



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/CN.4/447
3 mars 1993

ORIGINAL : ARABE/
ANGLAIS/
ESPAGNOL/
FRANCAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

Quarante-cinquième session

3 mai-23 juillet 1993

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

Commentaires et observations reçus des Etats

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	3
Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation	5
I. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS D'ETATS MEMBRES	20
Allemagne	20
Costa Rica	28
Danemark*	32
Espagne	33
Etats-Unis d'Amérique	35

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Page</u>
Finlande*	42
Grèce	43
Iraq	46
Islande*	47
Norvège*	47
Pays nordiques	48
République arabe syrienne	51
Royaume-Uni	53
Suède*	64
Turquie	65
 II. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS D'ETATS NON MEMBRES	 68
 Suisse	 68

* Les observations présentées conjointement par le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède sont reproduites sous la rubrique "Pays nordiques".

INTRODUCTION

1. A sa quarante-troisième session, tenue en 1991, la Commission du droit international a adopté en première lecture une série de projets d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. La Commission a décidé que, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, le projet d'articles serait, par l'entremise du Secrétaire général, soumis aux gouvernements pour qu'ils formulent leurs commentaires et leurs observations et que les gouvernements soient priés de soumettre lesdits commentaires et observations au Secrétaire général le 1er janvier 1993 au plus tard 1/.

2. Au paragraphe 9 de sa résolution 46/54 du 9 décembre 1991, et à nouveau au paragraphe 12 de sa résolution 47/33 du 25 novembre 1992, relatives l'une et l'autre au rapport de la Commission du droit international, l'Assemblée générale a appelé l'attention des gouvernements sur le fait qu'il était important, pour la Commission, qu'elle puisse disposer de leurs vues sur le projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation que la Commission avait adopté en première lecture, et les a priés instamment de présenter par écrit leurs commentaires et observations avant le 1er janvier 1993, comme la Commission l'avait demandé.

3. Conformément à la requête de la Commission, le Secrétaire général a adressé aux gouvernements des circulaires en date des 20 décembre 1991 et 1er décembre 1992 respectivement les invitant à soumettre leurs commentaires et observations avant le 1er janvier 1993.

4. Au 3 mars 1993, le Secrétaire général avait reçu 14 réponses d'Etats Membres et une réponse d'un Etat non membre; les textes de ces commentaires sont reproduits ci-après. Les réponses reçues après cette date seront publiées dans des additifs au présent document.

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 10 (A/46/10), par. 58.

5. Pour plus de commodité, l'on a reproduit ci-après le texte du projet d'articles adopté par le Commission en première lecture.

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

PREMIERE 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 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.

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 Etats différents;

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

- c) L'expression "Etat du cours d'eau" s'entend d'un Etat dans le territoire duquel se trouve une partie d'un cours d'eau international.

Article 3

Accords de cours d'eau

1. Les Etats 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 Etats 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, à l'utilisation des eaux du cours d'eau par un ou plusieurs autres Etats du cours d'eau.
3. Lorsqu'un Etat 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 Etats 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.

Article 4

Parties aux accords de cours d'eau

1. Tout Etat 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 Etat du cours d'eau dont l'utilisation du cours d'eau international risque d'être affectée de façon sensible par la mise en oeuvre 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 négociation, dans la mesure où son utilisation en serait affectée, et d'y devenir partie.

DEUXIEME PARTIE

PRINCIPES GENERAUX

Article 5

Utilisation et participation équitables et raisonnables

1. Les Etats du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. En particulier, un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les Etats 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 Etats 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.

Article 6

Facteurs pertinents à prendre en considération pour une utilisation équitable et raisonnable

1. L'utilisation de manière 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 Etats du cours d'eau concernés;
- c) Les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau dans un Etat du cours d'eau sur d'autres Etats du cours d'eau;
- d) Les utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau;
- e) La conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau et les coûts des mesures prises à cet effet;
- f) L'existence d'autres options, de valeur correspondante, par rapport à une utilisation particulière actuelle ou envisagée.

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

Article 7

Obligation de ne pas causer de dommages appréciables

Les Etats du cours d'eau utilisent le cours d'eau international de manière à ne pas causer de dommages appréciables aux autres Etats du cours d'eau.

Article 8

Obligation générale de coopérer

Les Etats 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.

Article 9

Echange régulier de données et d'informations

1. En application de l'article 8, les Etats du cours d'eau échangent régulièrement les données et les informations normalement disponibles 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. S'il est demandé par un Etat du cours d'eau à un autre Etat du cours d'eau de fournir des données ou des informations qui ne sont pas normalement disponibles, cet Etat s'emploie au mieux de ses moyens à accéder à cette demande mais il peut subordonner son acquiescement au paiement, par l'Etat auteur de la demande, du coût normal de la collecte et, le cas échéant, de l'élaboration de ces données ou informations.
3. Les Etats 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 faciliter leur utilisation par les autres Etats du cours d'eau auxquels elles sont communiquées.

Article 10

Rapport entre les utilisations

1. En l'absence d'accord ou de coutume à l'effet contraire, aucune utilisation d'un cours d'eau international n'a priorité en soi sur d'autres utilisations.
2. En cas de conflit entre des utilisations d'un cours d'eau international, le conflit sera 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.

TROISIEME PARTIE

MESURES PROJETEES

Article 11

Renseignement sur les mesures projetées

Les Etats 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.

Article 12

Notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs

Avant qu'un Etat du cours d'eau ne mette en oeuvre ou ne permette que soient mises en oeuvre des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs appréciables pour les autres Etats 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 Etats auxquels elle est adressée à même d'évaluer les effets éventuels des mesures projetées.

Article 13

Délai de réponse à la notification

A moins qu'il n'en soit convenu autrement, tout Etat du cours d'eau qui donne notification en vertu de l'article 12 laisse aux Etats 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.

Article 14

Obligations de l'Etat auteur de la notification durant le délai de réponse

Durant la période visée à l'article 13, l'Etat auteur de la notification coopère avec les Etats 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 oeuvre ou ne permet pas que soient mises en oeuvre les mesures projetées sans le consentement des Etats auxquels la notification a été adressée.

Article 15

Réponse à la notification

1. Tout Etat auquel la notification a été adressée communique ses conclusions à l'Etat qui en est l'auteur aussitôt que possible.
2. Si l'Etat auquel la notification a été adressée conclut que la mise en oeuvre des mesures projetées serait incompatible avec les dispositions des articles 5 ou 7, il communique cette conclusion à l'Etat auteur de la notification dans le délai visé à l'article 13, accompagnée d'un exposé documenté expliquant les raisons de ladite conclusion.

Article 16

Absence de réponse à la notification

Si, dans le délai visé à l'article 13, l'Etat auteur de la notification ne reçoit aucune communication conformément au 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 oeuvre des mesures projetées, conformément à la notification et à toutes autres données et informations fournies aux Etats auxquels la notification a été adressée.

Article 17

Consultations et négociations concernant les mesures projetées

1. Si une communication est faite en vertu du paragraphe 2 de l'article 15, l'Etat auteur de la notification et l'Etat auteur de la communication engagent des consultations et des négociations en vue de résoudre la situation d'une manière équitable.
2. Les consultations et négociations se déroulent selon le principe que chaque Etat doit de bonne foi tenir raisonnablement compte des droits et des intérêts légitimes de l'autre Etat.
3. Au cours des consultations et des négociations, l'Etat auteur de la notification s'abstient, si l'Etat auquel la notification a été adressée le lui demande au moment où il fait la communication, de mettre en oeuvre ou de permettre que soient mises en oeuvre les mesures projetées pendant une période ne dépassant pas six mois.

Article 18

Procédures en cas d'absence de notification

1. Si un Etat du cours d'eau a de sérieuses raisons de penser qu'un autre Etat du cours d'eau projette des mesures qui peuvent avoir des effets négatifs appréciables pour lui, il peut demander à cet autre Etat d'appliquer les dispositions de l'article 12. La demande doit être accompagnée d'un exposé documenté expliquant les raisons de cette position.
2. Au cas où l'Etat qui projette ces mesures conclurait néanmoins qu'il n'est pas tenu de donner notification en vertu de l'article 12, il en informera l'autre Etat en lui adressant un exposé documenté expliquant les raisons de sa conclusion. Si cette conclusion ne satisfait pas l'autre Etat, les deux Etats doivent, à la demande de cet autre Etat, engager promptement des négociations et des consultations de la manière indiquée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17.

3. Au cours des consultations et des négociations, l'Etat qui projette les mesures s'abstient, si l'autre Etat le lui demande au moment de la demande d'ouverture de consultations et de négociations, de mettre en oeuvre ou de permettre que soient mises en oeuvre ces mesures pendant une période ne dépassant pas six mois.

Article 19

Mise en oeuvre d'urgence des mesures projetées

1. Au cas où la mise en oeuvre des mesures projetées serait d'une extrême urgence pour la protection de la santé ou de la sécurité publiques, ou d'autres intérêts également importants, l'Etat qui projette ces mesures pourra, sous réserve des articles 5 et 7, procéder immédiatement à leur mise en oeuvre, 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 considérées, accompagnée des données et informations pertinentes, est communiquée aux autres Etats du cours d'eau visés à l'article 12.
3. L'Etat qui projette les mesures engage promptement, à la demande de l'un quelconque des Etats visés au paragraphe 2, des consultations et des négociations avec lui, de la manière indiquée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17.

QUATRIEME PARTIE

PROTECTION ET PRESERVATION

Article 20

Protection et préservation des écosystèmes

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

Article 21

Prévention, réduction et maîtrise de la pollution

1. Aux fins des présents articles, 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 Etats 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 appréciable à d'autres Etats du cours d'eau ou à leur environnement, y compris un dommage à la santé ou à la sécurité de l'homme, à l'utilisation de l'eau à des fins bénéfiques ou aux ressources vivantes du cours d'eau. Les Etats du cours d'eau prennent des mesures pour harmoniser leurs politiques à cet égard.
3. A la demande de l'un quelconque d'entre eux, les Etats 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 devrait être interdite, limitée, étudiée ou contrôlée.

Article 22

Introduction d'espèces étrangères ou nouvelles

Les Etats du cours d'eau prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles dans un cours d'eau international, qui risquent d'avoir des effets préjudiciables pour l'écosystème du cours d'eau, engendrant un dommage appréciable pour d'autres Etats du cours d'eau.

Article 23

Protection et préservation du milieu marin

Les Etats 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.

CINQUIEME PARTIE

CONDITIONS DOMMAGEABLES ET CAS D'URGENCE

Article 24

Prévention et atténuation des conditions dommageables

Les Etats 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 Etats du cours d'eau, telles que les conditions liées aux inondations ou aux glaces, les maladies à transmission hydrique, l'envasement, l'érosion, l'intrusion d'eaux salées, la sécheresse ou la désertification.

Article 25

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 Etats du cours d'eau ou à d'autres Etats et qui sont brusquement provoquées par des causes naturelles, telles que les inondations, la débâcle, les éboulements ou les tremblements de terre, ou des comportements humains, comme par exemple en cas d'accidents industriels.

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

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

4. En cas de nécessité, les Etats 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 Etats qui risquent d'être touchés et les organisations internationales compétentes.

SIXIEME PARTIE

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 26

Gestion

1. Sur la demande de l'un quelconque d'entre eux, les Etats du cours d'eau entameront 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 le fait 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.

Article 27

Régulation

1. Les Etats du cours d'eau coopèrent selon que de besoin pour répondre à la nécessité ou se prévaloir des possibilités de réguler le débit des eaux d'un cours d'eau international.
2. A moins qu'ils n'en soient convenus autrement, les Etats du cours d'eau participent sur une base équitable à la construction et à l'entretien ou au financement des ouvrages de régulation qu'ils ont pu convenir d'entreprendre.
3. Aux fins du présent article, on entend par "régulation" l'utilisation d'ouvrages hydrauliques ou 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.

Article 28

Installations

1. Les Etats du cours d'eau, à l'intérieur de leurs territoires respectifs, 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 est sérieusement fondé à croire qu'il risque de subir des effets négatifs appréciables, les Etats du cours d'eau entameront 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 de négligence ou les forces de la nature.

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 bénéficieront de la protection accordée par les principes et règles du droit international applicables aux conflits armés internationaux et internes et ne seront pas utilisés en violation de ces principes et règles.

Article 30

Procédures indirectes

Dans les cas où il existe des obstacles sérieux à l'établissement de contacts directs entre Etats du cours d'eau, les Etats concernés s'acquittent de leurs 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.

Article 31

Données et informations vitales pour la défense ou la sécurité nationales

Aucune disposition des présents articles n'oblige un Etat du cours d'eau à fournir des données ou des informations vitales pour sa défense ou sa sécurité nationales. Néanmoins, cet Etat devra coopérer de bonne foi avec les autres Etats du cours d'eau en vue de fournir autant d'informations que possible eu égard aux circonstances.

Article 32

Non-discrimination

Les Etats du cours d'eau ne feront pas de discrimination fondée sur la nationalité ou la résidence dans l'octroi de l'accès aux procédures juridictionnelles et autres, conformément à leur droit interne, à toute personne physique ou morale qui a subi un dommage appréciable résultant d'une activité liée à un cours d'eau international ou qui est exposée à la menace d'un tel dommage.

I. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS D'ETATS MEMBRES

ALLEMAGNE

[Original : Anglais]

[11 janvier 1993]

1. L'Allemagne se félicite de ce que la Commission du droit international (CDI) ait adopté en première lecture un projet de convention sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Elle attache une importance particulière à l'objet de cette convention non seulement en raison de sa situation géographique au centre de l'Europe, mais aussi et surtout parce qu'elle partage avec d'autres pays plusieurs cours d'eau internationaux d'importance majeure. L'Allemagne est d'avis que le projet de convention répond aussi à la nécessité de réglementer cette question à l'échelle mondiale. Depuis la deuxième guerre mondiale, en effet, l'attention a porté principalement sur les utilisations des cours d'eau de caractère général, la navigation étant reléguée à l'arrière-plan.

Pour cette raison, le Gouvernement allemand est heureux de noter que la CDI a réagi positivement face au défi particulier que posent l'accroissement de la demande mondiale d'eau enregistré au cours des quelques décennies écoulées et le volume énorme d'eau utilisé de par le monde. L'Allemagne se félicite de ce que la CDI ait, d'emblée, pris en considération, pour formuler le projet de convention, d'autres instruments de droit international ayant un but semblable. L'Allemagne appuie l'approche suivie par la Commission qui a consisté à baser la convention sur les réglementations existantes, et particulièrement sur les accords régionaux visant à protéger des cours d'eau spécifiques, dans la mesure où l'on peut ainsi contribuer à mettre en place un très large cadre d'accords mondiaux et régionaux complémentaires de réglementation des cours d'eau internationaux.

2. Si l'Allemagne appuie le concept d'accord-cadre qui sous-tend le projet de convention, c'est pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cette approche n'empêche pas les parties contractantes de tenir compte de caractéristiques et d'utilisations spécifiques de certains cours d'eau internationaux en concluant

des accords bilatéraux et multilatéraux. D'un autre côté, un accord-cadre leur offre des principes généraux et établit par conséquent un énorme minimum. En outre, un tel instrument constitue une réglementation supplétive pour tous les cours d'eau internationaux qui ne font pas encore l'objet d'accords ayant force contraignante.

