite, lutte contre les inondations, amélioration de la navigation, et ainsi de suite). À ce propos, l'octroi d'une indemnité est expressément reconnu comme un moyen d'équilibrer les intérêts dans une situation donnée[244].

19) Le paragraphe 9 du commentaire de l'article 5 ci-dessus exprime comme suit la notion d'équilibre des intérêts :

[...] lorsque le volume ou la qualité de l'eau sont tels qu'ils ne permettent pas à tous les États du cours d'eau de s'assurer toutes leurs utilisations raisonnables et utiles, il en résulte un « conflit d'utilisations ». La pratique internationale reconnaît alors la nécessité de procéder à certains ajustements ou accommodements pour préserver l'égalité des droits de tous les États du cours d'eau. Ces ajustements ou accommodements doivent être trouvés sur la base de l'équité et le meilleur moyen de les concevoir est de s'appuyer sur un accord de cours d'eau.

20) C'est la même notion que traduit la recommandation 51 adoptée par la Conférence de Stockholm sur l'environnement (1972), qui fait valoir le principe selon lequel « les avantages nets résultant d'activités menées dans des régions hydrologiques communes à plusieurs pays doivent être répartis équitablement entre les pays en cause »[245].

21) Si les consultations ne débouchent sur aucune solution, les procédures de règlement des différends prévues à l'article 33 des présents articles s'appliqueront. La Commission les a introduites en deuxième lecture pour tenir compte de la complexité des questions en jeu et de l'imprécision foncière des critères à appliquer. Le tribunal qui a eu à connaître de l'affaire du *Lac Lanoux* a bien décrit la situation en ces termes :

[...] il appartient à chaque État d'apprécier, raisonnablement et de bonne foi, les situations et les règles qui le mettent en cause; son appréciation peut se trouver en contradiction avec celle d'un autre État; dans ce cas apparaît un différend que les Parties cherchent normalement à résoudre par la négociation, ou bien en se soumettant à l'autorité d'un tiers [...][246].

22) Certains membres de la Commission ont fait savoir qu'ils ne jugeaient pas utile d'inclure dans le projet des dispositions du type de celles de l'article 7, tel qu'il est rédigé ou tel qu'il a été adopté en première lecture en 1991[247]. D'autres, au contraire, pensaient qu'il était indispensable pour la Commission de s'attaquer au problème, soit comme elle l'avait fait dans le texte de 1991, soit comme dans le texte actuel. C'est ce dernier point de vue qui a prévalu.

23) Certains membres ont exprimé des réserves sur l'article, marquant une préférence pour la version adoptée en première lecture.

Article 8. — Obligation générale de coopérer

Les États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale et de l'avantage mutuel en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international.

Commentaire

1) L'article 8 énonce le devoir général qu'ont les États du cours d'eau de coopérer afin de s'acquitter des obligations et d'atteindre les objectifs définis dans le projet d'articles. La coopération entre les États d'un cours d'eau international au sujet de leur utilisation du cours d'eau est fondamentale si ces États veulent parvenir à une répartition équitable des utilisations et des avantages du cours d'eau et la maintenir et assurer par ailleurs une bonne application des règles de procédure contenues dans la troisième partie du projet d'articles.

2) L'article 8 indique la base ainsi que les objectifs de la coopération. En ce qui concerne la base, l'article mentionne les principes essentiels sur lesquels repose la coopération entre États du cours d'eau. D'autres principes pertinents sont notamment ceux de la bonne foi et du bon voisinage. Quant aux objectifs de la coopération, la

aussi *Annual Digest of Public International Law Cases, 1927 and 1928*, A. McNair et H. Lauterpacht, éd., Londres, Longmans, 1931, vol. 4, p. 131. Voir aussi *Kansas* c. *Colorado* (1907), *United States Reports*, 1921, vol. 206, p. 100, et *Washington* c. *Oregon* (1936), ibid., 1936, vol. 297, p. 517, ainsi que ILA, *Report of the Sixty-second Conference* (*supra* note 222), p. 275 à 278; l'article premier des Règles complémentaires applicables aux ressources en eau internationales dispose qu'un État du bassin s'abstient de commettre et prévient sur son territoire des actes ou omissions de nature à causer un préjudice substantiel à tout autre État du bassin, à moins que l'application du principe de l'utilisation équitable énoncé à l'article IV des Règles d'Helsinki (voir *supra* note 184) ne justifie une exception dans un cas particulier. L'article premier ajoute qu'une telle exception est décidée conformément à l'article V des Règles d'Helsinki.

[243] Voir l'affaire de la *Donauversinkung* (*supra* note 242).

[244] Voir le Traité de 1961 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia (*supra* note 183), l'Accord de 1959 entre la République arabe unie et la République du Soudan relatif à la pleine utilisation des eaux du Nil (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 453, p. 51) et l'Échange de notes entre le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni et le Gouvernement égyptien, relatif à l'utilisation des eaux du Nil pour les besoins de l'irrigation, de 1929, (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XCIII, p. 45). Voir aussi l'accord passé entre le Gouvernement fédéral autrichien et le Gouvernement de l'État de Bavière au sujet du détournement d'eaux dans les districts de Rissbach, Durrach et Walchen intervenu le 29 juin 1948 et conclu le 16 octobre 1950 (*Textes législatifs...*, p. 469, traité n° 136) et la Convention entre le Gouvernement de la République fédérative populaire de Yougoslavie et le Gouvernement fédéral de la République autrichienne concernant certaines questions d'hydroéconomie intéressant la Drave (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 227, p. 111). Voir aussi l'Accord concernant la réglementation des prélèvements d'eau opérés dans le lac de Constance (avec protocole de clôture), conclu entre l'Autriche, la République fédérale d'Allemagne et la Suisse, en 1966, et l'article 4 de la résolution de Salzbourg (voir *supra* note 184).

[245] Voir *supra* note 213.

[246] Nations Unies, *Recueil...* (voir *supra* note 191), p. 310.

[247] Voir *supra* note 165.

Commission a examiné s'il convenait de les exposer en détail. Elle est arrivée à la conclusion qu'une formule générale serait préférable, compte tenu notamment de la grande diversité des cours d'eau internationaux, de leurs utilisations et des besoins des États du cours d'eau. Cette formule, qu'exprime le membre de phrase « en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international », s'inspire de la seconde phrase du paragraphe 1 de l'article 5.

3) Il existe toute une série d'instruments internationaux qui font appel à la coopération entre les États parties pour l'utilisation des cours d'eau en question[248]. À titre d'exemple d'instrument international qui incorpore une telle obligation, on peut citer l'Accord du 17 juillet 1964 entre la Pologne et l'Union soviétique relatif à l'hydroéconomie des eaux frontières[249], dont l'article 3 dispose au paragraphe 3 que l'Accord a pour but la coopération économique, scientifique et technique entre les parties contractantes en matière d'hydroéconomie des eaux frontières. Les articles 7 et 8 de l'Accord prévoient la coopération en ce qui concerne notamment les projets d'installations destinées à l'hydroéconomie et l'échange régulier de données et de renseignements.

4) L'importance de la coopération pour l'utilisation des cours d'eau internationaux et d'autres ressources naturelles communes a été maintes fois soulignée dans des déclarations ou résolutions adoptées par des organisations, des conférences et des réunions intergouvernementales, ainsi qu'à l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des États[250]. Par exemple, l'Assemblée générale a abordé le sujet dans sa résolution 2995 (XXVII) sur la coopération entre les États dans le domaine de l'environnement et dans sa résolution 3129 (XXVIII) sur la coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États. C'est ainsi que le premier de ces textes dispose dans son préambule que

> [...] dans l'exercice de leur souveraineté sur leurs ressources naturelles, les États doivent s'efforcer, au moyen d'une coopération bilatérale et multilatérale efficace ou de mécanismes régionaux, de protéger et d'améliorer l'environnement.

La question de la coopération pour l'utilisation des ressources en eau communes et dans le domaine de la protection de l'environnement est également traitée dans la Déclaration de Stockholm, dont le principe 24 s'énonce comme suit :

Principe 24

> Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits, sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les États[251].

Le Plan d'action de Mar del Plata, adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'eau[252], énonce un certain nombre de recommandations sur la coopération régionale et internationale pour l'utilisation et la mise en valeur des cours d'eau internationaux. Par exemple, aux termes de la recommandation 90, la coopération entre États dans le cas des cours d'eau internationaux,

> [...] conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, doit être fondée sur l'égalité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les États, compte dûment tenu du concept exprimé, notamment, au principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement[253].

En 1987, la CEE a adopté des « Principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières »[254], dont le principe 2 est ainsi conçu :

Coopération

> 2. Il est préférable que ce soient les pays immédiatement concernés qui conjuguent leurs efforts pour contrôler les effets transfrontières des phénomènes naturels et des activités humaines sur les eaux

[248] On trouve le rappel de toute une série d'accords internationaux, de décisions de cours et tribunaux internationaux, de déclarations et résolutions adoptées par des organisations, conférences et réunions intergouvernementales et d'études réalisées par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales ayant trait au principe de la coopération dans le troisième rapport du précédent Rapporteur spécial (voir *supra* note 199), par. 43 à 58.

[249] Voir *supra* note 175. Parmi les autres accords internationaux relatifs aux cours d'eau qui prévoient la coopération entre les parties, on peut citer notamment : la Convention du 16 novembre 1962 entre la France et la Suisse concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 922, p. 49) [art. 1 à 4]; l'Accord de coopération du 14 août 1983 entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la zone frontière, qui est un accord-cadre englobant les eaux frontières (ILM, vol. 22, n° 5, septembre 1983, p. 1025) [art. 1 et annexe I]; l'Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les États du bassin du Niger (art. 4); la Convention relative au statut du fleuve Sénégal et la Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal; la Convention et le Statut relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad (art. 1er du Statut); et le Traité relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus (voir *supra* note 178) [art. VII et VIII]. D'une manière plus générale, l'article 197 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, intitulé « Coopération au plan mondial ou régional », fait aux États obligation de coopérer « à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées de caractère international compatibles avec la Convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales ».

[250] Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

[251] Voir *supra* note 213. Voir aussi la recommandation 51 du Plan d'action pour l'environnement (chap. II, sect. B), qui prévoit expressément la coopération en ce qui concerne les cours d'eau internationaux.

[252] Voir *supra* note 215.

[253] Le texte du principe 21 de la Déclaration sur l'environnement est reproduit *supra* au paragraphe 17 du commentaire relatif à l'article 5. Voir aussi la recommandation 84 du Plan d'action de Mar del Plata (ibid.) et les résolutions, qui figurent dans le Plan d'action, intitulées « Coopération technique entre pays en développement dans le secteur de l'eau », « Commissions fluviales » et « Arrangements institutionnels aux fins de la coopération internationale dans le secteur de l'eau ».

[254] Rapport annuel de la CEE (28 avril 1986-10 avril 1987), *Documents officiels du Conseil économique et social, 1987, Supplément n° 13* (E/1987/33-E/ECE/1148), chap. IV, décision I (42). Le préambule des principes énonce :

> « Ces principes concernent seulement les questions de lutte contre la pollution des eaux transfrontières et de prévention de cette pollution, ainsi que la protection contre les inondations causées par les eaux transfrontières, y compris les questions générales dans ce domaine. »

transfrontières. En conséquence, une coopération aussi pratique que possible devrait être établie entre pays riverains pour aboutir à un échange constant et complet d'informations, à des consultations régulières et à des décisions concernant des questions d'intérêt mutuel : objectifs, normes, surveillance, planification, programmes de recherche et de développement et mesures concrètes, y compris l'application et la surveillance de ces mesures.

5) De nombreuses études réalisées par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales ont également reconnu l'importance de la coopération entre les États en matière d'utilisation et de mise en valeur des cours d'eau internationaux[255]. Ainsi, l'importance de la coopération entre États en ce qui concerne l'efficacité des règles, de procédure notamment, relatives aux cours d'eau internationaux est expressément reconnue dans les Règles sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international, adoptées par l'ILA en 1982[256]. L'article 4 de ces règles dispose : « Les États coopéreront avec les autres États concernés pour donner effet aux dispositions des présents articles ». Le principe XII de la Charte européenne de l'eau, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 1967[257], affirme avec force l'importance de la coopération dans le domaine de la gestion des ressources en eaux internationales eu égard aux propriétés physiques de l'eau : « L'eau n'a pas de frontières. C'est une ressource commune qui nécessite une coopération internationale. » Enfin, la résolution intitulée « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international », adoptée par l'Institut de droit international à sa session d'Athènes en 1979[258], dispose, à l'alinéa *b* de l'article IV, que, pour prévenir la pollution des eaux, les États exerceront « sur le plan international [...] une coopération de bonne foi avec les autres États intéressés »[259].

6) En conclusion, la coopération entre États du cours d'eau est importante pour l'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux. Elle constitue aussi la base de l'échange régulier de données et d'informations prévu à l'article 9 ainsi que des autres parties du projet.

Article 9. — Échange régulier de données et d'informations

1. En application de l'article 8, les États du cours d'eau échangent régulièrement les données et les informations facilement accessibles sur l'état du cours d'eau, en particulier celles d'ordre hydrologique, météorologique, hydrogéologique et écologique, ainsi que les prévisions s'y rapportant.

2. Si un État du cours d'eau demande à un autre État du cours d'eau de fournir des données ou des informations qui ne sont pas facilement accessibles, cet État s'emploie au mieux de ses moyens à accéder à cette demande, mais il peut subordonner son acquiescement au paiement, par l'État auteur de la demande, du coût normal de la collecte et, le cas échéant, de l'élaboration de ces données ou informations.

3. Les États du cours d'eau s'emploient au mieux de leurs moyens à collecter et, le cas échéant, à élaborer les données et informations d'une manière propre à en faciliter l'utilisation par les autres États du cours d'eau auxquels elles sont communiquées.

Commentaire

1) L'article 9 énonce un minimum de règles générales aux fins de l'échange entre États d'un cours d'eau des données et informations nécessaires pour assurer une utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international. Les États du cours d'eau ont besoin de données et d'informations concernant l'état où se trouve le cours d'eau afin d'appliquer l'article 6 qui prescrit que les États du cours d'eau doivent prendre en considération « tous les facteurs et circonstances pertinents » pour s'acquitter de l'obligation d'utilisation équitable énoncée à l'article 5. Les règles définies à l'article 9 sont bien entendu supplétives : elles s'appliquent lorsque la question n'est pas spécialement réglementée dans un accord du genre de ceux qui sont envisagés à l'article 3, c'est-à-dire dans un accord concernant un cours d'eau international particulier. Les États du cours d'eau ont, au demeurant, tout intérêt à conclure de tels accords, ne serait-ce que pour réglementer la collecte et l'échange de données et d'informations compte tenu des caractéristiques du cours d'eau international considéré ainsi que de leurs besoins et de leur situation propres. Pour que le régime envisagé à l'article 9 fonctionne bien, il faut qu'il y ait coopération entre les États du cours d'eau. Les règles énoncées dans cet article constituent donc une application particulière de l'obligation générale de coopérer formulée à l'article 8, à laquelle fait allusion le membre de phrase liminaire du paragraphe 1.

2) La disposition du *paragraphe 1*, qui prévoit que données et informations doivent être échangées de manière régulière, est destinée à assurer que les États d'un cours d'eau disposeront des éléments qui leur sont nécessaires pour s'acquitter des obligations définies aux articles 5, 6 et 7. Ces données et informations peuvent être communiquées directement ou indirectement. Dans de nombreux cas, les États du cours d'eau ont établi des organismes mixtes chargés notamment de collecter, d'élaborer et de diffuser les données et informations du genre de celles qui sont visées au paragraphe 1[260]. Mais

[255] Voir, à titre général, les études mentionnées et citées dans doc. A/5409, p. 213, par. 1069 à 1098; et doc. A/CN.4/274, p. 374 et 394, par. 364 à 381 et 399 à 409.

[256] ILA, *Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982*, Londres, 1983, p. 13 et 535 et suiv.

[257] Adoptée le 28 avril 1967 par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe [recommandation 493 (1967)] et le 26 mai 1967 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe [résolution (67) 10]; texte reproduit dans doc. A/CN.4/274, p. 379 et 380, par. 373.

[258] Voir *supra* note 184.

[259] L'article VII de la résolution dispose que « Dans l'exercice de leur devoir de coopération, les États faisant partie d'un même bassin fluvial ou lacustre recourent, dans toute la mesure du possible, notamment par la voie d'accords, aux modalités suivantes de coopération », à savoir, notamment, la communication de données relatives à la pollution, la notification préalable des activités susceptibles de créer un risque de pollution et la consultation sur les problèmes prévisibles de pollution transfrontière.

[260] On trouve des listes indicatives de ces organismes et des commentaires à leur sujet dans : doc. A/CN.4/274, p. 389 et suiv., par. 382 à 398; les Actes de la Réunion interrégionale des organisations fluvia-

(Suite de la note page suivante.)

les États intéressés sont évidemment libres d'employer à cette fin toute méthode qui serait mutuellement acceptable.

3) La Commission reconnaît que certaines circonstances, telles qu'un conflit armé ou l'absence de relations diplomatiques, peuvent mettre de sérieux obstacles à l'échange direct de données et d'informations ainsi qu'à un certain nombre de procédures prévues dans les articles 11 à 19. La Commission a décidé que la meilleure façon de régler ce problème était d'adopter une clause générale de sauvegarde prévoyant spécialement des procédures indirectes, et cette clause figure désormais à l'article 30.

4) L'échange « régulier » de données et d'informations qui est nécessaire correspond, à l'article 9, à un processus permanent et systématique, distinct de la communication ponctuelle de renseignements sur les mesures projetées dont il est question dans la troisième partie du projet.

5) Le paragraphe 1 exige que les États d'un cours d'eau échangent les données et informations qui sont « facilement accessibles »[261]. Cette formule sert à indiquer qu'en droit strict l'État d'un cours d'eau n'est tenu de fournir que les informations dont il dispose aisément, par exemple celles qu'il a déjà réunies pour ses propres besoins ou qui sont facilement accessibles[262]. En présence d'un cas d'espèce, il faudra, pour déterminer si des données et informations sont « facilement » accessibles, procéder à une évaluation objective de certains facteurs, par exemple le travail et les frais qu'entraînerait la collecte de ces renseignements, compte tenu des ressources humaines, techniques, financières de l'État du cours d'eau auquel ils sont demandés. Le mot « facilement » figurant aux paragraphes 1 et 2 est donc utilisé en un sens technique correspondant *grosso modo* à celui de l'expression « compte tenu de toutes les circonstances pertinentes » ou du terme « praticable » plutôt qu'au sens, par exemple, des termes « rationnellement » ou « logiquement ».

6) En l'absence de convention contraire, les États d'un cours d'eau ne sont pas tenus d'élaborer les données et informations qui doivent être échangées. Toutefois, aux termes du paragraphe 3 de l'article 9, ces États doivent s'employer au mieux de leurs moyens à fournir ces informations sous une forme telle qu'elles soient utilisables par les États qui les reçoivent.

7) Parmi les instruments où le terme « disponibles » est employé pour qualifier les informations qui doivent être fournies, on peut citer le Traité relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus[263] et la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire[264].

8) Les États d'un cours d'eau sont tenus d'échanger des données et des informations sur « l'état » où se trouve le cours d'eau international. Ce terme, qui figure également à l'article 11, est employé dans son sens habituel et désigne de façon générale la situation présente ou les caractéristiques actuelles du cours d'eau. Comme l'indiquent les mots « en particulier », les données et informations mentionnées, qui ne constituent en aucune façon une liste exhaustive, sont celles qui sont considérées comme étant les plus importantes aux fins d'une utilisation équitable. Bien que l'article 9 ne mentionne pas l'échange d'échantillons, la Commission reconnaît que cet échange peut en fait avoir une grande utilité pratique dans certaines circonstances et devrait avoir lieu selon que de besoin.

9) Les données et informations communiquées aux autres États d'un cours d'eau devraient indiquer notamment les effets, sur l'état du cours d'eau, de ses utilisations actuelles dans l'État qui communique les informations. Les articles 11 à 19 traitent des effets éventuels d'utilisations projetées.

(Suite de la note 260.)

les internationales, tenue à Dakar du 5 au 14 mai 1981 [*Expériences de mise en valeur et de gestion de bassins de fleuves et de lacs internationaux*, Ressources naturelles/Série eau n° 10 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.82.II.A.17), troisième partie]; N. Ely et A. Wolman, « Administration », *The Law of International Drainage Basins* (voir *supra* note 206), p. 125 à 133; *Gestion des ressources en eau internationales : aspects institutionnels et juridiques*, Ressources naturelles/Série eau n° 1 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.II.A.2), annexe IV; et T. Parnall et A. E. Utton, « The Senegal Valley Authority: A unique experiment in international river basin planning », *Indiana Law Journal* (Bloomington), vol. 51, 1975-1976, p. 254 et suiv.

Parmi ces mécanismes administratifs, les plus importants sont, en Afrique : la Commission du bassin du lac Tchad, l'Autorité du bassin du Niger (anciennement Commission du fleuve Niger), la Commission technique mixte permanente pour les eaux du Nil (Égypte et Soudan) et l'Organisation pour l'aménagement et le développement du bassin de la rivière Kagera; en Amérique : le Comité intergouvernemental de coordination du bassin du rio de la Plata, la Commission mixte internationale (États-Unis d'Amérique et Canada) et la Commission internationale des frontières et des eaux (États-Unis d'Amérique et Mexique); en Asie : le Comité pour la coordination des études relatives au bassin inférieur du Mékong, la Commission permanente de l'Indus (Inde et Pakistan), la Commission fluviale mixte (Inde et Bangladesh) et la Commission du delta de l'Hilmand (Afghanistan et Iran); en Europe : la Commission du Danube, la Commission internationale pour la protection de la Moselle contre la pollution, la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution et la Commission mixte finlando-soviétique de l'utilisation des eaux frontières.

[261] Au paragraphe 1 de l'article XXIX des Règles d'Helsinki, l'expression employée est « renseignements pertinents et normalement disponibles » (voir *supra* note 184).

[262] Voir le paragraphe 1 de l'article XXIX des Règles d'Helsinki (ibid.) et son commentaire dans lequel il est dit :

« La formule « renseignements pertinents et facilement disponibles » vise à bien montrer que l'État du bassin considéré ne saurait être tenu de fournir des renseignements non pertinents ni de s'exposer aux frais et aux difficultés qu'entraînerait la collecte de statistiques et d'autres données qui ne seraient pas déjà disponibles ou facilement accessibles. En revanche, l'article laisse ouverte la question de savoir si un État du bassin peut légitimement demander à un autre État de fournir des renseignements qui ne seraient pas « facilement disponibles » si le premier État est disposé à prendre à sa charge les frais de compilation de ces renseignements. » (P. 519.)

[263] Voir *supra* note 178. Le paragraphe 2 de l'article VII du Traité dispose que la partie qui envisage d'exécuter des travaux de génie civil pouvant avoir des répercussions importantes pour l'autre partie

« [...] avisera cette dernière de ses plans et lui communiquera au sujet desdits travaux tous renseignements *disponibles** de nature à lui permettre d'évaluer la nature, l'ampleur et les conséquences de ces travaux ».

Voir le paragraphe 1 de l'article XXIX des Règles d'Helsinki et le commentaire y relatif (*supra* notes 184 et 262).

[264] L'alinéa *b* de l'article 2 exige que soient fournies « les informations disponibles pertinentes pour limiter le plus tôt possible les conséquences radiologiques ».

10) Le paragraphe 1 exige l'échange régulier de données et d'informations qui seront, en particulier, d'ordre « écologique ». La Commission a jugé ce terme préférable à « environnemental », car il vise plus précisément les ressources biologiques du cours d'eau lui-même. Le terme « environnemental » a paru susceptible d'une interprétation plus large, ce qui aboutirait à imposer une charge trop lourde aux États du cours d'eau.

