

NATIONS UNIES

Assemblée générale

QUARANTE-NEUVIÈME SESSION

Documents officiels

SIXIÈME COMMISSION
24e séance
tenue le
mardi, 1er novembre 1994
15 heures
New York

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 24e SÉANCE

Président : M. LAMPTEY (Ghana)

SOMMAIRE

POINT 137 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE-SIXIÈME SESSION (suite)

Le présent compte rendu est sujet à rectifications. Celles-ci doivent porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressées, *dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication*, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-0794, 2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire du compte rendu.

Les rectifications seront publiées après la clôture de la session, dans un fascicule distinct pour chaque commission.

Distr. GÉNÉRALE
A/C.6/49/SR.24
10 novembre 1994

ORIGINAL : FRANÇAIS

94-81936 (F)
9481936

La séance est ouverte à 15 h 50.

POINT 137 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE-SIXIÈME SESSION (suite) (A/49/10 et A/49/355)

1. M. PAMBOU-CHIVOUNDA (Gabon) se félicite que le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session ait su faire coïncider la mise en valeur des deux domaines de compétence de la Commission, à savoir la codification et le développement progressif du droit international. Il déplore toutefois que le Groupe de travail n'ait apporté que de timides améliorations, toutes de pure forme, au premier projet de statut d'une cour criminelle internationale et que les questions de fond qui avaient suscité les réactions peu enthousiastes de la délégation gabonaise n'aient pas été réglées. Aussi, tient-il à reformuler ses réserves, en commençant par des remarques d'ordre général et en passant ensuite à des observations plus spécifiques.

2. Notant qu'un instrument imparfaitement conçu ne peut produire que des résultats imparfaits, le représentant du Gabon relève trois faiblesses majeures dans le projet de statut, qui mêle maladroitement des questions de fond et des questions de procédure, sans répondre à une élémentaire exigence d'ordre. De plus, une réelle indétermination affecte le rapport de complémentarité que le projet de statut veut établir entre le système répressif de droit interne et le système répressif de droit international que l'on entend instituer. On ignore en effet s'il s'agira d'un rapport de type hiérarchique, ou si la cour criminelle internationale se verra conférer un rôle de conseil vis-à-vis des tribunaux internes, voire un rôle d'instance de réformation des décisions que ces derniers rendent en application du droit international. De l'avis de la délégation gabonaise, il faudrait se garder d'assujettir le fonctionnement de la cour aux aléas d'un constitutionnalisme étatique dépassé, qui risquerait d'altérer la compétence ratione loci et la compétence ratione materiae de la cour. Enfin, la confusion volontairement introduite dans le projet d'articles quant aux entités habilitées à saisir la cour laisse songeur, car si l'on peut comprendre le souci de la CDI de réserver au Conseil de sécurité des Nations Unies la prérogative de se prévaloir d'une certaine idée de l'ordre public international, on comprend mal pourquoi ce privilège n'est pas étendu à n'importe quel État ou groupe d'États, ou encore à la Commission de l'Union européenne, au Conseil de la Ligue arabe ou à la Conférence de l'Organisation de l'unité africaine.

3. Au sujet de la compétence de la cour, l'énumération figurant au projet d'article 20 paraît manquer de cohérence : tout en se référant aux crimes définis dans le cadre d'instruments juridiques en vigueur, les auteurs du projet ont retenu le crime de génocide, tout en laissant de côté celui d'apartheid au moment même où l'actualité laisse craindre, à travers les nouveaux modèles yougoslave et irako-iranien appliqués aux populations kurdes, des velléités d'adaptation du modèle sud-africain. Le problème est qu'on ne saurait, sans tomber dans la confusion des genres, assigner une finalité de fond à des règles dont la fonction processuelle est ostensiblement déclarée. Or, on ne pourra appliquer utilement les règles processuelles tant que les règles de fond n'auront pas préalablement été définies dans le cadre d'un instrument juridique, qui ne saurait être autre que le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. C'est pourquoi la délégation gabonaise lance un appel pour que

/...

la CDI consacre l'intégralité de sa prochaine session à l'élaboration de ce code.

4. Quant au rôle du Conseil de sécurité vis-à-vis de la cour, la délégation gabonaise est d'avis qu'il ne devrait en avoir aucun et ce, dans l'intérêt même du Conseil de sécurité. En effet, les actions qu'il serait amené à porter devant la cour ne sont nullement assurées d'y être admises pour recevables. Or, une collection d'irrecevabilités opposées par la cour affaiblirait l'autorité du Conseil en ce domaine et risquerait de le placer en situation de conflit ouvert avec la cour, situation dont il ne sortirait pas grandi. Au contraire, le caractère objectif à effet erga omnes reconnu à l'instrument institutif de la cour lui assurerait un fonctionnement réellement indépendant par l'effet des seules saisines d'origine étatique, en parfaite harmonie avec le rôle politique traditionnel du Conseil de sécurité.

5. Enfin, s'agissant du droit applicable, la délégation gabonaise s'étonne de l'impasse faite par le projet d'article 33 sur toute autre source de droit international matériel. La référence aux "traités applicables" présente certes l'avantage de la commodité, mais elle invite à songer notamment au code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, tout en s'interdisant de le mentionner expressément. Or, si le code n'existe toujours pas, c'est parce que la Commission du droit international s'emploie à ne pas le voir exister. L'Assemblée générale doit donc prendre ses responsabilités et tirer les conséquences de cet état de fait sur le futur plan de travail de la CDI. Pour l'heure, la délégation gabonaise préconise un réaménagement du projet d'article 33 dans le sens d'un élargissement de la gamme des normes applicables, de telle sorte que la cour puisse mettre en oeuvre, outre le statut, le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, les traités relatifs à certains crimes spécifiques, les principes et les règles du droit international, les actes pertinents des organisations internationales et, le cas échéant, toute règle de droit interne.