3. L'Allemagne souhaite formuler les commentaires et observations ci-après touchant le projet de convention.

Il y a lieu de se féliciter de ce que le projet de convention commence maintenant par un clair énoncé de son champ d'application (art. 1er, par. 1). Selon le Gouvernement allemand, l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 1er, à savoir que le projet ne s'applique qu'à l'utilisation des cours d'eau internationaux aux fins de la navigation que dans la mesure où d'autres utilisations, telles que celles qui sont définies au paragraphe 1, ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle, est appropriée et ne contredit pas le contenu essentiel de la réglementation. La disposition selon laquelle le projet s'applique aux utilisations "des cours d'eau internationaux et de leurs eaux" évitera des malentendus dans la mesure où elle stipule clairement que, dans le cas d'un fleuve par exemple, la réglementation ne porte pas seulement sur le lit du cours d'eau.

Un autre élément positif est que la CDI a renoncé à l'idée de la relativité du caractère international d'un cours d'eau (art. 2, alin. a)). Ce concept, en effet, aurait inévitablement conduit à mal interpréter les différents articles. L'adoption de la notion de "système de cours d'eau" montre clairement qu'il faut réglementer l'utilisation de tous les éléments de ce système de façon qu'elle n'affecte pas les autres Etats du cours d'eau ou le cours d'eau lui-même.

Il est bon que le concept de "systèmes de cours d'eau internationaux" ait été adopté dans le projet de convention. Définir un cours d'eau comme un système englobant les eaux de surface et les eaux souterraines correspond à l'idée, appuyée par l'Allemagne, selon laquelle il convient d'assurer aux cours d'eau la protection la plus complète et la plus efficace possible. Cette approche large est conforme aux réalités physiques et hydrologiques.

Ainsi, la réglementation peut s'étendre aux affluents éloignés des frontières d'un Etat et, de ce fait, les eaux situées dans ces régions reculées tomberont sous le coup des dispositions du projet de convention. La portée de la réglementation est cependant limitée par le fait que les cours d'eau doivent avoir un "point d'arrivée commun". L'importance qu'il y a à inclure les eaux souterraines - à l'exception des eaux souterraines "captives" - apparaît à l'évidence lorsque l'on considère que ces eaux sont celles qui alimentent les cours d'eau dans le cadre du cycle hydrologique. La CDI a bien fait de ne pas étendre le projet aux eaux souterraines "captives" dans la mesure où elles n'ont pas de rapport physique avec les eaux de surface et ne font donc pas partie d'un tout qui devrait être protégé. Aussi importe-t-il au plus haut point de remplacer l'expression "cours d'eau" par l'expression "système de cours d'eau" afin de bien préciser qu'il faut protéger les meilleures utilisations possibles d'un cours d'eau en tant que ressource commune, sur la base de critères écologiques.

Pour ce qui est de l'article 3, qui donne au projet de convention son caractère d'accord-cadre, la deuxième phrase du paragraphe 2 est particulièrement importante dans la mesure où elle précise que les accords concernant des cours d'eau internationaux doivent toujours tenir compte de leurs utilisations par tous les Etats du cours d'eau, même s'ils n'ont pas participé aux négociations. La Commission a ainsi à juste titre évité la situation dans laquelle un petit nombre d'Etats peuvent s'entendre sur l'utilisation des eaux aux dépens d'autres Etats.

L'Allemagne se félicite de ce que l'article 4 indique clairement qui peut devenir partie à un accord de cours d'eau. Les dispositions du paragraphe 2 méritent d'être relevées en particulier dans la mesure où elles garantissent qu'un accord ne puisse pas être conclu aux dépens d'une tierce partie lorsque celle-ci risque d'être affectée "de façon sensible", même si l'accord de cours d'eau ne s'applique qu'à une partie d'un cours d'eau international.

L'Allemagne appuie le principe d'"utilisation équitable" ou de "répartition équitable" qui inspire l'article 5 et qui devrait permettre de faire en sorte que l'utilisation d'un cours d'eau par plusieurs Etats débouche

sur une utilisation optimale tout en réduisant au minimum les limites apportées au droit d'autres Etats d'utiliser l'eau (deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 5). Ainsi, le fait que l'article 5 énonce à la fois le droit d'utiliser l'eau et le devoir de ne pas limiter le droit des autres Etats d'utiliser équitablement cette eau est un élément positif. Le concept de "participation équitable" reflété au paragraphe 2 de l'article 5 a pour but de garantir une utilisation optimale, laquelle n'est possible que lorsque les Etats du cours d'eau coopèrent en participant à sa protection et à sa mise en valeur.

L'article 6 contient une règle qui facilitera beaucoup l'interprétation dans la mesure où elle stipule ce qu'il faut entendre par une utilisation "équitable et raisonnable". L'article décrit les principaux facteurs à prendre en considération, même si la liste donnée n'est pas exhaustive, ce qui n'est que naturel si l'on considère que la convention se présente comme un accord-cadre. Comme l'on ne peut pas écarter la possibilité qu'il surgisse un différend concernant l'interprétation de cette expression juridique extrêmement importante mais non définie (utilisation équitable et raisonnable), le paragraphe 2 fait aux parties l'obligation d'entamer des consultations dans un esprit de coopération, répétant ainsi un principe fondamental énoncé dans nombre de conventions internationales.

L'article 7, qui définit le niveau de protection, constitue l'élément central du projet de convention. Il est particulièrement important, dans la formulation de cet article, d'établir un équilibre équitable entre des intérêts concurrents. Ainsi, d'une part, le principe de bon voisinage signifie que les Etats doivent, dans le cadre des "relations normales entre Etats", tolérer sur leur territoire des effets limités qui causent une irritation plutôt que des dommages physiques effectifs. Alors même qu'il s'agit d'une utilisation commune et que toutes les utilisations du cours d'eau doivent être compatibles, il serait excessif et contraire à la pratique internationale d'interdire tous les effets, pour modestes qu'ils soient, pouvant affecter d'autres Etats riverains. D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que le danger auquel sont exposés les cours d'eau internationaux par suite de pollution, de réchauffement, etc., provient principalement d'un certain nombre d'utilisateurs qui, de leur propre point de vue, ne causent pas

de préjudices graves aux cours d'eau ni de dommages aux autres Etats qui partagent le cours d'eau. Ce n'est que lorsqu'ils sont considérés in toto que ces dommages deviennent "sérieux" ou "graves" pour le cours d'eau international lui-même et pour les autres Etats riverains. Aussi faut-il souscrire à l'avis exprimé par le Rapporteur spécial et par la majorité des membres de la CDI, à savoir qu'il faut rejeter l'idée d'une protection contre les dommages qualifiés de "sérieux" ou de "graves".

Le terme "appréciable" utilisé dans le projet de convention a l'inconvénient de pouvoir être interprété de deux façons. L'expression "appréciable" peut signifier "décelable" ou "significatif", dans le contexte d'un risque ou d'un dommage. Comme cette double signification se traduit par des différences considérables sur le plan du fond, nous suggérons d'utiliser l'expression "significatif", d'autant que ce terme correspond aussi à l'interprétation que la CDI donne du mot "appréciable". Il faudrait par conséquent, à l'article 7, remplacer le mot "appréciables" par le mot "significatifs". Le même changement devrait être fait aux articles 3 et 4, où l'expression correspondante en français est "de façon sensible", ainsi qu'aux articles 12, 18, 21, 22, 28 et 32.

S'agissant de la relation entre les articles 5 et 7, l'Allemagne pense qu'il serait bon d'étudier la question de savoir si le commentaire que fait à juste titre la CDI, à savoir que tout dommage "appréciable" ou, comme nous suggérons de le faire, "significatif" constitue une violation du principe de l'utilisation équitable et raisonnable consacré à l'article 5 devrait être expressément incluse dans la convention dans un souci de clarté.

L'Allemagne se félicite de ce que l'article 8, qui énonce les principes et objectifs généraux de la coopération entre les Etats du cours d'eau, contienne des formules établies depuis aussi longue date qu'"égalité souveraine", "intégrité territoriale" et "avantage mutuel".

L'Allemagne appuie également l'obligation de procédure qui est faite aux Etats à l'article 9 de s'informer et de se consulter au moment opportun lorsqu'ils planifient des utilisations du cours d'eau. Cette obligation a été incorporée à juste titre dans de nombreux traités concernant les utilisations

des eaux et des cours d'eau et résulte de l'obligation qu'ont les Etats, en droit, d'éviter de faire quoi que ce soit qui puisse entraîner de graves dommages pour un autre Etat. L'Allemagne considère qu'un échange régulier d'informations est particulièrement important si l'on veut assurer une protection efficace des cours d'eau internationaux.

L'article 10 confirme à bon droit qu'en l'absence d'accords à l'effet contraire, aucune utilisation d'un cours d'eau international n'a priorité en soi sur d'autres utilisations.

Par ailleurs, il a été judicieux de prévoir aux articles 11 à 19 un processus extrêmement détaillé concernant les "mesures projetées" selon lesquelles les positions et les objections éventuelles des Etats du cours d'eau doivent être prises en considération lorsque l'on envisage un projet pouvant avoir "des effets négatifs appréciables" pour lesdits Etats (art. 12). Le processus applicable aux "mesures projetées" contient des éléments d'études internationales d'impact sur l'environnement.

Nous nous félicitons de ce que l'obligation qu'ont les Etats de se consulter et de négocier soit renforcée aussi, sur le plan de la procédure, par les dispositions qui prévoient des délais d'attente obligatoires d'un an au plus (art. 13, par. 2 de l'art. 15, par. 1 et 3 de l'art. 17). Si cela implique une gêne fort considérable pour l'Etat riverain désireux de mener le projet à bien, les dérogations prévues à l'article 19 pour les cas de projets urgents assurent le contrepois nécessaire. En outre, il faut aussi, avant de pouvoir mettre en oeuvre des projets, respecter les procédures détaillées mises en place au niveau national pour consulter les citoyens (par exemple au moyen d'une étude d'impact sur l'environnement) et, de ce fait, il est peu probable que les mesures envisagées dans la convention se traduisent pour les Etats riverains par des délais supplémentaires.

Cependant, le processus détaillé qui est prévu pour les "mesures projetées" ne peut être utile que dans le cas de projets de grande envergure : les dommages causés à des cours d'eau internationaux par une pollution cumulative causée par plusieurs Etats ne sont pas couverts par les réglementations susmentionnées.

L'Allemagne attache une grande importance aux articles 20 à 25 du projet de convention, qui ont trait, d'une part, à la protection de l'environnement et, de l'autre, aux conditions dommageables et cas d'urgence liés à l'utilisation de cours d'eau internationaux. Comme on l'a déjà dit, la République fédérale d'Allemagne, qui partage avec d'autres pays plusieurs grands cours d'eau internationaux, s'intéresse particulièrement au développement du droit international dans ce domaine. Tel est particulièrement le cas de la formulation de règles relatives à la protection de l'environnement.

D'importants principes du droit de l'environnement, comme la nécessité d'aménager les utilisations et la mise en valeur des cours d'eau internationaux d'une façon qui permette de les protéger comme il convient (art. 20) ou l'énumération de certaines substances dont le déversement est interdit dans certains milieux (art. 21, par. 3), sont consacrés dans ces articles, ce dont il y a lieu de se féliciter. Toutefois, il faudrait indiquer plus clairement ce qu'il faut entendre par pollution au sens de l'article 21. Les cours d'eau internationaux ne peuvent être protégés, à long terme, que si le grave danger lié aux dommages que peut causer la pollution est écarté. Pour cela, il faut avoir une définition de la pollution qui aille au-delà des dispositions du paragraphe 1 de l'article 21. La Convention de 1982 sur le droit de la mer contient à son article 1er (par. 1, alin. 4) une telle définition, laquelle a été largement admise et devrait être incorporée au projet de convention. L'article 22 est une disposition novatrice dans la mesure où il envisage l'introduction de "nouvelles" espèces animales et végétales dans les cours d'eau internationaux. Nous appuyons l'article 23, selon lequel le milieu marin ne doit pas souffrir des efforts qui sont faits pour éliminer la pollution des cours d'eau. La réduction de la pollution de source tellurique dans le milieu marin, spécialement en mer du Nord et en mer Baltique, est particulièrement importante pour l'Allemagne étant donné que ce sont les cours d'eau qui contribuent le plus à la pollution des mers.

Enfin, l'Allemagne considère que la large gamme de responsabilité prévue à l'article 24 est un élément positif, de même que l'obligation qui est faite aux Etats de coopérer avec les Etats non parties à la convention en situations d'urgence.

Pour ce qui est de la dernière section (art. 26 à 32), nous nous félicitons en particulier de la disposition concernant la non-discrimination (art. 32) qui est conforme à notre interprétation du droit et aux tendances récentes de la politique internationale en matière d'environnement. En raison des excellents résultats qui ont été obtenus en ce qui concerne le Rhin grâce, dans une large mesure, à l'oeuvre remarquable accomplie par la Commission internationale pour la protection du Rhin, l'Allemagne souhaiterait qu'un accent plus marqué soit mis sur la gestion conjointe des cours d'eau internationaux. C'est ainsi, par exemple, que l'article 26 pourrait être déplacé de ce qui était la partie IV et inséré en un endroit où il soit bien visible. Pour spécifier la signification de la "gestion conjointe" dans un contexte institutionnalisé, l'on pourrait élargir les dispositions de l'article 26 en se fondant sur les principes énoncés au paragraphe 2 de l'article 10.

4. Les 32 articles que comporte le projet de convention constituent une série de règles équilibrée. Ces règles garantissent une protection efficace des cours d'eau et offrent un cadre pour des accords bilatéraux ou régionaux plus spécifiques. Il a été tenu compte de tous les grands principes du droit international de l'environnement, comme ceux qui concernent les limitations qui s'imposent à la souveraineté territoriale, l'interdiction de l'abus des droits reconnus en droit international en matière de responsabilité des Etats et l'obligation qu'ont les Etats, du point de vue de la procédure, d'informer et de consulter en temps voulu les autres parties lorsqu'ils envisagent d'utiliser un cours d'eau, en particulier lorsqu'il s'agit d'utiliser les eaux d'un bassin de drainage international.

5. L'Allemagne considère qu'il faudrait convoquer sans tarder une conférence diplomatique en vue d'adopter le projet de convention.

[Original : Espagnol]

[1er septembre 1992]

Nous sommes extrêmement heureux de relever, en tout premier lieu, que le projet représente un effort remarquable non seulement parce qu'il régleme comme il convient les utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation, mais aussi parce qu'il va dans le sens des initiatives prises au sein de différentes instances et au moyen de divers instruments en matière de protection de l'environnement, conformément aux grandes lignes établies dans la convention sur le droit de la mer, dont le projet est souvent inspiré pour ce qui est de la terminologie et de la réglementation établies.