11) Aux termes du paragraphe 1, les États d'un cours d'eau sont tenus d'échanger, non seulement des données et des informations sur l'état du cours d'eau, mais aussi « les prévisions s'y rapportant ». Cette deuxième exigence est, comme la première, soumise à la condition que ces prévisions soient « facilement accessibles ». Les États du cours d'eau ne sont donc pas tenus de s'atteler à des travaux particuliers pour remplir cette obligation. Les prévisions envisagées se rapporteraient à des questions telles que les caractéristiques météorologiques et les effets qu'elles peuvent avoir sur le niveau des eaux et le débit du cours d'eau; les risques de gel; les effets possibles à long terme des utilisations actuelles; et l'état ou les mouvements des ressources biologiques.

12) Les prescriptions du paragraphe 1 s'appliquent même dans les cas, relativement rares, où aucun État d'un cours d'eau n'utilise actuellement le cours d'eau ou n'envisage de l'utiliser. Quand les données et informations concernant l'état du cours d'eau sont « facilement accessibles », l'échange de ces données et informations ne devrait pas, aux yeux de la Commission, représenter une obligation trop lourde. En fait, l'échange de données et d'informations sur ces cours d'eau peut aider les États du cours d'eau à faire des plans pour l'avenir et à répondre aux besoins en matière de développement ou autres.

13) Le *paragraphe 2* traite des cas où l'État du cours d'eau saisi d'une demande ne dispose pas normalement des données ou informations demandées. En pareil cas, l'État auquel la demande est adressée doit s'employer « au mieux de ses moyens » à y accéder, c'est-à-dire qu'il doit s'efforcer, de bonne foi et dans un esprit de coopération, de fournir les données ou informations que souhaite obtenir l'État du cours d'eau qui lui a adressé la demande.

14) Pour que les données et informations aient un intérêt pratique pour les États d'un cours d'eau, elles doivent être fournies sous une forme qui permette de les utiliser. C'est pourquoi le *paragraphe 3* prescrit que les États du cours d'eau doivent s'employer « au mieux de leurs moyens à collecter, et, le cas échéant, à élaborer les données et informations d'une manière propre à faciliter leur utilisation ». Le sens de l'expression « au mieux de leurs moyens » est expliqué *supra* au paragraphe 13. L'expression « le cas échéant » sert à donner à la disposition une certaine souplesse, ce qui s'impose pour plusieurs raisons. Dans certains cas, il ne sera peut-être pas nécessaire d'élaborer les données et les informations pour qu'elles soient utilisables par un autre État. Dans d'autres cas, il sera peut-être indispensable au contraire d'élaborer les éléments d'information pour les rendre exploitables par les autres États, mais cette élaboration peut entraîner des charges indues pour l'État qui fournit ces éléments d'information.

15) L'utilité de la collecte et de l'échange réguliers d'une vaste gamme de données et d'informations sur les cours d'eau internationaux est reconnue dans un grand nombre d'accords internationaux, de déclarations et de résolutions adoptés par des organisations, des conférences et des réunions intergouvernementales, ainsi que dans des études réalisées par des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales internationales[265]. On peut citer, à titre d'exemple d'accord contenant une disposition générale sur l'échange régulier de données et d'informations, l'Accord de 1964 entre la Pologne et l'Union soviétique relatif à l'hydroéconomie des eaux transfrontières[266], dont le paragraphe 1 de l'article 8 dispose :

> 1. Les Parties contractantes fixeront les principes de coopération concernant l'échange régulier de renseignements et de prévisions dans le domaine de l'hydrologie, de l'hydrométéorologie et de l'hydrogéologie des eaux frontières, et détermineront la portée, les programmes et les méthodes des mesures, des observations et du traitement des résultats, ainsi que le lieu et la durée des travaux.

On peut également citer le Traité de 1960 relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus entre l'Inde et le Pakistan[267] (art. VI), le Traité du 3 février 1944 entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique relatif à l'utilisation des eaux du Colorado, de la Tijuana et du rio Grande (rio Bravo) depuis Fort-Quitman (Texas) jusqu'au golfe du Mexique[268] (art. 9, al. *j*), l'Accord du 25 novembre 1964 relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger (art. 2, al. *c*) et l'Accord du 16 septembre 1971 entre la Finlande et la Suède relatif aux fleuves frontières[269] (chap. 9, art. 3).

16) Cet échange régulier de données et d'informations est particulièrement important lorsqu'il s'agit de protéger efficacement les cours d'eau internationaux, de préserver la qualité de l'eau et de prévenir la pollution. Ce fait est reconnu dans un grand nombre d'accords, de déclarations et de résolutions internationaux ainsi que d'études[270] — par exemple, dans l'alinéa *a* du principe 11 des « Principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières » adoptés par la CEE en 1987[271].

17) En résumé, l'échange régulier par les États d'un cours d'eau de données et d'informations concernant l'état du cours d'eau leur fournit les éléments qui leur sont nécessaires pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu des articles 5 à 7 ainsi que pour leur propre planification. Alors que l'article 9 concerne l'échange régulier de données et d'informations, les articles de la troisième partie, qui suit, traitent de la commu-

---

265 Une étude des dispositions pertinentes de ces instruments figure dans le quatrième rapport du précédent Rapporteur spécial [*Annuaire... 1988*, vol. II (1re partie), p. 207, doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2], par. 15 à 26. Voir également l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des États (*supra* note 250).

266 Voir *supra* note 175.

267 Voir *supra* note 178.

268 Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 3, p. 313.

269 Voir *supra* note 175.

270 Voir les exemples cités dans le quatrième rapport du précédent Rapporteur spécial (*supra* note 265).

271 Voir *supra* note 254. Aux termes du préambule, ces principes concernent seulement la protection contre les inondations ainsi que la lutte contre la pollution et sa prévention.

nication ponctuelle de renseignements sur des mesures projetées.

Article 10. — Rapport entre les utilisations

1. En l'absence d'accord ou de coutume en sens contraire, aucune utilisation d'un cours d'eau international n'a en soi priorité sur d'autres utilisations.

2. En cas de conflit entre des utilisations d'un cours d'eau international, le conflit est résolu eu égard aux principes et aux facteurs énoncés aux articles 5 à 7, une attention spéciale étant accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels.

Commentaire

1) L'article 10 énonce le principe général suivant lequel aucune utilisation du cours d'eau international n'a en soi la priorité sur ses autres utilisations. Il vise aussi les cas de conflit entre différentes utilisations d'un même cours d'eau international.

2) Comme les États, par voie d'accord ou sous l'effet de la pratique, donnent souvent la priorité à une utilisation particulière ou à une catégorie particulière d'utilisations, le *paragraphe 1* a été rédigé sous la forme d'une règle supplétive. C'est ainsi que le début de cette phrase préserve toute priorité instituée par voie d'accord ou par la coutume entre les États du cours d'eau intéressés. Le mot « accord » est utilisé ici dans son sens large et s'entendra, par exemple, de tout accord ou *modus vivendi* auquel sont parvenus les États du cours d'eau. En outre, le terme ne désigne pas seulement les « accords de cours d'eau », car il peut arriver que certaines utilisations, comme la navigation, soient visées dans d'autres types d'accords, tels les traités d'amitié. Le mot « coutume » s'applique aux cas où il n'y a peut-être pas d'accord entre les États du cours d'eau, mais où ceux-ci, par tradition ou dans la pratique, donnent la priorité à une utilisation particulière. De même, les mots « priorité en soi » signifient que rien, dans un type particulier d'utilisations ou dans une catégorie particulière d'utilisations, n'attribue à ces utilisations une priorité de principe ou intrinsèque par rapport aux autres utilisations, ce qui laisse les États du cours d'eau libres de décider d'accorder la priorité à une utilisation particulière dans un cours d'eau international particulier. Cela vaut également pour la navigation qui, en vertu du paragraphe 2 de l'article premier, entre dans le champ d'application des présents articles « dans la mesure où d'autres utilisations ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle ».

3) Le *paragraphe 2* vise les cas où différentes utilisations d'un même cours d'eau international entrent en conflit ou empiètent l'une sur l'autre sans qu'il y ait de priorités applicables établies par voie d'accord ni par la coutume. Dans un cas de ce genre, le paragraphe 2 indique que le problème est résolu par référence aux principes et aux éléments définis aux articles 5, 6 et 7, « une attention spéciale étant accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels ». Au sens de l'article 10, par conséquent, il ne peut y avoir « conflit » entre différentes utilisations que si aucun ordre de priorité régissant ces utilisations ou aucun autre moyen de concilier ces utilisations n'a été institué par voie d'accord ou par la coutume entre les États du cours d'eau intéressés. Il y a lieu ici de souligner que le « conflit » dont il est question dans ce paragraphe est un conflit entre les utilisations d'un cours d'eau international et non pas un conflit ou un différend entre les États du cours d'eau[272].

4) Les principes et facteurs à appliquer en vertu du paragraphe 2 pour résoudre les conflits entre les utilisations d'un cours d'eau international sont les principes et facteurs définis aux articles 5, 6 et 7. Les facteurs à prendre en considération aux termes de l'article 6 sont ceux qui sont pertinents pour le cours d'eau international dont il s'agit. Cependant, en arrêtant la façon dont ils vont résoudre un conflit de ce genre, les États du cours d'eau doivent accorder « une attention spéciale [...] à la satisfaction des besoins humains essentiels ». C'est-à-dire qu'ils doivent veiller à fournir de l'eau en quantité suffisante pour la vie humaine, qu'il s'agisse de l'eau potable ou de l'eau à réserver aux productions vivrières destinées à empêcher la famine. Ce critère est une forme accentuée du facteur défini à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6 qui fait état des « besoins économiques et sociaux des États du cours d'eau intéressés ». Étant donné que le paragraphe 2 renvoie à l'article 6, ce facteur est de toute façon l'un de ceux dont les États du cours d'eau intéressés devront tenir compte pour trouver une solution à un conflit entre les utilisations du cours d'eau.

5) Si la navigation bénéficiait peut-être d'une priorité généralisée pendant la première partie du xxe siècle[273], à mesure que d'autres types d'utilisations ont commencé à la concurrencer sur le plan économique et social, les États se sont rendu compte qu'il leur fallait se montrer plus souples. Une résolution adoptée en 1966 par le Conseil économique et social interaméricain, à sa quatrième réunion annuelle, témoigne de ce changement d'attitude, car elle reconnaît combien il importe de tenir compte de la diversité des utilisations potentielles d'un cours d'eau. Dans cette résolution, il est recommandé aux États membres d'assurer la promotion, pour le plus grand bien de tous, de l'utilisation économique des voies d'eau, bassins et accidents hydrographiques de la région « dans le domaine des transports, de la production d'énergie électrique, des travaux d'irrigation et autres, [notamment] afin de contrôler et de prévenir les dégâts périodiques causés par les inondations de leurs eaux »[274]. La même année, l'ILA concluait elle aussi qu'aucune utilisation ne devait bénéficier d'une priorité systématique. C'est ainsi que l'article VI des Règles d'Helsinki dispose : « Aucune utilisation ou catégorie d'utilisations ne doit rece-

[272] Voir aussi *supra* le paragraphe 9 du commentaire de l'article 5.

[273] En témoignent, par exemple, le paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention et du Statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international; l'article 5 de la « Déclaration de Montevideo » (voir *supra* note 211); et la règle II, 4, de la résolution adoptée lors de la session de Madrid (1911) de l'Institut de droit international (dont s'inspirait l'article 5 de la Déclaration de Montevideo), relative à la réglementation internationale de l'usage des cours d'eau internationaux [*Annuaire de l'Institut de droit international, 1911* (Paris), vol. 24, p. 366; règle reproduite dans doc. A/5409, p. 214, par. 1072].

[274] Résolution 24-M/66 sur la régularisation et l'utilisation économique des cours d'eau, des bassins et des accidents hydrographiques de l'Amérique latine (paragraphe unique du dispositif), reproduite dans doc. A/CN.4/274, p. 389, par. 380.

voir de préférence *a priori* sur toute autre utilisation ou catégorie d'utilisations »[275]. La nécessité de conserver assez de souplesse pour parer aux besoins en eau douce de l'humanité du prochain siècle a été récemment soulignée dans la « Déclaration de Delft » adoptée à l'issue du symposium tenu à Delft (Pays-Bas), du 3 au 5 juin 1991, sous les auspices du PNUD. La Déclaration note qu'en l'an 2000 près de la moitié de la population mondiale vivra en milieu urbain. Il y est question du défi accablant que représentent les besoins en eau de zones métropolitaines à croissance explosive, vu la croissance tout aussi importante des besoins en eau de l'agriculture irriguée et les problèmes engendrés par la pollution urbaine et industrielle. Les spécialistes qui participaient au Séminaire ont conclu qu'il fallait adopter, pour satisfaire durablement les besoins en eau de l'humanité, des mesures préventives de protection et de conservation de l'eau et des ressources du milieu[276]. Ces mesures seraient souvent impossibles à appliquer si telle ou telle utilisation de l'eau bénéficiait par elle-même de la priorité sur les autres. L'absence d'ordre de priorité facilitera la mise en œuvre de mesures visant à assurer la satisfaction des « besoins humains essentiels ».

TROISIÈME PARTIE

MESURES PROJETÉES

Article 11. — Renseignements sur les mesures projetées

Les États du cours d'eau échangent des renseignements et se consultent au sujet des effets éventuels des mesures projetées sur l'état d'un cours d'eau international.

Commentaire

1) L'article 11 sert d'introduction aux articles de la troisième partie du projet et de lien entre la deuxième partie, qui comprend l'article 9 relatif à l'échange régulier de données et d'informations, et la troisième partie qui traite de la fourniture de renseignements sur les mesures projetées.

2) L'article 11 énonce une obligation générale incombant aux États du cours d'eau : se communiquer les uns aux autres des informations concernant les effets éventuels, sur l'état du cours d'eau international, des mesures qu'ils peuvent envisager de mettre en œuvre. L'article impose également aux États du cours d'eau de se consulter au sujet des effets éventuels de ces mesures.

3) L'expression « effets éventuels » désigne tous les effets, qu'ils soient positifs ou négatifs, que peuvent avoir les mesures projetées. L'article 11 va donc au-delà de l'article 12 et des articles suivants qui concernent les mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs significatifs pour les autres États d'un cours d'eau. Les États du cours d'eau ont effectivement tout intérêt à être informés des effets positifs aussi bien que négatifs que pourraient avoir les mesures projetées. En outre, imposer l'obligation d'échanger des informations et de procéder à des consultations sur tous les effets éventuels évite les problèmes immanquablement liés à toute évaluation unilatérale de la nature exacte de ces effets.

4) Le terme « mesures » doit être pris dans un sens large, c'est-à-dire qu'il s'applique aux projets ou programmes nouveaux, que ceux-ci soient d'importance mineure ou de grande envergure, ainsi qu'aux modifications apportées aux utilisations actuelles d'un cours d'eau international.

5) On trouvera, dans le commentaire relatif à l'article 12, des exemples d'instruments et de décisions énonçant une obligation analogue à celle que définit l'article 11.

Article 12. — Notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs

Avant qu'un État du cours d'eau mette en œuvre ou permette que soient mises en œuvre des mesures projetées susceptibles d'avoir des effets négatifs significatifs pour les autres États du cours d'eau, il en donne notification à ces derniers en temps utile. La notification est accompagnée des données techniques et informations disponibles afin de mettre les États auxquels elle est adressée à même d'évaluer les effets éventuels des mesures projetées.

Commentaire

1) L'article 12 est le premier d'une série d'articles sur les mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs significatifs pour les autres États du cours d'eau. Ces articles constituent, sur le plan de la procédure, un cadre destiné à aider les États du cours d'eau à maintenir un juste équilibre entre les utilisations d'un cours d'eau international faites respectivement par chacun d'eux. Ces procédures devraient aider à éviter les différends relatifs à de nouvelles utilisations des cours d'eau.

2) Les procédures prévues aux articles 12 à 19 sont déclenchées quand il apparaît que les mesures projetées par un État du cours d'eau risquent d'avoir « un effet négatif significatif » pour les autres États du cours d'eau[277]. Le seuil qu'établit ce critère est censé être inférieur aux « dommages significatifs » visés à l'article 7. Un « effet négatif significatif » peut donc ne pas atteindre le niveau du « dommage significatif » au sens de l'article 7. Le « dommage significatif » ne correspond pas au critère voulu pour déclencher les procédures prévues aux articles 12 à 19, car, si c'était là le critère utilisé, ces procé-

[275] Voir Règles d'Helsinki (*supra* note 184), p. 491.

[276] La « Déclaration de Delft » est annexée à un communiqué de presse du PNUD, Genève, 10 juin 1991.

[277] Les « Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des États en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États » (décision 6/14 adoptée par le Conseil d'administration du PNUE, le 19 mai 1978) définissent les « effets sensibles » comme étant les « effets appréciables sur une ressource naturelle partagée », à l'exclusion des « effets *de minimis* » (PNUE, *Droit de l'environnement. — Lignes directrices et principes*, n° 2, *Ressources naturelles partagées*, Nairobi, 1978).

dures ne seraient engagées que lorsque la mise en œuvre des nouvelles mesures projetées risque de se traduire par un comportement visé par l'article 7. Ainsi, un État du cours d'eau notifiant des mesures qu'il projette se trouverait devoir admettre que les mesures en question risquent de causer un dommage significatif aux autres États du cours d'eau, au sens de l'article 7. Le critère des « effets négatifs significatifs » permet d'éviter une telle situation.

3) Le membre de phrase « mette en œuvre ou permette que soient mises en œuvre » est destiné à préciser que l'article 12 concerne les mesures projetées, non seulement par l'État, mais aussi par des entités privées. Le verbe « permettre » est employé ici au sens large et signifie à la fois « laisser mettre en œuvre » et « autoriser la mise en œuvre ». Ainsi, dans le cas de mesures projetées par une entité privée, l'État du cours d'eau intéressé est tenu de ne pas autoriser cette entité à mettre les mesures en œuvre ou de ne pas la laisser le faire avant d'adresser la notification voulue aux autres États du cours d'eau comme le prévoit l'article 12. Quand il est fait mention dans les articles suivants de la « mise en œuvre » des mesures projetées[278], il faut l'interpréter comme signifiant aussi le fait d'en permettre la mise en œuvre.

4) L'expression « en temps utile » vise à poser le principe d'une notification adressée suffisamment tôt, au stade de la préparation du projet, pour qu'il puisse être procédé à des consultations et à des négociations valables, si besoin est, conformément aux articles suivants. À titre d'exemple de traité énonçant une obligation de cet ordre, on citera l'Accord concernant la réglementation des prélèvements d'eau opérés dans le lac de Constance (avec protocole de clôture), conclu le 30 avril 1966 entre la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche et la Suisse, dont l'article 7 dispose que « les États riverains se consulteront suffisamment à temps avant d'autoriser [certains] prélèvements d'eau » pour se donner mutuellement l'occasion d'exprimer leurs vues.

5) Le terme « disponibles », qui qualifie les données techniques et les informations, vise à indiquer que l'État auteur de la notification n'est pas, en règle générale, tenu de procéder à des recherches supplémentaires à la demande d'un État susceptible d'être affecté par ces mesures, mais qu'il doit seulement communiquer les données et les informations pertinentes qu'il a réunies et élaborées aux fins des mesures qu'il projette, et qui lui sont aisément accessibles. Le sens du terme « disponibles » est également analysé *supra* aux paragraphes 5 à 7 du commentaire relatif à l'article 9. Si l'État destinataire de la notification demande des données ou des informations qui ne sont pas facilement disponibles et qui ne sont accessibles qu'à l'État auteur de la notification, il conviendra, d'une manière générale, que le premier État offre de dédommager le second des frais encourus pour lui fournir les renseignements demandés. Aux termes de l'article 31, l'État auteur de la notification n'est pas obligé de fournir des données ou des informations qui sont vitales pour sa défense ou sa sécurité nationales. On trouvera des exemples d'instruments utilisant le terme « disponibles » à propos des informations à fournir au paragraphe 7 du commentaire relatif à l'article 9.

6) Le principe de la notification des mesures projetées est prévu dans un certain nombre d'accords internationaux, de décisions de cours et tribunaux internationaux, de déclarations et résolutions adoptées par des organisations, conférences et réunions intergouvernementales, et d'études réalisées par des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales internationales[279]. À titre d'exemple de traité contenant une telle disposition, on peut citer la Convention entre le Gouvernement de la République fédérative populaire de Yougoslavie et le Gouvernement fédéral de la République autrichienne concernant certaines questions d'hydroéconomie intéressant la Drave (art. 4)[280]. On trouve une disposition analogue dans d'autres accords tels que le Traité de Bayonne (Traité de délimitation entre l'Espagne et la France) et son Acte additionnel[281] (art. XI de l'Acte); la Convention relative au statut du fleuve Sénégal (art. 4); la Convention sur la protection des eaux du lac de Constance contre la pollution (Bade-Wurtemberg, Bavière, Autriche et Suisse) [art. 1, par. 3]; le Traité relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus[282] (art. 7, par. 2) et la Convention de 1923 relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États (art. 4).

7) Plusieurs accords prévoient une procédure de notification et d'échange d'informations sur les nouveaux projets ou nouvelles utilisations par l'intermédiaire d'un mécanisme institutionnel établi pour faciliter la gestion du cours d'eau. On peut citer, à titre d'exemple, le statut du fleuve Uruguay de 1975[283], adopté par l'Uruguay et l'Argentine, qui contient des dispositions détaillées sur l'obligation de notification, la teneur de la notification, le délai de réponse et les procédures applicables au cas où les parties ne s'entendraient pas sur le projet proposé[284]. D'autres accords prévoient la notification des mesures projetées par l'intermédiaire d'un organe mixte : c'est le cas, par exemple, du régime conventionnel régissant le fleuve Niger[285] et du Traité du 19 novembre 1973 entre l'Argentine et l'Uruguay relatif au río de la Plata et à son front maritime[286] (art. 17).

---

[278] Voir *infra* art. 15, par. 2, art. 16, par. 1, et art. 19, par. 1.

[279] On trouvera une analyse de ces instruments dans le troisième rapport du précédent Rapporteur spécial (voir *supra* note 199), par. 63 à 87, et annexe II.

[280] Voir *supra* note 244.

[281] Voir *supra* note 195. Les dispositions pertinentes de l'Acte additionnel figurent dans Nations Unies, *Recueil...* (*supra* note 191), p. 288 à 290 et p. 314, par. 21; résumé dans doc. A/5409, p. 181 et 182, par. 895 à 902. Cet accord a été interprété et appliqué dans l'affaire du *Lac Lanoux* (ibid.).

[282] Voir *supra* note 178.

[283] Voir les articles 7 à 12 de ce statut (Uruguay, Ministère des relations extérieures, *Actos internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980*, Montevideo, 1981, p. 593).

[284] Voir aussi le chapitre XV de ce statut (art. 60), qui prévoit le règlement des différends par la voie judiciaire, et le chapitre XIV (art. 58 et 59) qui établit une procédure de conciliation.

[285] Voir l'article 4 de l'Acte relatif à la navigation et la coopération économique entre les États du bassin du Niger et l'article 12 de l'Accord relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger.

[286] Entré en vigueur le 12 février 1974 (Institut pour l'intégration de l'Amérique latine, *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, vol. VII, n° 15, mars 1974, p. 225; ILM, vol. 13, n° 3, 1974, p. 251, résumé dans doc. A/CN.4/274, p. 329 et suiv., par. 115 à 130).

