

NATIONS UNIES

Assemblée  générale  
QUARANTE-HUITIEME SESSION

SIXIEME COMMISSION

25e séance

tenue le

mercredi 3 novembre 1993

à 10 heures

New York

*Documents officiels*

---

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 25e SEANCE

Présidente : Mme FLORES (Uruguay)

SOMMAIRE

POINT 143 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT  
INTERNATIONAL SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE-CINQUIEME 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.

93-82075 (F)

Distr. GENERALE

A/C.6/48/SR.25

30 novembre 1993

FRANCAIS

ORIGINAL : ANGLAIS

/...

La séance est ouverte à 10 h 30.

POINT 143 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE-CINQUIÈME SESSION (suite) (A/48/10 et 303; A/48/170-S/25801)

1. M. YAMADA (Japon), se référant au Chapitre III du rapport de la Commission du droit international (A/48/10) consacré à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, dit que les articles proposés par le Rapporteur spécial à propos de la prévention fournissent un bon point de départ pour la suite des travaux, mais qu'ils appellent quelques éclaircissements et quelques améliorations. En premier lieu, le texte envisagé est, d'une manière générale, applicable à n'importe quelle activité. Pourtant, devant la probabilité d'un dommage causé par les activités que vise le projet et eu égard également à l'ampleur de ce dommage potentiel, il faut ranger les activités par catégorie de risque. En deuxième lieu, il faudrait songer au rôle qui reviendrait au projet d'articles dans le cadre d'ensemble du régime de la responsabilité, puisque la prévention, l'obligation de réparer et la responsabilité des Etats sont des domaines indissociables. Il aurait peut-être été utile de trouver dans le rapport une présentation claire et brève des relations qui unissent ces notions. En troisième lieu, les dispositions qui cherchent à atténuer le dommage une fois qu'il est survenu semblent relever plutôt des mesures de réparation, et devraient donc être éliminées du projet. En quatrième lieu, les projets d'articles 18 et 19 n'établissent pas l'équilibre voulu entre les intérêts des divers Etats en cause. La question centrale est celle de la protection des intérêts des Etats potentiellement lésés, mais il n'en faut pas moins prendre garde à ne pas imposer d'obligations excessives à l'Etat d'origine puisque, après tout, les activités dont il s'agit ne sont pas interdites par le droit international. En dernier lieu enfin, les articles 11 à 20 bis sont présentés dans un ordre dont on voit mal la logique.

2. La délégation japonaise se félicite que la CDI ait décidé de renvoyer le projet d'articles à son Comité de rédaction, ce qui devrait permettre d'arriver à des résultats tangibles après 15 années de travail sur le sujet. Le Comité de rédaction a conclu son examen en première lecture des projets d'articles premier, 2, 11, 12 et 14 et les a présentés à la CDI sans commentaires. Ces articles appellent certainement un nouvel examen, mais ils montrent que l'on a avancé quelque peu. C'est ainsi que l'article premier définit en termes plus clairs les activités que vise le projet, et que l'article 14, dorénavant axé sur la prévention ex ante, renvoie la question de l'atténuation du dommage à l'analyse dont feront plus tard l'objet les mesures de réparation.

3. Abordant le Chapitre V du rapport de la CDI, M. Yamada dit que celle-ci ne doit pas préjuger de la position qu'elle adoptera quant à la forme finale du projet d'articles consacré au droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, mais que la délégation japonaise pense que le résultat du travail devra prendre la forme

/...

(M. Yamada, Japon)

d'une convention-cadre plutôt que de règles types. D'une manière générale, la CDI doit s'efforcer de mettre au point un instrument ayant force obligatoire, qui pourrait jouer un rôle plus important dans le droit international. Le projet doit contenir un régime de règlement des différends, mais la CDI devrait être très attentive au contenu qu'elle lui donnera, eu égard à la nature des différends qui naissent de l'utilisation des cours d'eau internationaux. Quant à remplacer l'adjectif "appréciable" par "significatif", il s'agit autant d'une question de fond que d'une question de forme. Il faudrait réfléchir aux effets juridiques du changement, pour savoir s'il relève le "seuil" de la libre utilisation des cours d'eau internationaux, et veiller à l'harmonisation avec le libellé des projets d'articles sur d'autres sujets, comme celui du Chapitre III.