6. De l'avis de la délégation gabonaise, le chapitre III du rapport, intitulé "Le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation", vient à point nommé pour revaloriser le prestige de la CDI, qui a non seulement fait preuve de réalisme en retenant la formule de l'accord-cadre, mais aussi de méthode en évitant d'étendre le champ d'application du projet d'article aux eaux souterraines captives transfrontières. La délégation gabonaise se félicite que la Commission du droit international ait réussi à ne pas succomber à la tentation de faire l'amalgame des régimes applicables à deux types différents de cours d'eau. L'élaboration d'un régime applicable aux eaux souterraines mettrait d'ailleurs en évidence leur particularisme et partant, celui de leur droit.

7. C'est donc sans réserve rédhibitoire que la délégation gabonaise s'associera à celles qui ont manifesté l'intention d'avaliser le projet d'articles. Elle relève cependant deux points, l'un essentiel, l'autre mineur, sur lesquels elle nourrit quelques réserves. Le point essentiel concerne la partie introductive qui est consacrée au champ d'application et aux termes employés. Dans sa version actuelle, le projet de convention comporte très peu de définitions, dont on sait pourtant l'importance en matière d'interprétation des traités. Ainsi, on s'attendrait à voir figurer en priorité dans le projet de convention une définition de son objet, et en particulier une définition du

terme "utilisations". C'est pourquoi la délégation gabonaise propose d'insérer à l'article premier ou à l'article 2 du projet la définition suivante : "toutes les activités de nature industrielle, économique ou privée dont la réalisation nécessite des aménagements et des moyens techniques spéciaux en rapport avec la juridiction d'un État du cours d'eau, ou sous le contrôle de celui-ci".

8. Le second point se rapporte au projet d'article 33 relatif au règlement des différends. De l'avis de la délégation gabonaise, la technicité de la matière ne justifie pas le luxe de détails qui figurent dans le libellé de l'alinéa b) de l'article 33. Il serait bon qu'on se borne à l'essentiel, qui est de poser le principe de l'enquête internationale. La délégation gabonaise propose donc de supprimer les précisions détails qui figurent aux sous-alinéas i) et suivants.

9. Pour conclure, le représentant du Gabon indique que le traitement que la Commission du droit international a réservé au statut d'une cour criminelle internationale est très en deça des attentes de sa délégation. Il propose donc que l'Assemblée générale crée à l'effet de réexaminer le projet d'article un cadre intergouvernemental ad hoc, dont la délégation gabonaise souhaiterait faire partie.

10. M. GARCIA (Colombie) dit que le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation contribue de façon significative au développement progressif du droit international. Il estime toutefois qu'il conviendrait de donner une définition plus précise de son champ d'application. En revanche, l'article 3, qui laisse aux États intéressés la possibilité de se consulter en vue de négocier des accords de cours d'eau, lui donne toute satisfaction. En ce qui concerne les articles 5, 6 et 7, il signale que des divergences sur des questions de détail subsistent, bien que la CDI se soit efforcée de définir des normes susceptibles de recueillir une large adhésion. De même, les divergences qui subsistent à propos des articles 8 et 9, 20 à 23 et 27 et 28, ne lui paraissent pas très importantes et devraient donc être résolues très facilement.

11. S'agissant du règlement des différends, la délégation colombienne estime que le mécanisme proposé par la CDI est équilibré et offre une vaste gamme de possibilités.

12. Pour conclure, le représentant de la Colombie se déclare convaincu qu'étant donné la nature hautement spécialisée de la matière, la tâche d'élaborer une convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation devrait être confiée à une conférence de plénipotentiaires.

13. M. GONZALES FELIX (Mexique) dit que le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation donne entière satisfaction à sa délégation. Il se félicite notamment que le principe 21 de la Déclaration de Stockholm et le principe 2 de la Déclaration de Rio, qui imposent aux États l'obligation de ne pas mener sur leur territoire des activités susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur le territoire d'un État voisin, aient été dûment incorporés dans le projet d'article. Bien plus, la Commission du droit international ne s'est pas bornée à reprendre ce principe de base de la coexistence internationale, elle a

également établi des mécanismes concrets permettant de traduire cette obligation dans la pratique. Ainsi des obligations telles que le devoir de diligence, d'utilisation équitable et raisonnable et l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs sont complétées par les dispositions contenues aux articles 8, 9, 11, 12, 14 et 17, qui traitent de l'obligation générale de coopérer, de l'échange régulier de données et d'informations; de la notification préalable et de l'obligation de tenir des consultations et des négociations concernant les mesures projetées. Ces dispositions, qui donnent plus de poids à l'obligation fondamentale d'éviter des dommages transfrontières, ne peuvent donc que recueillir la pleine adhésion de la délégation mexicaine.

14. Le Mexique se félicite que le projet reconnaisse aux États de droit de conclure des accords visant à adapter ou à appliquer les dispositions de la future convention en fonction des caractéristiques de chaque cours d'eau. De plus, la délégation mexicaine se félicite que, tout au long du projet, l'adjectif "appréciable" ait été remplacé par l'adjectif "significatif".

15. Enfin, l'importance des eaux souterraines captives transfrontières et l'absence quasi-totale de normes relatives à leur utilisation mettent en évidence la nécessité d'établir un cadre qui reconnaisse les particularités de ces cours d'eau et contribue à leur préservation. Estimant qu'il faudra mener des études plus approfondies sur ce sujet, la délégation mexicaine appuie la décision de la CDI de ne pas inclure les eaux souterraines captives dans le champ d'application du projet. Elle considère toutefois qu'il faudrait élaborer, dans un avenir proche, un instrument international qui régitte l'utilisation de ces cours d'eau.

16. À l'instar d'autres délégations, la délégation mexicaine considère que l'heure est venue d'adopter le projet d'articles et s'associera par conséquent à toute initiative dans ce sens.