En deuxième lieu, il faut également féliciter de l'oeuvre qu'il a accomplie le groupe chargé de rédiger le texte, dont le commentaire, étayé par une abondante étude comparative de la doctrine et de la jurisprudence, sert de guide pour l'interprétation de la portée des normes proposées.

Dans un domaine comme celui-ci, où la tâche consiste à élucider les règles existantes et à les perfectionner en développant progressivement le droit fluvial, le projet est marqué par une recherche constante de l'équilibre et de solutions négociées conformes à la réalité des différentes relations en cause.

Le Gouvernement costa-ricien appuie le travail réalisé par le groupe que la Commission du droit international (CDI) a chargé d'élaborer le projet de texte. Ce faisant, il confirme l'esprit qui l'a conduit à ratifier la convention sur le droit de la mer de 1982 ainsi que son profond attachement au droit international et le profond respect que celui-ci lui inspire.

Nonobstant ce qui précède et compte tenu de l'intérêt que suscite le texte, le Gouvernement costa-ricien souhaite présenter quelques brèves réflexions touchant le régime élaboré par la Commission.

I. La première observation concerne l'expression même de "cours d'eau international".

Tel que nous interprétons le projet, celui-ci fait dépendre le caractère international d'un cours d'eau de critères purement physiques et non politiques. C'est ainsi qu'un cours d'eau est international lorsque ses différentes parties se trouvent sur le territoire d'Etats différents (art. 2, alin. a)). De ce fait, l'"Etat du cours d'eau" est l'Etat sur le territoire duquel se trouve une partie d'un cours d'eau international (alin. c)).

Dans son commentaire, la CDI fait observer que les exemples les plus communs seraient ceux d'un fleuve constituant une frontière ou traversant une frontière.

Cette notion pourrait-elle être interprétée comme modifiant le caractère d'un cours d'eau qui, conformément à un traité, sert de frontière entre deux pays mais qui appartient exclusivement à l'un d'entre eux? Autrement dit, un cours d'eau frontalier officiellement soumis à la souveraineté territoriale d'un Etat mais sujet aussi au droit perpétuel de navigation de l'autre Etat pourrait-il être considéré, du seul fait qu'il est frontalier et du fait que les deux Etats voisins ratifient une convention comme celle-ci, comme un "cours d'eau international" aux différentes fins du projet?

Les cours d'eau de l'autre Etat qui se déversent dans le cours d'eau frontalier, du fait qu'ils débouchent dans ce dernier, devraient-ils être considérés comme internationaux du fait qu'ils se jettent dans des eaux soumises à la souveraineté territoriale de l'Etat limitrophe voisin?

La mesure dans laquelle un cours d'eau pénétrerait ou s'infiltrerait à travers les frontières de l'autre Etat n'aurait-elle aucune incidence sur le caractère international ou non international dudit cours d'eau?

Prenons le cas d'un cours d'eau de moyenne importance dont le lit se situe en majeure partie sur le territoire d'un Etat mais qui, en aval, traverse un certain secteur, pas très étendu, du territoire d'un Etat voisin et qui, de là, se déverse dans les affluents, lacs et autres cours d'eau dudit

Etat. Suffirait-il que le cours d'eau en question traverse un secteur réduit du territoire d'un Etat voisin et se déverse dans les eaux de ce dernier pour que l'intégralité du cours d'eau ou de l'affluent soit qualifiée de "cours d'eau international"?

Au cas où l'on répondrait par l'affirmative, ce raisonnement ne permettrait-il pas d'étendre le caractère international au cours d'eau dans lequel se jette ceux que nous avons pris comme hypothèse dans la mesure où ces derniers constituent avec le cours d'eau en question un système d'eaux "constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire et aboutissant à un point d'arrivée commun" (art. 2, alin. b))?

Quel effet a sur tout ceci la distinction que fait la Commission, aux fins de l'application du régime envisagé dans le projet d'articles, entre les cours d'eau et leurs eaux (art. 1er, par. 1)?

Il convient aussi d'appeler l'attention sur plusieurs autres questions qui, bien que distinctes, sont étroitement liées à la précédente.

II. La ratification éventuelle d'un instrument de ce type serait-elle accompagnée d'une déclaration indiquant les cours d'eau auxquels les Etats envisagent d'appliquer le régime prévu par le texte?

III. Le critère de subsidiarité du projet de convention, tel qu'il ressort en particulier de ses articles 2 et 3, continuera-t-il de s'appliquer en ce qui concerne les accords préexistants 1/?

IV. Dans quelle mesure sera-t-il possible, du seul fait qu'un Etat souscrit à une convention de ce type et en l'absence d'une déclaration quelconque indiquant les cours d'eau auxquels elle s'appliquerait, que les cours d'eau

1/ Selon les principes bien établis du droit, la règle postérieure prime sur la règle antérieure, et la règle particulière sur la règle générale. Dans ce domaine, toutefois, où on innove aussi, ces principes risquent de ne pas suffire et il pourra s'avérer nécessaire de les combiner au principe régissant la relation entre les règles principales et subsidiaires.

soient utilisés à des fins autres que la navigation tandis que le régime existant qui les régit ne s'applique qu'à la navigation?

V. S'il est vrai que bon nombre des règles énoncées dans le projet d'articles appartiennent à la catégorie des règles dites de soft law 2/ qui dépendent d'une réglementation spécifique ultérieure, il n'en est pas moins vrai qu'un régime de responsabilité se dégage de cet instrument-cadre. Toutefois, comme cela est fréquemment le cas en droit international, le principe de la responsabilité, même s'il est établi, ne s'accompagne pas d'un régime de sanctions venant le renforcer. N'y a-t-il aucune possibilité de mettre en place un tel régime?

Par ailleurs, le régime de responsabilité s'étendrait-il à la gestion des eaux des affluents d'un cours d'eau international? Nous savons que le projet d'articles prend comme point de départ le concept de système afin de tenir compte des questions relatives à la protection de l'environnement. Une contamination indirecte des cours d'eau causée par la pollution des affluents entraînerait-elle une responsabilité de la part de l'Etat sur le territoire duquel les affluents en question sont situés? Une omission en matière de protection des sols et des forêts des bassins visés par le projet constituerait-elle une faute de la part de l'Etat sur le territoire duquel lesdits bassins sont situés?

VI. Les aspects de procédure du projet d'articles, comme ceux qui découlent de la règle de non-discrimination énoncée à l'article 32, ne devraient-ils pas révisés ou précisés, comme le fait l'article 3 de la Convention sur la protection de l'environnement conclu entre les pays scandinaves le 19 février 1974 et dont l'article 32 est inspiré?

VII. Enfin, à notre avis, une série de dispositions relatives au règlement pacifique des différends est absolument indispensable.

2/ Règles générales et flexibles.

Le Gouvernement costa-ricien espère que les commentaires exposés ci-dessus encourageront la Commission du droit international à poursuivre des travaux qui ont déjà abouti à des résultats fructueux.

DANEMARK

[Voir Pays nordiques]

[Original : Espagnol]

[27 janvier 1993]

1. De l'avis du Gouvernement espagnol, le projet d'articles constitue une base de discussion acceptable.

2. En ce qui concerne le paragraphe 5) du commentaire relatif à l'article 2, le Gouvernement espagnol considère qu'il serait bon d'établir un projet d'articles concernant l'utilisation et l'exploitation des eaux souterraines "captives" pour les cas où une frontière traverse la nappe aquifère dont font parties lesdites eaux. Ces articles pourraient ensuite, peut-être, être incorporés au projet à l'étude.

3. La référence qui est faite à l'article 3 à l'application du projet appelle une observation. Tels qu'ils sont actuellement rédigés, les paragraphes 1 et 3 de l'article 3 laissent entendre que les droits et obligations qui sont visés dans les articles du projet ne s'appliquent que s'il existe un accord entre les Etats du cours d'eau. Une lecture attentive de l'ensemble des articles du projet ainsi que du commentaire y relatif montre que telle n'est pas l'intention de la Commission du droit international (voir le paragraphe 5) in fine du commentaire relatif à l'article 5 du projet). Une solution possible consisterait à supprimer, au paragraphe 3, les mots "ou d'appliquer" et, pour plus de clarté, on pourrait aussi supprimer au paragraphe 1 les mots "appliquent et".

4. Selon le Gouvernement espagnol, il conviendrait, au paragraphe 1 de l'article 6, d'ajouter un nouvel alinéa, qui pourrait s'insérer les alinéas d) et e) actuels, et qui se lirait comme suit : "le degré de dépendance de chaque Etat du cours d'eau à l'égard des eaux dont il s'agit". Cette idée, si elle se trouve implicitement énoncée dans différents alinéas du paragraphe 1 de l'article 6, n'est pas reflétée assez clairement dans le texte actuel de ce paragraphe. Par ailleurs, le texte proposé est tiré du mémorandum présenté par les Etats-Unis en 1958, dont il est question au paragraphe 7) du commentaire relatif à l'article 6.

5. Pour ce qui est de l'article 8, il serait peut-être bon d'y mentionner expressément les principes de la bonne foi et du bon voisinage dont il est question au paragraphe 2) du commentaire relatif à l'article.
6. Dans le texte espagnol du paragraphe 2 de l'article 9, il serait bon de remplacer le mot "reunión" par le mot "recogida" ou "recolección".
7. L'article 11 du projet impose aux Etats du cours d'eau une série d'obligations qui, de l'avis du Gouvernement espagnol, sont difficilement applicables dans la pratique. Il serait bon d'en modifier le texte pour limiter la portée de l'article aux mesures projetés qui peuvent avoir des effets appréciables ou, sinon, de supprimer l'obligation de consultation.
8. Il conviendrait de modifier le paragraphe 3 de l'article 18 afin d'établir un régime mieux équilibré qui tienne compte des divers intérêts en jeu. Le texte se lirait alors comme suit :
- "Au cours des consultations et des négociations, l'Etat qui projette les mesures s'abstient de mettre en oeuvre ou de permettre que soient mises en oeuvre ces mesures pendant une période ne dépassant pas six mois si l'autre Etat, au moment où il demande l'ouverture de consultations et de négociations, soumet une demande à cet effet en y joignant un exposé détaillé des raisons sur lesquelles la demande est basée."
9. Dans le texte espagnol de l'article 24, il faudrait ajouter la conjonction "y" avant les mots "que puedan ser nocivos para otros Estados del curso de agua".

[Original : Anglais]

[4 janvier 1993]

Les Etats-Unis apprécient les efforts déployés par la Commission du droit international (CDI) pour achever son examen en première lecture du projet d'articles. Ils appuient pleinement la décision qui a été prise de structurer le projet comme un instrument-cadre qui énonce les droits et les obligations de caractère général dont les Etats pourront s'inspirer pour mettre au point des pratiques de gestion adaptées à leurs circonstances propres. Il y a lieu de se féliciter tout particulièrement de l'accent qui est mis dans le projet d'articles sur la coopération entre les Etats du cours d'eau. Les observations et commentaires généraux ci-après s'appliquent à l'ensemble du texte.

1) Dommmage appréciable. Le projet d'articles impose aux Etats l'obligation de ne pas causer de dommage "appréciable" aux autres Etats du cours d'eau. Le dommage "appréciable" doit pouvoir être établi "par des constatations objectives"; il doit "y avoir une véritable atteinte à l'utilisation, c'est-à-dire un effet nocif de quelque importance - par exemple sur la santé publique, l'activité industrielle, les biens, l'agriculture ou l'environnement - dans l'Etat affecté" (Commentaire, p. 41).

Les Etats-Unis se félicitent de ce que la CDI se soit attachée à exclure du champ d'application du projet d'articles les dommages insignifiants ou mineurs. Ils craignent néanmoins qu'un dommage "appréciable" soit un seuil trop peu élevé. En 1966, les règles d'Helsinki, qui ont fait date en la matière, ont pris comme critère celui du dommage "substantiel". A mesure que l'on en apprend davantage sur les effets sur l'environnement de l'activité humaine, il devient possible d'identifier des impacts toujours moindres. Les

accords internationaux récents concernant les cours d'eau adoptent comme norme celle du dommage "singificatif" ou "sérieux".*

Les Etats-Unis pensent que la CDI devrait harmoniser la norme retenue à celle établie dans lesdits instruments.

2) Participation du public. Faire participer le public à l'examen par un Etat des activités de nature à affecter des cours d'eau transfrontières peut améliorer la protection et l'utilisation desdits cours d'eau et est une approche qui a été suivie récemment dans différentes conventions, y compris celles mentionnées au paragraphe 1). Les Etats-Unis recommandent à la CDI d'étudier la façon dont le projet d'articles pourrait encourager la participation du public. Les articles les mieux appropriés semblent être les articles 12 et/ou 15, qui concernent les obligations de l'Etat qui doit donner notification et de l'Etat qui reçoit notification, et l'article 25, concernant la planification en cas d'urgence et les mesures à prendre pour les atténuer. Remaniés dans ce sens, ces articles compléteraient l'actuel article 32, qui stipule que les Etats ne font pas de discrimination "fondée sur la nationalité ou la résidence dans l'octroi de l'accès aux procédures juridictionnelles et autres" à l'égard d'une personne qui a subi un dommage, et qui ne décrit pas les procédures en question. De l'avis des Etats-Unis, toutefois, les articles ainsi remaniés ne devraient pas nécessairement conduire, et ne devraient pas amener, à des procès privés, pas plus qu'ils n'exigeraient des Etats qu'ils mettent en place des procédures autres que celles qui sont déjà ouvertes à leurs propres ressortissants. Pour ce qui est de la teneur des révisions à

* Voir Organisation des Nations Unies, Commission économique pour l'Europe, Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (signée le 17 mars 1992) (dommage "significatif", article 1, paragraphe 2)); Commission économique pour l'Europe, Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (signée le 25 février 1991) (dommage "significatif", article 2); Commission économique pour l'Europe, Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (signée le 17 mars 1992) (dommage "sérieux", article 1 d)).

apporter à ces articles, il serait bon d'étudier plus avant les propositions formulées par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport.

3) La primauté de l'utilisation équitable et raisonnable. Comme indiqué à l'article 5, une utilisation "équitable et raisonnable" est la règle fondamentale en matière de cours d'eau internationaux. L'article 6 énonce les facteurs à prendre en considération pour déterminer quand une utilisation est équitable et raisonnable. (L'article 7 est pertinent aussi, bien qu'il constitue une règle juridique indépendante aussi.) Malheureusement, les articles suivants semblent obscurcir la signification de cette règle. Le paragraphe 2 de l'article 26, par exemple, parle d'une gestion en vue de "la mise en valeur durable d'un cours d'eau" et de l'utilisation du cours d'eau "dans des conditions rationnelles et optimales". La relation qui existe entre ces expressions et l'expression "équitable et raisonnable" n'est pas spécifiée, et leur signification en droit international n'est pas claire. La quatrième partie, relative à la protection et à la préservation, semble aussi énoncer des obligations spécifiques qui peuvent prévaloir sur l'obligation stipulée à l'article 5.