4. La question la plus difficile que la CDI a à résoudre est celle des eaux souterraines captives. A sa session antérieure, certains membres avaient accepté la proposition du Rapporteur spécial, à savoir que les eaux souterraines captives tomberaient sous le coup du projet d'articles, mais d'autres membres s'y sont opposés. Devant l'importance décisive de cette question pour certains pays, la délégation japonaise préférerait que l'on attende les résultats de l'étude de faisabilité que doit entreprendre le Rapporteur spécial.

5. M. SOLIMAN (Egypte), se référant au Chapitre V du rapport de la CDI, déclare que son pays, dont la subsistance dépend presque entièrement du Nil, a suivi l'évolution de la question avec l'intérêt le plus vif, depuis son inscription au programme de travail de la CDI, en 1970.

6. L'Égypte croit à l'unité régionale des cours d'eau, ce qui signifie que tout Etat riverain a le droit que les cours d'eau qui se trouvent sur son territoire ne soient pas modifiés, qu'aucun Etat n'exerce une souveraineté absolue sur la partie du cours d'eau située sur son territoire et que tout Etat a le droit d'en utiliser la partie qu'il juge utile pourvu qu'il ne porte pas atteinte aux droits des autres Etats de faire de même.

7. La délégation égyptienne souscrit au point de vue synthétique de la CDI, qui cherche à établir l'équilibre entre les intérêts et la souveraineté des Etats riverains et leur droit d'utiliser les ressources naturelles qui se trouvent sur leur territoire. La convention-cadre, quelle qu'elle soit, ne doit pas toucher aux accords de cours d'eau actuellement en vigueur. La solution qui consiste à établir des règles types ou une convention-cadre plutôt qu'un traité détaillé s'imposant à tous les Etats, se recommande par le fait qu'elle tient mieux compte de la situation politique, de la sécurité, des rapports entre Etats du cours d'eau en cause et des caractéristiques particulières du cours d'eau lui-même. D'ailleurs, il serait difficile d'imposer un régime juridique plus détaillé.

8. La délégation égyptienne souscrit à l'idée de créer un organisme pour l'organisation et la gestion du cours d'eau, la diffusion d'informations, l'organisation des consultations entre Etats intéressés, l'élaboration de mesures de prévention et la coopération dans la préparation au risque et l'action préventive.

(M. Soliman, Egypte)

9. Pour ce qui est de l'éventuelle inclusion d'un régime de règlement de différends dans le projet d'articles, l'Egypte pense que les disparités des cours d'eau pourraient soulever des difficultés exigeant chaque fois un mécanisme différent, et qu'il serait donc préférable que la CDI achève ses travaux sur les articles auxquels elle travaille actuellement avant de s'interroger sur la nécessité de prévoir un régime de cette nature. L'Egypte a diverses observations précises à faire sur les formulations utilisées dans les articles. Elle les a présentées par écrit, et espère qu'il en sera tenu compte pour la suite des débats.

11. M. AL-BAHARNA (Bahreïn), se référant au Chapitre III du rapport de la CDI, déclare que les projets d'articles relatifs à la prévention proposés par le Rapporteur spécial sont inspirés de ses rapports antérieurs, sous réserve de l'élimination de toute mention des activités causant un dommage transfrontière. C'est sans doute pourquoi les articles 11 à 20 bis qui traitent de la prévention donnent une impression d'incohérence et d'inachevé. La délégation bahreïnite pense que si le Rapporteur spécial avait associé certains aspects des dispositions générales et les principes qu'il avait dégagés dans ses textes antérieurs à certains éléments des nouvelles dispositions, il aurait obtenu un ensemble homogène. A ce propos, elle pense elle aussi, comme il est dit au paragraphe 130 du rapport de la CDI, que le Rapporteur spécial a travaillé seulement aux articles techniques et ne donne pas un tableau d'ensemble des obligations de prévention; c'est pourquoi elle invite instamment le Rapporteur spécial et la CDI à reprendre le libellé du projet d'articles.