17. Mme BELLIARD (France) dit que sa délégation ne souhaite pas que le champ d'application du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation soit étendu aux eaux souterraines captives transfrontières. La CDI a choisi une voie pleine de sagesse en formulant ses recommandations à ce sujet dans une résolution séparée, différente des articles. En effet, de telles eaux ne pouvaient entrer dans le cadre du projet que si des dispositions spécifiques étaient prévues, ce qui n'aurait pas manqué de compliquer plus encore l'ensemble.

18. Dans ses modifications du texte du projet, la CDI n'a pas souhaité, à juste titre, supprimer l'exigence d'aboutissement à un point d'arrivée commun de la définition de l'expression "cours d'eau". Cette suppression n'aurait pu qu'accroître considérablement l'ambiguïté de la définition. La délégation française regrette toutefois que la CDI ait cru bon d'ajouter, par souci de compromis, que cette exigence n'existait que "normalement" (d'où une définition qui se lit désormais : "aboutissant normalement à un point d'arrivée commun"). Si l'on comprend fort bien les raisons de fond qui ont poussé la CDI à adopter cette formulation (par exemple, la prise en compte des deltas), il n'est pas certain que l'adjonction de l'adverbe "normalement" soit suffisamment explicite et ne puisse, en définitive, prêter à confusion.

19. Par ailleurs, la délégation française considère que l'article 33, relatif au règlement de différends, est trop rigide. Il aurait été préférable que la CDI adopte une position plus pragmatique en laissant aux parties le soin de déterminer le mode de règlement qui leur semble le plus approprié. C'est pourquoi elle n'est pas favorable aux nombreuses précisions ajoutées par la CDI dans cette procédure de règlement des différends, en particulier en ce qui concerne la Commission d'enquête, sa composition, la désignation de son président (avec éventuellement le recours, pour ce faire, au Secrétaire général de l'ONU), toutes dispositions trop précises pour recueillir l'accord de nombreux États. En outre, ces précisions sont peut-être inutiles si pour ces articles l'on préfère à la forme de la convention-cadre celle de règles types. Un caractère conventionnel ne saurait être envisagé pour ces articles que s'ils se prêtent à l'établissement d'une convention-cadre qui aurait un caractère supplétif par rapport aux conventions particulières et se concentreraient sur les principes de base.

20. Le souhait de la délégation française est d'éviter tout conflit de normes entre le projet et les accords de cours d'eau existants ou à venir. Les accords particuliers relatifs aux cours d'eau qui pourraient être conclus à l'avenir devraient prévaloir sur la convention générale. Or, la faculté pour les États d'un cours d'eau donné de contracter paraît singulièrement entravée par les dispositions de l'article 3 qui indique qu'en tout état de cause, les accords de cours d'eau "appliquent ou adaptent" les dispositions de la convention-cadre. Si une "adaptation" peut s'entendre dans un sens très large, la délégation française, devant un projet d'articles qui affirme des principes dépassant parfois le droit international coutumier et qui entre dans de nombreux détails, trouve cette formulation ambiguë et aurait préféré que soit prévue la possibilité "de déroger aux dispositions des présents articles". Par ailleurs, le projet d'articles est d'un silence inquiétant sur le cas des accords de cours d'eau qui sont déjà en vigueur. Comme elle l'a déjà indiqué, la délégation française pense qu'il est nécessaire de prévoir qu'un accord antérieur resterait valide sauf si les parties à cet accord s'entendaient pour faire primer le texte établi par la CDI. En l'absence d'une telle disposition, il ne resterait que la possibilité pour chaque État de procéder, au moment de la ratification du traité, à une déclaration interprétative ou à une réserve indiquant s'ils veulent toujours être liés par les accords de cours d'eau particuliers antérieurs. Cette solution serait très difficile à mettre en oeuvre puisqu'il faudrait que tous les États parties à l'accord de cours d'eau en question fassent une telle déclaration interprétative ou réserve. Ainsi, le caractère supplétif que devraient avoir certaines dispositions de ce projet d'articles s'il était décidé d'en faire une convention-cadre n'apparaît pas clairement.

21. Une convention-cadre doit conserver un caractère de généralité suffisant pour s'appliquer à la diversité des situations existantes de par le monde. L'article 5 prévoit que les États utilisent un cours d'eau de manière équitable et raisonnable. Une telle disposition dans un traité qui aurait la portée d'une convention-cadre tendrait ainsi à ériger en norme juridique l'obligation d'usage équitable et raisonnable. C'est une avancée considérable, mais il n'est pas certain qu'un nombre significatif d'États ait de ce principe la même appréciation. Il aurait été préférable d'adopter une formule plus prudente telle que "les parties prennent toutes les mesures appropriées ... pour veiller à ce qu'il soit fait un usage raisonnable et équitable des eaux transfrontières", libellé figurant dans la Convention sur la protection et

l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des pactes internationaux signée en 1992.

22. Le projet d'article 24 prévoit qu'à la demande de l'un quelconque d'entre eux, les États du cours d'eau doivent entamer des consultations sur la gestion d'un cours d'eau international, y compris éventuellement la création d'un mécanisme mixte de gestion. Cette rédaction est améliorée par rapport à celle qui avait été proposée les années précédentes, mais elle va délibérément au-delà de l'instrument-cadre, qui semblait être l'objectif de la Commission, et du droit international en vigueur. Il n'existe dans le droit coutumier actuel qu'une obligation de concertation au cas par cas quand un projet relatif à un cours d'eau peut gravement mettre en cause les intérêts d'un autre État.