8) La question de la notification des mesures projetées a été examinée en détail par le tribunal arbitral dans l'affaire du *Lac Lanoux*[287]. Les conclusions du tribunal à cet égard étaient notamment les suivantes : *a*) au moins dans ce cas d'espèce, le droit international n'exige pas un accord préalable entre les États riverains d'amont et d'aval au sujet d'une nouvelle utilisation proposée, mais « la pratique internationale recourt de préférence à des solutions moins extrêmes, en se bornant à obliger les États à rechercher, par des tractations préalables, les termes d'un accord sans subordonner à la conclusion de cet accord l'exercice de leur compétence »[288]; *b*) dans le cadre des tendances qui prévalaient alors dans la pratique internationale au sujet des ouvrages hydroélectriques, il fallait « tenir compte, quelle qu'en soit la nature, de tous les intérêts qui risquent d'être affectés par les travaux entrepris, même s'ils ne correspondent pas à un droit »[289]; *c*) « l'État d'amont a, d'après les règles de la bonne foi, l'obligation de prendre en considération les différents intérêts en présence, de chercher à leur donner toutes les satisfactions compatibles avec la poursuite de ses propres intérêts et de montrer qu'il a, à ce sujet, un souci réel de concilier les intérêts de l'autre riverain avec les siens propres »[290]; *d*) « l'obligation de tenir compte, au cours de transactions, des intérêts adverses et l'obligation de faire à ceux-ci, dans la solution retenue, une place raisonnable » sont intimement liées[291]. La France avait en fait procédé à des consultations avec l'Espagne avant la mise en train du projet de dérivation en question, l'Espagne ayant fait valoir qu'elle avait droit à notification préalable en vertu de l'article II de l'Acte additionnel au Traité de Bayonne de 1866[292].

9) La nécessité de notifier au préalable les mesures projetées est reconnue dans plusieurs déclarations ou résolutions adoptées par des organisations, conférences et réunions intergouvernementales. La recommandation 51 du Plan d'action pour l'environnement, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement en 1972[293], énonce, à l'alinéa *b*, i, en ce qui concerne la notification des utilisations nouvelles prévues, le principe suivant :

> Les États conviendront que, lorsqu'ils envisagent d'importantes activités faisant intervenir des ressources en eau et qu'elles risquent d'avoir des effets notables sur l'environnement dans un autre pays, ce dernier doit en être avisé assez longtemps à l'avance.

10) La septième Conférence internationale des États américains avait antérieurement adopté la Déclaration de Montevideo[294], qui prévoit non seulement la notification des travaux envisagés, mais aussi la nécessité d'obtenir un accord préalable pour toute modification de nature à causer un préjudice[295]. Parmi les dispositions de cet ordre, on peut citer le « Principe d'information et de consultation » contenu dans les « Principes relatifs à la pollution transfrontière », adoptés par l'OCDE en 1974[296], ainsi que les recommandations relatives à la « coopération régionale » adoptées par la Conférence des Nations Unies sur l'eau de 1977[297].

11) Il existe aussi des dispositions sur la notification des mesures projetées dans plusieurs études d'organisations intergouvernementales et d'organisations internationales non gouvernementales[298].

12) De telles dispositions figurent, par exemple, dans : le projet de convention révisé sur l'utilisation industrielle et agricole des cours d'eau et des lacs internationaux, adopté par le Comité juridique interaméricain en 1965[299] (notamment art. 8 et 9); le projet révisé de propositions soumis en 1973 au Comité juridique consultatif africano-asiatique par son sous-comité sur le droit des cours d'eau internationaux[300] (notamment la proposition IV, par. 2, et la proposition X); la résolution intitulée « Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation) », adoptée par l'Institut de droit international en 1961[301] (art. 4 à 9); la résolution sur l'utilisation des fleuves internationaux, adoptée par l'Association interaméricaine des avocats (Inter-American Bar Association) à sa dixième Conférence, en 1957[302] (par. I.3); les Règles d'Helsinki, adoptées par l'ILA en 1966[303] (art. XXIX); les articles sur la « Régulation du débit des cours d'eau internationaux », adoptés par l'ILA en 1980[304] (art. 7 et 8); les « Règles sur la pollution des eaux d'un bassin de drainage international », adoptées par l'ILA en 1982[305] (art. 5 et 6; voir aussi art. 3); et les

[287] Voir *supra* note 191.

[288] Paragraphe 11 (troisième alinéa) de la sentence (doc. A/5409, p. 210, par. 1065).

[289] Paragraphe 22 (deuxième alinéa) de la sentence (ibid., p. 212, par. 1068).

[290] Paragraphe 22 (troisième alinéa) de la sentence (ibid.).

[291] Paragraphe 24 (avant-dernier alinéa) de la sentence (ibid.).

[292] Voir *supra* note 195.

[293] Voir *supra* notes 213 et 214.

[294] Voir *supra* note 211.

[295] Voir les paragraphes 6 à 8 de la Déclaration. Il est prévu au paragraphe 9 que, si des divergences subsistent, et si elles n'ont pu être résolues par la voie diplomatique, on recourra à la procédure de conciliation ou, à défaut, à la procédure prévue par l'un des traités ou l'une des conventions en vigueur en Amérique. Il convient de noter que la Bolivie et le Chili ont reconnu que la Déclaration consacrait des obligations applicables au différend entre les deux États concernant le río Lauca [voir Conseil de l'OEA, doc. OEA/Ser.G/VI C/INF.47 (15 et 20 avril 1962) et OEA/Ser.G/VI C/INF.50 (19 avril 1962)].

[296] Recommandation C(74)224, adoptée le 14 novembre 1974 (OCDE, *L'OCDE et l'environnement*, Paris, 1986, p. 163).

[297] Voir, en particulier, la recommandation 86 *g* (*supra* note 215).

[298] Les dispositions pertinentes des instruments cités sont reproduites *in extenso* dans le troisième rapport du précédent Rapporteur spécial (voir *supra* note 199), par. 81 à 87.

[299] *Rapport du Comité juridique interaméricain sur les travaux accomplis pendant sa réunion de 1965* (OEA/Ser.I/VI.1, CIJ-83), Washington (D.C.), Union panaméricaine, 1966, p. 7 à 10; texte reproduit en partie dans doc. A/CN.4/274, p. 388 et 389, par. 379.

[300] Comité juridique consultatif africano-asiatique, *Report of the Fourteenth Session held in New Delhi* (voir *supra* note 220), p. 99 et suiv.

[301] Voir *supra* note 184.

[302] Association interaméricaine des avocats, *Proceedings of the Tenth Conference, Buenos Aires* (ibid.).

[303] Voir *supra* note 184.

[304] Pour le texte des articles, avec introduction et commentaire par le Rapporteur, E. J. Manner, voir ILA, *Report of the Fifty-ninth Conference, Belgrade, 1980*, Londres, 1982, p. 362 et suiv. Le terme « régulation » est défini à l'article 1er comme désignant des

> « mesures constantes en vue d'aménager, modérer, augmenter ou modifier d'autres façons le débit d'un cours d'eau international, à quelque fin que ce soit; ces mesures peuvent comporter le stockage, la libération et le détournement des eaux au moyen de barrages, lacs-réservoirs, digues et canaux ».

[305] Voir *supra* note 256. L'ILA a publié d'autres études intéressant le sujet à l'examen. Voir, par exemple, les Règles du droit international applicables à la pollution transfrontière, adoptées également à la Conférence de Montréal en 1982 (art. 3, par. 1).

« Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des États en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États », adoptés par le Conseil d'administration du PNUE en 1978[306] (principes 6 et 7).

13) La liste ci-dessus des sources n'est pas exhaustive, mais elle suffit à montrer quelle importance les États et les organes d'experts attachent au principe de la notification préalable des mesures projetées. Les procédures à suivre lorsqu'une notification a été faite en vertu de l'article 12 font l'objet des articles 13 à 17.

Article 13. — Délai de réponse à la notification

À moins qu'il n'en soit convenu autrement :

***a*) Tout État du cours d'eau qui donne notification en vertu de l'article 12 laisse aux États auxquels la notification est adressée un délai de six mois pour étudier et évaluer les effets éventuels des mesures projetées et pour lui communiquer leurs conclusions;**

***b*) À la demande d'un État à qui la notification a été adressée et à qui l'évaluation de la mesure projetée crée une difficulté particulière, ce délai est prorogé d'une durée de six mois au maximum.**

Commentaire

1) L'envoi de la notification prévue à l'article 12 a deux effets, dont traitent les articles 13 et 14. Le premier effet, visé à l'article 13, est que le délai de réponse à la notification commence à courir. Le second effet, visé à l'article 14, est que les obligations énoncées dans cet article naissent à l'égard de l'État auteur de la notification.

2) Pour bien comprendre l'effet de l'article 13, il faut évoquer brièvement les dispositions de plusieurs articles qui le suivent. *L'alinéa* a laisse à l'État ou aux États auxquels la notification est adressée un délai de six mois pour étudier et évaluer les effets éventuels des mesures projetées. *L'alinéa* b reconnaît que, dans des cas exceptionnels, un État à qui la notification a été adressée a besoin de plus de temps pour y répondre. S'il souhaite obtenir une prorogation du délai de réponse, cet État doit indiquer la « difficulté particulière » qui rend nécessaire cette prorogation. Pendant le délai de réponse à la notification, l'article 14 impose, notamment, à l'État auteur de la notification l'obligation de ne pas procéder à la mise en œuvre de ses projets sans le consentement de l'État auquel la notification a été adressée. En tout état de cause, le paragraphe 1 de l'article 15 oblige l'État auquel la notification a été adressée à répondre aussitôt que possible, pour prendre en considération de bonne foi l'intérêt que revêt, pour l'État auteur de la notification, le fait de pouvoir procéder à la mise en œuvre de ses projets. L'État auquel a été adressée la notification peut, bien entendu, répondre après que le délai à respecter s'est écoulé, mais une telle réponse ne peut avoir pour effet d'empêcher l'État auteur de la notification de procéder à la mise en œuvre de ses projets, compte tenu des dispositions de l'article 16. Ce dernier article autorise l'État auteur de la notification à passer à la mise en œuvre s'il ne reçoit pas de réponse dans un délai de six mois.

3) La Commission a examiné la possibilité d'utiliser, pour déterminer le délai de réponse, une norme générale telle qu'un « délai raisonnable »[307], plutôt qu'un délai fixe, de six mois par exemple[308]. Elle a conclu, cependant, qu'un délai fixe, tout en étant forcément quelque peu arbitraire, serait en fin de compte dans l'intérêt à la fois de l'État auteur de la notification et de l'État auquel celle-ci est adressée. Sans doute une norme générale serait-elle plus souple et adaptable à des situations différentes, mais l'incertitude tenant à sa nature même pourrait en même temps être source de différends entre les États intéressés. Toutes ces considérations démontrent qu'il est nécessaire que les États du cours d'eau se mettent d'accord sur un délai convenant au cas considéré, compte tenu de tous les faits et circonstances pertinents. D'ailleurs, les premiers mots de l'article 13, « À moins qu'il n'en soit convenu autrement », ont pour objet de souligner que, dans chaque cas, les États sont censés convenir d'un délai satisfaisant et sont incités à le faire. Le délai de réponse de six mois ainsi que la prorogation de six mois de ce délai, qui sont prévus à l'article 13, ont donc un caractère supplétif et ne s'appliquent que si les États en cause ne sont pas convenus de fixer une autre durée.

Article 14. — Obligations de l'État auteur de la notification pendant le délai de réponse

Pendant le délai visé à l'article 13, l'État auteur de la notification coopère avec les États auxquels la notification a été adressée en leur fournissant, sur demande, toutes données et informations supplémentaires disponibles et nécessaires à une évaluation précise, et ne met pas en œuvre ni ne permet que soient mises en œuvre les mesures projetées sans le consentement des États auxquels la notification a été adressée.

Commentaire

1) Comme son titre l'indique, l'article 14 vise les obligations qui incombent à l'État auteur de la notification pendant le délai fixé à l'article 13 pour répondre à une notification faite en application de l'article 12. Il y a deux obligations. La première est une obligation de coopération, qui prend la forme particulière du devoir de fournir à l'État ou aux États auxquels a été adressée la notification, sur demande, « toutes données et informations supplémentaires disponibles et nécessaires à une évaluation précise » des effets éventuels des mesures projetées. Ces données et informations « supplémentai-

[306] Voir *supra* note 277.

[307] Au nombre des instruments utilisant ce genre de norme figurent la résolution de Salzbourg (voir *supra* note 184), art. 6, et les Règles d'Helsinki (ibid.), art. XXIX, par. 3.

[308] On peut donner comme exemple d'instrument prévoyant un délai de six mois le statut du fleuve Uruguay, de 1975 (voir *supra* note 283), art. 8.

res » viendraient s'ajouter à celles qui ont déjà été fournies en vertu de l'article 12. Le sens du terme « disponibles » est analysé *supra* au paragraphe 5 du commentaire de l'article 12.

2) La seconde obligation qui incombe à l'État auteur de la notification en vertu de l'article 14 est de ne pas mettre en œuvre ou de ne pas permettre que soient mises en œuvre les mesures projetées, sans le consentement des États auxquels a été adressée la notification. L'expression « ne met pas en œuvre ou ne permet pas que soient mises en œuvre » est analysée au paragraphe 3 du commentaire de l'article 12 et a le même sens que dans cet article. Peut-être va-t-il sans dire que cette seconde obligation est un élément nécessaire des procédures prévues dans la troisième partie du projet, puisque celles-ci sont destinées à maintenir un état de choses caractérisé par l'expression « utilisation équitable » au sens de l'article 5. Si l'État auteur de la notification devait procéder à la mise en œuvre avant que l'État à qui a été adressée la notification ait eu la possibilité d'évaluer les effets éventuels des mesures projetées et d'informer l'État auteur de la notification de ses conclusions, ce dernier n'aurait pas à sa disposition toutes les informations dont il a besoin pour être à même de se conformer aux articles 5 à 7. Le devoir de ne pas procéder à la mise en œuvre a ainsi pour but d'aider les États du cours d'eau à s'assurer qu'aucune des mesures qu'ils projettent n'est incompatible avec les obligations qui leur incombent en vertu des articles 5 et 7.

Article 15. — Réponse à la notification

1. Tout État auquel la notification a été adressée communique aussitôt que possible ses conclusions à l'État auteur de la notification.

2. Si l'État auquel la notification a été adressée conclut que la mise en œuvre des mesures projetées serait incompatible avec les dispositions des articles 5 ou 7, il communique cette conclusion à l'État auteur de la notification dans le délai à respecter en application de l'article 13, accompagnée d'un exposé documenté expliquant les raisons de ladite conclusion.

Commentaire

1) L'article 15 vise les obligations de l'État ou des États auxquels la notification a été adressée en ce qui concerne leur réponse à la notification prévue à l'article 12. Comme dans le cas de l'article 14, il y a deux obligations. La première, formulée au *paragraphe 1*, consiste à communiquer à l'État auteur de la notification « aussitôt que possible » les conclusions touchant les effets éventuels des mesures projetées. Comme il est expliqué *supra* au paragraphe 2 du commentaire de l'article 13, cette communication doit être faite dans le délai de six mois prévu à l'article 13 ou, lorsqu'un État auquel la notification a été adressée a demandé une prorogation du délai en raison de circonstances particulières, dans le délai supplémentaire correspondant à la prorogation, qui est de six mois, pour que l'État auquel la notification a été adressée ait le droit de demander le renouvellement de la suspension de la mise en œuvre en vertu du paragraphe 3 de l'article 17. Toutefois, si l'État auquel la notification a été adressée achève son évaluation en moins de six mois ou avant l'expiration du délai supplémentaire de six mois lorsqu'il a demandé une prorogation, le paragraphe 1 de l'article 15 l'oblige à informer immédiatement l'État auteur de la notification de ses conclusions. Une conclusion établissant que les mesures projetées seraient compatibles avec les articles 5 et 7 mettrait fin aux procédures prévues dans la troisième partie du projet, et l'État auteur de la notification pourrait procéder sans plus tarder à la mise en œuvre de ses projets. Même s'il s'agit d'une conclusion en sens contraire, la communication rapide de cette conclusion à l'État auteur de la notification permettra de mener plus rapidement à terme les procédures applicables en vertu de l'article 17.

2) Le *paragraphe 2* énonce la seconde obligation des États auxquels la notification a été adressée. Cette obligation ne naît cependant qu'à l'égard d'un État qui « conclut que la mise en œuvre des procédures projetées serait incompatible avec les dispositions des articles 5 ou 7 ». En d'autres termes, l'obligation est déclenchée quand la conclusion est que la mise en œuvre des projets aboutirait à une violation des obligations prévues à l'article 5 ou à l'article 7. (Comme indiqué *supra* au paragraphe 3 du commentaire de l'article 12, l'expression « mise en œuvre » s'applique aux mesures projetées par des particuliers aussi bien qu'à celles qui sont projetées par l'État lui-même.) Le paragraphe 2 de l'article 15 oblige l'État qui est parvenu à une telle conclusion à communiquer à l'État auteur de la notification, dans le délai visé à l'article 13, un exposé expliquant sa conclusion. Cet exposé doit être « documenté » — c'est-à-dire qu'il doit être étayé par une indication des bases, factuelles ou autres, de la conclusion —, et il doit énoncer les raisons pour lesquelles l'État intéressé conclut que la mise en œuvre des mesures projetées violerait les articles 5 ou 7[309]. Le mot « serait » a été utilisé de préférence à des termes tels que « pourrait être » de façon à indiquer que l'État auquel la notification a été adressée doit conclure que la violation des articles 5 ou 7 est plus qu'une simple éventualité. La rigueur de ces conditions s'explique par le fait qu'une communication du genre de celle qui est décrite au paragraphe 2 permet à l'État auquel a été adressée la notification de demander, en application du paragraphe 3 de l'article 17, le renouvellement de la suspension de la mise en œuvre des mesures projetées. Cet effet de la communication justifie les conditions que le paragraphe 2 impose à l'État auquel la notification a été adressée, lequel doit prouver sa bonne foi en montrant qu'il a procédé à une évaluation sérieuse et réfléchie des effets des mesures projetées.

Article 16. — Absence de réponse à la notification

1. Si, dans le délai à respecter en application de l'article 13, l'État auteur de la notification ne reçoit

[309] On trouve une condition analogue dans l'article 11 du statut du fleuve Uruguay (ibid.), qui dispose notamment que la communication de la partie destinataire de la notification devra préciser quelles sont les composantes de l'ouvrage ou de son mode d'exploitation qui pourront causer un préjudice sensible au régime du fleuve ou à la qualité de ses eaux, les raisons techniques qui ont motivé cette conclusion et les modifications qu'elle propose d'apporter au projet ou au mode d'exploitation de l'ouvrage.

pas de communication au titre du paragraphe 2 de l'article 15, il peut, sous réserve des obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 et 7, procéder à la mise en œuvre des mesures projetées conformément à la notification et à toutes autres données et informations fournies aux États auxquels la notification a été adressée.

2. Pour tout État qui n'a pas répondu à la notification qui lui a été adressée, le montant de l'indemnisation demandée peut être amputé des dépenses encourues par l'État auteur de la notification au titre des mesures qui ont été entreprises après l'expiration du délai de réponse et qui ne l'auraient pas été si le premier État y avait fait objection pendant le délai prévu à l'article 13.

Commentaire

1) Le *paragraphe 1* vise les cas où, pendant le délai à respecter en application de l'article 13, l'État auteur de la notification ne reçoit aucune communication conformément au paragraphe 2 de l'article 15 — c'est-à-dire aucune communication indiquant que les mesures projetées seraient incompatibles avec les dispositions des articles 5 ou 7 et contenant un exposé expliquant les raisons de cette conclusion. En pareil cas, l'État auteur de la notification peut mettre en œuvre ou permettre que soient mises en œuvre les mesures projetées, sous réserve de deux conditions : la première est que ces mesures soient mises en œuvre « conformément à la notification et à toutes autres données et informations fournies aux États auxquels la notification a été adressée » en vertu des articles 12 et 14. Cette condition s'explique par le fait que le silence qu'un État auquel une notification a été adressée garde à l'égard des mesures projetées ne peut être considéré comme un consentement tacite que pour les questions qui ont été portées à son attention. La seconde condition est que la mise en œuvre des mesures projetées doit être compatible avec les obligations qui incombent à l'État auteur de la notification en vertu des articles 5 et 7.

2) L'idée qui sous-tend l'article 16 est que, si un État auquel une notification a été adressée ne communique pas dans le délai requis la réponse prévue au paragraphe 2 de l'article 15, cet État, entre autres conséquences, n'est pas admis à se prévaloir des avantages du régime de protection qu'établit la troisième partie du projet. L'État auteur de la notification peut alors procéder à la mise en œuvre de ses projets sous réserve des conditions exposées au paragraphe 1 du présent commentaire. Autoriser en pareil cas l'État auteur de la communication à aller de l'avant est un aspect important de l'équilibre que les présents articles cherchent à établir entre les intérêts de l'État auteur de la notification et ceux de l'État auquel elle est adressée.

3) Le *paragraphe 2* a pour objet d'éviter que les conséquences de l'absence de réponse d'un État auquel la notification a été adressée ne retombent entièrement sur l'État auteur de la notification. Il a pour effet de poser que, en principe, les dépenses que l'État auteur de la notification a encourues, parce qu'il a mis en œuvre ses projets en se fondant sur l'absence de réponse de l'État auquel la notification a été adressée, peuvent être déduites du montant de toute indemnisation demandée par ce dernier. Il a été décidé qu'il pourrait être excessivement onéreux dans certains cas d'autoriser l'État auteur de la notification à former des demandes reconventionnelles (c'est-à-dire des demandes supérieures à celles que présente l'État auquel la notification a été adressée). Dans l'éventualité, très improbable, où il y aurait plusieurs États qui n'auraient pas répondu à la notification, mais qui se prétendraient lésés, le montant de la déduction sera réparti entre eux au prorata de leurs créances.

Article 17. — Consultations et négociations concernant les mesures projetées

1. Quand une communication est faite en vertu du paragraphe 2 de l'article 15, l'État auteur de la notification et l'État auteur de la communication engagent des consultations et, au besoin, des négociations en vue de résoudre la situation d'une manière équitable.

2. Les consultations et les négociations se déroulent selon le principe que chaque État doit de bonne foi tenir raisonnablement compte des droits et des intérêts légitimes de l'autre État.

3. Au cours des consultations et des négociations, l'État auteur de la notification s'abstient, si l'État auquel la notification a été adressée le lui demande au moment où il fait sa communication, de mettre en œuvre ou de permettre que soient mises en œuvre les mesures projetées pendant une période de six mois au maximum.

Commentaire

1) L'article 17 vise les cas où il y a eu communication en vertu du paragraphe 2 de l'article 15, c'est-à-dire une communication dans laquelle l'État auquel la notification a été adressée conclut que « la mise en œuvre des mesures projetées serait incompatible avec les dispositions des articles 5 ou 7 ».

2) Le *paragraphe 1* de l'article 17 prescrit à l'État auteur de la notification d'engager des consultations et, au besoin, des négociations avec l'État qui lui a fait une communication en vertu du paragraphe 2 de l'article 15 « en vue de résoudre la situation d'une manière équitable ». Certains membres ont vu une distinction entre les consultations et les négociations. Les mots « au besoin » ont donc été employés pour souligner le fait que des consultations, si elles sont engagées, pourront parfois permettre de résoudre les problèmes et qu'il ne sera pas toujours nécessaire qu'elles soient suivies par des négociations. La « situation » est ici celle qui se produit lorsque l'État auquel la notification a été adressée conclut de bonne foi que la mise en œuvre des mesures projetées serait incompatible avec les obligations qui incombent à l'État auteur de la notification en vertu des articles 5 et 7. La solution « équitable », visée au paragraphe 1, pourrait consister, par exemple, à modifier les projets de façon à éliminer leurs aspects potentiellement dommageables, à adapter d'autres utilisations chez l'un ou l'autre des États, ou à accorder, par l'État auteur de la

notification, une indemnité ou toute autre forme de dédommagement acceptable pour l'État auquel la notification a été adressée. Des consultations et des négociations sont prescrites, dans des circonstances analogues, dans un certain nombre d'accords internationaux[310] et de décisions de cours et de tribunaux internationaux[311]. La nécessité de ces consultations et négociations est également reconnue dans diverses résolutions et études d'organisations intergouvernementales[312] et d'organisations non gouvernementales internationales[313].