12. Selon le paragraphe 120 du rapport, le Rapporteur spécial définit les mesures de prévention comme l'action par laquelle on essaie de réduire au minimum les probabilités d'un accident à effet transfrontière dans le cadre des activités réalisés sous la juridiction ou l'autorité d'un Etat. Le Rapporteur spécial a souligné le terme "essayer", pour faire valoir que le but de cette obligation n'était pas d'empêcher la survenance d'un dommage, mais d'obliger l'Etat à prendre des mesures législatives et administratives pour réduire au minimum les risques d'accident et d'effets transfrontières préjudiciables. La délégation bahreïnite ne voit pas la logique de l'argumentation. Elle ne comprend pas comment le but recherché pourrait être autre chose que la prévention de la survenance d'un dommage, puisqu'il est dit que le risque d'accident doit être réduit au minimum. Plus inquiétantes encore sont les conséquences que ce point de vue aura sur le régime envisagé. Les articles relatifs à la prévention doivent constituer un appareil de contrôle et d'équilibrage de toutes les activités susceptibles de causer un dommage transfrontière. La délégation bahreïnite invite instamment la CDI à ne pas restreindre la portée du régime de prévention, comme le Rapporteur spécial l'a fait.

13. Pour ce qui est de la notion de risque, le Bahreïn partage l'opinion exposée au paragraphe 119 du rapport de la CDI sur la portée ratione materiae du projet d'articles. Une partie du problème est héritée d'une conception antérieure de la CDI, qui considérait ensemble les activités comportant le risque de causer un dommage et les activités causant effectivement ce dommage. Puisqu'elle a décidé de limiter la portée du sujet à la prévention,

/...

(M. Al-Baharna, Bahreïn)

peut-être faudra-t-il revenir à la définition du "risque", du "dommage" et du "dommage transfrontière", pour déterminer à quel type d'activité s'appliqueront les articles relatifs à la prévention.

14. Le Rapporteur spécial a fait observer qu'il fallait soutenir les pays en développement qui contrôlent les activités à risque, et proposé de disposer, dans la partie relative aux principes, que le régime de prévention doit tenir compte du manque de ressources financières et techniques de ces pays. Certains membres de la CDI ont jugé qu'on n'allait pas encore assez loin et, comme il est dit au paragraphe 135 du rapport, que le traitement privilégié à accorder aux pays en développement devait être consacré dans les articles sur la prévention également. La délégation bahreïnite espère que la CDI tiendra dûment compte de cette suggestion pour la suite de ses travaux.

15. Les projets d'articles 11, 12, 13 et 14 dérivent de l'article premier, tel qu'il figurait dans le rapport antérieur du Rapporteur spécial. S'il est bon en principe que l'Etat d'origine ait une fonction de contrôle, on peut se demander si le règlement détaillé que constituent ces articles est bien nécessaire. Il faut éviter de donner des arguments à ceux qui soutiennent que le régime juridique de la prévention empiète sur la juridiction nationale. On ne voit pas non plus très bien si l'élément fondamental du contrôle de l'Etat est l'"autorisation préalable" de l'article 11, ou l'"évaluation des effets transfrontières" de l'article 12. Ce dernier concept semble être la clé de tout le processus de la surveillance. La délégation bahreïnite partage sur ce point l'opinion qui figure au paragraphe 144 du rapport de la CDI.

16. Le projet d'article 14, intitulé "Exercice des activités" est, pour le Rapporteur spécial, le noeud du régime de la prévention. Pourtant son libellé laisse beaucoup à désirer. D'une part, il ne fait pas droit au "devoir de diligence"; de l'autre, il semble inspiré d'un point de vue très étroit sur la prévention. La délégation bahreïnite invite donc la CDI à réviser le projet d'article 14 pour en renforcer la fonction, qui est de prévenir le risque de dommage transfrontière. Quant à l'article 15, intitulé "Notification et information", elle est d'une manière générale d'accord avec le principe de la notification par l'Etat d'origine, mais a des réserves à faire sur l'alinéa d), où il est question de la participation des populations à la prise des décisions. L'alinéa b), relatif au rôle des organisations internationales, mérite également d'être révisé, car les organisations internationales ne peuvent entrer en fonction que sous le couvert de leur texte constitutif.

17. L'article 17, intitulé "Sécurité nationale et secrets industriels" donne aux Etats un moyen d'échapper au régime juridique de la prévention. C'est pourquoi les notions de "sécurité nationale" et "secrets industriels" sont à définir soigneusement, et c'est pourquoi encore il faudrait renforcer la fin de l'article de manière à établir l'équilibre entre les exigences de la sécurité et les impératifs de l'information sur les risques transnationaux. A ces réserves près, la délégation bahreïnite approuve le texte de l'article 17.