23. La représentante de la France précise qu'aucune de ses remarques ou interrogations prise isolément ne saurait constituer un obstacle dirimant à l'acceptation de la suggestion de la CDI de transformer le projet d'articles en convention. À l'inverse, c'est la combinaison des difficultés qui suscite les interrogations de la délégation française, c'est-à-dire d'une part, un projet très détaillé et très progressiste sur le plan du droit international, ce qui lui donne un caractère assez rigide et propre à soulever les objections de nombreux États, et d'autre part, un projet qui paraît avoir dans de nombreuses circonstances la prééminence sur les accords de cours d'eau, ce qui, à nouveau, ne peut que renforcer les interrogations de nombreux États. Pour la délégation française, il est sage de ne s'avancer plus avant dans la conventionnalisation que si des chances raisonnables de succès apparaissent clairement. Il faut donc se demander si les conditions d'une acceptation générale du projet sont à l'heure actuelle réunies. S'il n'en était pas ainsi, sans doute un "resserrement" du projet avec des modifications sensibles sur certains articles (en particulier les articles 3 et 5) pourrait s'avérer utile. Ce n'est qu'au terme de ce travail de remise en forme que la question de la convocation d'une conférence de plénipotentiaires pourrait être tranchée dans les meilleures conditions. Si en revanche la Sixième Commission marquait sa préférence pour l'établissement de règles types sur la base du projet d'articles établi par la CDI, celui-ci pourrait être repris à peu près intégralement et constituerait ainsi un document de référence universel.

24. M. THEUAMBOUNMY (République démocratique populaire lao) dit que le texte du projet d'articles de la CDI sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation est dans l'ensemble acceptable pour sa délégation. Pour ce qui est de la forme à donner à ce projet d'articles, celle-ci pense qu'en raison de la grande diversité des systèmes de cours d'eau, il serait difficile d'élaborer une convention internationale unique d'application universelle et elle se joint aux nombreuses autres délégations qui ont exprimé leur préférence pour un accord-cadre.

25. Les articles 5 et 7 du projet forment ensemble la pierre angulaire du futur instrument. L'article 5 énonce la règle de l'utilisation équitable et raisonnable, dont l'objet est notamment d'éviter l'apparition d'un conflit d'utilisation entre les États du cours d'eau. L'article 7 stipule quant à lui que les États du cours d'eau doivent faire preuve de toute la diligence voulue pour ne pas causer de dommages aux autres États du cours d'eau. Pour la délégation de la République démocratique populaire lao, il est bien évident qu'en pratique, lorsqu'un État envisage une utilisation qui paraît devoir porter

une atteinte grave et durable aux intérêts d'un autre État du cours d'eau, cette utilisation doit être différée jusqu'à ce qu'un accord intervienne entre ces États.

26. Non moins important est l'article 12 ayant trait à la notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs. Le principe de la notification préalable est généralement reconnu dans plusieurs déclarations ou résolutions adoptées par de nombreuses conférences et réunions intergouvernementales. La délégation de la République démocratique populaire lao reconnaît le bien-fondé de cet article et en approuve pleinement la teneur. Selon son interprétation, il vise à ... les États du cours d'eau à éviter que de nouvelles utilisations ne soient source de conflits.

27. M. ELARABY (Égypte) rappelle que nombre de grandes civilisations sont nées et se sont développées le long de cours d'eau. C'est singulièrement le cas de l'Égypte, dont on dit qu'elle est un don du Nil. Longtemps, la communauté internationale s'est montrée réticente à élaborer des règles universelles d'utilisation des cours d'eau. L'adoption en 1966 des Règles d'Helsinki relatives à l'utilisation des bassins de drainage internationaux avait pris la forme de principes directeurs et non d'un instrument international. Pour la délégation égyptienne, il importe au premier chef d'aborder le sujet d'une manière qui garantisse l'équilibre voulu et une coopération constructive entre les pays dans l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Il est évident que si un État exerce ses droits d'une façon préjudiciable pour les autres États du cours d'eau, cela ne peut avoir que des répercussions négatives sur la stabilité de ces États et les relations de bon voisinage entre eux.

28. Pour réaliser cet équilibre nécessaire entre les intérêts des États du cours d'eau, un certain nombre de principes devraient trouver leur expression dans le projet d'articles à l'examen. En premier lieu, pour utiliser au mieux les cours d'eau, il convient de renforcer la coopération entre ces États grâce à un échange d'informations et une gestion commune qui pourrait prendre la forme d'un mécanisme de supervision de projets mixtes d'exploitation des ressources en eau. Deuxièmement, il faut empêcher tout déversement de déchets qui pourrait avoir un impact négatif sur l'environnement et surtout le milieu marin. À cet égard, la responsabilité des États en matière de dommages écologiques susceptibles de toucher les cours d'eau doit être codifiée, que ce soit en temps de guerre ou en temps de paix. Cela signifie aussi que les États du cours d'eau qui envisagent d'entreprendre des projets susceptibles d'avoir des conséquences pour l'un quelconque des autres États du cours d'eau sont tenus de procéder à des consultations préalables. En troisième lieu, quelle que soit la forme sous laquelle les articles seront adoptés, il est inconcevable qu'ils puissent contenir des dispositions contraires au droit international en vigueur : conventions bilatérales, droit coutumier et principes déjà établis par des comités internationaux, des jugements ou des sentences arbitrales. Toute dérogation à ce principe risquerait d'éroder la confiance dans le système de droit international qui régit les cours d'eau depuis de longues années.

29. En quatrième lieu, la délégation égyptienne pense qu'à l'article 7, l'équilibre recherché entre les intérêts de l'État auteur de dommages et ceux de l'État lésé n'a pas été obtenu. Cet article aurait dû stipuler expressément la nécessité pour tout État de s'abstenir de toute activité préjudiciable à un

autre État. Or dans son libellé actuel, il ne fait pas obligation à l'État auteur des dommages qui engage des consultations avec l'État qui les subit d'interrompre l'utilisation qui cause ces dommages. Il faut donc l'amender de manière à concilier les intérêts de tous les États du cours d'eau. Il en va de même pour le paragraphe 3 de l'article 17 : il importe que l'État en cause sursoie à l'exécution des mesures projetées jusqu'à la fin des consultations ou jusqu'au règlement du différend.