3) Le *paragraphe 2* porte sur la manière dont doivent être menées les consultations et les négociations prévues au paragraphe 1. Les termes utilisés sont principalement inspirés de l'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire des *Compétences en matière de pêcheries* (Royaume-Uni *c.* Islande)[314] et de la sentence rendue par le tribunal d'arbitrage dans l'affaire du *Lac Lanoux*[315]. La CIJ avait également traité de la manière dont doivent être menées ces consultations et négociations dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*[316]. Dans l'expression « intérêts légitimes », qui figure à l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des États[317] et qui est employée au paragraphe 2, le mot « légitimes » a pour but de circonscrire, dans une certaine mesure, la portée du mot « intérêts ».

4) Le *paragraphe 3* oblige l'État auteur de la notification à suspendre la mise en œuvre des mesures projetées pendant une période supplémentaire de six mois, mais seulement si l'État auquel la notification a été adressée le lui demande au moment où il fait la communication visée au paragraphe 2 de l'article 15. La mise en œuvre de ces mesures pendant une période raisonnable de consultations et de négociations ne serait pas compatible avec les obligations de bonne foi énoncées au paragraphe 2 de l'article 17 et évoquées dans la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux*[318]. En même temps, cependant, il ne faut pas que les consultations et négociations aient pour effet de renouveler la suspension de la mise en œuvre au-delà d'un délai raisonnable. Ce délai devra faire l'objet d'un accord entre les États intéressés, qui sont les mieux placés pour décider du laps de temps approprié compte tenu des circonstances. Si, toutefois, ils ne peuvent parvenir à un accord, le paragraphe 3 fixe un délai de six mois. Passé ce délai, l'État auteur de la notification peut procéder à la mise en œuvre de ses projets, sous réserve bien entendu des obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 et 7.

Article 18. — Procédures en cas d'absence de notification

1. Si un État du cours d'eau a de sérieuses raisons de penser qu'un autre État du cours d'eau projette des mesures qui peuvent avoir des effets négatifs significatifs pour lui, il peut demander à cet autre État d'appliquer les dispositions de l'article 12. La demande doit être accompagnée d'un exposé documenté qui en explique les raisons.

2. Si l'État qui projette ces mesures conclut néanmoins qu'il n'est pas tenu de donner notification en vertu de l'article 12, il en informe le premier État en lui adressant un exposé documenté expliquant les raisons de sa conclusion. Si cette conclusion ne satisfait pas le premier État, les deux États doivent, à la demande de ce premier État, engager promptement des consultations et des négociations de la manière indiquée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17.

3. Au cours des consultations et des négociations, l'État qui projette les mesures s'abstient, si le premier État le lui demande au moment où il demande l'ouverture de consultations et de négociations, de mettre en œuvre ou de permettre que soient mises en œuvre ces mesures pendant une période de six mois au maximum.

Commentaire

1) L'article 18 vise les cas où un État du cours d'eau sait qu'un autre État du cours d'eau (ou une entité privée de cet État) projette des mesures dont il estime qu'elles peuvent avoir des effets négatifs significatifs pour lui, mais n'en a pas reçu notification. Cet article permet alors au premier État de se prévaloir du régime de protection défini aux articles 12 et suivants.

---

[310] Voir, par exemple, la Convention de 1954 entre le Gouvernement de la République fédérative populaire de Yougoslavie et le Gouvernement fédéral de la République autrichienne concernant certaines questions d'hydroéconomie intéressant la Drave (*supra* note 244), art. 4; la Convention sur la protection des eaux du lac de Constance contre la pollution, art. 1er, par. 3; l'Accord de 1964 entre la Pologne et l'Union soviétique relatif à l'hydroéconomie des eaux frontières (voir *supra* note 175), art. 6; l'Accord relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger, art. 12; et la Convention de 1981 entre la Hongrie et l'Union soviétique relative à l'hydroéconomie des eaux frontières (mentionnée dans *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommandations*, Graham & Trotman Ltd, Londres, 1987, p. 106), art. 3 à 5.

[311] Voir, plus particulièrement, la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux* (*supra* note 191). Plusieurs décisions ont été rendues par la CIJ dans des affaires concernant le droit de la mer; voir notamment les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord* (*supra* note 196), spécialement p. 46 à 48, par. 85 à 87; et l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries* (Royaume-Uni *c.* Islande) [ibid.], notamment p. 30 et 31, par. 71, et p. 33, par. 78.

[312] Voir, par exemple, l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des États (*supra* note 250); la résolution 3129 (XXVIII) de l'Assemblée générale relative à la coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États; le « principe d'information et de consultation » contenu dans l'annexe aux « Principes relatifs à la pollution transfrontière », adoptés par l'OCDE en 1974 (voir *supra* note 296); et les « Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des États en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États », adoptés par le Conseil d'administration du PNUE en 1978 (voir *supra* note 277) [principes 5, 6 et 7].

[313] Voir, par exemple, les résolutions susmentionnées adoptées à Salzbourg en 1961 (*supra* note 184) [art. 6], et à Athènes en 1979 (ibid.) [art. VII]; et les Règles d'Helsinki adoptées en 1966 (ibid.) [art. VIII] et les Règles de Montréal adoptées en 1982 (*supra* note 256) [art. 6].

[314] Voir *supra* note 196.

[315] Voir *supra* note 191.

[316] Voir *supra* note 196. Voir notamment les paragraphes 85 et 87 de l'arrêt.

[317] Voir *supra* note 250.

[318] Voir *supra* note 191.

2) Le *paragraphe 1* ouvre à un « État du cours d'eau » se trouvant dans cette situation la possibilité de demander à l'État qui projette les mesures en question « d'appliquer les dispositions de l'article 12 ». L'expression « un État du cours d'eau » n'est pas censée exclure l'hypothèse où plus d'un État pense qu'un autre État projette des mesures. Les mots « appliquer les dispositions de l'article 12 » ne doivent pas être interprétés comme signifiant que l'État qui projette des mesures a nécessairement manqué aux obligations que lui impose l'article 12. Ce second État peut, en effet, avoir évalué le risque d'effets négatifs significatifs pour les autres États du cours d'eau, qui est lié aux mesures projetées, et avoir conclu de bonne foi que ces mesures n'auraient pas de tels effets. Le paragraphe 1 permet au premier État du cours d'eau de demander à l'État qui projette des mesures de réexaminer son évaluation et sa conclusion, mais ne préjuge pas la question de savoir si ce second État s'est, au départ, acquitté des obligations lui incombant en vertu de l'article 12. La possibilité pour le premier État de formuler cette demande est cependant subordonnée à deux conditions. La première condition est que l'État qui formule la demande doit avoir « de sérieuses raisons de penser » qu'un autre État du cours d'eau projette des mesures qui peuvent avoir des effets négatifs significatifs pour lui. La seconde condition est que l'État présentant la demande doit l'accompagner d'un « exposé documenté qui en explique les raisons ». Ces conditions supposent chez cet État plus que de vagues appréhensions sans fondement : il doit avoir des raisons sérieuses et fondées, étant donné en particulier que l'État qui projette des mesures peut être tenu d'en suspendre la mise en œuvre en vertu du paragraphe 3 de l'article 18.

3) La première phrase du *paragraphe 2* vise les cas où l'État qui projette des mesures conclut, après avoir réexaminé ces mesures comme indiqué au paragraphe 2 du présent commentaire, qu'il n'est pas tenu de donner notification en vertu de l'article 12. Dans cette hypothèse, le paragraphe 2 tend à maintenir un juste équilibre entre les intérêts des États concernés en exigeant de l'État qui projette des mesures qu'il justifie sa conclusion de la même manière que le premier État doit, en vertu du paragraphe 1, justifier sa demande. La seconde phrase du paragraphe 2 envisage le cas où la conclusion de l'État qui projette des mesures ne satisfait pas le premier État. Elle prévoit que l'État qui projette des mesures doit alors engager promptement des consultations et des négociations avec l'autre État ou les autres États, à la demande de celui-ci ou de ceux-ci. Ces consultations et négociations doivent être menées comme indiqué aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17, c'est-à-dire qu'elles doivent tendre à « résoudre la situation d'une manière équitable » et se dérouler « selon le principe que chaque État doit de bonne foi tenir raisonnablement compte des droits et des intérêts légitimes de l'autre État ». Ces membres de phrase sont analysés *supra* dans le commentaire de l'article 17.

4) Le *paragraphe 3* fait à l'État qui projette des mesures obligation de s'abstenir de les mettre en œuvre pendant une période de six mois, afin que puissent s'engager des consultations et des négociations si le premier État le lui a demandé au moment prévu pour la demande d'ouverture de consultations et de négociations qui est faite en vertu du paragraphe 2. Cette disposition est analogue à celle qui figure au paragraphe 3 de l'article 17, mais, dans le cas de l'article 18, la période considérée commence à courir à partir du moment de la demande d'ouverture de consultations faite en vertu du paragraphe 2.

Article 19. — Mise en œuvre d'urgence des mesures projetées

1. Si la mise en œuvre des mesures projetées est d'une extrême urgence pour la protection de la santé ou de la sécurité publiques ou d'autres intérêts également importants, l'État qui projette ces mesures peut, sous réserve des articles 5 et 7, procéder immédiatement à leur mise en œuvre nonobstant les dispositions de l'article 14 et du paragraphe 3 de l'article 17.

2. En pareil cas, une déclaration formelle proclamant l'urgence des mesures accompagnée des données et informations pertinentes est communiquée aux autres États du cours d'eau visés à l'article 12.

3. L'État qui projette les mesures engage promptement, à la demande de l'un quelconque des États visés au paragraphe 2, des consultations et des négociations avec lui, de la manière indiquée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17.

Commentaire

1) L'article 19 vise les mesures projetées dont l'application revêtirait un caractère d'extrême urgence « pour la protection de la santé ou de la sécurité publiques ou d'autres intérêts également importants ». Il ne vise pas les cas d'urgence dont traite l'article 28. L'article 19 a trait aux cas très exceptionnels où des intérêts hautement prioritaires appellent la mise en œuvre immédiate des mesures projetées, sans attendre l'expiration des délais prévus pour la réponse à la notification et pour les consultations et négociations. On trouve des dispositions de cet ordre dans un certain nombre d'accords internationaux[319]. En formulant cet article, la Commission a essayé d'empêcher qu'il soit possible d'abuser de l'exception qu'il établit.

2) Le *paragraphe 1* fait état des intérêts pour la sauvegarde desquels un État est en droit de se réclamer de l'article 19. Ces intérêts sont ceux qui revêtent la plus haute importance, tels que la protection de la population contre le risque d'inondation ou les questions d'intérêt vital pour la sécurité nationale. Le paragraphe 1 prévoit également d'exempter l'État des délais prévus à l'article 14 et au paragraphe 3 de l'article 17. Le droit de l'État de procéder à la mise en œuvre est cependant assujetti aux obligations qui lui incombent en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 19.

[319] Voir, par exemple, la Convention du 10 avril 1922 entre le Danemark et l'Allemagne relative au règlement de la question des eaux et des digues à la frontière germano-danoise (SDN, *Recueil des Traités*, vol. X, p. 200) [art. 29 *in fine*]; et la Convention sur la protection des eaux du lac de Constance contre la pollution (art. 1er, par. 3).

3) Le *paragraphe 2* fait à l'État qui procède à la mise en œuvre immédiate des mesures conformément à l'article 19 obligation de communiquer aux « autres États du cours d'eau visés à l'article 12 » une déclaration formelle proclamant l'urgence des mesures dont il s'agit, accompagnée des données et informations pertinentes. Cette disposition a pour but d'établir la bonne foi de l'État qui procède à la mise en œuvre des mesures et de garantir que les autres États seront informés aussi complètement que possible des effets éventuels de ces mesures. Les « autres États du cours d'eau » sont ceux pour lesquels les mesures peuvent avoir « des effets négatifs significatifs » (art. 12).

4) En vertu du *paragraphe 3*, l'État qui procède à la mise en œuvre immédiate des mesures est tenu d'engager promptement des consultations et des négociations avec les autres États, si ces derniers en font la demande. La clause selon laquelle ces consultations et négociations doivent être menées comme indiqué aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17 est la même que celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 18 et qui est analysée *supra* dans le commentaire relatif à cette disposition.

QUATRIÈME PARTIE

PROTECTION, PRÉSERVATION ET GESTION

Article 20. — Protection et préservation des écosystèmes

Les États du cours d'eau, séparément ou conjointement, protègent et préservent les écosystèmes des cours d'eau internationaux.

Commentaire

1) L'article 20 introduit la quatrième partie du projet d'articles en énonçant une obligation d'ordre général consistant à protéger et à préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux. Vu le caractère général de cette obligation, la Commission a été d'avis que l'article 20 devrait précéder les autres articles de la quatrième partie qui sont plus particuliers.

2) Comme l'article 192 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer[320], l'article 20 énonce en fait deux obligations, celle de protéger et celle de préserver. Ces obligations concernent les « écosystèmes des cours d'eau internationaux »; la Commission a retenu cette expression parce qu'elle est plus précise que la notion d'« environnement » d'un cours d'eau. Ce dernier terme pourrait en effet être interprété d'une façon assez large comme s'appliquant aux zones qui « entourent » le cours d'eau et qui n'ont qu'un rapport minime avec la protection et la préservation du cours d'eau lui-même. Qui plus est, le terme « environnement » pourrait être interprété comme désignant uniquement des zones situées en dehors du cours d'eau, ce qui ne correspond évidemment pas à l'intention de la Commission. Pour ces raisons, la Commission a préféré employer le terme « écosystème », considéré comme ayant un sens scientifique et juridique plus précis[321]. D'une manière générale, ce terme désigne une unité écologique composée d'éléments biologiques ou non qui sont interdépendants et fonctionnent comme un ensemble[322]. « Toutes les composantes d'un écosystème sont interdépendantes et rien ne s'y perd réellement »[323]. En conséquence, une « sollicitation extérieure s'exerçant sur l'un d'entre eux [c'est-à-dire l'un des éléments] peut se répercuter sur d'autres et risquer de perturber l'équilibre d'ensemble »[324]. Étant donné que des « écosystèmes dépend la vie sur Terre »[325], une telle « sollicitation » ou ingérence extérieure risque d'affaiblir ou de détruire la capacité d'un écosystème de fonctionner comme un système de support de vie. Il est évident que des ingérences graves peuvent résulter, et résultent souvent, du comportement de l'homme. Les ingérences de l'homme peuvent perturber de manière irréversible l'équilibre des écosystèmes d'eau douce et en particulier les rendre incapables d'entretenir la vie humaine et d'autres formes de vie. Comme on l'a fait observer dans le plan à moyen terme de l'ONU pour la période 1992-1997 :

> À mesure que le développement socio-économique progresse, les interactions entre les écosystèmes d'eau douce, d'une part, et les activités de l'homme, d'autre part, deviennent plus complexes et les divergences s'accusent. Les activités de mise en valeur des bassins hydrographiques peuvent également avoir des conséquences néfastes et aboutir à un type de développement condamné à terme, notamment dans les bassins que se partagent deux ou plusieurs États[326].

L'obligation de protéger et de préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux vise à résoudre ce problème qui se pose déjà avec acuité dans certaines parties du monde et se posera avec la même acuité dans d'autres, à mesure que, sous l'effet de la croissance démographique, des ressources en eau limitées seront de plus en plus mises à contribution[327].

---

[320] L'article 192, intitulé « Obligation d'ordre général », dispose : « Les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin. »

[321] À cet égard, on pourra se reporter d'une manière générale aux travaux de la CEE dans ce domaine. Voir l'étude intitulée « Approche écosystémique de la gestion de l'eau » (ENVWA/WP.3/R.7/Rev.1), ainsi que les monographies sur l'Oulujoki (Finlande), le lac Mjosa (Norvège), le Rhin inférieur (Pays-Bas) et le réservoir d'Ivankovskoye (Union soviétique) [ENVWA/WP.3/R.11 et Add.1 et 2].

[322] « Un écosystème est généralement défini comme une unité spatiale de la nature dans laquelle il y a interaction et adaptation des organismes vivants et du milieu non vivant » (ENVWA/WP.3/R.7/Rev.1, par. 9). Commentant l'article 3 de ses Principes juridiques et recommandations, le Groupe d'experts du droit de l'environnement de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement définit les « écosystèmes » comme des « systèmes de plantes, animaux et micro-organismes formant un ensemble avec les composantes non vivantes de leur environnement ». *Environmental Protection...* (*supra* note 310), p. 45.

[323] « Approche écosystémique... » (voir *supra* note 321), par. 9.

[324] Ibid., par. 11.

[325] Ibid., par. 9.

[326] Plan à moyen terme pour la période 1992-1997, tel que révisé par l'Assemblée générale à sa quarante-septième session, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément n° 6* (A/47/6/Rev.1), vol. I, grand programme IV, Coopération économique internationale pour le développement, programme 16, Environnement, p. 218, par. 16.25.

[327] Voir, par exemple, « Water: the finite resource », *Bulletin de l'UICN*, vol. 21, n° 1, mars 1990, p. 14.

3) L'obligation de « protéger » les écosystèmes des cours d'eau internationaux constitue une application spécifique de la règle formulée à l'article 5, à savoir que les États des cours d'eau sont tenus d'utiliser et de mettre en valeur un cours d'eau international d'une manière compatible avec une protection adéquate de ce cours d'eau international. Pour l'essentiel, cette obligation de protection impose aux États du cours d'eau de mettre les écosystèmes des cours d'eau internationaux à l'abri des préjudices ou dommages. Elle comprend donc le devoir de protéger ces écosystèmes contre la menace d'un dommage[328]. Quant à l'obligation de « préserver » les écosystèmes des cours d'eau internationaux, elle est analogue à l'obligation de protection, mais elle s'applique, en particulier, aux écosystèmes d'eau douce qui sont dans leur état primitif ou ne sont pas perturbés. Elle impose de protéger ces écosystèmes de manière à les maintenir autant que possible dans leur état naturel. Ensemble, la protection et la préservation des écosystèmes aquatiques permettent d'assurer leur viabilité permanente en tant que systèmes de support de vie, et permettent ainsi de disposer d'une source essentielle de développement durable[329].

4) En exigeant que les États du cours d'eau agissent « séparément ou conjointement », l'article 20 reconnaît que, dans certains cas, il est indispensable et approprié que les États du cours d'eau coopèrent, sur une base équitable, pour protéger et préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux. Aussi faut-il interpréter la prescription faite aux États du cours d'eau d'agir « séparément ou conjointement » comme signifiant que des mesures doivent être prises en commun et en coopération quand il y a lieu et qu'elles doivent l'être sur une base équitable. Par exemple, une action conjointe sera généralement appropriée dans le cas de cours d'eau contigus ou d'un cours d'eau géré et mis en valeur en tant qu'ensemble. Ce qui constitue par ailleurs des mesures conçues sur une base équitable variera évidemment en fonction des circonstances[330]. À cet égard, il faudra prendre en considération, parmi d'autres facteurs, la mesure dans laquelle les États du cours d'eau concernés auront contribué à créer le problème et la mesure dans laquelle ils tireront parti de sa solution. Il ne faut évidemment pas considérer que le devoir de participer équitablement à la protection et à la préservation des écosystèmes d'un cours d'eau international s'étend implicitement à l'obligation de réparer ou de tolérer un dommage résultant de la violation par un autre État du cours d'eau, des obligations incombant à celui-ci en vertu du projet d'articles[331]. Mais l'obligation générale de participation équitable impose aux États du cours d'eau de prendre, aux efforts conjoints de protection et de préservation, une part qui soit au moins proportionnelle à la mesure dans laquelle ils ont contribué à faire peser une menace sur les écosystèmes dont il s'agit ou à leur causer un dommage. Enfin, on se rappellera que l'article 194 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer exige également que des mesures soient prises « séparément ou conjointement », en l'occurrence pour lutter contre la pollution du milieu marin.

5) La pratique des États et les travaux des organisations internationales font apparaître qu'il y a de nombreux précédents à l'obligation énoncée à l'article 20, comme le montrent les exemples cités dans les paragraphes qui suivent[332].

6) Des dispositions relatives à la protection des écosystèmes de cours d'eau internationaux figurent dans plusieurs accords. Par exemple, dans le statut de 1975 relatif au fleuve Uruguay, l'Argentine et l'Uruguay décident de prendre en coordination, par l'intermédiaire d'une commission créée en vertu de l'accord, les mesures appropriées pour éviter toute altération de l'équilibre écologique et lutter contre les fléaux et autres facteurs nocifs dans le fleuve et dans ses zones tributaires[333]. Les parties s'engagent en outre à convenir de mesures visant à réglementer les activités de pêche dans le fleuve en vue d'assurer la conservation et la préservation des ressources biologiques[334], et à protéger et à préserver le milieu aquatique[335]. On peut citer également la Convention de 1978 relative au statut du fleuve Gambie; l'Acte de 1963 relatif à la navigation et à la coopération économique entre les États du bassin du Niger; et l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, conclu entre le Canada et les États-Unis d'Amérique[336].

7) Parmi les accords anciens, plusieurs avaient pour objet de protéger les poissons et la pêche[337]. On peut citer, par exemple, la Convention de 1904 entre la Répu-

---

[328] L'obligation de protéger les écosystèmes des cours d'eau internationaux constitue ainsi une application générale du principe de l'action préventive, examiné dans la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone.

[329] L'observation suivante, formulée dans le Plan à moyen terme pour la période 1992-1997 (voir *supra* note 326), est pertinente à cet égard : « La préservation de la diversité biologique, qui recouvre toutes les espèces de plantes, d'animaux et de micro-organismes ainsi que des écosystèmes dont ils font partie, est un élément capital dans la perspective d'un développement durable. » (P. 211, par. 16.8.)

[330] D'une façon générale, voir *supra* les commentaires des articles 5 et 6. Par exemple, le paragraphe 1 du commentaire de l'article 6, à propos de l'obligation de pratiquer une utilisation équitable et raisonnable énoncée à l'article 5, dispose :

« Cette règle étant nécessairement générale et souple, sa bonne application exige que les États tiennent compte de facteurs concrets propres au cours d'eau international dont il s'agit ainsi que des besoins et des utilisations des États du cours d'eau intéressés. C'est donc en comparant le poids de tous les facteurs et circonstances pertinents que l'on pourra dire, dans chaque cas d'espèce, ce qu'est une utilisation équitable et raisonnable. »

[331] Ainsi, par exemple, l'État A ne serait aucunement tenu de réparer un dommage appréciable qu'il aurait subi uniquement à la suite du comportement de l'État B.

[332] Pour une étude plus détaillée des instruments pertinents, voir le quatrième rapport du précédent Rapporteur spécial (*supra* note 265), par. 28 à 86; et le troisième rapport du deuxième Rapporteur spécial (*supra* note 203), par. 243 à 336.

[333] Statut relatif au fleuve Uruguay (*supra* note 283), art. 36.

[334] Ibid., art. 37.

[335] Ibid., art. 41.

[336] Art. II [*United States Treaties and Other International Agreements, 1978-79*, vol. 30, 2e partie, United States Government Printing Office, Washington (D.C.), 1980, n° 9257, p. 1383].

