

Document:-
A/CN.4/SR.1556

Compte rendu analytique de la 1556e séance

sujet:
Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1979, vol. I

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

aurait peut-être lieu de les développer et de les faire figurer plus loin dans le projet d'articles.

31. Pour terminer, M. Jagota recommande vivement à la Commission de se concentrer sur les règles de fond du droit des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, avant d'examiner la question de la relation entre le droit fondamental et les accords d'utilisation.

32. Sir Francis VALLAT dit qu'il a l'impression que les membres de l'Assemblée générale portent au sujet à l'examen un intérêt plus réel qu'à tout autre sujet dont la CDI est saisie. Il serait par conséquent extrêmement regrettable que celle-ci ne présente pas un rapport positif sur ce sujet. Sir Francis suggère à la Commission de ne pas clore encore son débat en la matière et de se fixer pour la session en cours un objectif minimal qui devrait être, selon lui, l'adoption d'un article sur le champ d'application du projet d'articles. De plus, puisqu'il ressort à l'évidence des données techniques fournies par le Rapporteur spécial que la contribution à l'alimentation d'une voie d'eau, au sens de l'article 2, est indissociable de l'utilisation de son eau, la Commission acceptera sans doute d'inclure cette notion de contribution dans la notion d'utilisation de l'eau qui est présentée à l'article 1^{er}, en vue de l'élaboration d'un article clef qui serait soumis à l'Assemblée générale à sa prochaine session.

33. De l'avis de sir Francis, l'article 3, qui dispose que les articles peuvent être complétés par des accords d'utilisation, doit être examiné en même temps que les articles 4 à 7, car tous soulèvent le même problème de la relation entre les premiers et les seconds. Sir Francis est d'accord pour penser que ces articles ainsi que la question de la définition de la voie d'eau internationale pourront être examinés plus tard. Le Rapporteur spécial a bien exposé les arguments qui militent en faveur de l'établissement d'une relation d'une sorte ou d'une autre entre le projet d'articles et les accords d'utilisation, encore qu'il soit difficile de prévoir sous quelle forme cette relation devra s'exprimer et en quoi exactement elle devra consister. Avant de pouvoir arriver à une conclusion sur ce point, la Commission devra étudier plus avant le projet d'articles quant au fond. Il ressort toutefois des nombreuses informations dont on dispose sur les accords en vigueur qu'il est essentiel de rédiger les articles de façon à laisser à ces accords un champ d'application suffisant. C'est pourquoi sir Francis peut, d'une façon générale, souscrire à la notion d'accord-cadre. Il conviendrait que, dans son rapport, la Commission souligne cet aspect de la question.

34. Dans l'examen d'ensemble de la question, la Commission devrait se concentrer sur l'utilisation de l'eau des voies d'eau internationales plutôt que sur les voies d'eau internationales au sens abstrait. En outre, elle devrait, dans son rapport, inviter le Rapporteur spécial à examiner de plus près les diverses utilisations de l'eau, à recommander à la Commission, en 1980, l'ordre dans lequel les différents aspects du sujet pourraient être étudiés et, éventuellement, à lui proposer de nouveaux articles. Sir Francis est reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir déjà présenté toute une série d'articles, mais il importe que la

Commission ne soit pas invitée à se prononcer sur des articles isolés, et puisse situer les articles dans une perspective d'ensemble. Sir Francis espère que le Rapporteur spécial sera en mesure d'élargir cette perspective en temps utile pour la prochaine session de la Commission.

35. M. TABIBI souscrit aux vues exprimées par sir Francis Vallat quant à la façon dont la Commission devrait procéder. Il pense que le calendrier de la Commission pourrait être modifié de façon à laisser aux membres plus de temps pour examiner ce point de l'ordre du jour.

La séance est levée à 13 h 10.

1556^e SÉANCE

Mercredi 20 juin 1979, à 10 h 15

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

*Présents : M. Dadzie, M. Díaz González, M. Even-
sen, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quen-
tin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Schwebel, M.
Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta.*

Droit relatif aux utilisations des voies d'eau inter- nationales à des fins autres que la navigation (suite) [A/CN.4/320]

[Point 5 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Sir Francis VALLAT dit que, les membres de la Commission ne siégeant pas en qualité de représentants de gouvernements, mais à titre personnel en tant qu'experts du droit international, ils sont parfois mieux placés que ces représentants pour évaluer les différents éléments d'une situation. Par conséquent, tout en reconnaissant que le sujet à l'examen ne présente pour le Royaume-Uni qu'un intérêt direct mineur, sir Francis estime que, vu son importance pour les relations internationales, il n'est que juste que chaque membre contribue à l'examen de la question en faisant connaître ses vues. Il estime en outre indispensable que des juristes se mettent d'une façon générale d'accord sur les considérations techniques à prendre en compte ; aussi est-il reconnaissant au Rapporteur spécial de l'aperçu qu'il en a donné dans son rapport.