Selon les Etats-Unis, il faudrait indiquer clairement que tous les articles suivants sont subordonnés à la règle de l'utilisation "équitable et raisonnable" consacrée à l'article 5. Les seules exceptions à ce principe pourraient être les articles qui consacrent des responsabilités juridiques déjà bien établies (par exemple l'obligation de ne pas porter préjudice aux biens d'autrui ou les obligations concernant la protection du milieu marin reconnues en droit de la mer coutumier). De l'avis des Etats-Unis, la CDI devrait envisager de remanier les articles suivants de façon à y inclure les expressions utilisées au paragraphe 1 de l'article 6, ou bien les expressions employées dans les articles suivants pourraient être mentionnées au paragraphe 1 de l'article 6 si elles peuvent être définies comme il convient.

Par ailleurs, les Etats-Unis considèrent qu'il faut accorder une grande attention à la relation entre les règles d'utilisation équitable et la règle de l'article 7 relative à l'absence de préjudice. Bien qu'il soit indiqué dans le commentaire relatif à l'article 7 que la règle relative à l'absence de préjudice prévaut en cas de conflit, cela ne ressort pas clairement des

articles tels qu'ils sont actuellement rédigés, et il peut d'ailleurs y avoir des circonstances dans lesquelles tel ne devrait pas être le cas.

Les observations et commentaires ci-après s'appliquent à des articles spécifiques.

1) Article 3

a) Les Etats-Unis recommandent de remplacer le membre de phrase "ne porte pas atteinte, de façon sensible" par les mots "ne cause pas de dommage significatif". La raison pour laquelle il convient de remplacer "appréciable" par le mot "significatif" a été expliquée dans les commentaires généraux ci-dessus. En outre, les Etats-Unis considèrent que la signification des mots "de façon" n'est pas claire et prête à confusion étant donné qu'ils n'apparaissent pas dans d'autres articles, par exemple à l'article 7. Selon l'approche des Etats-Unis, un dommage localisé, s'il était "significatif", tomberait sous le coup du projet d'articles, même s'il ne portait pas atteinte à l'utilisation des eaux "de façon" significative.

Pour les mêmes raisons, il conviendrait, au paragraphe 2) de l'article 4, de remplacer les mots "risque d'être affectée de façon sensible" par les mots "risque de subir un dommage significatif".

b) Les Etats-Unis appuient l'approche consistant à faire de cet article une disposition-cadre, comme cela est d'ailleurs le cas dans la Convention de 1992 sur les cours d'eau transfrontières conclue sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe. En outre, ils estiment qu'il faudrait déplacer les articles 8 et 26 de manière qu'ils précèdent l'article 3 afin de bien montrer qu'ils ont priorité. L'objectif primordial du projet d'articles est la coopération en ce qui concerne l'utilisation et la protection des cours d'eau transfrontières. Un accord n'est qu'un moyen parmi d'autres de parvenir à cette fin, comme le reconnaît le paragraphe 1) de l'article 3 en ne rendant pas un accord obligatoire.

2) Article 4

a) Les Etats-Unis éprouvent des doutes quant à la signification du paragraphe 2) de cet article, car l'expression "ne s'appliquant" est ambiguë. Si ces mots sont synonymes de "n'affectant sensiblement", ils n'ajoutent rien au paragraphe 2) de l'article 4. Si le verbe "s'appliquer" signifie "régir" ou "réglementer", les dispositions de ce paragraphe sont une tautologie car tous les Etats du cours d'eau doivent être parties à un accord réglementant un cours d'eau se trouvant entièrement sur leur territoire.

b) Voir le commentaire 1) a) relatif à l'article 3 ci-dessus.

3) Article 5

Les Etats-Unis appuient le principe de l'utilisation équitable. Ils relèvent cependant que, dès lors que l'utilisation faite par un Etat est contraire aux obligations qui lui incombent de ne pas causer d'effet sur le territoire d'un autre Etat, il existe une tension inexorable entre les différentes utilisations. Bien que l'on puisse ménager des accommodements pour concilier ces principes concurrents, souvent sur la base des circonstances propres à chaque cas d'espèce, il convient d'éviter les tensions dans toute la mesure du possible. Il importe par conséquent que l'application de l'article 7 ne soit pas déclenchée par un préjudice qui n'est pas "significatif".

4) Article 6, paragraphe 2)

Les Etats-Unis appuient l'idée qui sous-tend ce paragraphe, mais pensent qu'il fait double emploi avec l'article 8 et le paragraphe 2) de l'article 10. La CDI devrait par conséquent envisager de le supprimer.

5) Article 7

a) Indépendamment des points soulevés dans l'observation générale 1) ci-dessus, les Etats-Unis pensent qu'il faudrait, soit dans ce projet d'articles lui-même, soit dans le commentaire, indiquer clairement que cet

article reflète une obligation de moyens plutôt qu'une obligation de résultats.

b) En outre, les Etats-Unis engagent instamment la CDI à étudier les effets que cet article peut avoir sur des mécanismes orientés vers le marché, comme les régimes de permis cessibles de pollution et d'émission. Ces mécanismes permettent aux opérateurs sur le marché de décider, dans certaines limites, s'il est plus efficace pour eux de limiter telle ou telle activité ou de payer une prime pour la poursuivre. Comme il se peut que ce soient des personnes autres que les Etats qui décident d'utilisations spécifiques qui peuvent causer un dommage à un cours d'eau, il n'est pas certain que de tels mécanismes soient conformes à l'article 7. La CDI devrait veiller à ce que cet article n'empêche pas d'adopter de telles politiques.

6) Article 10, paragraphe 2)

Les Etats-Unis proposent, dans cet article, de se référer à l'article 8, qui énonce les bases de la coopération des Etats, comme étant l'un des articles à consulter pour régler les problèmes que peuvent poser des utilisations concurrentes.

7) Article 25

Les Etats-Unis attachent une grande importance à la nécessité de prévenir les situations d'urgence et de mitiger leurs effets. C'est ainsi, par exemple, qu'ils ont conclu des accords concernant les plans à mettre en oeuvre conjointement dans le cas de situations d'urgence en mer avec le Mexique, le Canada et l'ancienne Union soviétique, et qu'ils ont participé activement à la mise au point de mesures d'urgence dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe (CEE), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Organisation maritime internationale (OMI), ainsi que dans le cadre d'accords régionaux comme la Convention de Cartagène, qui comporte un protocole sur les mesures d'urgence à prendre en cas de pollution par les hydrocarbures.

8) Article 26, paragraphe 2)

Voir l'observation générale 2) ci-dessus. Les Etats-Unis se demandent si les éléments de la "gestion" mentionnés dans cet article sont réellement un exemple des obligations qui incombent aux Etats en matière d'utilisation "équitable et raisonnable" (article 5). Selon les Etats-Unis, il ne faudrait pas ajouter des obligations autres que celles reflétées à l'article 5. Comme suggéré ci-dessus, les concepts de "mise en valeur durable" et d'utilisation "dans des conditions rationnelles et optimales", dans la mesure où ils ont une signification propre, devraient être incorporés au paragraphe 1) de l'article 6, qui indique les facteurs à prendre en considération pour déterminer si une utilisation est "équitable et raisonnable". Si ces concepts n'ont pas de signification propre, les expressions en question devraient être remplacées par celles employées au paragraphe 1) de l'article 6.

9) Article 29

Les Etats-Unis appuient la conclusion selon laquelle les règles applicables dans ce domaine sont celles qui s'appliquent aux conflits armés.

10) Article 32

a) Les Etats-Unis appuient sans réserve le principe de non-discrimination, spécialement dans le contexte de la participation du public aux procédures relatives aux menaces pouvant peser sur un cours d'eau international. Les Etats-Unis relèvent toutefois qu'un tribunal américain pourrait contester le droit d'agir d'un demandeur, entre autres, pour le motif que l'intéressé ne réside pas dans la région du cours d'eau international dont il s'agit et ne peut donc pas établir l'existence d'un préjudice quelconque. Le droit international n'exige pas, et ne devrait pas exiger, que le droit d'agir du requérant soit reconnu en pareilles circonstances.

b) De l'avis des Etats-Unis, cet article ne devrait pas être interprété comme exigeant d'un Etat qu'il prévoit des procédures ou des recours autres que ceux qui sont déjà ouverts à ses propres citoyens. La pratique récente dans la région de la Commission économique pour l'Europe, par

exemple, veut que la possibilité offerte au public de la partie touchée "soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public" (voir la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière conclue sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe, art. 2, par. 6)). Les paragraphes 2) et 3) de l'article 9 de la Convention de la Commission économique pour l'Europe sur les effets transfrontières des accidents industriels contiennent des dispositions comparables.

Conclusion

Les Etats-Unis sont heureux d'avoir eu la possibilité de formuler ces commentaires et ces observations.

FINLANDE

[Voir Pays nordiques]

[Original : Français]

[3 février 1993]

Le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation contient, en principe, des dispositions qui sont en général acceptables par le Gouvernement hellénique. En effet, ce projet a réussi à concilier dans l'ensemble les droits et intérêts antagonistes qui sont en présence dans ce domaine - ceux, d'une part, des pays en amont et ceux, d'autre part, des pays en aval. Par conséquent, il suit la bonne direction et constitue ainsi une excellente base de travail.

Le Gouvernement hellénique a constaté que la Commission a adopté, selon l'article 2 du projet, la notion de système de cours d'eau internationaux. Il aurait cependant préféré l'adoption de la notion moderne de bassin hydrographique international qui, scientifiquement, est plus complète et plus solide.

D'autre part, il faut considérer comme un point positif le fait que le champ d'application du projet s'étend également aux eaux souterraines du système.

L'article 7 du projet prévoit l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables. De l'avis du Gouvernement hellénique, le terme "dommages sensibles", étant plus proche de la pratique actuelle dans ce domaine, aurait dû être préféré. Il en va de même pour les articles du projet dans lesquels le même terme est employé.

Les articles 5 et 6 peuvent être considérés comme les piliers du projet, car ils déterminent en réalité la conduite des Etats riverains en ce qui concerne l'utilisation du cours d'eau sur leurs territoires respectifs. Cette utilisation devra être équitable et raisonnable. L'emploi de la notion d'équité dans le cadre des relations en matière de cours d'eau internationaux est tout à fait pertinent. Toutefois, il faudrait souligner que l'équité

n'est pas une notion située en dehors du droit, une sorte de solution ex aequo et bono, mais qu'elle est, au contraire, une règle juridique imposée par le droit international coutumier. L'équité est donc une notion contrôlable, obéissant à des critères déterminés, qui sont ceux énumérés dans l'article 6.

Quant à l'article 10, qui prévoit le rapport entre les utilisations, le Gouvernement hellénique croit qu'il faudrait, même à titre d'exception, tenir compte de certains intérêts spécifiques, notamment en ce qui concerne des fleuves de dimension modeste, tels que la protection de la santé publique et la préservation de la qualité de l'eau à usage domestique et agricole, intérêts qui peuvent avoir une importance vitale pour certaines régions.

Les articles 11 à 18 établissent un mécanisme qui paraît être à la fois réaliste et efficace. Cependant, selon l'opinion du Gouvernement hellénique, le délai de six mois qui est prévu est court. Il faudrait donc prévoir, notamment en ce qui concerne l'article 13, un délai d'au moins un an. Autrement, les Etats, ne disposant pas de temps suffisant pour étudier et évaluer les effets éventuels, auraient tendance à s'opposer, dans tous les cas, aux projets qui leur seraient notifiés.

S'agissant de l'article 19 du projet, qui permet à l'Etat concerné d'agir unilatéralement en cas d'extrême urgence, situation d'ailleurs qu'il appréciera discrétionnairement lui-même, il est à noter que cet article rompt l'équilibre que le projet veut établir en l'occurrence et qu'il mine le système de sauvegarde qui repose sur les articles 12 et suivants. Dans la pratique, les abus et les faits accomplis seraient inévitables. Par conséquent, cet article devrait, selon l'opinion du Gouvernement hellénique, faire l'objet d'un réexamen attentif.

Les dispositions des articles 20 à 25 semblent être satisfaisantes dans leur ensemble. Elles s'inspirent largement de la nouvelle Convention sur le droit de la mer, ainsi que d'autres instruments juridiques internationaux pertinents relatifs notamment à la lutte contre la pollution des eaux. En particulier, le Gouvernement hellénique appuie l'utilisation du terme "écosystème" qui est une notion sûre et scientifiquement approuvée.

En ce qui concerne le deuxième paragraphe de l'article 21, le Gouvernement hellénique pense que cette disposition n'a pas encore atteint un équilibre souhaitable entre les droits des pays en amont et ceux des pays en aval. En effet, en dehors de la prévention, de la réduction et de la maîtrise de la pollution, il faudrait prévoir également dans ce paragraphe, ne serait-ce que sous certaines conditions, le cas de l'élimination de la pollution. De même, dans l'article 24, faudrait-il, après les mots "prévenir" et "atténuer", ajouter les termes "maîtriser" et, si possible, "éliminer".

L'importance des articles 26 et 27 portant respectivement sur les questions de la gestion et de la régulation du débit des cours d'eau internationaux est évidente et leur formulation est en général satisfaisante. Il en est de même de l'article 28 concernant l'entretien et la protection des installations. L'article 29 sur la protection des cours d'eau internationaux et leurs installations en période de conflit armé a bien sa place dans le projet. Il traite avec prudence une question délicate.

Pour ce qui est de l'article 32 intitulé "Non-discrimination", le Gouvernement hellénique, sans nier l'importance du principe qui y est énoncé, est tout de même de l'avis que cette disposition dépasse le cadre du projet en question. Il s'agit en réalité du droit de l'accès à la justice, c'est-à-dire d'une question qui est réglée par d'autres instruments du droit international. Par conséquent, il faudrait examiner encore l'opportunité d'inclure une telle disposition dans le projet.

Enfin, il n'y a pas de doute que le projet doit être complété par des dispositions portant sur la question du règlement des différends.

Vu la nature du sujet, ces dispositions devraient se référer plutôt aux procédures de règlement contraignantes, à savoir l'arbitrage et le règlement judiciaire.

Le Gouvernement hellénique se réserve le droit d'apporter ultérieurement des observations supplémentaires sur ce projet d'articles.

[Original : Arabe]

[28 janvier 1993]

1. Tous les articles et toutes les dispositions du projet ainsi que le commentaire y relatif sont utiles et sont conformes à la conception de l'Iraq en ce qui concerne l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

2. Le commentaire relatif à l'article 8 mentionne que l'expression "eaux transfrontières" a été utilisé dans un instrument adopté par la Commission économique pour l'Europe. Cette expression est incompatible avec la définition d'un cours d'eau international. A notre avis, cette expression, partout où elle se retrouve, serait à éliminer.

3. L'Iraq propose d'ajouter la disposition suivante à la fin du projet d'article 6 d) :

"en tenant compte de l'importance particulière qui doit être accordée aux utilisations existantes par rapport aux utilisations potentielles au cas où il y aurait conflit entre elles".

4. L'Iraq propose d'ajouter au paragraphe 1 de l'article 6 du projet un alinéa g) qui stipulerait qu'il faut prendre en considération, pour déterminer le caractère équitable et raisonnable d'une utilisation, de la qualité de l'eau arrivant sur le territoire de tous les Etats du cours d'eau.

5. L'article 8 stipule ce qui suit :

"Les Etats 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."