30. Pour la délégation égyptienne, le projet d'articles devrait prendre la forme d'un accord-cadre une fois qu'il aura été examiné à l'Assemblée générale ou par une conférence de plénipotentiaires. Quant au choix de l'instance au sein de laquelle ce projet devrait être examiné, elle n'a pas de préférence particulière et pense que l'essentiel est que tous les pays aient l'occasion de participer à cet examen.

31. M. MORSHED (Bangladesh) dit que la CDI, soucieuse de contribuer à la codification et au développement progressif du droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et d'élaborer à cet effet des règles universelles régissant l'utilisation de cette ressource finie qu'est l'eau et d'en assurer la protection et la conservation, a dû tenir compte et faire la synthèse du droit classique en la matière, tel qu'il s'exprime dans les Règles d'Helsinki, du droit international de l'environnement, qui ne cesse de s'étoffer, et de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. L'équilibre que le Rapporteur spécial a tenté d'instaurer entre ces éléments dans le projet d'articles figurant dans le document A/49/10 présente cependant quelques points faibles, qui menacent de compromettre la solidité de l'édifice.

32. L'article 5 pose la règle fondamentale de l'utilisation équitable, en la formulant comme une obligation d'utiliser un cours d'eau international "de manière équitable et raisonnable"; cette dernière précision risque de donner à penser qu'il s'agit d'une règle de procédure plutôt que d'une règle de fond. La règle est cependant renforcée par les notions de "protection adéquate" et de "participation", même si cette dernière est assortie, à son tour, de l'expression "de manière équitable et raisonnable".

33. Les facteurs pertinents pour une utilisation équitable et raisonnable, tels qu'ils sont énumérés à l'article 6, conditionnent l'application de l'article 5 et déterminent le lien étroit existant entre les articles 5 et 7. Toutefois, le membre de phrase "si besoin est" inséré au paragraphe 2 de l'article 6 devrait être supprimé, car il risque d'enlever toute force à la règle de l'utilisation équitable.

34. L'article 7 est celui qui fait le plus problème à la délégation bangladeshi, car il modifie une règle de fond du droit coutumier et réduit les droits des États, en même temps qu'il altère la relation existant entre les articles 5 et 7. La notion de "diligence voulue" relève le seuil du dommage et ne fait que compliquer davantage les choses. Ainsi, on peut lire à la page 258 du commentaire qu'"il s'agit d'une obligation de comportement, et non d'une obligation de résultat" et, quelques lignes plus loin, "qu'il s'agit d'une règle objective", ce qui paraît plus exact. Une autre difficulté tient à la question de l'indemnisation, telle qu'elle est évoquée au paragraphe 2 b) de l'article 7. Alors que le principe "le pollueur paie" est accepté à présent universellement,

il n'en va pas de même des autres formes que peut revêtir le dommage; on ne peut se contenter à cet égard de l'explication selon laquelle la pollution compromettrait la qualité de l'eau, alors que les autres formes de dommages auraient une incidence sur la quantité de l'eau. Le Rapporteur spécial lui-même reconnaît le lien fonctionnel existant entre la qualité et la quantité des ressources en eau. La substitution dans l'intitulé de l'article du mot "significatifs" au mot "appréciables" ne tient pas compte des progrès scientifiques et techniques réalisés dans la mesure des seuils de pollution.

35. L'article 8 étant la pierre d'angle du projet d'articles, il y aurait lieu d'y préciser les procédures à appliquer en cas d'échec des consultations, cet échec risquant de compromettre la coopération.

36. L'article 32 paraît trop eurocentrique, lorsqu'il évoque les intérêts des personnes physiques ou morales, alors que la quasi-totalité des différends dans ce domaine, surtout dans les pays en développement, oppose entre eux des États ou des collectivités locales. Le véritable intérêt de l'article réside dans le fait qu'il s'efforce d'établir des règles uniformes pour le règlement des différends internes et des différends internationaux en matière de cours d'eau. Le règlement des différends est, en effet, une pièce essentielle du projet d'articles. Aussi la délégation bangladaïsh souhaite-t-elle la suppression au paragraphe 2 de l'article 33 du membre de phrase "si les États intéressés en sont d'accord".

37. Moyennant quelques modifications essentielles, le projet d'articles pourrait servir à l'élaboration d'une convention par une conférence internationale de plénipotentiaires qui, mieux que ne pourrait le faire l'Assemblée générale, saurait tirer parti des apports d'hommes de science, d'universitaires et d'experts.

38. Mme BETANCOURT de CALCANO (Venezuela) estime que, d'une manière générale, l'efficacité du nouvel instrument auquel pourrait donner lieu le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (A/49/10) risque d'être compromise par l'insertion d'obligations malaisées à définir et dont l'exécution est laissée plus que de raison à la discrétion des États. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une convention-cadre et le projet devra donc être complété par des accords bilatéraux régissant l'utilisation, la mise en valeur et la protection des cours d'eau.

39. Les expressions "de manière significative" et "utilisation équitable et raisonnable" qui apparaissent dans plusieurs articles du projet ne sont pas univoques et risquent de susciter des controverses en raison de la multiplicité des interprétations auxquelles elles peuvent donner lieu, même si la doctrine et la jurisprudence ont permis de mieux en cerner la portée. Dans les faits, ce qui est équitable pour un État ne l'est pas nécessairement pour un autre. Certes, l'article 6, qui énonce les facteurs à prendre en considération pour déterminer si une utilisation est équitable et raisonnable, constitue une contribution importante, mais le lien existant entre ces facteurs et l'expression "équitable et raisonnable" n'apparaît pas avec suffisamment de clarté. Quant à l'article 7, on y trouve l'expression "dommages significatifs", qui introduit un élément essentiellement subjectif laissé, en outre, à la discrétion de chacun des États intéressés.