2. Cependant, cet aperçu ne constitue qu'un début et, en cherchant de plus amples informations, sir Francis en est venu à examiner le rapport du Secrétaire général intitulé « Problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux ¹ ». Bien que ce document constitue une source précieuse de documentation, il ne fournit pas d'informations tech-

¹ *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 37, doc. A/5409.

niques importantes, puisqu'il est consacré presque exclusivement aux traités et aux études faites par des organisations non gouvernementales comme l'International Law Association. En l'espèce, il serait utile de fournir à la Commission, au fur et à mesure du déroulement de ses travaux, une ou plusieurs bibliographies d'ouvrages sur l'eau spécialement choisis et concernant plus particulièrement les sujets à l'examen. Le Secrétariat et le Rapporteur spécial pourraient prendre cette proposition en considération. Sir Francis ne songe pas à une bibliographie exhaustive, mais à une sorte de guide qui permettrait aux membres de la Commission d'accéder directement aux sources de renseignements techniques et de s'informer ainsi sur les questions dont ils s'occupent. Le type de document qui pourrait fournir aux membres de la Commission d'utiles informations de base est le volume IX (1977) de la publication *Nouvelles de l'UNITAR*, qui traite des problèmes généraux de l'eau. Ce numéro renferme en outre une carte des divers bassins fluviaux du monde, dont les membres de la Commission devraient avoir une certaine connaissance.

3. Sir Francis reconnaît que, dans le déroulement futur de ses travaux, la Commission devrait s'attacher surtout aux diverses utilisations de l'eau. Il serait enclin pour sa part à inclure sous cette rubrique la pollution, bien qu'elle constitue plutôt un usage abusif qu'une utilisation de l'eau. Pour ce qui est du choix des questions, il accepterait certainement que l'irrigation figure parmi les utilisations de l'eau que la Commission doit examiner. Il renvoie les membres de la Commission au paragraphe 1 du rapport supplémentaire du Secrétaire général sur les problèmes juridiques posés par les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation², qui expose dans ses grandes lignes la proposition faite sur ce sujet par le représentant de la Bolivie à la Sixième Commission, lors de la quatorzième session de l'Assemblée générale. Cette proposition donne quelques idées sur l'approche initiale qui pourrait être adoptée, et sir Francis ne voit rien à lui objecter.

4. Les articles relatifs à l'échange et à la collecte de données font partie intégrante du projet, mais il ressort des déclarations de M. Jagota et de M. Tabibi (1555^e séance) qu'ils nécessitent un examen plus approfondi.

5. Enfin, puisqu'on n'a pas enregistré de diminution appréciable du volume des ressources en eau depuis trois milliards d'années, sir Francis propose que, dans son examen du sujet, la Commission s'intéresse non pas au volume mais à la répartition et à la qualité des eaux.

6. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il ne fait aucun doute que l'Assemblée générale ne cesse de porter un vif intérêt à l'avancement des travaux de la Commission concernant le droit des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation et que la Commission, en tant que corps de juristes, n'est pas indifférente aux considérations politiques en jeu. Il est d'ailleurs de pratique constante de tenir compte des grands intérêts de politique générale de la communauté

internationale et des motifs qui les déterminent. La Commission n'a pas eu, pour traiter un sujet comme celui de la succession en matière de traités, de difficulté à fonder son projet sur le concept de décolonisation et sur le principe de la « table rase », tout en cherchant à renforcer les liens de continuité à d'autres égards. En l'espèce, il ne s'agit pas de tenir compte de divergences d'intérêts correspondant à de grandes divisions régionales, mais de divergences d'intérêts entre voisins.

7. On a dit que les positions adoptées antérieurement à ce sujet se ramenaient essentiellement à une rationalisation de l'intérêt national des pays. Si l'on devait à présent dire la même chose de la Commission, le respect qu'on lui porte s'en trouverait grandement atteint. On ne peut résoudre la difficulté en disant simplement que la Commission doit compter quelques membres venant d'Etats riverains d'amont, quelques-uns d'Etats riverains d'aval, ainsi que des membres venant d'Etats à intérêts mixtes. Les problèmes ont un caractère trop localisé et trop aigu pour que pareille assurance suffise à apaiser les inquiétudes d'un Etat ayant d'importants intérêts dans ce domaine, mais dont aucun ressortissant ne siège à la Commission. Il importe donc que la Commission soit constamment consciente de la nécessité de faire preuve d'une objectivité voisine de celle de membres d'un tribunal international ayant à connaître d'une affaire contentieuse. Alors seulement l'opinion mondiale aura la conviction que ce petit corps d'experts siégeant à titre personnel peut apporter une contribution importante à l'étude du sujet. M. Quentin-Baxter ne doute pas, quant à lui, qu'il en soit capable.