L'Iraq propose d'ajouter les mots "eu égard aux circonstances" après les mots "l'utilisation optimale", car cette expression n'a pas de caractère restrictif et lierait l'application de cette disposition au progrès de la science et de la technologie.

ISLANDE

[Voir Pays nordiques]

NORVEGE

[Voir Pays nordiques]

[Original : Anglais]

[18 décembre 1992]

Les pays nordiques portent un intérêt spécial à ce projet d'articles non seulement parce que la résolution 2669 (XXV) par laquelle l'Assemblée générale a recommandé à la Commission du droit international d'aborder l'étude de l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation a été due à une initiative nordique, mais aussi en raison de l'importance des problèmes juridiques que soulève l'utilisation des cours d'eau internationaux et de la nécessité de coordonner les travaux réalisés dans ce domaine par de nombreux organismes internationaux. Le projet d'articles adopté par la Commission du droit international (CDI) peut maintenant être considéré comme un pas décisif sur la voie de la codification définitive du droit des cours d'eau internationaux.

De l'avis des cinq pays nordiques, l'approche de l'accord-cadre adoptée par la CDI lorsqu'elle a rédigé le projet d'articles sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation offre une bonne base pour la suite des négociations. Elle laisse aux Etats intéressés le soin de déterminer par voie d'accord entre eux les règles spécifiques à appliquer aux différents cours d'eau. Cette approche, toutefois, ne doit pas conduire à un instrument qui ne constituerait qu'une recommandation.

A titre d'observation générale, les pays nordiques souhaiteraient appeler l'attention sur les deux Conventions qui ont été conclues récemment sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'Organisation des Nations Unies, à savoir la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, signée le 18 mars 1992 à Helsinki, et la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée le 26 février 1991 à Espoo (Finlande). Ces deux conventions, ainsi que le projet d'articles sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, ont un champ d'application en partie semblable et traitent de problèmes juridiques analogues, mais les solutions ne

correspondent pas nécessairement toujours. Afin d'éviter l'éventualité d'un conflit entre les règles applicables, il conviendrait de s'attacher à harmoniser le projet d'articles aux Conventions susmentionnées dans toute la mesure du possible.

De l'avis des pays nordiques, l'expression "cours d'eau international" n'est pas tout à fait claire et est ambiguë. Certes, l'emploi d'autres termes déjà rejetés par la Commission, comme "bassin de drainage", susciterait aussi des difficultés. Il importe évidemment au plus haut point que le concept utilisé à l'article 1er, quel qu'il soit, reçoive une définition adéquate à l'article 2. Il semble néanmoins que la CDI pourrait encore envisager de remplacer l'expression "cours d'eau international" par l'expression "eaux transfrontières" qui est employée dans un contexte très semblable dans la Convention susmentionnée de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.

L'une des principales questions que soulève l'adoption de l'expression "cours d'eau" est de savoir si les règles qui régissent les eaux de surface s'appliqueraient aussi aux eaux souterraines et, plus spécifiquement, à ce qu'il est convenu d'appeler les eaux souterraines "captives". Il existe dans de nombreuses régions du monde de vastes et importantes ressources en eaux souterraines captives que coupent les frontières entre Etats et qui n'ont aucune relation physique avec des systèmes d'eaux de surface. Il se peut néanmoins que de telles ressources en eaux souterraines captives réagissent tout comme les autres unités hydrologiques.

Bien que l'actuelle définition de l'expression "cours d'eau" semble exclure les eaux souterraines captives, il ne faut pas en déduire que les nappes aquifères n'ayant aucune relation physique avec les zones de surface doivent être laissées en marge de toute réglementation juridique. Il pourrait y avoir lieu de se pencher une fois de plus sur la question des eaux souterraines captives afin de préciser l'essence de ce concept et de préparer un projet de règle concernant son application.

Depuis les tout premiers stades des travaux de la Commission du droit international, la question de la relation entre une utilisation et une

participation équitables et raisonnables, d'une part (article 5), et l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable, de l'autre (article 7), s'est acérée problématique. Le principe de l'utilisation équitable ne devrait probablement pas être subordonné à l'interdiction de causer un dommage appréciable car il a été initialement introduit pour nuancer cette interdiction. Les pays nordiques sont d'avis que, s'agissant des utilisations qui ne sont pas à l'origine de pollution, l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable devrait peut-être plutôt être sujette au principe de l'utilisation équitable. Mais il s'ensuivrait alors que les mesures visant à prévenir, à réduire et à combattre la pollution seraient aussi soumises à des garanties plus explicites en vertu de l'article 7.

Il convient de mentionner aussi qu'un mécanisme de procédure déterminée fait toujours défaut s'agissant d'appliquer dans des situations concrètes le principe de l'utilisation équitable. Ce principe n'établit pas de normes a priori qui soient universellement acceptables en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux.

Enfin, il serait bon d'étudier plus avant la relation entre la troisième partie (mesures projetées) et la quatrième partie (protection et préservation). Cela est important car la mise en oeuvre des mesures projetées conformément à la troisième partie pourra bien souvent rendre probable la pollution d'un cours d'eau international, qui fait l'objet de l'article 21.

Article 7

Ajouter un nouveau paragraphe 2 ainsi conçu :

"2. Lorsqu'ils utilisent un cours d'eau international, les Etats du cours d'eau s'engagent à s'abstenir en toutes circonstances de couper l'écoulement des eaux ou de le réduire en dessous du niveau sanitaire nécessaire dans le lit du cours d'eau."

Article 8

Insérer un nouveau paragraphe 2 ainsi conçu :

"2. La coopération, dans ce contexte, signifie, entre autres, que les Etats du cours d'eau doivent déterminer d'un commun accord la part raisonnable et équitable qui leur revient des utilisations des eaux, conformément aux ressources hydrauliques du cours d'eau international."

Article 9

Reformuler comme suit le paragraphe 1 (les mots ajoutés sont soulignés) :

"1. En application de l'article 8, les Etats du cours d'eau échangent régulièrement, par l'entremise de commissions mixtes, les données et les informations normalement disponibles sur l'Etat du cours d'eau, en particulier celles d'ordre hydrologique, météorologique, hydrogéologique et écologique et celles concernant la gestion des réservoirs, ainsi que les prévisions s'y apportant; et ce aussi bien avant qu'après être parvenus à une entente finale sur les utilisations des eaux du cours d'eau international."

Le Gouvernement de la République arabe syrienne attache une grande importance à ce que la Commission du droit international reflète ces commentaires et observations dans le projet d'articles lorsqu'elle reprendra l'examen du projet en vue de son adoption finale.

[Original : Anglais]

[15 janvier 1993]

Introduction

1. Le Gouvernement du Royaume-Uni félicite la Commission du droit international (CDI) de son projet d'articles. Le Royaume-Uni, bien qu'il ne soit pas un pays riverain d'un important cours d'eau international, attache néanmoins de l'importance au projet d'articles dans la mesure où il représente une contribution précieuse à la protection internationale de l'environnement. C'est essentiellement de cette idée que sont inspirés les commentaires suivants.

2. Il convient de replacer les travaux réalisés par la Commission dans le contexte de l'évolution récente du droit international de l'environnement, telle qu'elle s'est reflétée notamment dans la Convention de 1992 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière ("Convention d'Espoo"), la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux ("Convention d'Helsinki") et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue en 1992 ("Conférence de Rio"). Cette conférence a débouché sur l'adoption d'un ambitieux programme de protection de l'environnement s'étendant jusqu'au XXI^e siècle, le programme "Action 21", qui consacre un chapitre spécial aux ressources en eau douce. Le droit reconnaît ainsi qu'une mise en valeur rationnelle des ressources hydrologiques est essentielle aussi bien pour la satisfaction des besoins essentiels que pour la sauvegarde des écosystèmes.

3. Le projet d'articles constitue une bonne base pour l'édification d'un système juridique tenant compte de la dimension internationale de la mise en valeur des cours d'eau. Cependant, si l'on veut que le projet d'articles, dès qu'il aura été modifié et affiné à la lumière des présentes observations et des autres commentaires qui auront été faits ainsi qu'à la suite de la discussion, constitue un fondement solide pour l'action future, il importe

qu'il reflète avec exactitude l'état actuel du droit international de l'environnement. Il faut tenir compte pleinement des récentes Conventions d'Helsinki et d'Espoo ainsi que la Déclaration de Rio, et en particulier de l'accent qu'elles mettent sur la nécessité de prévenir tout impact ou effet néfaste significatif sur l'environnement. La communauté internationale attache de l'importance à l'oeuvre réalisée par la Commission à ce sujet, ainsi qu'à propos des autres questions intéressant l'environnement. Le chapitre 39 du programme "Action 21" souligne notamment "la nécessité de prendre en compte, dans le cadre des futurs projets de développement progressif et de codification du droit international concernant le développement durable, les travaux que mène actuellement la Commission du droit international" (A/CONF.151/26, annexe II, chap. 39, par. 39.1 e)).

4. Le Royaume-Uni déjà exprimé à des occasions précédentes les réserves que lui inspire la forme que revêtira finalement l'instrument contenant le texte élaboré par la Commission. Le Royaume-Uni persiste à penser que le mieux serait de refléter les travaux accomplis par la Commission à ce sujet dans une série de règles types, de recommandations ou de directives qui seraient appliquées et modifiées selon ce qu'exigeraient les circonstances de l'espace. Ces règles, recommandations ou directives constitueraient des indications faisant autorité quant aux règles juridiques à appliquer, mais ménageraient cependant la souplesse nécessaire pour tenir compte de la large diversité qui caractérise les divers systèmes de cours d'eau internationaux. Leur caractère serait essentiellement résiduel et les Etats seraient libres de conclure des accords concernant des cours d'eau spécifiques. Le projet d'articles aurait davantage de chance d'être généralement accepté s'il se présentait sous cette forme. Si, toutefois, la Commission continue d'accorder la préférence à une convention, le Royaume-Uni lui suggérerait d'envisager de modifier les articles de façon à présenter l'instrument sous forme d'une convention-cadre dont les Etats pourraient s'inspirer afin de conclure des accords bilatéraux adaptés aux circonstances du cours d'eau considéré.

5. Reste également la question du chevauchement entre les présentes règles et celles concernant la responsabilité des Etats et la responsabilité internationale des conséquences préjudiciables d'actes qui ne sont pas interdits par le droit international. Bien que le Royaume-Uni ne veuille

absolument pas dire qu'il faille retarder l'achèvement des travaux de la Commission au sujet des cours d'eau internationaux, il importe au plus haut point d'éviter des contradictions entre les résultats de l'examen de toutes les questions par la Commission. En particulier, la norme de gravité du dommage fixée à l'article 7 devrait cadrer avec les travaux accomplis par la Commission au sujet des autres questions ainsi qu'avec les principes du droit international qui sont aujourd'hui généralement acceptés. Par exemple, le projet d'articles sur les conséquences préjudiciables découlant d'actes qui ne sont pas interdits par le droit international, tel qu'il est actuellement rédigé, correspond, pour l'essentiel, aux dispositions de la Convention d'Helsinki et de la Convention d'Espoo. L'on reviendra sur cette question lors de l'examen détaillé du projet d'articles.

Commentaires détaillés

6. Compte tenu de ces remarques liminaires, le Royaume-Uni a un certain nombre d'observations détaillées à formuler au sujet du projet d'articles.

PREMIERE PARTIE

Article 2

7. Le Royaume-Uni appuie l'application du projet d'articles aux "systèmes de cours d'eau internationaux" définis comme englobant les eaux souterraines. Cette approche est conforme aux réalités scientifiques et géographiques. Dans de nombreuses régions du monde, les eaux souterraines constituent la principale source d'eau douce dont dépendent toutes les formes de vie. La définition de la Commission est conforme à l'approche adoptée au chapitre 18 du programme "Action 21", où l'environnement de l'eau douce est considéré comme un élément du cycle hydrologique englobant aussi bien les eaux de surface que les eaux souterraines. Elle est conforme aussi à la définition des "eaux transfrontières" figurant au paragraphe 1 de l'article 1er de la Convention d'Helsinki.

8. Tout en se félicitant de ce que le projet englobe les eaux souterraines, le Royaume-Uni considère que le champ d'application potentiel du projet

d'articles est trop vaste. Tel qu'il est actuellement rédigé, il impose aux Etats des obligations qui seraient très difficiles à définir et qui risquent fort d'être inacceptables pour eux si le projet d'articles est présenté sous une forme juridique contraignante. Pour que le projet d'articles puisse être appliqué, les Etats doivent pouvoir définir l'étendue de leurs obligations en fonction de la présence physique de cours d'eau internationaux sur leur territoire. Une telle identification est difficile et onéreuse dans le cas des eaux souterraines. L'un des sept programmes d'action envisagés au chapitre 18 du programme "Action 21" concerne le problème de l'évaluation des ressources hydriques, y compris l'identification des sources potentielles d'eau douce. Ce programme encourage tous les Etats, selon leurs capacités et les ressources dont ils disposent, à "coopérer aux fins de l'évaluation des ressources en eaux transfrontières, sous réserve de l'accord préalable de chaque Etat riverain intéressé" (ibid., chap. 18, par. 18.27 a) iv)). En outre, des programmes de recherche-développement doivent être établis ou renforcés aux échelons national, sous-régional, régional et international pour faciliter ces activités d'évaluation des ressources en eau. Ce type de difficulté pourrait être surmonté au moyen de règles types, de recommandations ou de directives, lesquelles permettraient aux Etats de conclure des accords spécifiques concernant les cours d'eau qu'ils auraient identifiés plutôt que d'assumer des obligations générales dont l'étendue risquerait d'être difficile à déterminer.

Article 3

9. Le Royaume-Uni engage instamment la Commission a reconsidérer le libellé du paragraphe 1, qui reflète les incertitudes qui entourent actuellement la forme que revêtira en définitive le projet d'articles. D'une part, les dispositions du projet sont censées être d'application générale, comme stipulé à l'article 1er, mais, aux termes du paragraphe 1 de l'article 3, elles doivent pouvoir être modifiées en fonction des circonstances propres à chaque cas d'espèce. Si la souplesse est un élément souhaitable qu'il convient de conserver, il faut aussi définir clairement la portée du projet d'articles et la refléter dans le texte.

10. Dans le texte anglais, le paragraphe 2 comprend l'expression "adversely affect, to an appreciable extent". Le Royaume-Uni a exprimé à de nombreuses occasions les réserves que lui inspire l'emploi du mot "appréciable". Le Royaume-Uni persiste à penser que le mot "sensible" traduit mieux le sens du projet d'articles, particulièrement lorsqu'il est utilisé pour modifier le mot "dommage". L'expression "dommage appréciable" est au coeur de plusieurs dispositions clefs du projet d'articles, et surtout de l'article 7, mais sa signification est loin d'être claire. Il est dit dans le commentaire relatif à l'article 7 que le mot "appréciable" traduit un critère factuel selon lequel le dommage doit pouvoir être établi par des constatations objectives : il ne s'agit pas d'un dommage "insignifiant" ou "à peine décelable", et le dommage ne doit pas nécessairement être "grave". Le Royaume-Uni est d'accord avec la signification qui est attribuée au mot "appréciable" dans le commentaire, mais il ne pense pas que cet adjectif reflète comme il convient le sens que l'on a entendu donner au projet. Le mot employé doit dénoter un dommage qui est significatif et qui n'a pas seulement un effet transitoire ou limité. Et ce mot doit refléter ce sens dans le texte, sans que l'on ait besoin, pour l'éclaircir, de se référer au commentaire. (Cette observation s'applique également à toutes les dispositions où apparaît le mot "appréciable", c'est-à-dire le paragraphe 2 de l'article 7, les articles 7 et 12, le paragraphe 1 de l'article 18, le paragraphe 2 de l'article 21, l'article 22 et le paragraphe 2 de l'article 28.)