[337] Acte final de délimitation de la frontière internationale des Pyrénées entre la France et l'Espagne, 1868, sect. I, clause 6 (*Textes législatifs...*, traité n° 186, p. 674 à 676, résumé dans doc. A/5409, p. 194, par. 979 et 980, al. *c*). Voir également, par exemple, la Convention de 1887 entre la Suisse, le Grand-Duché de Bade et l'Alsace-Lorraine (art. 10); la Convention de 1906 entre la Suisse et l'Italie arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans les eaux limitrophes (*Textes législatifs...*, traité n° 230, p. 839, art. 12, par. 5, résumé dans doc. A/5409, p. 146, par. 633).

blique française et la Confédération suisse pour la réglementation de la pêche dans les eaux limitrophes[338]. D'autres accords protègent en fait les écosystèmes de cours d'eau internationaux en protégeant leurs eaux contre la pollution. C'est le cas du Traité de 1958 entre l'Union soviétique et l'Afghanistan relatif au régime de la frontière soviéto-afghane[339] et de la Convention de 1956 entre la République fédérale d'Allemagne, la République française et le Grand-Duché de Luxembourg au sujet de la canalisation de la Moselle.

8) Des organisations internationales, des conférences et des réunions ont également reconnu, dans leurs travaux, la nécessité de protéger et de préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux. L'Acte d'Asunción, adopté par les ministres des affaires étrangères des pays riverains du rio de la Plata à leur quatrième réunion en 1971, indique qu'« il existe dans la région géographique du bassin du rio de la Plata de graves problèmes sanitaires, découlant des relations écologiques, qui ont des effets défavorables sur le développement économique et social de cette région » et que « ce syndrome est lié à la qualité et à la quantité des ressources en eau »[340]. On y parle aussi de « la nécessité de lutter contre la pollution des eaux et de préserver dans toute la mesure possible les qualités naturelles de l'eau dans le cadre d'une politique de conservation et d'utilisation des ressources en eau du bassin »[341]. Parmi les décisions adoptées par la Conférence des Nations Unies sur l'eau, tenue à Mar del Plata en 1977, figure la recommandation 35, qui dispose que

> Il est nécessaire d'évaluer les conséquences qu'ont sur l'environnement les diverses utilisations de l'eau, d'appuyer les mesures visant à lutter contre les maladies d'origine hydrique, et de protéger les écosystèmes[342].

9) Outre les instruments concernant la protection et la préservation des écosystèmes des cours d'eau internationaux, un certain nombre d'accords, de résolutions, de déclarations et d'autres actes reconnaissent qu'il importe de protéger et de préserver l'environnement, en général, ou les écosystèmes autres que ceux des cours d'eau, en particulier. Parmi les accords concernant l'environnement en général, on peut citer notamment la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles[343] et l'Accord de l'ANASE de 1985 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles[344]. On a déjà mentionné l'obligation analogue « de protéger et de préserver le milieu marin » énoncée à l'article 192 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, que complètent plusieurs accords plus spécifiques concernant la protection du milieu marin[345]. De plus, le principe de l'action préventive, consacré à l'article 20, a trouvé son expression dans plusieurs accords et autres instruments internationaux[346]. Sont également pertinentes, d'une façon générale — car elles attestent que les États reconnaissent la nécessité de protéger les processus écologiques essentiels — les nombreuses déclarations et résolutions concernant la préservation de l'environnement, parmi lesquelles on peut citer notamment la Déclaration de Stockholm[347], la résolution 37/7 de l'Assemblée générale sur la Charte mondiale de la nature, la Déclaration de l'Amazonie, de 1989[348], le Projet de déclaration américaine sur l'environnement, de 1989[349], la Déclaration de la CEE sur la conservation de la flore, de la faune et de leur habitat, de 1988[350], la Dé-

[338] *Textes législatifs...*, traité n° 196, p. 701, art. 6, 11 et 17.

[339] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 321, p. 166.

[340] Voir doc. A/CN.4/274, p. 355, par. 326, résolution n° 15.

[341] Ibid., résolution n° 23.

[342] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau...* (voir *supra* note 215), p. 24, par. 35.

[343] Voir en particulier l'article II, « Principe fondamental », par lequel les parties « s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer la conservation, l'utilisation et le développement des sols, des eaux, de la flore et des ressources en faune » en tenant compte des « intérêts majeurs de la population », ainsi que l'article V, « Eaux », par lequel les parties conviennent d'instituer « des politiques de conservation, d'utilisation et de développement des eaux souterraines et superficielles ».

[344] Adopté le 7 septembre 1985 par le Brunéi Darussalam, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Voir, en particulier, l'article premier, « Principe fondamental », par lequel les parties s'engagent à prendre « les mesures nécessaires pour entretenir les processus écologiques essentiels et les systèmes de support de vie », ainsi que l'article 8, « Eaux », par lequel les parties reconnaissent « le rôle joué par l'eau dans le fonctionnement des écosystèmes naturels », et décident de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer un approvisionnement en eau suffisant en vue, notamment, « d'entretenir les systèmes de support de vie naturels et la faune et la flore aquatiques ».

Voir aussi, par exemple, la Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique; la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel; la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe; et la Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud.

[345] Voir, par exemple, la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre; la Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique; la Convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique; la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et son Protocole de 1980; et la Convention régionale de Koweït pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution.

[346] Le principe de l'action préventive a trouvé plus particulièrement son application dans des instruments concernant la couche d'ozone et la pollution d'origine marine. S'agissant de la couche d'ozone, voir la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. S'agissant de la pollution marine d'origine tellurique et d'autres formes de pollution marine, voir par exemple la décision 15/27 adoptée par le Conseil d'administration du PNUE à sa quinzième session, le 25 mai 1989, intitulée « Précaution en matière de pollution des mers et notamment l'immersion des déchets », *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-quatrième session, Supplément n° 25* (A/44/25), p. 165; ainsi que les déclarations ministérielles des deuxième et troisième Conférences internationales sur la protection de la mer du Nord (Londres, 24 et 25 novembre 1987, et La Haye, 8 mars 1990, respectivement) [voir *The North Sea: Legal Documents on Regional Environmental Co-operation*, D. Freestone et T. Ijlstra, éd., Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, p. 40 et 3 respectivement]. Les déclarations ministérielles précisent que le principe selon lequel il faut prendre des précautions entraîne l'adoption de mesures destinées à éviter les effets potentiellement dommageables de substances dangereuses (c'est-à-dire celles qui sont persistantes, toxiques ou biocumulatives) « même avant que des preuves scientifiques absolument claires aient permis d'établir un lien de causalité [entre les émissions et les effets] ».

[347] Voir *supra* note 213. Voir en particulier les principes 2 à 5 et 12.

[348] A/44/275-E/1989/79, annexe.

[349] OEA, Comité juridique interaméricain, *Informes y Recomendaciones*, vol. XXI, 1989, doc. CJI/RES.II-10/1989.

[350] Adoptée par la CEE à sa quarante-troisième session en 1988, décision E(43)[E/ECE/1172-ECE/ENVWA/6]. Dans la Déclaration,

(Suite de la note page suivante.)

claration ministérielle de Bergen sur le développement durable dans la région de la CEE, de 1990[351] et la Déclaration de La Haye sur l'environnement, du 11 mars 1989[352]. L'importance que présentent le maintien de « l'équilibre écologique »[353], dans l'exploitation des ressources naturelles, et la « prise en considération des écosystèmes »[354] pour la protection de la qualité de l'eau a également été reconnue dans les instruments de la CSCE. Enfin, les travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement[355] et de son Groupe d'experts du droit de l'environnement[356] soulignent eux aussi que la préservation des écosystèmes et des processus écologiques connexes est essentielle à un développement durable[357].

Article 21. — Prévention, réduction et maîtrise de la pollution

1. Aux fins du présent article, on entend par « pollution d'un cours d'eau international » toute modification préjudiciable de la composition ou de la qualité des eaux d'un cours d'eau international résultant directement ou indirectement d'un comportement humain.

2. Les États du cours d'eau, séparément ou conjointement, préviennent, réduisent et maîtrisent la pollution d'un cours d'eau international qui risque de causer un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau ou à leur environnement, y compris un dommage à la santé ou à la sécurité de l'homme, ou bien à toute utilisation positive des eaux ou bien aux ressources biologiques du cours d'eau. Les États du cours d'eau prennent des mesures pour harmoniser leurs politiques à cet égard.

3. À la demande de l'un quelconque d'entre eux, les États du cours d'eau se consultent en vue d'établir des listes de substances dont l'introduction dans les eaux d'un cours d'eau international doit être interdite, *limitée, étudiée ou contrôlée.*

Commentaire

1) L'article 21 établit l'obligation fondamentale de prévenir, réduire et maîtriser la pollution des cours d'eau internationaux. Il contient trois paragraphes : le premier définit le terme « pollution », le deuxième énonce l'obligation qui vient d'être mentionnée et le troisième arrête une procédure en vue de l'établissement de listes de substances dangereuses appelant des contrôles spéciaux.

2) Le *paragraphe 1* donne une définition générale du terme « pollution », tel qu'il est employé dans le présent projet d'articles. Il contient les éléments fondamentaux que l'on trouve dans d'autres définitions du terme[358], mais il est plus général à plusieurs égards. Premièrement, à la différence de certaines autres définitions, il ne mentionne aucun type particulier de pollution ni d'agent polluant (par exemple des substances ou de l'énergie). Deuxièmement, la définition fait simplement état de « toute modification préjudiciable » et ne préjuge donc pas la question du seuil au-delà duquel la pollution devient intolérable. Cette question est abordée au paragraphe 2. La définition est donc purement factuelle. Elle s'applique à toute pollution, qu'elle entraîne ou non un « dommage significatif » pour d'autres États du cours d'eau au sens de l'article 7 et, plus particulièrement, au sens du paragraphe 2 de l'article 21. Troisièmement, afin de conserver à la définition son caractère factuel, le paragraphe 1 ne mentionne aucun effet « préjudiciable » spécifique comme le dommage causé à la santé de l'homme, aux biens ou aux ressources biologiques. C'est le paragraphe 2 qui cite en exemple de tels effets qui atteignent le niveau du « dommage significatif ». La définition

(Suite de la note 350.)
les États membres de la CEE conviennent notamment de poursuivre l'objectif de « Conserver les ressources biologiques naturelles de façon conforme aux intérêts des générations présentes et futures en maintenant les processus écologiques essentiels et les systèmes qui permettent la vie, en préservant la diversité génétique et en assurant une utilisation durable des espèces et des écosystèmes » (ibid., par. 1).

[351] Doc. A/CONF.151/PC/10, annexe I. La Déclaration dispose notamment, dans son paragraphe 6, que « Le défi du développement durable de l'humanité exige d'assurer la durabilité de la biosphère et de ses écosystèmes ».

[352] ILM, vol. XXVIII, n° 5, novembre 1989, p. 1308.

[353] *Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, signé à Helsinki le 1er août 1975 (Lausanne, Imprimeries Réunies)

[354] Rapport relatif aux conclusions et recommandations de la Réunion sur la protection de l'environnement de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue à Sofia en 1989 (CSCE/SEM.36/Rev.1).

[355] *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Montréal, mai 1988.

[356] *Environmental Protection...* (voir *supra* note 310), notamment article 3 (« Ecosystems, related ecological processes, biological diversity, and sustainability ») [Écosystèmes, processus écologiques connexes, diversité biologique et caractère durable].

[357] Voir, dans le même sens, l'Étude des perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà, par exemple les paragraphes 2 et 3, al. *d*, adoptées par le Conseil d'administration du PNUE [*Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément n° 25* (A/42/25 et Corr.1), annexe II], puis par l'Assemblée générale dans sa résolution 42/186 « comme cadre général d'orientation de l'action nationale et de la coopération internationale en vue de politiques et programmes propres à assurer un développement écologiquement rationnel ».

On peut citer, toujours dans le même sens, certaines dispositions de la Constitution de la République de Namibie, entrée en vigueur le 21 mars 1990, notamment l'alinéa *c* de l'article 91 (concernant les fonctions de l'ombudsman), et l'alinéa *l* de l'article 95 (concernant la promotion du bien-être du peuple). Aux termes de cette dernière disposition, par exemple, « L'État veille activement au bien-être de la population en adoptant notamment une politique visant à [...] *l*) Préserver les écosystèmes, les processus écologiques essentiels et la diversité biologique de la Namibie, et faire en sorte que les ressources biologiques naturelles soient exploitées à un rythme qui puisse être soutenu à long terme, dans l'intérêt de tous les Namibiens, et des générations actuelles comme des générations futures [...] » (reproduite dans S/20967/Add.2, annexe I).

[358] Voir, par exemple, l'article IX des Règles d'Helsinki (*supra* note 184); le paragraphe 1 de l'article premier de la résolution d'Athènes (ibid.); le paragraphe 3 de la partie A des Principes relatifs à la pollution transfrontière, adoptés en 1974 par l'OCDE (*supra* note 296); le paragraphe 1 de l'article 2 des Règles de Montréal (*supra* note 256); le paragraphe 4 de l'article premier de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer; l'article premier de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance; l'alinéa *c* de l'article premier du projet de convention européenne relative à la protection des eaux douces contre la pollution, adopté par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe en 1969, reproduit dans A/CN.4/274, p. 380 et suiv., par. 374; et l'alinéa *c* de l'article premier du projet de convention européenne pour la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution, adopté par le Conseil de l'Europe en 1974 (ibid., par. 376).

exige uniquement qu'il y ait modification préjudiciable « de la composition ou de la qualité » des eaux. Le terme « composition » désigne toutes les substances contenues dans l'eau, y compris les corps en solution ainsi que les particules en suspension et autres substances insolubles. Le terme « qualité » est couramment employé à propos de la pollution, en particulier dans des expressions comme la « qualité de l'air » et la « qualité de l'eau ». Il est difficile, et il n'est d'ailleurs peut-être pas souhaitable, de définir ce terme avec précision; il se réfère généralement à la nature essentielle et au degré de pureté de l'eau. Quatrièmement, la définition ne dit rien des moyens par lesquels la pollution est causée, comme par exemple l'« introduction » de substances, d'énergie, et autres, dans un cours d'eau. Elle exige uniquement que la « modification préjudiciable » résulte d'un « comportement humain ». Cette dernière expression s'entend aussi bien d'actes que d'omissions et a donc été jugée préférable à des termes comme « activités ». Enfin, la définition n'englobe pas les modifications « biologiques ». Certes, l'introduction, dans un cours d'eau, d'espèces étrangères ou nouvelles de la flore et de la faune peut avoir des effets préjudiciables sur la qualité de l'eau, mais elle n'est généralement pas considérée en soi comme une « pollution ». Les modifications biologiques font par conséquent l'objet d'un article distinct, l'article 22.

3) Le *paragraphe 2* énonce une obligation générale pour les États du cours d'eau : il faut qu'ils « préviennent, réduisent et maîtrisent » la pollution d'un cours d'eau international qui risque de causer un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau ou à leur environnement. Ce paragraphe constitue une application particulière des principes généraux énoncés aux articles 5 et 7.

4) En appliquant au cas de la pollution l'obligation générale énoncée à l'article 7, la Commission a tenu compte d'une considération pratique : certains cours d'eau internationaux sont déjà pollués à des degrés divers, tandis que d'autres ne le sont pas. Cela étant, elle a employé la formule « préviennent, réduisent et maîtrisent » pour l'appliquer à la pollution des cours d'eau internationaux. Cette formule existe dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 194, par. 1) où elle est appliquée à la pollution du milieu marin, pour laquelle la situation est analogue. L'obligation de « prévenir » concerne la nouvelle pollution des cours d'eau internationaux, alors que les obligations de « réduire » et de « maîtriser » concernent la pollution existante. Comme pour l'obligation de « protéger » les écosystèmes, énoncée à l'article 20, l'obligation de prévenir la pollution « qui risque de causer un dommage significatif » englobe le devoir de faire preuve de toute la diligence voulue pour prévenir la menace d'un tel dommage[359]. Cette obligation est exprimée par les mots « risque de causer ». En outre, comme dans le cas de l'article 20, le principe de l'action préventive s'applique, notamment pour les substances dangereuses, c'est-à-dire celles qui sont toxiques ou qui ont des effets persistants ou biocumulatifs[360]. Imposer aux États du cours d'eau de « réduire et maîtriser » la pollution existante reflète la pratique des États, notamment de ceux dont le territoire est traversé par des cours d'eau pollués. Cette pratique témoigne d'une volonté générale de tolérer le dommage dû à la pollution, serait-il significatif, à condition que l'État du cours d'eau d'origine fasse tout ce qui est en son pouvoir pour ramener la pollution à un niveau mutuellement acceptable[361]. Exiger d'atténuer immédiatement la pollution existante qui cause un tel dommage pourrait, dans certains cas, créer une situation trop difficile, notamment lorsque l'inconvénient causé à l'État du cours d'eau d'origine serait hors de proportion avec l'avantage apporté à l'État du cours d'eau subissant le dommage[362]. En revanche, si l'État du cours d'eau d'origine n'exerce pas la diligence voulue pour ramener la pollution à des niveaux admissibles, l'État affecté serait en droit de faire valoir que l'État d'origine a violé l'obligation qui lui incombe à cet effet.

5) De même que l'article 20, le paragraphe 2 de l'article 21 exige que les mesures en question soient prises « séparément ou conjointement ». Les observations formulées *supra* au paragraphe 4 du commentaire de l'article 20 s'appliquent *mutatis mutandis* au paragraphe 2 de l'article 21. Comme on l'a expliqué dans le commentaire de l'article 20, l'obligation de prendre des mesures conjointes découle de certaines obligations de caractère général énoncées dans la deuxième partie du projet d'articles. Dans le cas du paragraphe 2 de l'article 21, l'obligation qui est faite aux États du cours d'eau en vertu du paragraphe 2 de l'article 5 de « participer] [...] à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable », ainsi que celle qui leur incombe en vertu de l'article 8 de « [coopérer] en vue de parvenir [...] à la protection adéquate du cours d'eau international » peuvent, dans certaines situations, exiger une participation conjointe à l'application de mesures visant à maîtriser la pollution[363]. Les obligations ainsi énoncées aux articles 5 et 8 expliquent aussi le devoir d'harmoniser les politiques, qui fait l'objet du paragraphe 7 ci-après.

6) Les obligations de prévenir, réduire et maîtriser s'appliquent toutes à la pollution « qui risque de causer un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau ou à leur environnement ». La pollution qui reste en deçà de ce seuil ne tomberait pas sous le coup du paragraphe 2 de l'article 21, mais pourrait, selon les circonstances, relever soit de l'article 20, soit de l'article 23 qui sera examiné plus loin. Plusieurs exemples du dommage significatif que la pollution peut causer à un État du cours d'eau ou à son environnement sont énumérés à la

[359] Voir *supra* le paragraphe 3 du commentaire de l'article 20.

[360] Voir *supra* le commentaire de l'article 20, en particulier les paragraphes 3 et 9.

[361] Voir le quatrième rapport du précédent Rapporteur spécial (*supra* note 265), paragraphe 11 du commentaire de l'article 16 [17]. Cette évaluation de la pratique des États se trouve confirmée dans l'étude d'ensemble la plus récente sur le sujet (voir Lammers, *op. cit.* [*supra* note 184], p. 301).

[362] Cette position est conforme à celle qui est adoptée dans les Règles d'Helsinki (voir *supra* note 184). Voir notamment le commentaire *d* de l'article XI.

[363] Cette participation et cette coopération peuvent revêtir plusieurs formes, notamment la fourniture d'une assistance technique, un financement commun, l'échange de données et d'informations spécifiques et des formes analogues de participation conjointe et de coopération. Dans le même sens, voir le commentaire *b* de l'article X des Règles d'Helsinki (ibid., p. 499).

fin de la première phrase du paragraphe 2. La liste ne prétend pas être exhaustive et n'a qu'un caractère indicatif. La pollution d'un cours d'eau international risque de causer un dommage non seulement « à la santé ou à la sécurité de l'homme » ou « à toute utilisation positive des eaux »[364], mais aussi « aux ressources biologiques du cours d'eau », à la flore et à la faune tributaires du cours d'eau ainsi qu'aux agréments qui lui sont liés[365]. Le terme « environnement », appliqué aux autres États du cours d'eau, est censé couvrir en particulier des éléments de ce dernier type[366]. Il est par conséquent plus large que la notion d'« écosystème » d'un cours d'eau international, qui fait l'objet de l'article 20.

7) Il est stipulé, dans la dernière phrase du paragraphe 2, que les États du cours d'eau « prennent des mesures pour harmoniser leurs politiques » en matière de prévention, réduction et maîtrise de la pollution des eaux du cours d'eau. Cette obligation, qui est ancrée dans la pratique conventionnelle[367] et qui a son pendant dans le paragraphe 1 de l'article 194 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, répond aux problèmes qui se posent souvent lorsque des États adoptent des politiques divergentes ou appliquent des normes différentes à propos de la pollution des cours d'eau internationaux. L'obligation d'harmoniser les politiques est une application spécifique de certaines des obligations générales formulées aux articles 5 et 8 dont il est question au paragraphe 5 du commentaire relatif au présent article, en particulier de l'obligation énoncée à l'article 8 selon laquelle les États du cours d'eau « coopèrent [...] en vue de parvenir [...] à la protection adéquate du cours d'eau international ». En l'occurrence, cela signifie que les États du cours d'eau doivent œuvrer ensemble de bonne foi pour réaliser et maintenir l'harmonisation de leurs politiques de lutte contre la pollution du cours d'eau considéré. L'harmonisation des politiques est ainsi un processus double. Premièrement, l'harmonisation au départ se fera souvent en plusieurs étapes : c'est cet aspect du processus qui est visé au paragraphe 2 et que rendent les mots « prennent des mesures ». Deuxièmement, même une fois les politiques effectivement harmonisées, les États du cours d'eau devront généralement continuer de coopérer pour maintenir cette harmonisation à mesure que la situation évolue. L'ensemble du processus exige forcément un consensus entre les États du cours d'eau.

8) Au *paragraphe 3*, il est stipulé que les États du cours d'eau, à la demande de l'un ou de plusieurs d'entre eux, se consultent en vue d'établir des listes de substances qui, étant par nature dangereuses, devraient être soumises à une réglementation particulière. Ces substances sont essentiellement celles qui sont toxiques, persistantes ou biocumulatives. La pratique consistant à établir des listes de substances dont le déversement dans les cours d'eau internationaux est soit interdit, soit soumis à une réglementation particulière, se retrouve dans un certain nombre d'accords internationaux et d'autres instruments[368]. Les États ont assujetti le déversement de ces substances à des régimes spéciaux, parce qu'elles sont, par leur nature même, particulièrement dangereuses et que leurs effets sont durables. En fait, certains des accords conclus récemment pour réglementer ces substances ont pour objectif de les éliminer totalement des cours d'eau considérés[369]. La disposition contenue dans le paragraphe 3 ne signifie nullement que la pollution par des substances dangereuses est plus préoccupante ou a des effets plus graves que toute autre altération nocive des eaux résultant d'un comportement humain telle que les effets thermiques de l'énergie.

9) Un inventaire détaillé des accords internationaux, des travaux d'organisations internationales, des décisions de cours et tribunaux internationaux et autres exemples de la pratique des États allant dans le sens de l'article 21 figure dans le quatrième rapport du précédent Rapporteur spécial[370]. Une étude datant de 1984 dénombre 88 accords internationaux « comportant des dispositions de fond concernant la pollution des cours d'eau internationaux »[371]. Les travaux des organisations inter-

[364] La Commission reconnaît que l'expression « dommage [...] à l'utilisation de l'eau » peut paraître assez maladroite, mais elle a préféré ne pas en employer d'autres (comme, par exemple, « ingérence dans l'utilisation des eaux »), qui auraient pu soulever des doutes quant à l'application d'un critère uniforme pour tous les exemples. Le libellé actuel montre incontestablement que le même critère — celui du dommage significatif — est utilisé pour tous les exemples.

[365] Ces agréments peuvent comprendre, par exemple, l'utilisation d'un cours d'eau à des fins récréatives ou touristiques.

[366] Le dommage significatif causé par la pollution à l'« environnement » d'un État du cours d'eau pourrait aussi revêtir la forme d'un dommage causé à la santé de l'homme sous l'aspect de maladies d'origine hydrique ou de leurs vecteurs. Le dommage à la « santé de l'homme » est expressément mentionné au paragraphe 2, mais d'autres formes de dommage significatif non directement liées à l'utilisation de l'eau peuvent aussi résulter de la pollution d'un cours d'eau international.