8. M. Quentin-Baxter est également d'avis qu'à la session en cours l'objectif de la Commission devrait être l'adoption de l'article 1^{er} du projet (A/CN.4/320, par. 2), et croit pouvoir discerner, à cet égard, un terrain d'entente. Il est d'une manière générale favorable aux propositions formulées au sujet de cet article, mais admet qu'il y aura matière à un débat distinct, à un stade ultérieur, sur les principes et sur le libellé de ce texte. Il reconnaît en outre la nécessité de tenir compte de tous les aspects de l'utilisation, en ayant présent à l'esprit le fait qu'en aucun cas on ne saurait dissocier complètement l'utilisation de l'eau d'une voie d'eau et la contribution à son alimentation. De plus, il n'est pas facile de limiter le nombre des utilisations. La plupart des grandes villes autres que des ports maritimes sont situées sur un cours d'eau, souvent pour des raisons économiques, commerciales ou agricoles, mais presque aussi souvent ce choix répond à des préoccupations récréatives ou à un souci de valorisation de l'environnement.

9. A propos de la relation entre le projet d'articles et le droit international général, M. Quentin-Baxter rappelle que les arrêts rendus par la CIJ dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*³ ont mis en lumière les différences existant entre la délimitation et la répartition. La Cour a jugé que tout ce qui n'était pas en dehors des limites des juridictions nationales appartenait à l'Etat avec lequel le lien naturel était le plus étroit. Il ne s'agissait pas d'attribuer

² *Ibid.*, p. 297, doc. A/CN.4/274.

³ *C.I.J. Recueil 1969*, p. 3.

quelque chose à quelqu'un, mais simplement de déterminer à qui appartenait quelque chose. La Cour a conclu qu'il n'y avait pas de solution unique ni de règle s'appliquant de façon évidente à l'exclusion de toute autre, et que des négociations restaient nécessaires entre Etats limitrophes afin de parvenir à un accommodement.

10. Il y a une certaine subtilité dans cette idée, encore qu'elle soit commune aux procédures judiciaires du monde entier. Quand les tribunaux interprètent un contrat ou un testament, ils ne prennent pas quelque chose à une partie pour le donner à l'autre, mais déterminent à qui appartient la chose en question. La délimitation d'une frontière sous-marine peut être une question complexe, mais elle est relativement simple si l'on prend en considération les facteurs dont il faut sans doute aussi tenir compte dans le cas du projet d'articles. Le principe est le même. A cet égard, M. Quentin-Baxter renvoie les membres de la Commission au paragraphe 80 du rapport du Rapporteur spécial, où il est dit :

Poser le principe qu'il faut éviter de causer un préjudice à autrui en faisant usage de son propre bien suppose que l'on définisse des critères pour déterminer ce qu'il faut entendre par bien propre et ce qui constitue un préjudice, et où se trouve la démarcation entre un préjudice admissible et un préjudice inadmissible.

C'est le critère du préjudice qui sera sans doute le plus difficile à établir, mais c'est cette notion, une fois qu'on l'aura définie après avoir pesé les différentes considérations en jeu, qui introduira dans le projet d'articles l'idée de délimitation, de détermination de ce qui appartient à chaque Etat, et du point où se situe la limite d'un intérêt national particulier. Ces principes devraient peut-être être examinés au regard des théories qui président à l'étude en cours.

11. On a eu raison de dire que l'abandon par les Etats-Unis d'Amérique de la doctrine de Harmon n'aurait pu intervenir sans une perception nouvelle de l'intérêt national. Le droit entre Etats, tel qu'il est élaboré par la Commission, repose évidemment toujours sur une certaine perception des intérêts nationaux, mais il lui impartit un caractère plus éclairé, et remplit la fonction juridique normale qui consiste à permettre à autrui ce que l'on revendique pour soi-même. Le principe de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles peut sans doute être considéré comme l'équivalent moderne de la doctrine de Harmon — mais ce principe, aussi cher qu'il soit à tous les Membres de l'ONU, trouve son épanouissement dans une organisation mondiale qui met l'accent sur l'interdépendance, sur un certain souci de l'intérêt d'autrui comme des siens propres et une obligation à l'égard de la communauté mondiale, qui représentent le prix à payer pour les avantages qui découlent de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles.

12. Par ailleurs, on peut trouver un certain encouragement dans les principes posés à l'occasion des affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, dont l'un est que l'égalité doit se mesurer dans un même plan⁴. Le projet d'articles n'a donc pas pour objet d'aplanir les

inégalités naturelles de ressources entre les Etats, ni d'atténuer l'importance capitale du principe de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles. Mais il est également évident que, dans le droit ancien comme dans le nouveau, et notamment en ce qui concerne les utilisations de l'eau, on a toujours eu conscience qu'un territoire souverain avait des devoirs envers ses voisins quant à la façon d'utiliser ses ressources naturelles. Il est impensable qu'une nation qui vit sur les rives d'un fleuve soit entièrement privée de celui-ci au profit d'un Etat riverain d'amont appliquant des techniques modernes dans son seul intérêt. Il est également inconcevable qu'un Etat riverain d'aval refuse de recevoir sur son territoire l'écoulement naturel d'un cours d'eau en édifiant un barrage destiné à accroître ses propres ressources hydro-électriques, de telle sorte que les eaux inonder les terres fertiles d'un Etat voisin. Dans ce domaine plus que dans tout autre, il faut voir quelles sont les obligations fondamentales.