11. Le mot "appréciable" ne reflète pas non plus le seuil de responsabilité qui a été adopté dans les derniers traités conclus en matière d'environnement, et en particulier dans la Convention-cadre des Nations Unies de 1992 sur la diversité biologique. Les articles 7 et 14 de cette convention, qui a été signée par virtuellement tous les Etats qui ont participé à la Conférence de Rio, emploient les expressions "influence défavorable sensible" et "nuire sensiblement" respectivement. Les principes 17 et 19 de la Déclaration de Rio emploient les expressions "effets nocifs importants" et "effet transfrontière sérieusement négatif" respectivement. Le paragraphe 2 de l'article 1er de la Convention d'Helsinki parle d'"effet préjudiciable important", tandis qu'au paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention d'Espoo, l'on trouve l'expression "impact transfrontière important".

Articles 5 et 7

12. Il est clair que si l'on a qualifié le mot "dommage", c'est pour faire en sorte que le projet d'articles n'entrave pas inutilement l'utilisation des cours d'eau internationaux. Cet équilibre entre l'utilisation et la protection de l'environnement est précisément ce sur quoi a porté la Conférence de Rio. Il y a lieu de féliciter la Commission de l'approche qu'elle a appliquée à son étude de la question et d'avoir fermement ancré l'utilisation des cours d'eau au concept de développement soutenable. Les Etats riverains peuvent utiliser un cours d'eau international de façon équitable et raisonnable, mais cette obligation d'utilisation équitable, qui ressort de l'article 5, est subordonnée à l'obligation de ne pas causer de préjudice "appréciable", comme stipulé à l'article 7.

13. En principe, le Royaume-Uni appuie la subordination de l'obligation d'utilisation équitable à l'obligation de ne pas causer de dommage "appréciable", mais estime que l'équilibre entre la protection de l'environnement et l'utilisation serait plus clair si le mot "dommage" était qualifié par le mot "sensible". (Voir les commentaires concernant l'article 3 ci-dessus.) Cela serait conforme au chapitre 18 du programme "Action 21", qui attache une importance égale à la satisfaction des besoins essentiels et à la sauvegarde des écosystèmes dans le domaine de la "mise en valeur et gestion intégrées des ressources hydrauliques".

Article 8

14. L'article 8 énonce une obligation de coopérer, obligation qui est reconnue dans nombre de traités concernant l'environnement et d'autres domaines. La Convention sur la diversité biologique, conclue récemment, énonce à son article 5 une obligation de coopérer en ce qui concerne les questions non soumises à la juridiction nationale et d'autres questions d'intérêt commun. Tout en se félicitant de l'inclusion dans le projet d'une obligation générale de coopérer, le Royaume-Uni continue d'éprouver certains doutes quant au fonctionnement concret de l'article 8. En particulier, il se demande si les concepts d'"utilisation optimale" et de "protection adéquate" sont mesurables d'une façon qui permettrait aux Etats de s'acquitter de

l'obligation énoncée à l'article 8 et d'identifier la mesure dans laquelle la norme requise resterait à atteindre. La Commission voudra peut-être envisager à nouveau la possibilité d'énoncer en détail les objectifs de la coopération, ce qui donnerait davantage de corps à la substance de l'obligation de coopérer.

Article 9

15. L'obligation d'échanger des données et des informations est elle aussi une obligation énoncée dans de très nombreux instruments internationaux existants et elle donne une expression concrète à l'un des aspects de l'obligation de coopérer visé à l'article 8. Il importe de veiller à ce que l'obligation d'échanger "les données et les informations normalement disponibles" ne devienne pas excessivement onéreuse pour les Etats intéressés. En conséquence, le Royaume-Uni se félicite de l'emploi de l'adverbe "normalement". Ce qui est "normal" variera d'un cas à un autre, selon toute une série de facteurs allant des capacités technologiques aux lois nationales touchant la protection des données. Néanmoins, il serait utile de préciser la disposition en donnant une liste (non exhaustive) de ce qu'il faut entendre par "informations normalement disponibles", comme cela a été fait au paragraphe 1) de l'article 13 de la Convention d'Helsinki.

Article 10

16. Le Royaume-Uni que la référence qui est faite au paragraphe 2 aux "besoins humains essentiels" soit suffisamment spécifique pour compléter utilement les critères déjà spécifiés dans l'article. Si l'intention de ce paragraphe est d'accorder la priorité à la satisfaction de besoins spécifiques vitaux de l'homme, comme l'accès à une eau potable salubre, il serait préférable de remanier l'article de façon à mentionner spécifiquement ces besoins.

TROISIEME PARTIE

17. Sous réserve des observations spécifiques figurant dans les paragraphes ci-après, le Royaume-Uni appuie les articles 11 à 19, qui établissent un

équilibre satisfaisant entre les intérêts de l'Etat qui projette des mesures et ceux des autres Etats du cours d'eau que lesdites mesures peuvent affecter. Ces dispositions, particulièrement l'article 12, sont conformes au principe 19 de la Déclaration de Rio.

Article 12

18. Le Royaume-Uni préférerait que cet article parle d'"effets négatifs sensibles" plutôt que d'"effets négatifs appréciables" (voir les observations concernant l'article 3). Il importe d'établir une distinction entre l'intensité de l'impact qui déclenche l'obligation de notifier les mesures projetées et la gravité du dommage qui équivaut à une violation de l'obligation énoncée à l'article 7. L'idée qui sous-tend l'article 12 est manifestement de faire en sorte que l'obligation de notifier les mesures projetées prenne naissance à un niveau d'impact plus faible que celui qui est visé à l'article 7. Cette suggestion est conforme aussi à l'article 14 de la Convention d'Helsinki, qui énonce l'obligation d'informer les autres Etats riverains "de toute situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière". L'"impact transfrontière" est défini au paragraphe 2) de l'article 1er de la Convention comme étant "tout effet préjudiciable important... sur l'environnement".

QUATRIEME PARTIE

19. La protection et la préservation des écosystèmes des cours d'eau internationaux sont un aspect essentiel du projet d'articles. L'un des sept programmes d'action envisagés au chapitre 18 du programme "Action 21" est consacré à la protection des ressources hydrauliques, de la qualité des eaux et des écosystèmes aquatiques. Pour l'essentiel, le projet d'articles est conforme à l'un des objectifs visés par ce programme d'action, qui est de "mettre en route des programmes de protection, de conservation et d'utilisation rationnelles et durables de ces ressources" (ibid., par. 18.39 a)). Le Royaume-Uni appuie l'approche adoptée dans cette partie du projet d'articles, qui établit une distinction entre la pollution et la protection de l'environnement. Le chapitre 17 du programme "Action 21", qui a trait à la protection des océans, comprend un programme d'action tendant à protéger

l'environnement marin. Les dispositions de la quatrième partie sont utiles aussi en ce sens qu'elles constituent une contribution positive à la réalisation des objectifs énoncés dans ce chapitre.

Article 21

20. Le Royaume-Uni appuie le paragraphe 1 de l'article 21, qui contient une définition factuelle de l'expression "pollution d'un cours d'eau international". L'élément qui déclenche l'obligation des Etats de prévenir, de réduire et de combattre la pollution d'un cours d'eau international est spécifié au paragraphe 2, qui parle de "dommage appréciable". Le Royaume-Uni regrette que le mot "harmoniser" ait été employé dans la dernière phrase de ce paragraphe, dans la mesure où il donne l'impression qu'il faut rendre semblables les politiques nationales, alors que l'obligation visée par cet article, qui est d'éviter des contradictions entre les politiques suivies, ne va pas aussi loin.

21. Le Royaume-Uni préférerait par conséquent que la dernière phrase du paragraphe 2 soit remplacée par le texte suivant :

"Les Etats du cours d'eau prennent des mesures pour coordonner leurs politiques à cet égard."

Article 22

22. Dans un souci de cohérence de la rédaction, le Royaume-Uni suggère d'ajouter à la fin de l'article le membre de phrase "ou pour leur environnement". En effet, il semblerait que les raisons qui ont conduit à inclure ces mots à l'article 21 valent tout autant dans le cas de cet article.

Article 23

23. Le Royaume-Uni se félicite de cet article, qui est conforme aux dispositions de l'article 192 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. Il reconnaît que des dommages peuvent être causés à

l'environnement marin, y compris aux estuaires, sans qu'il soit porté atteinte à l'obligation de ne pas causer de dommage "appréciable" (ou, comme nous le préférons, "sensible") aux autres Etats du cours d'eau, cette dernière obligation faisant l'objet de l'article 22. L'importance de l'article 23 est soulignée par le fait que 70 % de la pollution des mers est due à des sources telluriques.

SIXIEME PARTIE

Article 26

24. Le Royaume-Uni appuie cet article, qui complète le premier programme d'action envisagé au chapitre 18 du programme "Action 21", qui concerne la mise en valeur et la gestion intégrées des ressources hydrauliques. Des mécanismes d'application et de coordination efficaces sont incontestablement nécessaires à un développement soutenable des ressources hydrauliques. A cet égard, l'alinéa a) du paragraphe 2 est particulièrement judicieux dans la mesure où il met l'accent sur la mise en valeur durable d'un cours d'eau et l'exécution des plans qui auront pu être adoptés. La Commission pourrait cependant s'inspirer de l'exemple que constitue l'article 9 de la Convention d'Helsinki, qui prévoit la création d'organes mixtes en application des accords bilatéraux ou multilatéraux portant sur les questions objets de la Convention, et qui spécifie certaines des tâches qui pourraient être confiées à de tels organes.

Article 27

25. Le Royaume-Uni n'est toujours pas convaincu de la nécessité de cet article, qui n'est pas autre chose qu'une application à un cas spécifique de l'obligation de coopérer visée au projet d'article 8.

Article 29

26. Le Royaume-Uni a déjà exprimé ses réserves concernant l'inclusion d'un projet d'article concernant les cours d'eau internationaux et les installations en période de conflit armé. La protection de l'environnement,

et plus précisément des cours d'eau et des installations, facilités et autres ouvrages connexes, est déjà prévue par les règles existantes de droit international relatives aux conflits armés. Le Royaume-Uni ne croit donc pas qu'il soit souhaitable d'insérer un article aussi général dans un texte qui, par ailleurs, porte sur un sujet tout à fait différent. Bien entendu, cela n'écarte pas la possibilité que la question soit discutée au sein d'autres instances mieux appropriées. Le Royaume-Uni inviterait la Commission à envisager de remanier cet article de sorte qu'il se lise comme suit :

"Les présents articles sont sans préjudice de l'application aux cours d'eau internationaux des principes et des règles de droit international applicables en période de conflits armés internationaux et internes."

Article 30

27. L'on voit difficilement ce que ces articles ajoutent aux obligations qui incombent aux Etats en vertu des articles 9 à 19. Les articles précédents ne contiennent aucune mention de "contacts directs" et il y a lieu de présumer que, dans l'accomplissement de bonne foi des obligations qui leur incombent, les Etats auront recours à des moyens aussi bien directs qu'indirects, selon qu'il conviendra.

Article 32

28. Le Royaume-Uni appuie le principe de non discrimination énoncé dans cet article, qui facilite l'application dans les systèmes juridiques internes du principe "c'est l'auteur de la pollution qui paie". Toutefois, comme il appartient à chaque système juridique interne de fixer le niveau de gravité que doit atteindre un dommage pour donner naissance à un motif d'agir, il faudrait éviter le mot "appréciable". Vu l'objet spécifique de cet article, il n'est pas nécessaire de qualifier le mot "dommage".

SUEDE

[Voir Pays nordiques]

TURQUIE

[Original : Anglais]

[25 janvier 1993]

I. COMMENTAIRES GENERAUX

1. Pour être réaliste, un projet d'articles de caractère général préparé par la Commission du droit international (CDI) pour codifier et améliorer les règles de droit touchant les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation doit se présenter comme une loi-cadre non détaillée car la situation géographique, le profil hydrologique, les aspects démographiques et les caractéristiques des cours d'eau internationaux sont extrêmement différents.
2. L'un des points sur lesquels le projet d'articles prête peut-être à la critique est que l'idée de dommage causé à l'environnement ne tient pas compte comme il convient des problèmes de développement des Etats. L'accent qui est mis, d'une façon générale, sur le "dommage" a abouti à un texte qui limite l'utilisation des cours d'eau par les Etats d'amont. Il faudrait que le texte soit mieux équilibré à cet égard.
3. Le projet d'articles devrait se présenter comme une série de règles qui puissent être appliquées dans le contexte de relations de bon voisinage plutôt que comme des principes généraux qui s'appliquent à tous les cours d'eau internationaux.
4. La Turquie estime que l'on n'a pas tenu suffisamment compte, lors de la détermination du régime à appliquer aux cours d'eau internationaux, de la souveraineté des Etats sur leurs propres ressources naturelles ou de leurs droits de gérer lesdites ressources.

II. COMMENTAIRES SUR DES ARTICLES SPECIFIQUES

1. L'expression "cours d'eau", telle qu'elle est utilisée dans le projet, risque de susciter des difficultés à l'avenir. Cette expression reçoit une

définition large, qui englobe également les eaux souterraines. De plus, l'expression "système de cours d'eau" a également une signification trop large qui englobe les glaciers, les canaux et spécialement les eaux souterraines, et qui conduit naturellement à un partage de ces ressources. Ce résultat serait, dans ce cas aussi, incompatible avec le principe de droit international généralement accepté concernant la souveraineté permanente des Etats sur leurs propres ressources naturelles. Pour cette raison, la Turquie ne peut appuyer le champ d'application du projet d'articles que s'il est limité aux eaux de surface.

2. Sous la rubrique "Principes généraux", l'article 5 du projet traite de la question de l'utilisation et de la participation équitables et raisonnables.

Selon le paragraphe 1 de l'article 5, l'Etat riverain a à la fois le droit d'utiliser un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable et l'obligation de ne pas priver les autres Etats du cours d'eau de leur propre droit à une utilisation équitable.

Le paragraphe 2 de cet article énonce le devoir de coopération entre les Etats du cours d'eau. L'article 5 du projet, s'il convient quelques éléments positifs pour l'Etat d'amont, devrait être mieux équilibré. A cette fin, il serait bon d'élargir le paragraphe en y incluant une disposition limitant les utilisations (et spécialement les nouvelles utilisations) des Etats d'aval. Si cet équilibre ne peut pas être établi, la question de la "participation" devrait être exclue de l'article 5. L'on aurait ainsi un article de caractère général qui, consacrant les principes d'une utilisation équitable, raisonnable et optimale, serait à la fois juste et suffisant.