[367] Les accords internationaux relatifs à la pollution des cours d'eau internationaux visent normalement, entre autres objectifs explicites ou implicites, l'harmonisation des politiques et des normes pertinentes des États du cours d'eau intéressés. Il en est ainsi, que l'accord concerne la protection de la pêche [voir, par exemple, l'article 17 de la Convention de 1904 entre la République française et la Confédération suisse pour réglementer la pêche dans les eaux frontières (*supra* note 338)], ou qu'il concerne la prévention d'effets négatifs sur certaines utilisations (voir, par exemple, le paragraphe 10 de l'article 4 du Traité relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus [*supra* note 178]), ou encore qu'il fixe effectivement des normes et objectifs à atteindre pour ce qui est de la qualité de l'eau (voir, par exemple, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, notamment l'article II [*supra* note 336]). Ainsi donc, l'harmonisation peut consister à conclure un accord sur des politiques et des normes données, ou à prévoir que la pollution ne doit pas dépasser les niveaux nécessaires à la protection d'une ressource, d'une utilisation ou d'une valeur d'agrément donnée. Voir, de façon générale, l'analyse des accords internationaux relatifs à la pollution de l'eau dans le quatrième rapport du précédent Rapporteur spécial (*supra* note 265), par. 39 à 48.

[368] Voir, par exemple, la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique; l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (*supra* note 336).

Voir aussi le projet de convention européenne pour la protection des cours d'eau internationaux contre la pollution, élaboré par le Conseil de l'Europe (doc. A/CN.4/274, p. 383, par. 376); le paragraphe 2 de l'article III de la résolution d'Athènes (*supra* note 184); et l'article 2 des Règles de Montréal (*supra* note 256).

La même démarche a été suivie en matière de pollution du milieu marin. Voir en particulier la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets. Dans cette convention, les déchets nocifs sont classés en trois catégories : ceux dont l'immersion est totalement interdite; ceux dont l'immersion est subordonnée à la délivrance préalable d'un permis spécial; et, enfin, ceux dont l'immersion n'est subordonnée qu'à la délivrance préalable d'un permis général.

[369] Ibid.

[370] Par. 38 à 88 (voir *supra* note 265).

[371] Lammers, *op. cit.* (voir *supra* note 184), p. 124 et suiv. Voir également l'enquête réalisée par J. J. A. Salmon dans le cadre des tra-

nationales non gouvernementales s'occupant de droit international et ceux des groupes d'experts en la matière sont particulièrement riches[372]. Ces sources prouvent que les États se préoccupent de longue date du problème de la pollution des cours d'eau internationaux.

Article 22. — Introduction d'espèces étrangères ou nouvelles

Les États du cours d'eau prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'introduction dans un cours d'eau international d'espèces étrangères ou nouvelles qui risquent d'avoir des effets préjudiciables pour l'écosystème du cours d'eau et de causer finalement un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau.

Commentaire

1) L'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles de la flore ou de la faune dans un cours d'eau peut en bouleverser l'équilibre écologique et engendrer de graves problèmes, notamment l'obstruction des prises d'eau et des machines, des entraves aux activités récréatives, une eutrophisation accélérée, la perturbation des réseaux alimentaires, l'élimination d'autres espèces, souvent intéressantes, et la transmission de maladies. Une fois introduites, ces espèces nouvelles et étrangères peuvent être extrêmement difficiles à éliminer. L'article 22 traite ce problème en imposant aux États du cours d'eau l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour en prévenir l'introduction. Il a fallu consacrer un article distinct à cette question parce que, on l'a vu, la définition de la « pollution » qui figure au paragraphe 1 de l'article 21 ne comprend pas les altérations biologiques[373]. Une disposition analogue qui concerne la protection du milieu marin figure au paragraphe 1 de l'article 196 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

2) Le terme « espèces » vise à la fois la flore et la faune, c'est-à-dire les plantes, les animaux et les autres organismes vivants[374]. Le terme « étrangères » vise les espèces allogènes, tandis que le terme « nouvelles » englobe celles qui ont été modifiées génétiquement ou obtenues par les techniques du génie génétique. Ainsi qu'il ressort clairement de son libellé, l'article ne concerne l'introduction de ces espèces que dans le cours d'eau lui-même, et ne s'applique pas à la pisciculture ni à d'autres activités qui sont menées en dehors du cours d'eau[375].

3) L'article 22 fait obligation aux États du cours d'eau de prendre « toutes les mesures nécessaires » pour prévenir l'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles dans le cours d'eau. Cette expression, qui est également utilisée dans l'article 196 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signifie que les États du cours d'eau doivent effectuer des études, dans la mesure où ils le peuvent, et prendre les précautions requises pour empêcher que des espèces étrangères ou nouvelles soient introduites dans un cours d'eau par les pouvoirs publics ou par des particuliers. Il s'agit d'une obligation de diligence qui ne sera pas considérée comme ayant été violée si un État du cours d'eau a fait tout ce qui pouvait être raisonnablement prévu pour empêcher l'introduction de ces espèces.

4) L'« introduction » que les États du cours d'eau doivent prévenir en prenant toutes les mesures nécessaires à cette fin est celle qui risque « d'avoir des effets préjudiciables pour l'écosystème du cours d'eau et de causer finalement un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau ». Bien que toute introduction d'une espèce étrangère ou nouvelle dans un cours d'eau international doive être traitée avec une grande prudence, la Commission a été d'avis que l'obligation juridique prévue à ce sujet en vertu du projet d'articles devait cadrer avec la règle générale énoncée à l'article 7. Étant donné que les effets préjudiciables dus à des espèces étrangères ou nouvelles se manifesteront presque toujours d'abord sur l'écosystème d'un cours d'eau, ce lien entre « l'introduction » des espèces et le dommage significatif a été inclus dans l'article. Comme dans le cas du paragraphe 2 de l'article 21, l'emploi du mot « risquent » indique que des mesures préventives sont nécessaires pour se prémunir contre les problèmes très graves que des espèces étrangères ou nouvelles risquent de causer. Alors que le terme « environnement » a été inclus au paragraphe 2 de l'article 21 pour en souligner l'importance, il va peut-être sans dire que l'hypothèse du « dommage significatif [causé] à d'autres États du cours d'eau » formulée dans le présent article inclut le dommage causé à l'environnement de ces États. Enfin, tout comme dans le cas des autres aspects de la protection des cours d'eau internationaux, il peut être indispensable de prendre des mesures tant conjointes que séparées pour prévenir l'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles dans les cours d'eau internationaux.

Article 23. — Protection et préservation du milieu marin

Les États du cours d'eau, séparément ou conjointement, prennent toutes les mesures se rapportant à un cours d'eau international qui sont nécessaires pour protéger et préserver le milieu marin, y compris les estuaires, en tenant compte des règles et normes internationales généralement acceptées.

vaux préparatoires de la session d'Athènes de l'Institut de droit international, sur « Les obligations relatives à la protection du milieu aquatique », dans *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. I, *La pollution des fleuves et des lacs et le droit international*, p. 195 à 200 et 268 à 271.

[372] Cela est vrai en particulier de l'Institut de droit international et de l'ILA. Pour les travaux de l'Institut de droit international, voir notamment la résolution d'Athènes (*supra* note 184). Pour les travaux de l'ILA, voir les Règles d'Helsinki (ibid.), art. IX à XI; les Règles de Montréal (*supra* note 256); et l'article 3 des Règles de Séoul (*supra* note 222). Voir également les principes juridiques destinés à assurer la protection de l'environnement et un développement durable, élaborés par le Groupe d'experts du droit de l'environnement de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement, *Environmental Protection...*, *op. cit.* (*supra* note 310), p. 45.

[373] Voir *supra* le paragraphe 2 du commentaire de l'article 21.

[374] Ce terme englobe donc les parasites et les vecteurs de maladies.

[375] Il se peut, cependant, que des mesures préventives appropriées soient requises pour empêcher toute espèce étrangère ou nouvelle intervenant dans ces activités de pénétrer dans le cours d'eau.

Commentaire

1) L'article 23 traite du problème de plus en plus grave de la pollution véhiculée jusque dans le milieu marin par des cours d'eau internationaux. L'effet de cette pollution sur le milieu marin, y compris les estuaires, n'est reconnu que depuis relativement peu de temps, mais est désormais traité directement ou indirectement dans un certain nombre d'accords. En particulier, l'obligation de ne pas causer au milieu marin de pollution d'origine tellurique est reconnue à la fois dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer[376] et dans les conventions concernant diverses mers régionales[377].

2) L'obligation énoncée à l'article 23 ne consiste pas toutefois à protéger le milieu marin en soi, elle consiste à prendre les mesures « se rapportant à un cours d'eau international » qui sont nécessaires pour protéger ce milieu. L'obligation que l'article 23 impose aux États du cours d'eau est distincte des obligations énoncées aux articles 20 à 22 et elle s'y ajoute. Ainsi, on peut concevoir qu'un État du cours d'eau endommage un estuaire en polluant un cours d'eau international, sans violer l'obligation qui lui incombe de ne pas causer de dommage significatif à d'autres États du cours d'eau. L'article 23 impose à cet État l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger et préserver l'estuaire.

3) L'expression « prennent toutes les mesures [...] nécessaires » a le même sens, *mutatis mutandis*, qu'à l'article 22[378]. Ici, les États du cours d'eau sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires que leurs moyens financiers et technologiques leur permettent d'adopter. L'expression « séparément ou conjointement » a elle aussi le même sens, *mutatis mutandis*, qu'à l'article 20[379] et qu'au paragraphe 2 de l'article 21[380]. Ainsi, s'il y a lieu, les États du cours d'eau doivent prendre des mesures conjointes et concertées pour protéger le milieu marin contre la pollution véhiculée jusque-là par un cours d'eau international. Ces mesures doivent être prises dans des conditions équitables. Les termes « protéger » et « préserver » ont le même sens, *mutatis mutandis*, qu'à l'article 20[381]. Sans préjudice du sens que cette expression a dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et dans d'autres accords internationaux, le « milieu marin » s'entend notamment de l'eau, de la faune et de la flore marines, ainsi que du fond des mers et des océans[382].

4) L'article se termine par le membre de phrase « règles et normes internationales généralement acceptées », qui est également employé dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer[383]. Ce membre de phrase vise à la fois les règles du droit international général et celles qui découlent d'accords internationaux, ainsi que les normes adoptées par les États et les organisations internationales en application de ces accords[384].

Article 24. — Gestion

1. Sur la demande de l'un quelconque d'entre eux, les États du cours d'eau engagent des consultations sur la gestion d'un cours d'eau international, y compris éventuellement la création d'un mécanisme mixte de gestion.

2. Aux fins du présent article, on entend par « gestion », en particulier :

***a*) Le fait de planifier la mise en valeur durable d'un cours d'eau international et d'assurer l'exécution des plans qui auront pu être adoptés; et**

***b*) Le fait de promouvoir de toute autre manière l'utilisation, la protection et le contrôle du cours d'eau dans des conditions rationnelles et optimales.**

Commentaire

1) L'article 24 montre qu'il importe que les États du cours d'eau collaborent à la gestion du cours d'eau international en vue d'en garantir la protection tout en en tirant le plus d'avantages possible pour tous les États du cours d'eau intéressés. Le but de ce texte est de faciliter aux États du cours d'eau l'examen des modalités de gestion qui conviennent aux divers États et au cours d'eau en question.

2) Le *paragraphe 1* impose aux États du cours d'eau, si l'un d'eux le demande, de procéder à des consultations sur la gestion du cours d'eau international. Il ne les oblige pas à « gérer » le cours d'eau, ni à créer une organisation commune telle qu'une commission ou tout autre organe mixte. Le résultat des consultations est laissé à la discrétion des États intéressés. Dans la pratique, les États ont déjà mis en place de nombreuses commissions mixtes de rivière, lac ou autre cours d'eau en leur confiant fréquemment la gestion des cours d'eau internationaux. La gestion de ces cours d'eau peut aussi se faire de façon moins formelle, par le biais, par exemple, de réunions périodiques entre les organismes compétents ou autres représentants des États intéressés. C'est pour que la règle s'applique aussi à ces modalités de gestion moins formelles qu'il est question, au paragraphe 1, d'un « mécanisme » mixte de gestion et non d'une organisation.

3) Le *paragraphe 2* indique en termes généraux quels sont les éléments les plus communs des programmes de gestion des cours d'eau internationaux. Les termes utili-

[376] Voir art. 194, par. 3, *a*, et art. 207.

[377] Voir, par exemple, la Convention sur la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, la Convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique, la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et son Protocole et la Convention régionale de Koweït pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution. Voir également les déclarations ministérielles adoptées à l'issue des diverses conférences internationales pour la protection de la mer du Nord : la première Conférence internationale (Brême, 31 octobre et 1er novembre 1984), la deuxième Conférence internationale (Londres, 24 et 25 novembre 1987) et la troisième Conférence internationale (La Haye, 8 mars 1990) [*The North Sea...*, *op. cit.* (*supra* note 346)].

[378] Voir *supra* le paragraphe 3 du commentaire de l'article 22.

[379] Voir *supra* le paragraphe 4 du commentaire de l'article 20.

[380] Voir *supra* le paragraphe 5 du commentaire de l'article 21.

[381] Voir *supra* le paragraphe 3 du commentaire de l'article 20.

[382] L'expression « milieu marin » n'est pas définie dans la Convention. Toutefois, l'alinéa 4 du paragraphe 1 de l'article premier définit les termes « pollution du milieu marin ».

[383] Voir, par exemple, art. 211, par. 2.

[384] Voir notamment les accords mentionnés *supra* note 377.

sés dans cet article, tels que « mise en valeur durable » et « utilisation [...] dans des conditions rationnelles et optimales », doivent s'entendre comme s'appliquant au processus de gestion. Ils n'affectent en rien l'application des articles 5 et 7 qui définissent les fondements du projet d'articles dans son ensemble. La planification de la mise en valeur durable du cours d'eau dans l'intérêt des générations présentes et futures est prévue expressément à l'*alinéa* a, en raison de son importance essentielle. Bien que les commissions mixtes aient démontré leur utilité dans ce type de planification, les États du cours d'eau intéressés peuvent aussi appliquer ces plans à titre individuel. Les fonctions mentionnées à l'*alinéa* b sont, elles aussi, des éléments fréquents des régimes de gestion. La plupart des termes précis employés dans cet alinéa sont empruntés à divers autres articles du projet, et plus particulièrement à l'article 5. L'adjectif « rationnelles » signifie que « l'utilisation, la protection et le contrôle » du cours d'eau international doivent être planifiés par les États du cours d'eau intéressés, et non pas se faire de façon désordonnée ou ponctuelle. Considérés ensemble, les alinéas *a* et *b* visent, par exemple, les fonctions suivantes : planification du développement durable, plurifonctionnel et intégré des cours d'eau internationaux; communication et échange systématiques de données et d'informations entre les États du cours d'eau; et surveillance continue des cours d'eau internationaux.

4) L'étude des clauses qui sont consacrées dans les traités aux dispositifs institutionnels montre que les États ont mis en place toutes sortes d'organisations pour la gestion des cours d'eau internationaux. Certains de ces accords ne visent qu'un seul cours d'eau, d'autres concernent plusieurs cours d'eau ou de vastes bassins de drainage; et, dans chaque cas, les pouvoirs qui sont confiés à ces commissions sont étroitement adaptés à ce qui fait l'objet de l'accord. Les compétences de ces organes mixtes sont donc définies de façon assez précise lorsqu'il s'agit d'un seul cours d'eau et de façon plus générale lorsque l'accord porte sur un bassin de drainage international ou sur une série de rivières, lacs ou nappes frontalières. L'article 24 est rédigé en termes assez généraux pour convenir à un accord-cadre. En même temps, il donne aux États du cours d'eau certaines orientations sur les pouvoirs et les fonctions qui peuvent être attribués aux mécanismes ou institutions mixtes qu'ils décident de créer.

5) L'idée de créer des mécanismes mixtes pour la gestion des cours d'eau internationaux n'est guère nouvelle[385]. Dès 1911, l'Institut de droit international avait recommandé « d'instituer des commissions communes et permanentes des États intéressés » qui seraient chargées de s'occuper des « nouveaux établissements ou [d'apporter] des modifications aux établissements existants »[386]. Nombre des plus anciens accords relatifs à des cours d'eau internationaux, notamment ceux du XIXe siècle, visaient surtout à réglementer la navigation et la pêche[387]. Les accords plus récents, en particulier ceux qui ont été conclus depuis la seconde guerre mondiale, ont été davantage centrés sur d'autres aspects de l'utilisation ou de la mise en valeur des cours d'eau internationaux, tels que l'étude du potentiel de mise en valeur du cours d'eau, l'irrigation, la lutte contre les inondations, la production d'énergie hydroélectrique et la pollution[388]. Ces types d'utilisation, que la demande croissante d'eau, de denrées alimentaires et d'électricité a mis au premier plan, ont obligé les États à créer beaucoup plus fréquemment des mécanismes mixtes de gestion. Il existe aujourd'hui presque autant de mécanismes de cette nature que de grands cours d'eau internationaux[389]. Ils peuvent être permanents ou non et leurs attributions et leurs pouvoirs varient considérablement[390]. L'article 24 tient compte non seulement de cette pratique des États du cours d'eau, mais aussi des recommandations formulées par des conférences et réunions tenues sous les auspices de l'ONU, et tendant à ce que ces États envisagent de créer des mécanismes mixtes de gestion afin de tirer les plus grands avantages possibles des cours d'eau internationaux et de leur protection[391].

---

[385] En 1754, le Traité de délimitation (Traité de Vaprio) entre l'Impératrice d'Autriche, en sa qualité de duchesse de Milan, et la République de Venise, a confié à une commission frontalière préexistante des fonctions relatives à l'utilisation commune de la rivière Ollio [G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux Traités*, Göttingue, *Supplément*, t. II (1738-1802), p. 64]. On trouve un autre exemple très ancien dans le Traité d'accord définitif (Traité de Fontainebleau) de 1785 entre l'Autriche et les Pays-Bas, qui instituait un organe bilatéral chargé de choisir les meilleurs sites pour la construction en commun d'écluses sur la Meuse [*idem*, *Recueil des Traités*, t. IV (1785-1790), p. 55, cité aussi dans le rapport de la CEE de 1952 intitulé « Aspects juridiques de l'aménagement hydroélectrique des fleuves et des lacs d'intérêt commun » (E/ECE/136, par. 175 et suiv.)].

[386] Résolution de Madrid (voir *supra* note 273).

[387] On trouvera une étude très documentée dans le quatrième rapport du précédent Rapporteur spécial (voir *supra* note 265), par. 39 à 48.

[388] Ce point est illustré par les commentaires concernant les « Accords multilatéraux » dans Nations Unies, *Gestion des ressources...* (voir *supra* note 260), p. 36 à 38, en particulier p. 37.

[389] Une étude des commissions multilatérales et bilatérales s'occupant des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, faite par le Secrétariat en 1979, recense 90 organes de ce type. (Liste annotée de commissions multilatérales et bilatérales s'occupant des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, avril 1979 [non publiée].) La plupart des commissions qui y figurent s'occupent de cours d'eau européens, mais toutes les régions du monde y sont représentées et, à l'époque où cette liste a été établie, les commissions se multipliaient dans les pays en développement, notamment sur le continent africain.

[390] Pour des descriptions sommaires de quelques-uns de ces accords, « choisis en vue d'illustrer la plus grande variété possible d'arrangements », voir l'annexe IV de la Liste annotée (ibid.) Voir aussi la liste d'accords créant des mécanismes mixtes pour la gestion des cours d'eau internationaux dans ILA, *Report of the Fifty-seventh Conference, Madrid, 1976*, p. 256 à 266; Ely et Wolman, *loc. cit.* (*supra* note 260), p. 124; et le sixième rapport du précédent Rapporteur spécial [*Annuaire... 1990*, vol. II (1re partie), p. 41, doc. A/CN.4/427 et Add.1, par. 3 à 6]. Les types d'attributions et de pouvoirs qui ont été conférés à des mécanismes mixtes de gestion sont mis en lumière dans les trois accords suivants, conclus sur trois continents : la Convention portant création de l'Autorité du bassin du Niger, art. 3 à 5; le Traité relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus (voir *supra* note 178); et le Traité entre le Canada et les États-Unis relatif aux eaux frontalières et aux questions soulevées entre les États-Unis et le Canada [Washington (D.C.), 11 janvier 1909] (G. F. de Martens, *Nouveau Recueil général de Traités*, 3e série, t. IV, p. 208; *Textes législatifs...*, traité n° 79, p. 260).

[391] Voir, par exemple, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement* (*supra* note 213), recommandation 51; et Réunion interrégionale sur la mise en valeur des bassins, des rivières et des lacs, en particulier en Afrique (*supra* note 184). Le travail des organisations internationales dans ce domaine fait l'objet d'une étude dans le sixième rapport du précédent Rapporteur spécial (voir *supra* note 390), par. 7 à 17.

Article 25. — Régularisation

1. Les États du cours d'eau coopèrent, selon que de besoin, pour répondre à la nécessité ou pour exploiter les possibilités de régulariser le débit des eaux d'un cours d'eau international.

2. À moins qu'il n'en soit convenu autrement, les États du cours d'eau participent sur une base équitable à la construction et à l'entretien ou au financement des ouvrages de régularisation qu'ils ont pu convenir d'entreprendre.

3. Aux fins du présent article, le terme « régularisation » s'entend de l'utilisation d'ouvrages hydrauliques ou de toute autre mesure employée de façon continue pour modifier, faire varier ou contrôler d'une autre manière le débit des eaux d'un cours d'eau international.

Commentaire

1) L'article 25 est consacré à la régularisation du débit des eaux d'un cours d'eau international par les États du cours d'eau. La régularisation du débit des cours d'eau est souvent nécessaire, que ce soit pour en éviter les conséquences dommageables, telles que les inondations et l'érosion, ou pour tirer le plus d'avantages possible du cours d'eau. L'article se compose de trois paragraphes : le premier énonce l'obligation fondamentale de régularisation; le deuxième proclame le droit de participation équitable, tel qu'il s'applique à la régularisation; le troisième donne la définition du terme « régularisation ».

2) Le *paragraphe 1* est une application particulière de l'obligation générale de coopérer énoncée à l'article 8. Il prescrit aux États du cours d'eau de coopérer, en cas de besoin, très précisément pour répondre à la nécessité de régulariser le cours d'eau ou pour se prévaloir de la possibilité de le régulariser. Comme indiqué au paragraphe précédent du commentaire, ces nécessités et ces possibilités seront normalement liées à la prévention des dommages et à la recherche d'avantages à retirer du cours d'eau international. Les mots « selon que de besoin » signifient que l'obligation en question ne consiste pas à chercher à déterminer des nécessités ou des possibilités, mais à agir face à celles qui existent.

3) Le *paragraphe 2* s'applique aux cas où les États du cours d'eau ont décidé d'entreprendre des travaux pour assurer la régularisation du débit d'un cours d'eau international. C'est une disposition résiduelle, aux termes de laquelle les États du cours d'eau « participent sur une base équitable » à la construction de ces ouvrages de régularisation, à leur entretien ou à leur financement, à moins qu'ils ne soient convenus d'un autre arrangement. Ce devoir est une application particulière de l'obligation générale de participation équitable énoncée à l'article 5. Il n'oblige en aucun cas les États du cours d'eau à « participer » à des ouvrages de régularisation dont ils ne tirent pas d'avantages : il signifie seulement que, si un État du cours d'eau décide avec un autre État du cours d'eau d'entreprendre des travaux de régularisation et en reçoit certains avantages, le premier État est tenu, en l'absence d'accord en sens contraire, de contribuer à la construction et à l'entretien de ces ouvrages proportionnellement aux avantages qu'il en retire.