13. M. Quentin-Baxter reconnaît tout à fait que la conclusion d'accords d'utilisation entre Etats limitrophes ou Etats pour lesquels une source d'eau particulière présente un intérêt commun demeure nécessaire, et que l'établissement d'un principe général ne suffit pas. Les règles générales que formuleraient la Commission au sujet des accords d'utilisation sont cependant loin d'être de simples règles supplétives, car elles dérivent d'un fond de droit coutumier, ayant toujours été admises par les Etats depuis l'époque où ils ont commencé à réglementer l'exploitation commune de leurs ressources et ayant été renforcées à d'innombrables reprises par les thèses de l'ONU. Ce sont là des circonstances propres à rassurer les gouvernements qui craindraient que la Commission ne s'apprête à brader leurs ressources naturelles.

14. M. OUCHAKOV souligne que, la situation physique et juridique des voies d'eau internationales étant extrêmement variable, la Commission doit élaborer des règles très générales qui puissent s'appliquer à n'importe quelle situation. Il souligne également que ces règles doivent être juridiques, et non techniques. Or, les règles proposées dans les articles 8, 9 et 10 du projet sont plus techniques que juridiques, et les dispositions de l'article 8 ne sont pas suffisamment générales pour être applicables à toutes les situations.

15. M. Ouchakov estime en effet qu'il n'est pas nécessaire de recueillir et d'échanger des données techniques sur toutes les voies d'eau internationales. A son avis, ces activités ne se justifient que pour les voies d'eau internationales qui sont exploitées. Il fait observer d'autre part que les données mentionnées à l'article 8 n'intéressent pas toutes les régions du globe. Ainsi, les données relatives à l'évaporation de l'eau intéressent surtout les pays tropicaux, alors que des pays comme l'Union soviétique seraient plus intéressés par des données relatives à la glace qui recouvre certains fleuves en hiver. Les données techniques concernant les voies d'eau internationales varient d'une région géographique à l'autre, et il est impossible, par conséquent, d'énumérer toutes celles qui peuvent être nécessaires à l'étude des différentes voies d'eau internationales. Il paraît donc préférable de ne pas

⁴ *Ibid.*, p. 49 et 50.

spécifier ces données dans le projet, et de remplacer les articles 8, 9 et 10 par un article plus général, prévoyant que les Etats intéressés doivent collaborer à l'étude de la situation concernant certaines voies d'eau internationales et à l'échange de données.

16. M. Ouchakov fait observer, par ailleurs, que les articles soumis à la Commission ont été rédigés comme s'ils faisaient partie d'un projet de convention. Or, cette façon de procéder est contraire au mandat de la CDI et à sa pratique. En effet, la Commission n'est pas chargée de rédiger des projets de convention, mais de simples projets d'articles, et c'est à l'Assemblée générale seule qu'il appartient de décider du sort de ces projets, une fois ceux-ci terminés. Il est donc impossible de savoir à l'avance si un projet d'articles deviendra une convention multilatérale.

17. M. Ouchakov souligne que l'article 2 du projet est fondé sur la notion de « bassin de drainage international ». Or, selon la définition que l'ILA a donné de cette expression en 1966 à sa conférence d'Helsinki, définition que le Rapporteur spécial a reprise dans son rapport (A/CN.4/320, par. 34), une voie d'eau nationale qui traverse le territoire d'un seul Etat peut être considérée comme une voie d'eau internationale si elle est alimentée par des eaux souterraines ayant leur source dans le territoire d'un autre Etat.

18. En ce qui concerne l'article 1^{er}, M. Ouchakov fait observer que la notion d'utilisation peut inclure la notion de consommation ou l'exclure. Il serait plutôt favorable à la deuxième solution. M. Ouchakov fait également observer que la définition du champ d'application du projet d'articles donnée au paragraphe 1 de l'article 1^{er} ne correspond pas à l'intitulé du sujet. Selon lui, il y a une différence entre le « droit relatif aux utilisations » et les « utilisations » des voies d'eau. Il se demande également pourquoi les mots « à des fins autres que la navigation » ont été omis. Cela signifie-t-il que la navigation est comprise dans le champ d'application du projet d'articles, ou qu'elle en est implicitement exclue par l'intitulé du sujet ? M. Ouchakov pense qu'il vaudrait mieux reprendre le titre du sujet et dire, au paragraphe 1 de l'article 1^{er} : « Les présents articles s'appliquent au droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation... »

19. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article, M. Ouchakov fait observer que la grande majorité des voies d'eau internationales ne sont pas navigables, et que c'est surtout à ces voies d'eau que le projet d'articles est destiné à s'appliquer, car les grands fleuves internationaux font déjà l'objet d'accords entre les Etats riverains. Il rappelle, à cet égard, qu'il a déjà proposé de faire une distinction entre les fleuves internationaux, qui sont des voies d'eau navigables et qui peuvent être utilisés par tous les Etats, et les fleuves multinationaux, qui ne sont pas des voies d'eau navigables et qui ne sont utilisés que par les Etats riverains.