3. Les dispositions de la troisième partie du projet sont trop détaillées et devraient être simplifiées. Les arrangements concernant les procédures de notification et de consultation sont une question qui devrait être réglée par la voie d'accords régionaux et locaux, lesquels peuvent mieux tenir compte des besoins qui existent en réalité dans chaque cas particulier. Ces arrangements pourront compléter l'accord-cadre.

4. L'article 20 traite de la protection et de la préservation des écosystèmes des Etats du cours d'eau. Toutefois, il n'énonce pas les critères permettant de déterminer ce qui constitue un dommage important. Il serait bon de préciser ces critères dans le texte de l'article.

5. Sous la rubrique "Dispositions diverses", le paragraphe 1 de l'article 26 stipule que des consultations doivent être entamées sur la gestion d'un cours d'eau international, y compris éventuellement la création d'un mécanisme mixte de gestion, à la demande de l'un quelconque des Etats du cours d'eau. L'expression "sur la demande de l'un quelconque d'entre eux" a un caractère péremptoire, et la Turquie considère que cet article devrait être remanié pour lui donner davantage de souplesse. Le libellé du paragraphe 1 de l'article peut faire naître une obligation de négocier un accord afin de créer un mécanisme mixte de gestion. Il s'agit là d'une question qui doit être éclaircie.

SUISSE

[Original : Français]

[14 janvier 1993]

1. Introduction

Le Gouvernement suisse tient à exprimer son appréciation aux membres de la Commission du droit international (CDI) et à ses Rapporteurs spéciaux qui, depuis 1974, étudient les règles de fond et de procédure relatives aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Le projet d'articles adopté en 1991 par la Commission en première lecture apporte une contribution précieuse au droit des cours d'eau internationaux. Si ce droit continue néanmoins à comporter des lacunes et des incertitudes, ces faiblesses tiennent avant tout à la nature du sujet : les problèmes liés à l'utilisation de ressources naturelles partagées sont particulièrement difficiles à résoudre. Cela dit, la tâche de la Commission a été facilitée, dans une certaine mesure, par les travaux antérieurs de deux sociétés savantes, l'Institut de droit international (résolution du 11 septembre 1961, intitulée "Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation" 1/) et l'International Law Association (ILA) (Règles d'Helsinki de 1966 2/). Si le projet de la CDI s'écarte sur certains points de ces deux documents, les trois textes convergent sur un point essentiel : ils admettent le principe de l'utilisation (et participation) équitable et raisonnable.

Dans l'ensemble, la position du Gouvernement suisse vis-à-vis du projet d'articles préparé par la Commission est favorable. Les observations parfois

1/ Annuaire de l'Institut de droit international, 1961, vol. 49-II, p. 381.

2/ Règles d'Helsinki sur le droit relatif aux bassins de drainage internationaux, ILA, Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki 1966, Londres, 1967, p. 484. Texte français dans Annuaire de la CDI, 1974, vol. II/2, p. 396.

critiques qui suivent sont formulées dans un esprit constructif. Dans un domaine aussi important pour l'avenir de l'humanité que le partage des ressources aquatiques, la communauté internationale a en effet tout intérêt à aboutir rapidement à un résultat.

2. Champ d'application du projet d'articles

Le résultat de ses travaux, propose la Commission, devrait prendre la forme d'un "accord-cadre", soit d'une convention modèle dont pourraient s'inspirer les Etats s'appêtant à conclure un accord sur l'utilisation des ressources d'un cours d'eau commun (article 3, paragraphe 1, du projet d'articles). La formule ainsi proposée permet d'associer à la lex lata des éléments de lex ferenda, sans avoir à identifier les uns et les autres, ce qui pourrait faciliter l'adoption du texte par la communauté des Etats. On peut néanmoins penser que la plupart des règles matérielles contenues dans le projet sont censées refléter le droit coutumier, alors que les règles de procédure qui y figurent relèvent, de par leur nature même, du développement progressif du droit international. D'une manière générale, le Gouvernement suisse souscrit à cette approche.

La Commission suggère l'élaboration d'une convention modèle à laquelle les Etats qui y deviennent parties peuvent choisir de se conformer, en tout ou en partie, en concluant des accords de cours d'eau. Cela devrait impliquer :

- 1) que même s'ils deviennent parties à la convention modèle, les Etats demeureront libres, lorsqu'ils concluront un accord relatif à un cours d'eau international ou à une partie de celui-ci, de le faire dans le cadre de cette convention ou non (voir l'article 3, paragraphe 1, du projet); et 2) que les accords de cours d'eau existants, extrêmement nombreux, subsistent tant que les Etats qui sont parties à la fois à ceux-ci et à la convention-cadre n'auront pas résolu d'adapter les premiers à la seconde. Ce dernier point, contrairement au premier, n'est pas explicité dans le projet d'articles. Le Gouvernement suisse souhaite que cette lacune soit comblée en précisant, dans le même article, que la convention-cadre n'affecte en rien la validité et le contenu des accords de cours d'eau existants.

L'article 2 du projet dispose que la convention-cadre s'appliquera aux "cours d'eau internationaux". Le terme "cours d'eau", défini à l'alinéa b) de l'article 2, s'entend "d'un système d'eaux de surface et souterraines constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire et aboutissant à un point d'arrivée commun". Le commentaire 5) de l'article 2 précise qu'un "système d'eaux" consiste en un certain nombre d'éléments : "les rivières, les lacs, les nappes, les glaciers, les réservoirs et les canaux", pour autant qu'ils soient reliés entre eux, formant ainsi "un ensemble unitaire" (sic). Cette définition englobe des éléments de surface et souterrains, du moins dans la mesure où ces derniers sont reliés aux eaux de surface, donc intégrés au système; elle exclut les eaux souterraines "captives". Les "cours d'eau" ainsi définis sont "internationaux", aux termes de l'alinéa a) de l'article 2, si leurs composantes sont situées dans des Etats différents.

Sans doute faut-il saluer la décision d'écarter les notions de bassin de drainage 3/ ou de système de cours d'eau qui, vu leur étendue, auraient été inacceptables pour de nombreux pays. Mais la notion de cours d'eau, traditionnellement limitée aux eaux de surface, a ici été conçue de manière si large qu'elle se rapproche, en fait, des concepts qu'on a voulu écarter. Définie comme elle l'est à présent, cette notion risque de poser des difficultés, surtout pour les Etats d'amont. On ajoutera, toujours à propos de l'article 2, que l'on comprend mal pourquoi la définition du "cours d'eau international" (alinéa a)) précède celle de "cours d'eau" (alinéa b)); ne faudrait-il pas intervertir les deux dispositions?

3) Le contenu du projet d'articles

On examinera ici le contenu des principales dispositions du projet, abstraction faite de la question de savoir si son texte tient compte de façon

3/ L'article II des Règles d'Helsinki définit le bassin de drainage comme étant "une zone géographique s'étendant sur deux ou plusieurs Etats et déterminée par les limites de l'aire d'alimentation du réseau hydrographique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines, aboutissant en un point commun".

équilibrée des intérêts des Etats d'aval et d'amont, cette matière devant être étudiée séparément (ci-après, point 4).

Les dispositions clefs du projet de la CDI sont sans doute l'article 7, qui formule l'interdiction de causer des dommages appréciables (sic utere tuo ut alienum non laedas), et les articles 5 et 6, qui consacrent le principe de l'utilisation équitable et raisonnable et qui règlement sa mise en oeuvre. Le Gouvernement suisse pense que les deux préceptes font aujourd'hui partie du droit international coutumier. Leur inclusion dans le projet d'articles est donc pleinement justifiée. Certaines adjonctions ou modifications pourraient toutefois s'avérer souhaitables.

On doit d'abord se demander si les articles 5 et 6 ne devraient pas être complétés par une disposition précisant les modalités de leur mise en oeuvre : partage territorial, c'est-à-dire attribution de zones ou segments du cours d'eau à chaque Etat concerné, comme cela a été fait par le Traité du 19 septembre 1960 sur l'Indus 4/; partage par rotation, en réservant les eaux ou leur utilisation à tel Etat du cours d'eau pour une période et à tel autre pour une autre période, comme cela est prévu dans l'Acte final de la délimitation de la frontière internationale des Pyrénées du 11 juillet 1868 5/; ou partage du débit, de son utilisation ou de l'énergie produite (voir à titre d'exemples l'Accord du 8 novembre 1959 sur l'utilisation des eaux du Nil 6/ et la Convention franco-suisse du 23 août 1963 au sujet de l'aménagement hydroélectrique d'Emosson 7/). On rappellera d'ailleurs, à ce propos, que le partage conventionnel par moitié est courant pour les fleuves contigus. D'autres méthodes, comme l'attribution exclusive d'utilisations à différents Etats du cours d'eau, ou le recours à des systèmes compensatoires,

4/ Série législative des Nations Unies, Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation, New York, 1960 (ST/LEG/SER.B/12) (ci-après Textes législatifs...), p. 300.

5/ Ibid., p. 674

6/ Ibid., p. 143.

7/ Recueil officiel (Suisse) 1964, p. 1255.

tel celui convenu entre l'Inde et le Népal pour le fleuve Gandak 8/, sont aussi envisageables, comme l'est également la combinaison de plusieurs de ces techniques.

Une description des méthodes possibles, qui ferait l'objet d'une disposition additionnelle, ne serait pas sans intérêt, car le texte préparé par la Commission est destiné à servir de convention-cadre : elle informerait en effet les Etats envisageant la conclusion d'un accord de cours d'eau des différentes possibilités de mettre en oeuvre le principe de l'utilisation équitable et raisonnable.

L'article 7, on l'a dit, enjoint aux Etats d'un cours d'eau d'utiliser celui-ci "de manière à ne pas causer de dommages appréciables aux autres Etats du cours d'eau". Cette disposition dévie de ce que l'on avait pu considérer comme étant la règle générale : l'exigence d'un dommage non pas "appréciable", "mais important", "substantiel", "significatif" ou "grave" 9/. En se

8/ Textes législatifs..., p. 295. L'Inde s'engage à construire, en territoire népalais, une usine hydroélectrique et des lignes de transmission; elle s'oblige aussi à fournir au Népal une certaine quantité d'électricité. De son côté, le Népal doit, sur son territoire, établir des facilités de transmission et de distribution de l'énergie produite.

9/ Voir par exemple J. Andrassy, "Les relations internationales de voisinage", Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. 79, 1951-II, p. 73-182 (111-112). A l'appui de son affirmation, cet auteur cite plusieurs arrêts américains, une résolution adoptée en 1911 par l'Institut de droit international et des dispositions conventionnelles. Pour ce qui est de l'évaluation du dommage, Andrassy dit ceci (p. 112) :
"L'importance du dommage doit être appréciée par rapport aux deux parties en cause. Il faut prendre en considération la proportion ou la disproportion entre le bénéfice tiré par l'une des parties et le désavantage subi par l'autre. La variété des cas n'admet pas de règles fixes, et fait une large part à l'équité. Elle entre en ligne de compte dans les décisions citées plus loin qui appliquent le principe du partage équitable". De ce passage, on déduira que la règle interdisant de causer un dommage est un élément du principe de l'utilisation équitable plutôt que l'inverse.

contentant de l'exigence d'un dommage "appréciable", l'article 7, dans sa teneur actuelle, soulève deux problèmes. En premier lieu, l'adjectif "appréciable" semble traduire l'intention d'abaisser le seuil des nuisances permises, ce qui risque d'indisposer surtout des Etats d'amont. En second lieu, cet adjectif est équivoque. D'une part, il est plus vague encore que les qualificatifs "important", "substantiel", "significatif" ou "grave" et, de ce fait, rend plus difficile l'application de la règle "sic utero tuo...". D'autre part, le mot "appréciable" peut revêtir deux significations : il peut soit servir à distinguer un dommage d'une certaine portée du dommage qui n'en a pas, soit désigner un dommage susceptible d'être "apprécié", c'est-à-dire perçu et constaté, par opposition à un dommage qui ne l'est pas 10/. Vu ces problèmes, le Gouvernement suisse serait favorable au remplacement de l'adjectif "appréciable" par un qualificatif reflétant plus fidèlement le statu quo coutumier.

Les articles 8 à 19 du projet de la Commission renferment des règles de procédure. Les articles 11 à 19 indiquent la marche à suivre lorsqu'un Etat envisage une activité nouvelle (ou accrue) du cours d'eau. D'une manière générale, ces dispositions semblent acceptables au Gouvernement suisse. Deux points, cependant, méritent d'être examinés.

Comme le dit avec raison un commentateur du projet d'articles, l'Etat qui notifie aux autres Etats du cours d'eau son intention d'en faire un nouvel usage sera, pour une certaine période, empêché de passer aux actes (article 14) et, s'il y a des objections, exposé à une procédure complexe de

10/ Cf. M. Solanes, "The International Law Commission and Legal Principles Related to the Non-navigational Uses of the Waters of International Rivers", Nature Resources Forum, vol. 11, p. 351-361 (357) : "le principe [interdisant de causer un dommage 'appréciable'] n'interdit pas un dommage 'mineur' ou insignifiant, mais un 'dommage appréciable', c'est-à-dire un préjudice de nature à engager une responsabilité internationale. Le mot 'appréciable', signifiant assez important pour être perçu ou estimé, est à distinguer du mot 'substantiel', qui dénote des dimensions ou un volume considérables, ou qui, dans le sens usuel, signifie important" (souligné par nous).

concertation. Les Etats ainsi notifiés, quant à eux, conservent tous leurs droits sur le plan international, même s'ils ne réagissent pas à la notification dans le délai imparti, les articles 5 à 7 continuant à régir leur situation ^{11/}. Ne serait-il pas souhaitable de se montrer plus strict à l'égard des Etats destinataires de notifications en admettant, suivant l'adage "qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset...", que l'Etat qui a omis de faire objection, dans le délai prescrit, à une activité nouvelle annoncée par un autre Etat du cours d'eau est censé y avoir consenti?

Une utilisation projetée peut donner lieu à des objections, précise l'article 15, dès lors que l'Etat qui en a été notifié "conclut que la mise en oeuvre des mesures projetées serait incompatible avec les dispositions des articles 5 [utilisation équitable] ou 7 [sic utere tuo...]". C'est cette conclusion, unilatérale et subjective, qui déclenche le processus de négociation et le moratoire de six mois prévus à l'article 17. Ainsi, une conclusion tirée unilatéralement par l'Etat ou les Etats concernés suffit pour bloquer temporairement une nouvelle activité, sans que l'Etat qui souhaite l'entreprendre ait la moindre possibilité d'en faire vérifier le bien-fondé par un tiers impartial. Cette situation risque d'être particulièrement préjudiciable aux pays en développement qui souhaitent entreprendre une nouvelle activité et qui, pour pouvoir le faire, sollicitent l'appui financier des institutions financières internationales. Il suffira, pour que cet appui soit temporairement refusé, qu'un autre Etat du cours d'eau ait formulé une objection en application de l'article 15 du projet de la Commission.