4) Le *paragraphe 3* définit le terme « régularisation », en indiquant d'abord les moyens de régularisation (« ouvrages hydrauliques ou toute autre mesure employée de façon continue »), puis ses objectifs (« modifier, faire varier ou contrôler d'une autre manière le débit des eaux »). Les moyens concrets de régularisation sont habituellement des ouvrages tels que les barrages, les réservoirs, les barrages-déversoirs, les canaux, les remblais et les digues. Les objectifs auxquels répondent ces ouvrages consistent notamment à régulariser le débit de façon à empêcher les inondations pendant une partie de l'année et la sécheresse pendant une autre; à prévenir toute érosion grave des berges, ou même des variations du cours du fleuve ou de la rivière; et à garantir un approvisionnement en eau suffisant, par exemple pour maintenir la pollution dans des limites acceptables ou pour permettre des utilisations du cours d'eau telles que la navigation ou le flottage. Normaliser le débit des eaux grâce aux ouvrages de régularisation ou de contrôle permet aussi de prolonger les périodes d'irrigation, d'entreprendre ou d'accroître la production d'énergie électrique, d'atténuer l'envasement, de faire obstacle à la formation d'eaux stagnantes propices à la reproduction des moustiques vecteurs du paludisme et de maintenir en place des pêcheries. Cependant, la régularisation du débit d'un cours d'eau international peut aussi avoir des conséquences négatives pour les autres États du cours d'eau. La construction d'un barrage, par exemple, peut limiter les apports d'eau saisonniers dans un État d'aval ou être une cause d'inondations dans un État d'amont. Le fait que la régularisation du débit des eaux puisse, d'une part, être nécessaire pour en obtenir la meilleure utilisation possible et, d'autre part, être cause de dommages démontre l'importance de la coopération entre États du cours d'eau conformément aux dispositions de l'article 25.

5) Les nombreuses dispositions conventionnelles concernant la régularisation du débit des cours d'eau internationaux montrent, d'ailleurs, que les États reconnaissent l'importance de cette coopération[392]. Cette pratique et la nécessité d'intensifier la coopération entre États du cours d'eau en ce qui concerne la régularisation ont aussi incité un organisme regroupant des spécialistes du droit international à élaborer un ensemble de règles générales et de recommandations concernant la régularisation du débit des cours d'eau internationaux[393]. Le présent arti-

[392] Plusieurs de ces dispositions sont mentionnées dans le cinquième rapport du précédent Rapporteur spécial [*Annuaire... 1989*, vol. II (1re partie), p. 99 et suiv., doc. A/CN.4/421 et Add.1 et 2, par. 131 à 138]. Il y a lieu de citer, notamment, l'Accord entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques, la Norvège et la Finlande au sujet de la régulation du régime du lac Inari au moyen de la centrale hydroélectrique et du barrage de Kaitakoski; le Traité entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique relatif à l'utilisation des eaux du Colorado, de la Tijuana et du rio Grande (rio Bravo) depuis Fort-Quitman, Texas, jusqu'au golfe du Mexique (voir *supra* note 268); l'Accord entre la République arabe unie et le Soudan relatif à la pleine utilisation des eaux du Nil (*supra* note 244); le Traité relatif au bassin du rio de la Plata; et le Traité relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus (voir *supra* note 178), p. 325 à 332 (annexe E).

[393] À sa cinquante-neuvième Conférence, tenue à Belgrade en 1980, l'ILA a adopté neuf articles concernant la régulation du débit des cours d'eau internationaux (voir *supra* note 304). Les articles sont exposés dans le cinquième rapport du précédent Rapporteur spécial (voir *supra* note 392), par. 139.

cle, qui s'inspire de la pratique des États dans ce domaine, énonce des obligations de caractère général, convenant bien à un instrument-cadre, qui ont trait à une question qui préoccupe tous les États du cours d'eau.

Article 26. — Installations

1. Les États du cours d'eau, à l'intérieur de leur territoire respectif, s'emploient au mieux de leurs moyens à assurer l'entretien et la protection des installations, aménagements et autres ouvrages liés à un cours d'eau international.

2. Sur la demande de l'un quelconque d'entre eux qui a de sérieuses raisons de croire qu'il risque de subir des effets négatifs significatifs, les États du cours d'eau engagent des consultations concernant :

***a*) Le bon fonctionnement ou entretien des installations, aménagements ou autres ouvrages liés à un cours d'eau international; ou**

***b*) La protection des installations, aménagements ou autres ouvrages contre les actes intentionnels ou les actes de négligence ou les forces de la nature.**

Commentaire

1) L'article 26 est consacré à la protection des installations (barrages, digues, barrages-déversoirs, etc.) contre les dégâts dus à l'usure, aux forces de la nature ou à la main de l'homme, lesquels peuvent être cause de dommages significatifs dans les autres États du cours d'eau. Les deux paragraphes de cet article énoncent, le premier, une obligation générale, et le second, une disposition relative à des consultations sur la sécurité des installations.

2) Le *paragraphe 1* fait obligation aux États du cours d'eau de s'employer « au mieux de leurs moyens » à entretenir et à protéger les ouvrages indiqués. Les États du cours d'eau peuvent s'acquitter de cette obligation en faisant individuellement ce qui est en leur pouvoir pour entretenir et protéger les installations, aménagements et autres ouvrages liés au cours d'eau international. Par exemple, un État du cours d'eau devra exercer toute la diligence voulue pour entretenir un barrage, c'est-à-dire le maintenir en assez bon état pour prévenir l'effondrement, qui causerait un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau. De même, toutes les précautions raisonnables doivent être prises pour protéger ces ouvrages contre les types de dommages prévisibles dus aux forces naturelles, telles que les inondations, ou à l'action de l'homme, qu'elle corresponde à des actes délibérés ou à des actes de négligence. L'action délibérée peut prendre la forme d'actes de terrorisme et de sabotage; les actes de négligence s'entendent de l'absence des précautions normalement exigées par les circonstances, qui aboutirait à des dommages à l'installation en question. L'expression « à l'intérieur de leur territoire respectif » traduit le fait que l'entretien et la protection des ouvrages sont normalement assurés par l'État du cours d'eau où ils se trouvent. Le paragraphe 1 ne vise en aucune manière à autoriser, et encore moins à obliger un État du cours d'eau à entretenir et à protéger les ouvrages se trouvant sur le territoire d'un autre État du cours d'eau. Toutefois, il peut y avoir des circonstances dans lesquelles il serait approprié qu'un autre État du cours d'eau y participe, par exemple quand cet autre État assure le fonctionnement des ouvrages conjointement avec l'État dans lequel ils sont situés.

3) Le *paragraphe 2* institue pour les États du cours d'eau une obligation générale de procéder à des consultations sur le bon fonctionnement, l'entretien ou la protection des ouvrages liés à un cours d'eau international. Ces négociations sont engagées à la demande de l'État du cours d'eau « qui a de sérieuses raisons de croire qu'il risque de subir des effets négatifs significatifs » résultant du fonctionnement, de l'entretien ou de la protection des ouvrages en question. Contrairement au paragraphe 1, par conséquent, le paragraphe 2 vise des cas exceptionnels où un État du cours d'eau perçoit l'éventualité d'un danger particulier. Les cas visés dans ce paragraphe doivent aussi être distingués des « cas d'urgence » envisagés à l'article 28. Alors que la situation prévue dans ce dernier article comporte, entre autres éléments, une menace urgente, le danger envisagé au paragraphe 2 du présent article n'a pas à avoir un caractère imminent, bien qu'il ne doive pas non plus être assez lointain pour constituer un risque minimal. Prévoir que l'État du cours d'eau doit avoir « de sérieuses raisons de croire » qu'il risque de subir des effets négatifs constitue une norme objective, et revient à exiger que le danger soit réel. Les mots « de sérieuses raisons de croire » ont le même sens que l'expression « a de sérieuses raisons de penser » qui est employée à l'article 18. Cette condition est conforme à la pratique, puisque c'est généralement lorsque les États sont raisonnablement fondés à s'inquiéter d'effets négatifs, actuels ou éventuels, qu'ils procèdent à des consultations. Enfin, l'expression « effets négatifs significatifs » a le même sens qu'à l'article 12. Ainsi, le seuil prévu dans cette norme est inférieur au seuil du « dommage significatif »[394].

4) L'obligation d'engager des consultations en vertu du paragraphe 2 s'applique aux effets négatifs significatifs qui peuvent se produire de deux façons. Premièrement, ces effets peuvent résulter du fonctionnement ou de l'entretien des ouvrages. C'est pourquoi l'*alinéa* a prévoit des consultations sur le bon fonctionnement ou le bon entretien des ouvrages en question. Deuxièmement, les effets négatifs sur les autres États du cours d'eau peuvent être la conséquence de dommages auxdits ouvrages qui résultent d'un acte délibéré ou d'un acte de négligence, ou de l'action des forces naturelles. Au total, si un État du cours d'eau a de sérieuses raisons de penser qu'il peut subir un dommage résultant d'un tel acte ou d'une telle action, l'*alinéa* b lui donne le droit de demander l'ouverture de consultations sur les moyens de protéger les ouvrages en cause contre, par exemple, des actes de terrorisme ou de sabotage, ou contre des phénomènes naturels tels que les glissements de terrain ou les inondations.

5) Le souci qu'ont les États d'assurer la protection et la sûreté des ouvrages trouve sa traduction dans des accords internationaux. Certaines conventions portant sur les installations hydrauliques contiennent des disposi-

[394] Voir *supra* le paragraphe 2 du commentaire de l'article 12.

tions expresses sur l'architecture des ouvrages[395] et précisent que les projets de construction ne peuvent être entrepris sans l'approbation préalable des parties[396]. Dans ces accords, les États prévoient également d'assurer la sécurité des ouvrages au moyen de la législation interne qu'adoptera à cet effet l'État sur le territoire duquel ces ouvrages sont situés. L'article 26 ne va pas aussi loin, mais il fixe des règles supplétives d'ordre général visant à assurer un minimum de protection et de sécurité aux installations liées à un cours d'eau international.

CINQUIÈME PARTIE

CONDITIONS DOMMAGEABLES ET CAS D'URGENCE

Article 27. — Prévention et atténuation des conditions dommageables

Les États du cours d'eau, séparément ou conjointement, prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer les conditions résultant de causes naturelles ou de comportements humains qui risquent d'être dommageables pour d'autres États du cours d'eau, telles que les inondations ou la formation de glace, les maladies à transmission hydrique, l'envasement, l'érosion, l'intrusion d'eaux salées, la sécheresse ou la désertification.

Commentaire

1) L'article 27 traite de « conditions » très variées concernant les cours d'eau internationaux, qui risquent d'être dommageables pour les États du cours d'eau. On peut se demander si le dommage résulte de la condition elle-même ou de ses effets, mais il est indéniable que des problèmes tels que les inondations, l'embâcle, la sécheresse et les maladies à transmission hydrique, pour n'en citer que quelques-uns, ont des conséquences graves pour les États du cours d'eau. L'article 27 porte sur la prévention et l'atténuation de ces conditions, tandis que l'article 28 traite de l'obligation faite aux États du cours d'eau de faire face aux situations d'urgence proprement dites. Les mesures requises pour prévenir et atténuer ces conditions relèvent de la prévoyance et sont donc assez différentes de celles qui doivent être prises pour faire face à des situations d'urgence.

2) Comme les articles 20, 21 et 23, l'article 27 prescrit que les mesures en question doivent être prises « séparément ou conjointement ». Là aussi, cette expression traduit l'obligation générale de participation équitable énoncée à l'article 5. L'obligation qui est faite aux États du cours d'eau de prendre « toutes les mesures appropriées » signifie qu'ils doivent prendre des mesures qui soient adaptées au cas d'espèce et qui soient raisonnables, compte tenu de la situation de l'État dont il s'agit. Cette obligation tient compte des moyens qu'ont ces États de connaître les conditions en question et de prendre les mesures nécessaires.

3) Les conditions dont il est question à l'article 27 peuvent résulter de causes naturelles, de comportements humains, ou d'une combinaison de ces deux facteurs[397]. L'expression « résultant de causes naturelles ou de comportements humains » couvre chacune de ces trois possibilités. Les États ne peuvent pas empêcher des phénomènes dus entièrement à des causes naturelles, mais ils peuvent faire beaucoup pour prévenir et atténuer les conditions dommageables qui en découlent. Par exemple, on peut prévenir des inondations ou en atténuer la gravité en construisant des barrages de retenue, en reboisant ou en améliorant les méthodes de gestion des terrains de parcours.

4) La liste des conditions qui figure à la fin de l'article n'est pas exhaustive mais elle mentionne la plupart des grands problèmes dont l'article est censé traiter. Les autres conditions auxquelles s'applique l'article comprennent les problèmes de drainage et les obstructions du débit. La sécheresse et la désertification ne semblent pas, à première vue, cadrer avec les autres problèmes mentionnés car, à la différence de ces derniers, elles résultent d'une insuffisance d'eau plutôt que des effets dommageables de cet élément. Mais les effets d'une sécheresse, par exemple, peuvent être gravement accentués par des méthodes inadéquates de gestion de l'eau[398]. Et les États situés dans des régions exposées à la sécheresse et à la désertification ont manifesté leur volonté de coopérer en vue de maîtriser et d'atténuer ces problèmes[399]. Comme ces problèmes sont très graves et que des mesures concertées entre les États du cours d'eau peuvent grandement contribuer à les prévenir ou à les atténuer, ils sont expressément mentionnés dans l'article.

5) Les mesures qui peuvent être prises en vertu de l'article 27 sont nombreuses et variées. Elles vont de l'échange périodique, en temps opportun, de données et de renseignements qui sont utiles aux fins de prévenir et d'atténuer les conditions en question, jusqu'à l'adoption de toutes mesures raisonnables à prendre pour que les activités menées sur le territoire d'un État du cours d'eau ne créent pas de conditions qui puissent être dommageables pour d'autres États du cours d'eau. Il s'agira également parfois d'engager des consultations sur la planification et la mise en œuvre de mesures conjointes, que celles-ci fassent ou non appel à la construction

[395] On peut citer l'article 8 de la Convention de 1957 conclue entre la Confédération suisse et la République italienne au sujet de l'utilisation de la force hydraulique du Spöl (*Textes législatifs...*, traité n° 235, p. 859, résumé dans doc. A/5409, p. 172 et suiv., par. 849 à 854.

[396] Voir l'article 2 de la Convention relative à l'aménagement hydroélectrique d'Emosson conclue en 1963 entre la France et la Suisse [RGDIP, Paris, 3e série, t. XXXVI, n° 1 (janvier-mars 1965), p. 571; résumée dans doc. A/CN.4/274, p. 343, par. 229.

[397] Par exemple, les inondations et l'envasement peuvent résulter de la déforestation associée à de fortes pluies. De même, une inondation peut être due à un dommage causé à un barrage par un tremblement de terre.

[398] Voir, par exemple, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau* (*supra* note 215).

[399] Voir, par exemple, la Convention portant création de l'autorité du bassin du Niger, qui dispose que l'autorité entreprendra des activités de « prévention et [de] lutte contre la sécheresse et la désertification » (art. 4, par. 2, *c*, iv, et *d*, iv), p. 58 et 59. Voir également la Convention portant création du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (art. 4, i et iv).

d'ouvrages, et de préparer des études sur l'efficacité des mesures prises.

6) L'article 27 s'inspire des dispositions de nombreux traités[400], de décisions de tribunaux internationaux, de la pratique des États et des travaux d'organisations internationales[401]. Des exemples représentatifs de ces divers éléments ont été recensés et analysés dans le cinquième rapport du précédent Rapporteur spécial[402].

Article 28. — Cas d'urgence

1. Aux fins du présent article, le terme « urgence » s'entend des situations qui causent, ou menacent de façon imminente de causer, un dommage grave aux États du cours d'eau ou à d'autres États et qui sont brusquement provoquées par des causes naturelles, telles que les inondations, la débâcle, les éboulements ou les tremblements de terre, ou par des comportements humains, en cas, par exemple, d'accident industriel.

2. Tout État du cours d'eau informe sans retard et par les moyens les plus rapides disponibles les autres États qui risquent d'être touchés ainsi que les organisations internationales compétentes de toute situation d'urgence survenant sur son territoire.

3. Tout État du cours d'eau sur le territoire duquel survient une situation d'urgence prend immédiatement, en coopération avec les États qui risquent d'être touchés et, le cas échéant, les organisations internationales compétentes, toutes les mesures possibles en pratique que dictent les circonstances pour prévenir, atténuer et éliminer les conséquences dommageables de la situation d'urgence.

4. En cas de nécessité, les États du cours d'eau élaborent conjointement des plans d'urgence pour faire face aux situations d'urgence en coopération, le cas échéant, avec les autres États qui risquent d'être touchés et les organisations internationales compétentes.

Commentaire

1) L'article 28 traite de l'obligation qui est faite aux États du cours d'eau d'intervenir lorsque survient une situation d'urgence proprement dite se rapportant à des cours d'eau internationaux; l'article 28 s'oppose en cela à l'article 27 qui traite des moyens de prévenir ou d'atténuer des situations risquant d'être dommageables pour des États du cours d'eau[403].

2) Le *paragraphe 1* définit le terme « urgence ». La définition contient un certain nombre d'éléments importants et donne plusieurs exemples à titre indicatif. Selon cette définition, le terme « urgence » s'entend de situations qui causent ou menacent de façon imminente de causer un « dommage grave » aux États du cours d'eau « ou à d'autres États ». La gravité du dommage en question ainsi que la soudaineté de la situation d'urgence justifient les mesures prescrites par l'article. L'expression « autres États » s'entend des États autres que les États du cours d'eau qui risquent d'être touchés par une situation d'urgence. Ces États sont généralement des États côtiers qui peuvent subir des dommages du fait, par exemple, d'un déversement de substances chimiques transportées par un cours d'eau international jusqu'à la mer. La situation constituant une urgence doit survenir « brusquement ». Mais cela ne signifie pas nécessairement que la situation doit être entièrement imprévue. Par exemple, les phénomènes météorologiques peuvent laisser présager une inondation. Comme cette situation menace « de façon imminente de causer un dommage grave aux États du cours d'eau », un État du cours d'eau sur le territoire duquel une inondation est susceptible de se produire sera tenu, en vertu du paragraphe 2, d'en informer les autres États qui risquent d'être touchés. Enfin, la situation peut être provoquée « par des causes naturelles [...] ou des comportements humains ». Certes, il est possible qu'un État du cours d'eau ne soit pas responsable des effets dommageables pour un autre État du cours d'eau d'une situation d'urgence survenant sur son propre territoire et résultant entièrement de causes naturelles, mais les obligations prévues aux paragraphes 2 et 3 s'appliqueraient néanmoins[404].

3) Le *paragraphe 2* impose à l'État du cours d'eau, sur le territoire duquel survient une situation d'urgence, l'obligation d'informer « sans délai et par les moyens les plus rapides disponibles » les autres États qui risquent d'être touchés ainsi que les organisations internationales compétentes. Une obligation analogue est énoncée par exemple dans la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, dans l'article 198 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et dans un certain nombre d'accords concernant des cours d'eau internationaux[405]. Le terme « sans retard » signifie dès que l'État du cours d'eau a connaissance de la situation d'urgence, et l'expression « par les moyens les plus rapides disponibles » signifie qu'il faut utiliser le moyen de communication le plus rapide auquel on ait accès. Les États qui doivent être notifiés ne sont pas seulement les États du cours d'eau car, on l'a vu, d'autres États que ceux-ci risquent d'être touchés par une situation d'urgence. Ce paragraphe prévoit que les « organisations internationales compétentes » doivent elles aussi être informées. Ces organisations doivent être habilitées par

[400] Voir, par exemple, le recueil systématisé de dispositions conventionnelles concernant les inondations dans le rapport présenté en 1972 par le Comité sur le droit international relatif aux ressources en eau de l'ILA [ILA, *Report of the Fifty-fifth Conference, New York, 1972*, deuxième partie *(Flood Control)*, Londres, 1974, p. 43 à 97]. Certains de ces accords prévoient des consultations, des notifications, des échanges de données et de renseignements, l'utilisation de systèmes d'alerte, la préparation d'enquêtes et d'études, la planification et l'exécution de mesures de lutte contre les inondations et l'exploitation et l'entretien d'ouvrages.

[401] Voir, en particulier, les articles sur la lutte contre les inondations adoptés par l'ILA en 1972 (ibid).

[402] Voir *supra* note 392.

[403] Voir *supra* le paragraphe 1 du commentaire de l'article 27.

[404] C'est-à-dire que la violation d'une de ces obligations engagerait la responsabilité de l'État en question.

[405] Voir, par exemple, l'article 11 de la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique; l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (*supra* note 336) et l'Accord franco-suisse sur l'intervention des organes chargés de la lutte contre la pollution accidentelle des eaux par les hydrocarbures ou autres substances pouvant altérer les eaux et reconnus comme tels dans le cadre de la Convention franco-suisse du 16 novembre 1962 concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution (5 mai 1977) [*Recueil des lois fédérales*, n° 51, Berne, 19 décembre 1977, p. 2204].

leur instrument constitutif à participer aux mesures à prendre pour faire face à une situation d'urgence. Le plus souvent, l'organisation compétente sera une organisation créée par les États du cours d'eau pour faire face, notamment, à des situations d'urgence[406].

4) Le *paragraphe 3* exige d'un État du cours d'eau sur le territoire duquel survient une situation d'urgence qu'il prenne « immédiatement [...] toutes les mesures possibles en pratique [...] pour prévenir, atténuer et éliminer les conséquences dommageables de la situation d'urgence ». Les mesures les plus efficaces pour parer à la plupart des situations d'urgence résultant du comportement humain sont celles qui sont prises là où l'accident industriel, l'échouage d'un navire ou tout autre incident se produit. Mais le paragraphe exige seulement que soient prises toutes les mesures « possibles en pratique », c'est-à-dire celles qui sont praticables, réalisables et raisonnables. En outre, il n'est nécessaire de prendre que les mesures « que dictent les circonstances », c'est-à-dire justifiées par les circonstances de fait de l'urgence et leurs effets éventuels sur les autres États. Comme le paragraphe 2, le paragraphe 3 prévoit qu'il peut exister une organisation internationale compétente, par exemple une commission mixte, en coopération avec laquelle l'État du cours d'eau peut prendre les mesures requises. Enfin, la coopération avec les États qui risquent d'être touchés (y compris, ici encore, des États qui ne sont pas des États du cours d'eau) est également prévue. Cette coopération peut être particulièrement appropriée dans le cas de cours d'eau contigus ou lorsqu'un État qui risque d'être touché est en mesure de prêter assistance sur le territoire de l'État du cours d'eau où la situation d'urgence a sa source.

5) Le *paragraphe 4* énonce une obligation qui est d'une nature différente de celle contenue dans les deux paragraphes précédents, en ceci qu'elle concerne des mesures qui anticipent sur la situation plutôt que des mesures qui y remédient. On sait maintenant qu'il faut avoir des plans d'urgence pour faire face aux situations d'urgence éventuelles. Par exemple, l'article 199 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dispose que « les États doivent élaborer et promouvoir conjointement des plans d'urgence pour faire face aux incidents entraînant la pollution du milieu marin ».

6) L'obligation énoncée au paragraphe 4 est nuancée par les mots « en cas de nécessité », pour tenir compte du fait que la situation de certains États du cours d'eau et de certains cours d'eau internationaux peut ne pas justifier le travail et les dépenses qu'il faudrait consacrer à l'élaboration de plans d'urgence. Pour savoir si de tels plans sont nécessaires, il faudra, par exemple, se demander si les caractéristiques de l'environnement naturel du cours d'eau et les utilisations qui sont faites du cours d'eau et des zones terrestres contiguës permettent de s'attendre à des situations d'urgence.