20. M. VEROSTA pense que certaines difficultés sont peut-être dues à l'ignorance des droits et des devoirs qu'ont actuellement les Etats en vertu des règles générales du droit international coutumier. Au cours du débat, on a parlé du caractère national des

fleuves, mais, selon M. Verosta, la souveraineté d'un Etat sur la masse d'eau qui coule à travers son territoire s'accompagne de certains devoirs. M. Quentin-Baxter a dit qu'il était impensable qu'un Etat barre les eaux d'un fleuve sur son territoire avant que ce fleuve n'atteigne un Etat riverain situé en aval, ou qu'un Etat riverain d'aval fasse refluer l'eau sur le territoire d'un Etat riverain situé en amont. Or, avec les progrès de la technique, ce sont là des possibilités très réelles. Dans un cas de ce genre, une règle de droit coutumier entrerait en jeu : d'une part, l'Etat riverain situé en amont aurait le devoir de laisser un volume d'eau approprié s'écouler hors de son territoire et, d'autre part, l'Etat riverain situé en aval aurait le droit d'exiger que l'eau s'écoule sur son territoire à des intervalles saisonniers. Il en est de même pour les lacs bordés par plusieurs Etats, comme le lac Léman et le lac de Constance.

21. La technologie moderne joue également un rôle important dans l'utilisation de l'eau à des fins touristiques. La chute du Horseshoe à Niagara, par exemple, a été en grande partie construite par des ingénieurs.

22. M. NJENGA dit qu'il sait gré au Rapporteur spécial des renseignements scientifiques et techniques que celui-ci a donnés dans l'introduction de son rapport, très complet et extrêmement instructif. Il faut espérer que le pouvoir d'auto-épuration de l'eau — dont il est question aux paragraphes 22 et 23 du rapport — ne sera pas une incitation au laisser-aller en matière de prévention de la pollution, car il ne faut pas oublier qu'une très forte proportion des populations des pays en développement, particulièrement en Afrique, tirent leur eau directement des rivières. L'humanité doit bien entendu prendre en compte le pouvoir auto-épurateur de l'eau, mais elle doit aussi veiller à ce que des substances toxiques ne soient pas déversées dans les cours d'eau.

23. M. Njenga se demande si la décision de la Commission de remettre à plus tard l'examen de la définition d'une voie d'eau internationale⁵ est bien judicieuse, car il est difficile d'établir des règles sans une définition appropriée de ce qui est en cause. Par exemple, il serait tout à fait concevable que les gouvernements acceptent des règles visant les voies d'eau internationales définies comme des fleuves successifs ou contigus, mais soient absolument opposés aux mêmes règles appliquées dans le contexte plus large des bassins de drainage internationaux. Pour le moment, M. Njenga n'est arrivé à aucune conclusion précise quant au mode d'approche qui convient le mieux. Le Rapporteur spécial paraît favorable à la notion de bassin de drainage international. Quoi qu'il en soit, vu les divergences d'opinion qui semblent exister entre les membres de la Commission, et le fait que le contenu même des règles dépendra de la définition qui sera donnée des voies d'eau internationales, il est indispensable que la Commission examine cette question le plus tôt possible.

24. On peut également se demander si, compte tenu

⁵ Voir *Annuaire*. 1976, vol. II (2^e partie), p. 149, doc. A/31/10, par. 164.

de la diversité des usages et des caractéristiques des fleuves, et même des bassins de drainage, il est possible ou utile de formuler des règles générales applicables dans tous les cas. Sur ce point, M. Njenga pense, comme Brierly — que le Rapporteur spécial a cité dans son rapport (A/CN.4/320, par. 65) —, qu'il n'est pas possible de soumettre les fleuves à un régime juridique en énonçant des règles qui s'appliquent de manière générale à tous les cours d'eau, car les facteurs politiques à prendre en considération différent, de même que les utilisations qui peuvent être faites des eaux. Des règles générales risquent de s'avérer si générales qu'elles n'auraient guère de valeur pour la codification du droit, et l'on peut se demander si la Commission réussirait à élaborer un code global acceptable pour la grande majorité des Etats. Il est évident qu'il faudra procéder à un nouvel échange de vues pour déterminer si l'élaboration d'un code général des voies d'eau internationales est bien nécessaire. Dans l'ensemble, l'absence de principes généraux applicables à toutes les voies d'eau internationales n'a pas constitué un obstacle majeur dans les négociations entre Etats désireux de coopérer pour l'utilisation de voies d'eau internationales.