Cette observation en entraîne une autre, plus générale. Le problème qui vient d'être évoqué illustre l'importance particulière d'un système efficace de règlement des différends dans le cadre du droit des cours d'eau internationaux, importance qui a d'ailleurs été reconnue par l'ILA dans ses Règles d'Helsinki autant que par le Rapporteur spécial de la Commission. Aux

^{11/} 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, vol. 3, 1992, p. 65-92 (68-70).

annexes II et I de son projet d'articles, S. C. McCaffrey a en effet proposé des mécanismes visant le règlement tant des différends interétatiques que des litiges intéressant des particuliers 12/. Si la formulation de l'article pertinent de l'annexe II laisse à désirer 13/, l'un et l'autre texte ont le mérite d'aborder la question. Le projet d'articles aujourd'hui soumis à l'appréciation des gouvernements garde, lui, un silence total. Comblar cette lacune semble une des tâches prioritaires de la CDI.

4) L'équilibre du projet d'articles

Pour réaliser son objectif, la future convention-cadre doit être équilibrée. Elle ne doit notamment favoriser ni Etats d'amont, ni pays d'aval. Le projet élaboré par la Commission satisfait-il à cette exigence? Pour répondre à cette question, il convient d'examiner deux points : les rapports entre l'interdiction de causer un dommage "appréciable" et le principe de l'utilisation équitable, et la participation de pays du cours d'eau à des accords conclus entre d'autres Etats du même cours d'eau.

La CDI avait, dans un premier temps, juxtaposé la règle "sic utere tuo..." et le principe de l'utilisation équitable sans s'exprimer sur la

12/ Sixième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, Nations Unies, 23 février et 7 juin 1990, p. 35 (A/CN.4/427/Add.1) et 52 (A/CN.4/427).

13/ Il s'agit de l'article 5, qui dispose qu'un Etat partie à un différend portant sur l'interprétation ou l'application de la future convention-cadre (cf. article 3 de l'annexe II) peut, si d'autres moyens ne produisent pas de solution, soumettre ce différend "à l'arbitrage obligatoire par tout tribunal d'arbitrage permanent ou ad hoc qui a été accepté par toutes les parties au différend". Une telle disposition serait inadéquate à un double titre : 1) elle devrait porter, non sur les différends relatifs à la convention-cadre - qui n'est qu'un modèle et, comme tel, ne donnera guère lieu à des difficultés - mais sur ceux que soulèvera l'interprétation ou l'application des accords de cours d'eau conclus dans le cadre de ce modèle; et 2) elle devrait suggérer aux parties à ces accords l'arbitrage obligatoire plutôt que facultatif.

relation entre ces deux éléments, bien que la mention de l'effet préjudiciable pouvant résulter d'une activité parmi les facteurs devant déterminer l'étendue du droit de participation équitable suggérât la subordination de la première au second. Certains membres de la Commission, cependant, souhaitaient une réglementation plus claire. Deux parmi les Rapporteurs spéciaux - S. M. Schwebel et S. C. McCaffrey - proposaient des libellés accordant la priorité au principe de l'utilisation équitable. L'article 8, paragraphe 1, du texte suggéré par S. M. Schwebel enjoignait aux Etats d'un système de cours d'eau de ne pas causer, en utilisant celui-ci,

"de dommage appréciable aux intérêts d'un autre Etat du système, si ce n'est dans la mesure qui peut être autorisée au titre de la détermination d'une participation équitable au système de cours d'eau international en question" 14/.

J. Evensen, en revanche, désirait assurer la priorité à la règle "sic utere tuo..." en n'insérant aucun texte sur ce point dans le projet d'articles et en faisant disparaître la mention de l'effet préjudiciable pouvant résulter d'une utilisation de la liste des facteurs conditionnant l'étendue du droit de participation équitable 15/. C'est cette solution qui a en définitive prévalu, notamment dans l'idée qu'un dommage même mineur - à l'environnement par exemple - ne peut pas être toléré, qu'il rentre ou non dans le cadre du droit d'utilisation équitable de l'Etat d'origine. Cette idée est exprimée dans le commentaire 2) de l'article 7 du projet :

"Le droit de l'Etat du cours d'eau d'utiliser un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable trouve sa limite dans le devoir qui incombe à cet Etat de ne pas causer de dommages appréciables aux autres Etats du cours d'eau. En d'autres termes, à première vue du moins, l'utilisation d'un cours d'eau international

14/ Annuaire de la Commission du droit international, 1982, vol. II (Première partie), p. 125.

15/ Annuaire de la Commission du droit international, 1983, vol. II (Première partie), p. 178-179.

n'est pas équitable si elle cause des dommages appréciables aux autres Etats du cours d'eau."

Critiquée par la doctrine 16/, cette solution semble peu heureuse, comme l'a laissé entendre le représentant de la Suisse au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies dans la déclaration qu'il a faite le 31 octobre 1991 17/.

Le problème évoqué étant d'une importance considérable pour le sort du projet d'articles, il semble indiqué de s'y attarder.

S. C. McCaffrey, Rapporteur spécial, a fait valoir, à l'appui de la solution finalement retenue, 1) qu'il serait plus simple d'établir l'existence d'un dommage "appréciable" que de juger du caractère équitable d'une utilisation; 2) que cette solution avantagerait les Etats "plus faibles" du cours d'eau; et 3) qu'elle protégerait mieux l'environnement 18/. Ces arguments sont soit inexacts, soit non décisifs.

On ne voit pas pourquoi il serait plus facile d'appliquer la notion vague de dommage "appréciable" que de mesurer un droit d'utilisation "équitable" conditionné par tout une série de facteurs énumérés à l'article 6 du projet; et, même s'il en allait autrement, la solution la plus facile à appliquer n'est pas forcément la meilleure. Il n'est pas davantage évident que la hiérarchie des normes suggérée par la CDI avantagerait les Etats économiquement faibles. Bien au contraire, donner la primauté à l'interdiction de causer un dommage "appréciable" revient à accorder une

16/ Notamment Bourne, op. cit. (note 11), p. 72-91.

17/ Texte reproduit dans "Pratique suisse en matière de droit international public 1991", No 5.2, Revue suisse de droit international et de droit européen (RSDIE), vol. 2, 1992 (à paraître).

18/ "The Law of International Watercourses: Some Recent Developments and Unanswered Questions", Denver Journal of International Law and Policy, vol. 17, 1989, p. 505-526 (509-510); "The International Law Commission and Its Efforts to Codify the International Law of Waterways", Annuaire suisse de droit international (ASDI), vol. 47, 1990, p. 32-35 (51-52).

protection quasi illimitée aux utilisateurs actuels du cours d'eau, l'atteinte subie visant forcément des utilisations existantes. Autrement dit, on privilégie les droits acquis. Affirmer que protéger les droits acquis équivaut à secourir les faibles relève du paradoxe, tout particulièrement dans le domaine qui intéresse ici, puisque les nouveaux venus sont, en général, moins développés économiquement que les premiers utilisateurs et, historiquement, des Etats d'amont plutôt que d'aval 19/. S'il se peut, enfin, que S. C. McCaffrey et la Commission aient raison de penser que l'environnement sera mieux servi par la règle de l'article 7 que par le principe de l'utilisation équitable, l'objectif voulu pourrait être atteint sans élever le précepte "sic utere tuo...", et avec lui la protection des utilisations existantes, au rang de règle prioritaire. La protection recherchée pourrait être tout aussi bien assurée en limitant la priorité de la règle "sic utere tuo..." au domaine de l'environnement ou en retenant, comme l'a suggéré J. G. Lammers, l'idée d'une interdiction "mitigée" de causer un dommage majeur 20/.

Le système actuellement proposé par la CDI n'offre donc pas des avantages décisifs. Il comporte, en outre, de sérieux inconvénients. En premier lieu, on l'a dit, il privilégie le statu quo, protégeant les Etats du cours d'eau plus développés contre les velléités de ceux qui le sont moins. Le principe de l'utilisation équitable serait en effet éclipsé par la règle "sic utere tuo..."; il y aurait priorité des utilisations existantes sur les

19/ McCaffrey, "The International Law Commission...", op. cit., p. 49-50.

20/ "'Balancing the Equities' in International Environmental Law", dans Académie de droit international de La Haye, L'avenir du droit international de l'environnement, Colloque 1984, Dordrecht, Nijhoff, 1985, p. 153-165. Cette interdiction serait inapplicable : 1) si son application porte atteinte à des objets ou activités particulièrement sensibles à la pollution transfrontière; 2) si l'activité polluante n'est pas imputable à l'Etat d'origine d'après les règles classiques relatives à la responsabilité internationale; ou 3) si le sacrifice que représenterait la cessation de l'activité polluante pour l'Etat d'origine serait disproportionné par rapport aux avantages que l'Etat victime retirerait d'une telle cessation.

activités futures 21/. Un tel système pourrait du reste impliquer que chaque utilisateur dispose d'un droit de veto lorsqu'un Etat du cours d'eau projette d'entreprendre une activité nouvelle ou d'intensifier une activité existante. En deuxième lieu, la primauté de l'interdiction de causer un dommage "appréciable", apparemment issue du désir de mieux sauvegarder l'environnement, pourrait en réalité tendre à protéger la souveraineté des Etats du cours d'eau : qui dit participation équitable, en effet, dit partage des utilisations et des ressources, et le concept de partage transcende celui de la souveraineté. Le souci de privilégier la préservation de la souveraineté serait toutefois en contradiction avec l'idée, communément admise, que les Etats d'un cours d'eau forment une communauté d'intérêts et de droit 22/ et que, par conséquent, la souveraineté de chacun d'eux est et doit être limitée. Sous le couvert d'une protection complète de l'environnement, la nouvelle hiérarchie des règles prônée par la Commission aboutirait à protéger la souveraineté des Etats mieux qu'elle ne l'a été par le passé. C'est là, estime le Gouvernement suisse, une évolution peu souhaitable. En

21/ Le sort des utilisations existantes est réglé de façon satisfaisante par les Règles d'Helsinki. L'article 7, paragraphe 1, de ce texte est ainsi libellé :

"1. Toute utilisation raisonnable actuelle des eaux d'un bassin de drainage international pourra être poursuivie, à moins que des facteurs permettant de conclure que ladite utilisation doit être modifiée ou interrompue de manière à permettre une utilisation concurrente incompatible avec la première ne l'emportent sur les facteurs qui en justifient la poursuite."

Cette disposition attache une présomption de primauté aux activités existantes. L'utilisateur potentiel peut renverser cette présomption en établissant que les activités en cause ne rentrent plus dans le cadre du droit d'utilisation équitable des Etats qui les exercent.

22/ Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, arrêt du 10 septembre 1929, Cour permanente de justice internationale, série A, No 23, p. 27.

dernier lieu, cette hiérarchie dévie de la pratique des Etats, comme le relève une étude récente consacrée aux relations américano-canadiennes 23/.

Pour tous ces motifs, le Gouvernement suisse souhaite que, sur ce point important, la Commission réexamine son projet et, le cas échéant, se rallie à la conception qui, depuis plus de 30 ans, a été à la base des travaux de l'ILA : la primauté du principe de l'utilisation équitable et raisonnable. Ce résultat pourrait être atteint en supprimant l'article 7 du projet, en réintroduisant l'effet préjudiciable pouvant résulter d'une activité parmi les facteurs, énumérés à l'article 6, servant à déterminer l'étendue du droit d'utilisation équitable, et en limitant la priorité de la règle "sic utere tuo..." au domaine de la protection de l'environnement, le cas échéant en mitigeant cette règle.

De l'avis du Gouvernement suisse, l'équilibre entre Etats d'aval et d'amont est également compromis par le paragraphe 2 de l'article 4 du projet d'articles : lorsque quelques-uns parmi les Etats d'un même cours d'eau négocient un accord inter se portant sur un segment de ce cours d'eau, ou sur certaines utilisations de celui-ci, tout autre Etat de ce cours d'eau qui risque d'être affecté de façon sensible par l'accord a le droit de participer à la négociation, voire de devenir partie à l'accord. Puisque de tels accords interviendront plutôt entre Etats d'aval, c'est surtout à la liberté conventionnelle de ceux-ci que porte atteinte le paragraphe 2 de l'article 4. On voit mal l'utilité d'une telle disposition : ne serait-il pas plus approprié d'assujettir aux obligations stipulées aux articles 11 à 19 les Etats qui souhaitent régler une utilisation nouvelle par la voie d'un accord inter se?

5) Récapitulation

Les remarques qui précèdent n'épuisent pas le sujet. Au cours de ces dernières années, le représentant suisse au sein de la Sixième Commission a

23/ P. K. Wouters, Theory and Practice in the Allocation of the Non-navigational Uses of International Watercourses. Canada et Etats-Unis d'Amérique (Genève, IUHEI), 1992).

commenté à trois reprises, le 3 novembre 1988, le 31 octobre 1990 et le 31 octobre 1991, les articles destinés à faire partie du projet de la CDI 24/. Quelques-uns parmi ses commentaires ont été repris ou développés dans les présentes observations. D'autres - par exemple ceux relatifs à la protection et à la préservation de l'environnement 25/ et ceux touchant à l'article 26 du projet (gestion) 26/ - n'ont pas été rappelés mais conservent leur validité et doivent ainsi être considérés comme faisant partie intégrante du présent exposé.

Cela dit, le Gouvernement suisse récapitule succinctement, en guise de conclusion, les points sur lesquels il pense que des changements pourraient être apportés au projet d'articles approuvé en première lecture par la Commission :

- Inversion des alinéas a) et b) de l'article 2;
- Suppression de l'article 4, paragraphe 2;
- Adjonction des effets préjudiciables d'une utilisation aux facteurs énumérés à l'article 6;
- Adjonction éventuelle d'une disposition énumérant les modalités de mise en oeuvre du principe de l'utilisation équitable et raisonnable;
- Suppression de l'article 7;
- Introduction d'une procédure permettant à l'Etat du cours d'eau qui notifie une nouvelle activité de demander à un tiers impartial

24/ "Pratique suisse en matière de droit international public 1989", No 5.2, ASDI, vol. 46, 1989, p. 228; "Pratique suisse ... 1990", No 5.1, RSDIE, vol. 1, 1991, p. 529; et "Pratique suisse ... 1991", No 5.2, RSDIE, vol. 2, 1992 (à paraître).

25/ Déclaration du 31 octobre 1990, RSDIE, vol. 1, 1991, p. 530-531.

26/ Déclaration du 31 octobre 1991.

une appréciation objective sur le point de savoir si cette activité serait compatible avec les articles 5 ou 7 (ou avec le seul article 5) (article 15);

- Modification de l'article 16, qui pourrait disposer que l'Etat qui a omis de réagir à une notification dans le délai prescrit est présumé avoir accepté l'utilisation projetée;
- Choix de termes identiques aux articles 20 et 21 ("environnement" ou "écosystème");
- Limitation de l'obligation de coopérer à l'élaboration de plans d'urgence, inscrite à l'article 25, aux Etats menacés de façon concrète;
- Suppression de l'article 26; et
- Création de systèmes contraignants de règlement pacifique des différends entre Etats et des litiges intéressant des individus.