40. L'article 7 énonce, par ailleurs, une règle des plus importantes, fondée sur le respect du principe de l'égalité souveraine des États, en faisant obligation aux États du cours d'eau d'utiliser celui-ci de manière à ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau. Encore faut-il regretter, pour les raisons évoquées plus haut, l'emploi de l'expression "toute la diligence voulue", car on se trouve en réalité en présence d'une obligation de résultat, d'une obligation concrète et contraignante pour les États. On peut faire la même critique à propos des expressions "utilisation optimale" et "protection adéquate" figurant à l'article 8. La coopération jouant un rôle essentiel dans l'instauration d'un équilibre entre les droits et les devoirs des utilisateurs des cours d'eau internationaux, il importe au plus haut point de la définir avec précision et de ne pas l'abandonner à la simple discrétion des États. À l'article 9, qui concerne l'échange régulier de données et d'informations, on trouve à nouveau une expression ("au mieux de ses moyens", par. 2, et "au mieux de leurs moyens", par. 3) qui affaiblit l'obligation énoncée.

41. La délégation vénézuélienne est d'accord sur le contenu et le libellé de l'article 20 et estime que le terme "écosystèmes" y est utilisé à bon escient. À l'article 21, l'obligation de "prévention, réduction et maîtrise de la pollution", qui revêt une très grande importance, est clairement définie au paragraphe 2.

42. La délégation vénézuélienne est d'accord avec les moyens de règlement des différends énumérés à l'article 33. En ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe c) dudit article, c'est à bon droit qu'a été insérée l'expression "d'un commun accord" qui exclut un recours unilatéral, car cela serait incompatible avec la nature du projet d'articles.

43. La délégation vénézuélienne appuie le projet de résolution sur les eaux souterraines captives transfrontières adopté par la CDI. Elle appuie également la recommandation de la CDI tendant à confier l'élaboration d'une convention, sur la base du projet d'articles, à une conférence internationale de plénipotentiaires ou à la Sixième Commission agissant en tant que conférence de codification.

44. M. NGUYEN DUY CHIEN (Viet Nam) se félicite de l'achèvement des travaux sur le projet de statut d'une cour criminelle internationale, tout en estimant qu'il faudra prévoir un temps suffisant pour examiner ce projet de manière plus approfondie avant d'envisager la convocation d'une conférence diplomatique.

45. En ce qui concerne le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (A/49/10), la délégation vietnamienne considère qu'il s'agit là d'un texte bien équilibré. En tant qu'État riverain d'un cours d'eau international, le Viet Nam comprend toute l'importance que revêtent les utilisations des cours d'eau pour les États eux-mêmes et pour la vie quotidienne des riverains; aussi la délégation vietnamienne appuie-t-elle le principe de l'"utilisation équitable" énoncé à l'article 5, lequel prévoit tout ensemble le droit d'utiliser l'eau et le devoir de ne pas empêcher d'autres États d'en faire autant. La "participation équitable" dont il est question au paragraphe 2 vise à garantir une utilisation optimale du cours d'eau grâce à la coopération des États du cours d'eau, à la protection et à la mise en valeur de celui-ci. Le droit

d'utiliser le cours d'eau est inséparable du devoir de ne pas causer de dommages aux autres États du cours d'eau, devoir qui devrait faire l'objet d'une disposition claire dans la future convention. À cet égard, la délégation vietnamienne fait entièrement sienne l'opinion exprimée par le représentant du Brésil, lorsque celui-ci a fait état des lacunes de la version actuelle de l'article 7, et elle préconise le maintien du libellé de l'article 7 tel qu'il avait été proposé en première lecture. C'est à ce prix que sera assuré l'équilibre entre l'article 5 et l'article 7, ainsi qu'entre les droits et les obligations des États du cours d'eau.

46. La délégation vietnamienne est d'avis que l'expression "cours d'eau" [voir art. 2 b)] ne comprend pas les eaux souterraines captives, car elles ne sont pas liées aux eaux de surface et ne constituent donc pas une partie d'un ensemble unitaire. Elle estime également qu'il faut retenir le critère de l'aboutissement à un point d'arrivée commun.

47. Pour ce qui est du règlement des différends, visé à l'article 33, la nature spécifique des différends portant sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation peut justifier les procédures envisagées à cet effet.

48. En conclusion, la délégation vietnamienne est favorable à l'élaboration d'une convention sur la base du projet d'articles, soit par l'Assemblée générale des Nations Unies soit par une conférence internationale de plénipotentiaires.

49. M. MOMTAZ (République islamique d'Iran) estime que la Commission du droit international a surmonté les deux grandes difficultés propres à toute entreprise de codification et de développement progressif du droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, à savoir la diversité qui caractérise les divers cours d'eau et les intérêts antagonistes des États d'amont et d'aval. La souplesse des dispositions du projet et le fait qu'il revête les caractéristiques d'un accord-cadre sont les meilleurs gages de son efficacité et de son acceptation par la communauté des États. La formule de l'accord-cadre a l'avantage d'annoncer des principes et des règles de portée générale que les États riverains des cours d'eau seront appelés à adapter à chaque cas particulier en concluant des accords pour les cours d'eau internationaux qui en sont dépourvus. Dans un domaine où règne la confusion, voire la contestation, le projet sera indubitablement d'une très grande utilité.

50. S'agissant des règles matérielles relatives à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, le projet en consacre deux, considérées comme étant l'expression du droit coutumier : le droit des États riverains des cours d'eau de les utiliser de manière équitable et l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux autres États riverains. Les commentaires, préparés avec soin, accompagnant les articles pertinents du projet abondent en exemples tirés de la jurisprudence et de prises de position doctrinales, mettant ainsi en exergue leur rôle dans l'élaboration et le développement du droit et témoignant par là que la Commission du droit international a fait dans ce domaine oeuvre de codification.