25. L'eau est la plus importante de toutes les ressources naturelles, car toute vie en dépend. Bien peu d'Etats accepteraient de ne pas être autorisés à utiliser au maximum l'eau qui se trouve à l'intérieur de leurs frontières nationales. Bien entendu, M. Njenga n'approuve en aucune façon la doctrine de Harmon, mais il estime que l'utilisation intensive et rationnelle d'une voie d'eau internationale par un Etat n'est pas nécessairement incompatible avec la protection des intérêts des Etats riverains situés en aval. Il faut donc mettre l'accent sur la coopération entre les Etats dans l'utilisation des voies d'eau, plutôt que sur la limitation des droits des Etats en ce qui concerne cette utilisation. M. Njenga ne voit pas comment on pourrait empêcher un Etat d'utiliser au maximum ses ressources en eau si cela ne nuit pas aux intérêts d'autres Etats. Il serait dangereux de trop s'appuyer sur les « Règles d'Hel-sinki »⁶, qui ne tiennent pas compte de la souveraineté permanente d'un Etat sur ces ressources.

26. Beaucoup d'articles du projet posent de graves problèmes, dans la mesure où la Commission n'a pas encore arrêté sa position fondamentale. Certains ne sont pas rédigés clairement. A l'article 2, par exemple, il est difficile de déterminer si les mots « contribue à alimenter » et « utilise » doivent ou non s'entendre cumulativement. En raison de ses conditions climatiques, l'Egypte, par exemple, ne contribue pas à l'alimentation du Nil, mais elle n'en utilise pas moins ses eaux.

27. Enfin, certains articles risquent d'imposer une charge que les Etats considéreraient comme excessive. Les termes catégoriques de l'article 8 imposent aux Etats contractants l'obligation de recueillir une quantité considérable de données, ce qui constituerait pour eux une charge très lourde, notamment si la Commission décidait plus tard d'appliquer la notion de bassin de drainage international. L'article devrait donc être conçu

en termes de coopération entre Etats plutôt qu'en termes d'obligation pour d'autres Etats ; il serait ainsi plus conforme à l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats⁷ et à la recommandation 51 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement⁸.

28. M. REUTER se bornera à souligner que le sujet à l'étude implique à la fois des limites à la souveraineté territoriale des Etats et des limites à la conception que les anciens se faisaient des fleuves, qu'ils considéraient comme des divinités. La Commission devra donc trouver le juste milieu entre le respect absolu du principe de la souveraineté territoriale et l'interdiction d'utiliser les voies d'eau internationales ou de les soumettre à des travaux. Peut-être conviendrait-il de s'inspirer de l'attitude adoptée par la Commission économique pour l'Europe lorsqu'elle a estimé, à propos des installations hydro-électriques, qu'il fallait accorder la priorité à la notion d'utilité pour l'homme dans le cadre national, comme si le fleuve en question n'était pas international. A cet égard, la jurisprudence des cours suprêmes des Etats-Unis d'Amérique et de la Suisse pourrait indiquer la voie à suivre.

29. Quant à la méthode de travail, M. Reuter estime qu'il est difficile de prétendre voir clair dès le début, étant donné l'extrême complexité de la matière. Celle-ci devrait être considérée d'abord dans une optique très large, qui pourrait être limitée par la suite.

30. Au stade actuel des travaux sur le sujet à l'étude, il était à la fois utile et imprudent de présenter un projet d'articles. Sans de tels articles, la Commission ne pourrait progresser, mais leur existence suscite inévitablement des critiques. Rien ne permet de supposer que le Rapporteur spécial ait envisagé ces articles comme devant nécessairement faire partie d'une convention. Les travaux de la Commission aboutiront peut-être à une déclaration ou à un modèle d'accord. Il n'en demeure pas moins que l'élaboration de projets d'articles a toujours été considérée par la Commission comme une méthode utile.

31. M. SCHWEBEL (Rapporteur spécial) dit qu'il lui reste peu de temps pour résumer le débat de la Commission, mais qu'il essaiera d'en tirer quelques conclusions et de répondre à certaines questions.

32. A quelques exceptions près, les membres de la Commission paraissent approuver, dans leur ensemble, l'optique générale dans laquelle ont été élaborés le rapport et les articles proposés. La portée du sujet, telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}, semble généralement acceptable. Cet article renvoie en fait à plus tard la question de la définition de la voie d'eau internationale, mais l'idée de différer l'examen de cette question litigieuse rencontre elle-même un appui général, sinon unanime. Certains membres de la Commission ont toutefois admis qu'il faudrait aborder le problème à un moment ou un autre. La CDI est nettement plus favorable qu'en 1976 à l'adoption de la notion de bassin de drainage international pour définir la voie d'eau internationale, mais trois membres au moins s'y sont

⁶ Voir A/CN.4/320, par. 34.

⁷ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

⁸ Voir 1554^e séance, note 26.

déclarés opposés. Un moyen de surmonter la difficulté consisterait peut-être à inclure dans le projet d'articles une clause facultative qui permettrait aux Etats de préciser que, pour ce qui les concerne, les articles visent les fleuves successifs ou contigus, les bassins fluviaux, ou les bassins de drainage internationaux.

33. La plupart des membres de la Commission se sont prononcés en faveur de l'élaboration d'articles formant une convention-cadre qui énoncerait les principes généraux du droit des utilisations des voies d'eau internationales autres que la navigation — principes qui seraient obligatoires pour les parties à cette convention — et à laquelle viendraient s'ajouter des accords d'utilisation ou de réseau par lesquels les Etats riverains d'une voie d'eau particulière pourraient arrêter les dispositions et les obligations détaillées régissant les utilisations de la voie d'eau en question.