7) C'est aux États du cours d'eau qu'incombe au premier chef la responsabilité de l'élaboration de plans d'urgence, mais ils auront souvent intérêt à le faire en coopération avec « les autres États qui risquent d'être touchés et les organisations internationales compétentes ». Par exemple, la mise en place de systèmes d'alerte efficaces pourra exiger la participation d'États autres que les États du cours d'eau ainsi que d'organisations internationales compétentes dans le domaine particulier en question. De même, il se peut qu'une organisation internationale compétente créée par les États concernés soit le mieux en mesure de coordonner l'action à mener face à une situation d'urgence.

[406] Voir, par exemple, l'article 11 de la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique.

SIXIÈME PARTIE

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 29. — Cours d'eau internationaux et installations en période de conflit armé

Les cours d'eau internationaux et les installations, aménagements et autres ouvrages connexes bénéficient de la protection accordée par les principes et règles du droit international applicables aux conflits armés internationaux et internes et ne sont pas utilisés en violation de ces principes et règles.

Commentaire

1) L'article 29 concerne la protection et l'utilisation des cours d'eau internationaux et des installations connexes en période de conflit armé. Sans préjudice du droit existant, il n'énonce aucune règle nouvelle et rappelle simplement que les principes et règles du droit international applicables dans les conflits armés internationaux et internes contiennent des dispositions importantes concernant les cours d'eau internationaux et les ouvrages connexes. Ces dispositions rentrent généralement dans deux catégories : il y a celles qui concernent la protection des cours d'eau internationaux et des ouvrages connexes; et celles qui concernent l'utilisation de ces cours d'eau et ouvrages. Comme l'élaboration d'une réglementation détaillée dépasserait les limites d'un instrument-cadre, l'article 29 se borne à mentionner chacune de ces catégories de principes et de règles.

2) Les principes et règles du droit international qui sont « applicables » dans un cas d'espèce sont ceux qui lient les États concernés. L'article 29 ne modifie pas ni n'amende les instruments normatifs existants, et ne vise pas non plus à étendre l'application de quelque instrument que ce soit aux États qui n'y sont pas parties. En revanche, il ne s'adresse pas seulement aux États du cours d'eau car les cours d'eau internationaux et les ouvrages connexes peuvent être utilisés ou attaqués en période de conflit armé aussi bien par d'autres États. Un État qui n'est pas partie aux présents articles ne serait pas automatiquement lié par la disposition à l'examen, mais il a néanmoins été jugé nécessaire d'inclure les États qui ne sont pas des États du cours d'eau dans son champ d'application, tant à cause de l'importance considérable du sujet que parce que la principale fonction de l'article est, en tout cas, de rappeler simplement aux États que le droit des conflits armés est applicable aux cours d'eau internationaux.

3) Les articles eux-mêmes restent évidemment en vigueur en période de conflit armé. Pendant une telle période, les États du cours d'eau restent tenus de protéger et d'utiliser les cours d'eau internationaux et les ouvrages connexes conformément aux dispositions qu'ils fixent. Mais la guerre peut toucher un cours d'eau international et avoir des conséquences sur sa protection et son utilisation par les États du cours d'eau. L'article 29 ne laisse aucun doute sur l'applicabilité des principes et des règles régissant les conflits armés. Ainsi, l'empoisonnement des eaux est interdit par les Conventions de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre[407] et par le paragraphe 2 de l'article 54 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949, le paragraphe 1 de l'article 56 de ce même Protocole protégeant barrages, digues et autres ouvrages des attaques qui « peuvent provoquer la libération de forces dangereuses et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile ». Selon les articles 14 et 15 du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève du 12 août 1949, une protection similaire est exigée en cas de conflit armé non international. À propos encore de la protection des cours d'eau internationaux en période de conflit armé, on peut citer la disposition du Protocole additionnel I selon laquelle « La guerre sera conduite en veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves » (art. 55, par. 1)[408]. Dans les situations qui ne font pas l'objet d'une règle particulière, une protection fondamentale reste assurée par la « clause Martens ». Cette clause, qui figurait à l'origine dans le Préambule des Conventions de La Haye de 1899 et 1907 pour être ensuite reprise dans un certain nombre de conventions et protocoles[409], a maintenant valeur de règle du droit international général. Fondamentalement, elle énonce que, même dans les situations qui ne sont pas couvertes par un accord international, les populations civiles et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique. C'est ce même principe général qu'exprime ici l'article 10, qui dispose que, en cas de conflit entre des utilisations d'un cours d'eau international, la satisfaction des besoins humains essentiels représente une considération primordiale.

[407] Article 23 du Règlement annexé à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, dans AJIL, vol. 2, 1908, p. 106. On trouvera un commentaire sur cet article dans L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 7e éd., H. Lauterpacht, éd., Londres, Longmans, Green, 1952, vol. II, *Disputes, War and Neutrality*, p. 340, sect. 110.

[408] Une disposition plus générale, mais allant dans le même sens, figure au paragraphe 3 de l'article 35 (« Règles fondamentales ») dudit Protocole.

[409] Voir, par exemple, le Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, et de moyens bactériologiques (préambule, par. 1 et 3); les Conventions de Genève du 12 août 1949 (première Convention, art. 63, par. 4; deuxième Convention, art. 62, par. 4; troisième Convention, art. 142, par. 4; et quatrième Convention, art. 158, par. 4); le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 (art. 1er, par. 2); la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (préambule, par. 5).

Article 30. — Procédures indirectes

Dans les cas où il existe des obstacles sérieux à l'établissement de contacts directs entre États du cours d'eau, les États concernés s'acquittent des obligations de coopération prévues dans les présents articles, y compris échange de données et d'informations, notification, communication, consultations et négociations, par le biais de toute procédure indirecte acceptée par eux.

Commentaire

L'article 30 vise les cas exceptionnels où les États du cours d'eau intéressés ne peuvent établir de contacts directs entre eux. Comme il était déjà indiqué *supra* dans le commentaire relatif à l'article 9 (par. 3), les circonstances telles qu'un conflit armé ou l'absence de relations diplomatiques peuvent constituer de sérieux obstacles aux contacts directs du type de ceux qui sont prévus aux articles 9 à 19. Cependant, même dans de telles circonstances, il se présente souvent des voies que les États intéressés peuvent utiliser pour communiquer entre eux. Les pays tiers, les commissions d'armistice ou les bons offices des organisations internationales en sont des exemples. L'article 30 dispose que les divers types de contacts visés aux articles 9 à 19 doivent être établis par une de ces voies ou « procédure indirecte » acceptée par les États concernés. Les termes employés à l'article 30, « échange de données et d'informations, notification, communication, consultations et négociations », désignent toutes les formes de contacts dont il est question aux articles 9 à 19.

Article 31. — Données et informations vitales pour la défense ou la sécurité nationale

Aucune disposition des présents articles n'oblige un État du cours d'eau à fournir des données ou des informations qui sont vitales pour sa défense ou sa sécurité nationale. Néanmoins, cet État doit coopérer de bonne foi avec les autres États du cours d'eau en vue de fournir autant d'informations que les circonstances le permettent.

Commentaire

L'article 31 prévoit une dérogation très limitée aux dispositions des articles 9 à 19. La Commission est d'avis qu'il ne serait pas réaliste de demander aux États de communiquer des données et informations vitales pour leur défense ou leur sécurité nationale. En même temps, cependant, on ne saurait priver un État du cours d'eau pouvant avoir à subir les effets négatifs éventuels des mesures projetées de toute information concernant ces effets éventuels. En vertu de l'article 31, l'État qui s'abstient de communiquer des renseignements est cependant tenu de « coopérer de bonne foi avec les autres États du cours d'eau en vue de fournir autant d'informations que possible eu égard aux circonstances ». Les « circonstances » sont celles qui inspirent le refus de communiquer les données et informations pertinentes. L'obligation de fournir « autant d'informations que pos-

sible » pourrait être très souvent remplie par une description générale de la manière dont les mesures en question risquent d'altérer les eaux ou d'affecter d'autres États. L'article a ainsi pour but de réaliser un équilibre entre les besoins légitimes des États concernés : le besoin de préserver la nature confidentielle d'informations névralgiques, d'une part, et le besoin d'être informé des effets négatifs éventuels des mesures projetées, de l'autre. Comme toujours, la dérogation prévue à l'article 31 est sans préjudice des obligations que les articles 5 et 7 imposent à l'État qui projette des mesures.

Article 32. — Non-discrimination

À moins que les États du cours d'eau intéressés n'en conviennent autrement pour protéger les intérêts des personnes, physiques ou morales, qui ont subi un dommage transfrontière significatif résultant d'activités liées à un cours d'eau international ou qui se trouvent sérieusement menacées d'un tel dommage, un État du cours d'eau ne fait pas de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu où le dommage s'est produit dans l'octroi auxdites personnes, conformément à son droit interne, de l'accès aux procédures juridictionnelles et autres ou bien d'un droit à indemnisation ou autre forme de réparation au titre d'un dommage significatif causé par de telles activités menées dans le cadre de sa juridiction.

Commentaire

1) L'article 32 énonce le principe fondamental selon lequel les États du cours d'eau doivent donner accès à leurs procédures juridictionnelles et autres sans discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu où le dommage s'est produit.

2) Cet article se compose de deux éléments fondamentaux, à savoir l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité ou le lieu de résidence et l'interdiction de toute discrimination fondée sur le lieu où le dommage s'est produit. La règle énoncée fait obligation aux États de veiller à ce que toute personne, quelle que soit sa nationalité ou son lieu de résidence, qui a subi un dommage transfrontière significatif découlant d'activités liées à un cours d'eau international, puisse, où que le dommage se soit produit ou risque de se produire, bénéficier du même traitement que celui qui est accordé par le pays d'origine à ses ressortissants en cas de dommage survenu sur son territoire. Cette obligation ne porte pas atteinte à la pratique existant dans certains États, qui consiste à exiger que, pour être admis à utiliser le système judiciaire, les non-résidents ou les étrangers déposent une caution couvrant les dépens et autres frais de justice. Une telle pratique n'est pas « discriminatoire » au sens de l'article 32, et il en est tenu compte par le membre de phrase « conformément à son droit interne ». Comme l'indiquent les mots « ont subi un dommage transfrontière significatif [...] ou qui se trouvent sérieusement menacées d'un tel dommage », la règle de la non-discrimination s'applique tant aux cas dans lesquels il y a effectivement dommage qu'à ceux où le dommage est à venir. Étant donné que les cas de cette dernière sorte peuvent souvent être réglés efficacement par des procédures administratives, l'article, en mentionnant des « procédures juridictionnelles et autres », exige qu'il soit donné accès de manière non discriminatoire tant aux tribunaux qu'aux procédures administratives éventuellement applicables.

3) Comme le dénotent les mots « À moins que les États du cours d'eau intéressés n'en conviennent autrement », la règle énoncée ici est d'ordre supplétif, c'est-à-dire que les États peuvent convenir d'autres moyens d'offrir réparation aux personnes qui ont subi ou qui sont sérieusement menacées de subir un dommage significatif, par les voies diplomatiques par exemple. Les mots « pour protéger les intérêts des personnes [...] qui ont subi » servent à montrer que les mots « n'en conviennent autrement » ne sont pas censés donner à penser que les États décident d'un commun accord de pratiquer une discrimination en accordant l'accès à leurs procédures juridictionnelles ou autres ou un droit à indemnisation. Ils montrent clairement que le but de l'accord interétatique devra toujours être de protéger les intérêts des victimes, effectives ou potentielles, du dommage. Ils visent plutôt à permettre que la question soit traitée au niveau diplomatique ou d'État à État au cas où les États intéressés en conviendraient.

4) Cet article prévoit aussi que les États ne peuvent pas faire de discrimination en se fondant sur le lieu où le dommage s'est produit. En d'autres termes, s'il se produit un dommage significatif dans un État A du fait d'un certain comportement dans un État B, ce dernier État ne peut faire échec à une procédure au motif que le dommage s'est produit en dehors de sa juridiction[410].

5) Un membre de la Commission a jugé l'article inacceptable dans son ensemble parce que le projet traite de relations entre États et ne devrait pas s'étendre au domaine des actions engagées par des personnes physiques ou morales en vertu du droit interne. Pour deux membres de la Commission, cet article n'avait pas sa place dans le champ d'application très large des présents articles, car il risquait d'être interprété comme faisant obligation aux États d'accorder aux étrangers établis sur leur territoire des droits qui, non seulement sur le plan de la procédure, mais aussi à tous autres égards, équivaudraient à ceux de leurs propres nationaux. À leur avis, pareille extension du principe de l'épuisement des recours internes ne correspondrait pas au contenu actuel de ce principe.

6) On peut trouver des précédents à l'obligation définie à l'article 32 dans des accords internationaux et des recommandations d'organisations internationales. La Convention relative à la protection de l'environnement, conclue entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, par exemple, dispose ce qui suit à l'article 3 :

> Toute personne lésée ou pouvant être lésée par une nuisance causée par des activités nuisibles à l'environnement effectuées dans un autre État contractant aura le droit de saisir le tribunal ou l'autorité adminis-

[410] On notera que l'arbitrage international s'imposait dans l'affaire de la *Fonderie de Trail* (Trail Smelter) parce que, à l'époque, les tribunaux de l'État d'où émanaient les fumées ne reconnaissaient pas le droit à réparation pour des dommages survenus en dehors de sa juridiction, même si les dommages découlaient d'activités menées dans sa juridiction [Nations Unies, *Recueil...*, vol. III (numéro de vente : 1949.V.2), p. 1905 et suiv.].

trative compétents de cet État pour qu'ils statuent sur la question de savoir si lesdites activités sont autorisées, y compris sur les mesures à prendre pour prévenir des dommages, ainsi que d'en appeler de la décision du tribunal ou de l'autorité administrative dans la même mesure et dans les mêmes conditions qu'une entité dotée de la personnalité juridique de l'État où lesdites activités sont réalisées.

Les dispositions du premier alinéa du présent article seront également applicables dans le cas de procédures concernant la réparation de dommages causés par des activités écologiquement nocives. La question de la réparation ne sera pas jugée selon des règles moins favorables à la partie lésée que celles qui sont applicables en la matière dans l'État où lesdites activités sont effectuées[411].

Le Conseil de l'OCDE a adopté une recommandation pour la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière. L'alinéa *a* du paragraphe 4 en est ainsi conçu :

Les pays d'origine devraient veiller à ce que toute personne qui a subi un dommage par pollution transfrontière ou qui est exposée à un risque sensible de pollution transfrontière dans un pays exposé se voie appliquer, pour le moins, un traitement équivalent à celui dont bénéficient dans le pays d'origine, en cas de pollution interne et dans des circonstances similaires, des personnes de condition ou de statut équivalent[412].

Article 33. — Règlement des différends

En l'absence d'accord applicable entre les États du cours d'eau intéressés, tout différend concernant le cours d'eau qui porte sur une question de fait ou sur l'interprétation ou l'application des présents articles est réglé selon les modalités suivantes :

***a*) En cas de différend, les États intéressés engagent promptement des consultations et des négociations en vue de parvenir à une solution équitable du différend, en ayant recours, lorsqu'il y a lieu, aux institutions mixtes de cours d'eau qu'ils peuvent avoir établies;**

***b*) Si les États intéressés ne sont pas parvenus à une solution du différend par voie de consultations et de négociations, à un moment quelconque après un délai de six mois à compter de la date de la demande de consultations et négociations, ils ont recours, à la demande de l'un quelconque d'entre eux, à une enquête impartiale ou, s'ils en sont d'accord, à la médiation ou à la conciliation;**

i) Sauf accord contraire, il sera établi une commission d'enquête composée d'un membre désigné par chacun des États intéressés plus un membre n'ayant la nationalité d'aucun des États intéressés, choisi par les deux autres, qui fait fonction de président;

ii) Si les membres désignés par les États ne parviennent pas à s'entendre sur un président dans un délai de quatre mois à compter de la demande d'établissement de la Commission, tout État intéressé peut demander au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de désigner le président. Si l'un des États ne procède pas à la désignation qui lui incombe dans un délai de quatre mois à compter de la demande initiale faite conformément à l'alinéa *b*, tout autre État intéressé peut demander au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de nommer une personne n'ayant la nationalité d'aucun des États intéressés, qui sera le membre unique de la Commission;

iii) La Commission arrête elle-même sa procédure;

iv) Les États intéressés ont l'obligation de fournir à la Commission les renseignements dont elle peut avoir besoin et de lui permettre, sur sa demande, d'entrer sur leur territoire et d'inspecter les installations, établissements, équipements, constructions ou accidents topographiques présentant de l'intérêt pour l'enquête;

v) La Commission adopte son rapport à la majorité de ses membres, sauf si elle n'en compte qu'un seul, et elle soumet ce rapport aux États intéressés en y énonçant ses conclusions motivées et les recommandations qu'elle juge appropriées;

vi) Les dépenses de la Commission sont supportées à parts égales par les États intéressés;

***c*) Si, douze mois après la demande initiale d'enquête, de médiation ou de conciliation, ou, dans l'hypothèse où une commission d'enquête, de médiation ou de conciliation a été établie, six mois après réception d'un rapport de la Commission, le plus long des deux délais étant retenu, les États intéressés ne sont pas parvenus à régler le différend, ils peuvent convenir de soumettre le différend à une procédure d'arbitrage ou de règlement judiciaire.**

Commentaire

1) L'article 33 énonce une règle fondamentale pour le règlement des différends concernant des cours d'eau. Cette règle, de caractère supplétif, entre en jeu en l'absence d'accord applicable au règlement de différends de cette nature entre les États du cours d'eau concernés.

2) D'après l'*alinéa* a, les États du cours d'eau doivent engager des consultations et des négociations en cas de différend touchant une question de fait ou touchant l'interprétation ou l'application des présents articles. Pour mener ces consultations et négociations, les États

[411] On trouve des dispositions analogues au paragraphe 6 de l'article 2 de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière; dans la partie II.B.8 des Principes directeurs sur la responsabilité et l'obligation de réparer en cas de pollution des eaux transfrontières, élaborés par l'Équipe spéciale sur la responsabilité et l'obligation de réparer en cas de pollution des eaux transfrontières (doc. ENVWA/R.45, annexe); et au paragraphe 6 du projet de Charte de la CEE sur les droits et obligations en matière d'environnement, élaboré au cours d'une réunion informelle d'experts du droit de l'environnement, 25 février-1er mars 1991 (doc. ENVWA/R.38, annexe I).

[412] OCDE, doc. C(77)28 (Final), annexe, dans *L'OCDE et l'environnement* (voir *supra* note 296), p. 171. C'est le même objectif que vise le principe 14 des « Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des États en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États » (voir *supra* note 277). On trouvera une analyse du principe de l'égalité d'accès dans S. Van Hoogstraten, P. Dupuy et H. Smets, « L'égalité d'accès. — Pollution transfrontière », *Environmental Policy and Law*, vol. 2, n° 2, juin 1976, p. 77.

du cours d'eau intéressés sont encouragés à recourir à toute institution mixte du cours d'eau qu'ils peuvent avoir établie. Les mots « lorsqu'il y a lieu » indiquent que, pour mener ces consultations et négociations, les États du cours d'eau intéressés demeurent libres de faire ou non appel à ces institutions.

3) Les consultations et négociations entre les parties à un différend doivent être menées de bonne foi et d'une façon propre à faciliter une solution équitable du différend, conformément à une règle de droit international bien établie. Dans l'affaire du *Plateau continental de la mer du Nord* entre la République fédérale d'Allemagne et le Danemark, la CIJ a déclaré à propos de ce principe que les parties à un différend avaient « l'obligation de se comporter de telle manière que la négociation ait un sens, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une d'elles insiste sur sa propre position sans envisager aucune modification »[413].

4) L'*alinéa* b énonce le droit de tout État du cours d'eau intéressé à demander la création d'une commission d'enquête. Le but de cette disposition est de faciliter le règlement du différend grâce à une connaissance objective des faits. Les renseignements qui seront recueillis doivent permettre aux États intéressés de régler le différend à l'amiable et avec diligence et d'empêcher que le différend ne s'aggrave. (De fait, la possibilité pour les États du cours d'eau de recourir à un mécanisme d'établissement des faits empêchera souvent qu'un différend ne survienne en éliminant toute question qui pourrait se poser quant à la nature des faits pertinents.) Les États s'intéressent énormément à l'établissement des faits en tant que moyen de règlement des différends. Ainsi, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration concernant les activités d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales[414], dans laquelle elle définit l'établissement des faits comme étant la capacité d'acquérir une « connaissance détaillée [...] des faits concernant tel ou tel différend ou situation ». L'une quelconque des parties au différend peut, à un moment quelconque après un délai de six mois à compter de la demande de consultations et de négociations, demander l'ouverture d'une enquête. Il est aussi prévu que les États du cours d'eau intéressés peuvent avoir recours à la médiation ou à la conciliation à la demande de l'un quelconque d'entre eux, si les autres parties au différend y consentent. En effet, toutes les parties au différend doivent donner leur accord au recours à la médiation ou à la conciliation.

5) Les *alinéas i* à *vi* prévoient la constitution et les modalités de fonctionnement de la commission d'établissement des faits dont la création est demandée conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 1. D'après ces dispositions, à moins que les parties n'en conviennent autrement[415], une commission constituée conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 1 est chargée d'établir les faits.

6) L'*alinéa ii* donne aux membres désignés de la commission un délai de quatre mois après l'établissement de la commission pour s'entendre sur la désignation du président. Faute d'accord sur la personne du président, toute partie au différend peut demander au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de nommer le président. Il est aussi prévu que l'une quelconque des parties au conflit peut demander au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de nommer une commission composée d'un membre unique au cas où l'une des parties ne procéderait pas à la nomination qui lui incombe dans un délai de quatre mois. La personne désignée ne doit avoir la nationalité d'aucun des États intéressés. Ces dispositions visent à éviter que le mécanisme de règlement des différends ne se trouve enrayé faute de la coopération de l'une des parties.

7) L'*alinéa iii* prévoit que la commission d'établissement des faits arrête sa propre procédure.

8) L'*alinéa iv*, qui s'inspire de dispositions similaires relativement courantes depuis l'élaboration des traités Bryan[416], fait obligation à tous les États du cours d'eau intéressés de fournir à la commission les renseignements dont elle peut avoir besoin. Les États du cours d'eau intéressés sont aussi tenus de donner à la commission accès à leurs territoires respectifs, afin d'inspecter toute installation, équipement, construction ou accident topographique susceptible de présenter un intérêt pour l'enquête.

9) Selon l'*alinéa v*, la commission est tenue d'adopter son rapport à la majorité. S'agissant d'une commission composée d'un seul membre, le rapport est celui de ce dernier. La commission doit soumettre son rapport aux États intéressés et y énoncer ses conclusions en les motivant. Elle peut aussi formuler des recommandations, si elle le juge approprié.

10) La règle énoncée à l'*alinéa vi* prévoit que les dépenses de la commission sont supportées à parts égales par les États du cours d'eau intéressés. Les parties peuvent naturellement convenir de tout autre arrangement.

11) L'*alinéa* c prévoit que le différend peut être soumis à l'arbitrage ou au règlement judiciaire. Au cas où plus de deux États du cours d'eau sont parties à un différend et où certains d'entre eux seulement ont convenu de soumettre le différend à un tribunal ou à la CIJ, il doit être bien entendu que la décision dudit tribunal ou de la Cour ne saurait porter atteinte aux droits des États du cours d'eau qui n'ont accepté de porter le différend ni devant ledit tribunal ni devant la Cour.

*
* *

[413] Voir *supra* note 196.

[414] Résolution 46/59 de l'Assemblée générale, annexe.

[415] Elles ont toute latitude, par exemple, pour créer une commission composée d'un seul membre ou apporter toute autre modification à l'arrangement, y compris pour modifier le nombre des membres de la commission.

[416] G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), United States Government Printing Office, vol. VI, 1943, p. 5.