51. La règle de l'utilisation équitable acceptée comme étant de droit est fondée sur la notion de souveraineté limitée des États sur leurs ressources en eau et est destinée à déterminer les droits et les obligations des États d'un

cours d'eau international. Conformément à cette règle, les besoins de tous les États riverains des cours d'eau doivent être pris en compte. Pour ce qui est de la distribution des eaux, elle doit se réaliser de façon à ce que tous les États riverains puissent satisfaire leurs exigences en matière d'irrigation des terres agricoles. Il ne s'agit nullement d'arriver dans tous les cas à une distribution mathématique égale des eaux entre les États intéressés. C'est pourquoi la délégation iranienne regrette que la Commission du droit international ne se soit pas penchée sur les modalités de la mise en oeuvre de l'article 5 du projet et garde le silence sur les différents critères de répartition du débit des cours d'eau internationaux, telle la répartition sur des bases égalitaires, quantitatives ou territoriales, ainsi que sur les mécanismes de contrôle d'attribution du débit, à savoir les commissions mixtes paritaires ou les stations de jaugeage hypsométriques, prévus dans les différents accords conclus. Ces critères et mécanismes auraient en effet pu aider de façon appréciable les États situés dans des contrées arides, où l'eau est rare et recherchée, à parvenir à établir un équilibre raisonnable entre leurs besoins et à leur assurer la jouissance des avantages auxquels ils ont droit.

52. L'article 6 du projet, qui tend à définir l'utilisation équitable et raisonnable, est, pour la délégation iranienne, d'une importance capitale. L'effort accompli en vue de déterminer de manière limitative et non exhaustive les facteurs naturels, historiques et socio-économiques à prendre en compte afin de garantir l'utilisation équitable des cours d'eau est très louable. S'il est vrai que "les besoins économiques et sociaux" auxquels se réfère l'article 6, paragraphe 1 b), sont suffisamment larges pour couvrir l'utilisation des eaux à des fins agricoles, il n'en demeure pas moins que, dans certaines contrées, l'impératif de l'irrigation est tel qu'il aurait mérité une référence expresse. L'on constate malheureusement que cette question a été à peine effleurée dans le commentaire de cet article. Dans certaines régions en effet, telles que le Moyen-Orient, la principale fonction économique des cours d'eau demeure l'irrigation, et nombreux sont les traités qui accordent la priorité absolue à cette utilisation. Il s'agit en fait d'une règle d'origine coutumière consacrée par le droit conventionnel. C'est bien l'idée qui est retenue à l'article 10, paragraphe 1, du projet, qui se réfère implicitement à ce genre de situations. Pour la délégation iranienne, il y a lieu de considérer que l'utilisation des cours d'eau pour l'irrigation dans les régions sèches et déshéritées, où la pénurie d'eau est un handicap pour le développement de l'agriculture, est bien destinée à satisfaire "des besoins humains essentiels" auxquels il faudrait accorder, conformément à l'article 10, paragraphe 2, "une attention spéciale".

53. L'obligation de ne pas causer de dommages significatifs, consacrée par l'article 7, est une application spécifique du principe de l'utilisation inoffensive du territoire. À cet égard, la notion de "dommage appréciable" figurant dans la précédente version du projet d'article 7 semblait plus appropriée. La nouvelle rédaction, en optant pour le qualificatif "significatif", abaisse le seuil de nuisance permmissible et risque de favoriser l'État d'amont. Il est souvent difficile de définir ce qu'on entend pas "dommage significatif" et il convient de tenir compte dans tous les cas des circonstances existantes. S'il est généralement admis que les États doivent supporter les dommages insignifiants ou les inconvénients mineurs résultant de l'utilisation des cours d'eau par d'autres États, il n'en demeure pas moins que le dommage ne doit pas être nécessairement considérable pour être pris en

considération. La délégation iranienne regrette que la Commission du droit international ne se soit pas référée, dans le commentaire de cet article, à certains exemples d'utilisation abusive des cours d'eau causant incontestablement des dommages significatifs. Tel est le cas du détournement des eaux d'un bassin d'un autre État. En effet, les dérivations soulèvent généralement la question de l'utilisation exhaustive ou quasi exhaustive du débit des cours d'eau. Elles peuvent de surcroît entraîner un changement du lieu où le cours d'eau traverse la frontière ou provoquer une augmentation de la salinité des eaux, rompant ainsi l'équilibre écologique du cours d'eau.

M. Mc Caffrey, le précédent Rapporteur spécial de la CDI sur la question, avait pour sa part insisté, dans son cinquième rapport, sur la nécessité d'assurer aux cours d'eau un débit minimal, afin que leurs différentes utilisations soient sauvegardées.

54. Il ne fait désormais guère de doute que les impératifs du voisinage limitent la liberté d'action dont les États disposaient généralement pour aménager leur territoire. Il faudrait parvenir à concilier la conception traditionnelle de l'usage des cours d'eau internationaux, fondée sur la prépondérance de l'autonomie de la souveraineté de l'État, et l'évolution récente des droits et obligations des États dans l'exercice de leur compétence. S'il est vrai que chaque État peut entreprendre la construction d'ouvrages sur le cours d'eau traversant son territoire, il n'en demeure pas moins que l'État d'amont est tenu d'éviter tout dommage significatif susceptible d'en résulter pour l'État d'aval.