34. Les membres de la Commission se sont aussi interrogés sur la relation entre les principes généraux et les accords d'utilisation envisagés. Certains sont prêts à accepter la conception dont s'inspirent les articles 3 à 7, tandis que d'autres doutent qu'elle soit applicable. Il faut examiner de nouveau attentivement cette question. M. Ouchakov n'a pas indiqué les insuffisances des dispositions qui définissent la relation en question, se bornant à déclarer que les articles se présentent sous la forme de dispositions conventionnelles et qu'il faut donc les écarter, car la Commission ne saurait présumer d'ores et déjà que le projet constituera en fin de compte un texte de convention. Pourtant, l'élaboration d'articles de convention constitue actuellement la meilleure méthode, étant bien entendu que la Commission pourra décider à tout moment de la forme sous laquelle elle présentera les articles à l'Assemblée générale. Il est évident que les Etats Membres pourront réserver aux projets de la Commission le sort qu'ils jugeront bon.

35. Le réexamen de cette question de relation n'est pas considéré comme hautement prioritaire. La Commission estime préférable que le Rapporteur spécial indique d'abord différentes utilisations des voies d'eau et l'ordre dans lequel il convient de les étudier ; il élaborerait ensuite des rapports et proposerait des articles énonçant les principes juridiques qui s'appliquent ou devraient s'appliquer à ces utilisations, et appellerait l'attention de la Commission sur le rôle complémentaire des accords d'utilisation ou de réseau. Une fois les articles rédigés, il sera possible de se rendre compte si les principes qu'ils énoncent ressortissent plutôt à la codification ou au développement progressif du droit international ; ce sont les articles eux-mêmes qui détermineraient le lien entre ces principes et les accords d'utilisation.

36. En outre, on a approuvé l'idée selon laquelle il faudra, pour élaborer les articles, prendre pleinement en considération les propriétés physiques de l'eau et obtenir les avis scientifiques et techniques nécessaires. Mais cette approbation s'est exprimée sous une forme générale, et ses implications ne sont pas claires.

37. Les membres de la Commission — sauf deux ou trois exceptions notables — ont estimé que les articles devaient traiter du problème de la collecte et de l'échange de données et des dépenses y relatives. Ils

semblent disposés à accepter que soient formulées à ce sujet des obligations impératives, bien que certains aient exprimé avec force la conviction qu'il ne fallait proposer que des directives ayant le caractère de recommandations. M. Ouchakov a fait observer que certaines voies d'eau n'étaient pas exploitées, et qu'il serait donc inutile d'obliger les Etats à recueillir des données pour toutes les voies d'eau. Peut-être serait-il possible de résoudre cette question au moyen d'une disposition qui prévoirait que les Etats devraient s'acquitter de leur obligation ou se conformer aux directives, selon le cas, dans le cas des seules voies d'eau internationales qui sont exploitées — mais même les cours d'eau secondaires sont dans une certaine mesure susceptibles d'être exploités.

38. La conclusion la plus importante à tirer du débat est peut-être que quasi tous les membres de la Commission qui ont pris la parole ont considéré le sujet comme mûr pour la codification et un développement progressif : seuls deux d'entre eux ont exprimé des doutes.

39. M. Riphagen (1554^e séance) et M. Verosta ont parlé de la nécessité de préciser les rapports entre les articles et le droit international coutumier. La plupart des membres de la Commission semblent aussi souscrire à l'idée selon laquelle les Etats ne sont pas entièrement libres, en droit international coutumier, de faire des voies d'eau internationales ce que bon leur semble.

40. On a fait observer que les articles ne régiraient sans doute pas les accords d'utilisation déjà en vigueur, et l'on s'est demandé si l'on pouvait présumer qu'ils régiraient les accords d'utilisation futurs. Si un Etat, sans être partie à ces articles, concluait un accord d'utilisation avec un Etat partie, le premier Etat accepterait, par l'effet de l'accord d'utilisation, l'article 6 du projet. Il ne s'agirait pas d'imposer les articles à un Etat usager, puisqu'un tel Etat exprimerait son consentement en adhérant à un accord d'utilisation qui préciserait que les parties à cet accord conviennent que les articles s'appliqueront à celui-ci à titre supplétif, dans la mesure où les dispositions de l'accord ne dérogent pas auxdits articles. De l'avis du Rapporteur spécial, ce point de vue est tout à fait conforme aux principes de base de la Convention de Vienne⁹. M. Jagota (1555^e séance) ne croit pas que, compte tenu de cette exigence, un Etat usager non partie aux articles conclurait un accord d'utilisation et accepterait les dispositions de l'article 6. Il est évident que la question appelle plus ample réflexion. Il est raisonnable de supposer, comme le Rapporteur spécial l'a fait dans son rapport, qu'un Etat ne désirant pas accepter toutes les dispositions des articles souscrirait néanmoins à un accord d'utilisation qui ne donnerait effet aux dispositions des articles qu'à titre supplétif, en permettant aux parties de modifier ces dispositions en fonction de leurs besoins.