55. En ce qui concerne les règles de procédure destinées à assurer l'utilisation équitable des cours d'eau, la délégation iranienne se réjouit de voir que toute la troisième partie du projet est consacrée aux règles de procédure destinées à compléter la règle de l'utilisation équitable et planifier l'activité des États relative aux cours d'eau. Les articles 12 à 19 du projet, consacrés à l'obligation de notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs significatifs pour les autres États du cours d'eau, sont dans l'ensemble acceptables et sont de nature à favoriser la coopération entre les États du cours d'eau. La question se pose actuellement avec toute son acuité quand, dans les régions arides, l'État d'amont décide de construire une centrale hydroélectrique qui affecte gravement la viabilité des activités agricoles. En effet, ces deux activités ne sont pas tout à fait compatibles, les périodes de retenue d'eau pour les barrages coïncidant souvent avec celles au cours desquelles l'irrigation requiert le maximum d'eau. La délégation iranienne est convaincue que dans les régions souffrant d'une pénurie d'eau, la priorité des activités antérieures doit être le principe directeur, et que l'État d'amont décidé à réaliser de tels projets doit garantir à l'État d'aval un débit minimum. C'est d'ailleurs l'approche adoptée par le droit conventionnel. Dans de tels cas, les États concernés auront l'obligation de négocier de bonne foi en vue de parvenir à un accord concernant l'utilisation des eaux du cours d'eau. La pratique internationale reflète cette conviction que les États sont obligés de négocier en vue de concilier les différents intérêts en présence. C'est dans ce sens que l'on doit interpréter la référence faite par l'article 19 du projet aux articles 5 et 7. La mise en oeuvre d'urgence des mesures projetées en cas d'échec des négociations devra se faire dans le respect des intérêts des autres États sans que cela aboutisse en fait à leur conférer le droit d'opposer leur veto à l'exécution de ces mesures.

56. La troisième partie du projet concerne en fait les mesures projetées par les États d'amont qui sont susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'État d'aval, les dispositions prévues étant ainsi destinées à sauvegarder le droit d'utilisation du cours d'eau par ce dernier. Or, dans un certain nombre de cas, c'est au contraire l'État d'aval qui pourrait avoir l'initiative de certaines mesures à prendre par l'État d'amont en vue de lui assurer la sauvegarde de l'utilisation équitable de la portion du cours d'eau située sur son territoire. Dans des régions comme le Moyen-Orient, où le débit des cours d'eau est soumis, en raison de caprices saisonniers, à des variations aussi amples que soudaines, la construction d'ouvrages d'art sur le territoire de l'État d'amont s'avère souvent nécessaire pour réguler et maîtriser le volume d'eau. De nombreuses dispositions figurant dans des traités bilatéraux fixent le cadre de la coopération entre États riverains pour la construction et l'exploitation d'ouvrages destinés à garantir l'approvisionnement en eau et éviter, le cas échéant, les conséquences dommageables des eaux. L'article 25 du projet d'articles est consacré à cette importante question qu'est la régulation des cours d'eau. Le paragraphe 1 de cet article précise bien que les États des cours d'eau coopèrent, sans mentionner pour autant qu'il s'agit d'une obligation incombant dans ce domaine à l'État d'amont. La pratique étatique existante confirme l'idée selon laquelle l'État d'amont est tenu de coopérer avec l'État d'aval. Cette obligation se justifie dans la mesure où son omission pourrait être la cause de dommages tels que des inondations dévastatrices d'une partie du territoire de l'État d'aval, ce qui serait incontestablement en contradiction avec l'obligation incombant aux États, conformément à l'article 5 du projet, de ne pas causer de dommages significatifs. C'est dans ce sens que la délégation iranienne interprète l'article 27 du projet, relatif à la prévention et l'atténuation des conditions dommageables.

57. Le représentant de l'Iran précise que les observations qu'il vient de faire lui ont été dictées par le souci d'améliorer le texte et ne mettent nullement en cause la qualité du travail accompli par la CDI et le Rapporteur spécial. Il partage en effet la conviction, exprimée par ce dernier lors de la présentation de son premier rapport sur le sujet, selon laquelle le projet "contribuera beaucoup à atténuer certains des problèmes auxquels l'humanité sera confrontée dans le domaine des eaux au cours des quelques prochaines décennies". D'ores et déjà, le règlement adopté en septembre 1989 par la Banque mondiale subordonne l'octroi des crédits de financement des projets d'aménagement hydroélectrique des cours d'eau internationaux à des conditions reflétant largement les règles de coopération entre les États riverains des cours d'eau telles que formulées par la CDI, exigeant plus particulièrement l'étude détaillée des projets et leur communication à tous les États du cours d'eau. On peut espérer que l'Assemblée générale pourra, dans un proche avenir, adopter une convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation sur la base du projet préparé par la Commission du droit international.

58. M. HALLAK (République arabe syrienne) dit qu'il se félicite de l'adoption par la CDI, en deuxième lecture, du projet d'articles concernant le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Il s'agit en effet d'un sujet d'une importance particulière, l'eau ayant souvent été source de conflits interétatiques. Si les traités relatifs aux cours d'eau sont fort nombreux, certains cours d'eau échappent encore à la réglementation. Il est donc important de savoir quel est le régime applicable

et les règles qui s'imposent en l'absence de traité. Les dispositions adoptées par la CDI comblent ainsi une lacune importante, et la République arabe syrienne est intéressée au premier chef par la question car elle partage des cours d'eau avec un certain nombre d'autres États. Elle a suivi les travaux de la CDI avec attention et est favorable à l'adoption dans les meilleurs délais d'un accord-cadre en la matière. Les dispositions procédurales du projet ne pourront être opérationnelles que dans un traité contraignant.

59. Il faut se féliciter de l'équilibre réalisé dans le projet entre les intérêts divers des États riverains et les principes de la souveraineté et de l'indépendance des États. La règle qui veut que les États s'efforcent, dans l'exploitation optimale d'un cours d'eau, de réduire au minimum les dommages occasionnés aux autres États est tout à fait justifiée. Il faut en outre se réjouir qu'à l'article 6, les besoins économiques et sociaux des États du cours d'eau aient été retenus dans les facteurs à prendre en considération pour une utilisation équitable et raisonnable. La délégation syrienne appuie en outre la définition donnée à l'article 2 de l'expression "cours d'eau", en particulier les mots "aboutissant normalement à un point d'arrivée commun", même si ce libellé alourdit quelque peu la disposition.

60. En conclusion, la délégation syrienne formule l'espoir que le projet élaboré par la CDI sera adopté dans les meilleurs délais sous forme de convention.

La séance est levée à 18 h 10.