41. Quant à savoir dans quelle mesure les articles devraient porter sur les utilisations des voies d'eau internationales aux fins de la navigation, le Rapporteur

⁹ Voir 1554^e séance, note 23.

spécial dit qu'il n'est pas possible, à son avis, d'exclure entièrement ces utilisations, en raison de leur incidence sur les utilisations autres que la navigation.

42. La définition de l'expression « Etat usager », qui figure à l'article 2, a suscité un certain nombre de questions, comme les suivantes : cette définition s'étend-elle à l'Etat qui se borne à utiliser les eaux d'une voie d'eau internationale, mais qui ne contribue pas à l'alimenter ? Et, compte tenu des données qui caractérisent le cycle hydrologique, quels Etats peuvent être considérés comme contribuant à alimenter une voie d'eau internationale ? Il est clair que ces questions demandent encore réflexion avant de pouvoir trouver une réponse.

43. Se référant à certaines des questions posées par M. Tabibi à la séance précédente, le Rapporteur spécial dit qu'il a l'impression que l'Assemblée générale n'a pas délibérément décidé de limiter le sujet aux cours d'eau, pas plus qu'elle n'a décidé d'appliquer la notion de bassin de drainage. Pour M. Schwebel, les « Règles d'Helsinki » sont l'expression mûrement réfléchie des conclusions auxquelles l'ILA est parvenue en la matière. Les articles ne viseront les terres que dans la mesure nécessaire pour régler les utilisations de l'eau, y compris les utilisations abusives. D'autre part, il n'est pas proposé que les Etats riverains voisins aient à se consulter sur toutes les questions relatives à leur planification économique, mais simplement qu'ils recueillent et échangent un minimum de données sur les voies d'eau qu'ils se partagent.

44. Quant à savoir dans quelle mesure les articles devront avoir un caractère détaillé et technique, le Rapporteur spécial dit qu'il a à l'esprit des articles qui aillent plus loin que les principes généraux énoncés dans les « Règles d'Helsinki ». Il estime, ainsi qu'il ressort des articles 8, 9 et 10, que la Commission pourrait examiner en détail certaines utilisations des voies d'eau internationales, en essayant de définir certaines obligations de base qu'assureraient les Etats parties aux articles et en suggérant d'autres questions dont les Etats parties à des accords d'utilisation pourraient tenir compte. Cette approche s'avérera peut-être inapplicable, mais il serait extrêmement utile de savoir si la Commission entend poursuivre dans cette direction. Il serait évidemment beaucoup plus facile de rédiger un projet sur le modèle des « Règles d'Helsinki », au lieu d'un projet qui tienne compte de questions hautement techniques et tente de les régler.

45. Quant aux observations formulées par M. Njenga, il est évident que l'exercice de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, de même que l'exercice de la souveraineté en général, est soumis au droit international. Les Etats ne sont pas entièrement libres de faire ce qu'ils veulent des voies d'eau partagées. Comme M. Reuter l'a fait observer, si la Commission ne tombe pas d'accord sur ce point, il serait vain de vouloir élaborer un projet d'articles en la matière.

46. Enfin, M. Quentin-Baxter a souligné qu'il ne s'agissait pas d'une question idéologique, mais d'un problème mettant en cause les intérêts des Etats qui se partagent une voie d'eau internationale. Il y a là un motif d'optimisme, puisque cela signifie que, contraire-

ment à d'autres, la question à l'étude n'est pas encombrée d'éléments à cause desquels il est souvent extrêmement difficile aux Etats d'arriver à une entente.

La séance est levée à 13 heures.

1557^e SÉANCE

Jeudi 21 juin 1979, à 10 h 5

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite*) [A/CN.4/319]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 48 (Erreur)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 48 (A/CN.4/319), qui est ainsi libellé :

Article 48. — Erreur

1. **Un Etat ou une organisation internationale peut invoquer une erreur dans un traité comme viciant son consentement à être lié par le traité si l'erreur porte sur un fait ou une situation que cet Etat ou cette organisation supposait exister au moment où le traité a été conclu et qui constituait une base essentielle du consentement de cet Etat ou de cette organisation à être lié par le traité.**

2. **Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque ledit Etat ou ladite organisation internationale a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il ou elle devaient être avertis de la possibilité d'une erreur.**

3. **Une erreur ne concernant que la rédaction du texte d'un traité ne porte pas atteinte à sa validité ; dans ce cas, l' [article 79] s'applique.**

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 48 est le premier de cinq articles relatifs aux vices du consentement. Aussi bien la Commission que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités ont accordé une attention toute particulière à l'élaboration des articles correspondants de la Convention de Vienne¹, lesquels ont été adoptés à une confortable majorité. Comme ces articles de la Convention de Vienne concernent l'élément consensuel de tout traité,

* Reprise des débats de la 1553^e séance.

¹ Voir 1546^e séance, note 1.