/...

(M. Al-Baharna, Bahreïn)

18. Le Bahreïn reconnaît l'importance du principe des consultations préalables, mais il ne lui semble pas judicieux de le consacrer en termes aussi péremptoirs que l'a fait le Rapporteur spécial à l'article 18. Pour aboutir, les consultations doivent être fondées sur la réciprocité et ne jamais être l'occasion de condescendance ni d'immixtion. C'est pourquoi il faudrait modifier l'article 18 pour atténuer son ton impératif. Mais l'obligation d'"arrêter des solutions mutuellement acceptables concernant les mesures préventives" reste une prescription impérative.

19. La délégation bahreïnite approuve l'article 19, intitulé "Droit de l'Etat présumé affecté", mais aurait des réserves à faire sur sa dernière phrase, qui prévoit que l'Etat d'origine prend à sa charge le coût de l'étude. Cette exigence pourrait faire obstacle aux consultations nécessaires à la mise en place d'un régime de prévention.

20. L'article 20, auquel le Bahreïn souscrit également, devrait être intégré au texte, même si certains facteurs qui y sont énumérés ne sont pas d'ordre juridique stricto sensu. Il n'en constitue pas moins un guide utile qui permet de se faire une idée des activités susceptibles de causer un dommage transfrontière.

21. Il est un peu tôt pour la CDI de débattre de la question des procédures de règlement des différends. Le Bahreïn réserve sa position sur le sujet, mais souscrit à celle qui est exposée au paragraphe 189 du rapport de la CDI, à savoir que "toute procédure de règlement des différends comporte comme composante essentielle une commission d'enquête technique".

22. Mme GAO Yanping (Chine) dit que la décision qu'a prise la CDI de procéder par étape dans l'analyse de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, et d'établir un rang de priorité entre les questions qu'il lui faudra résoudre, une solution à la fois pratique et efficace. La prévention et l'atténuation du risque sont des aspects indispensables du sujet, et le fait de les avoir choisis comme thèmes prioritaires répond bien à la tendance que l'on voit également se faire jour dans la législation internationale sur l'environnement.

23. Abordant la question de la portée des mesures de prévention, Mme Gao Yanping juge ambiguë la notion actuelle d'"activité à risque". Il faudrait dresser la liste des substances qui sont susceptibles de causer un dommage pour élucider ce concept et indiquer clairement les activités ou les substances qui n'appellent pas de réglementation. Il est évidemment difficile de dresser une liste complète, à cause du développement rapide des sciences et des techniques modernes qui empêche de prévoir les activités dangereuses qui pourraient apparaître ultérieurement. D'autre part, il existe déjà des instruments très précis portant sur diverses activités ou situations, mais cela n'enlève rien à la nécessité de délimiter plus exactement le champ d'application des mesures préventives envisagées.

24. Les règles de procédure relatives à la prévention que la CDI a examinées forment un appareil complet, sur lequel il faudra revenir. A propos par

/...

(Mme Gao Yanping, Chine)

exemple de la mise en place d'un régime de consultation, il faut rappeler que le but de celui-ci n'est pas d'aboutir à une solution acceptable par toutes les parties, mais de leur permettre d'échanger des vues, de manière qu'un pays ne puisse entreprendre une activité à risque sans avoir examiné ses conséquences avec circonspection.

25. Les besoins particuliers des pays en développement sont un aspect important du régime de prévention. Leur retard scientifique, technologique, économique et social fait que les critères applicables aux pays développés sont pour eux une charge et qu'ils ne leur conviennent pas nécessairement. Là-dessus, le Rapporteur spécial propose de prévoir dans la partie consacrée aux principes, une disposition générale tenant compte des besoins particuliers des pays en développement. La Chine estime quant à elle qu'une disposition générale ne suffira pas, et que l'idée devrait aussi apparaître dans plusieurs autres articles. A propos par exemple de technologie, il faudrait prévoir d'encourager et de promouvoir les transferts des pays développés vers les pays en développement.

26. Enfin, si les articles sur les mesures de prévention sont formulés sous forme d'ensemble de règles primaires, le fait de ne pas les appliquer ou de ne pas agir avec la "diligence" prévue par ces règles constituera un acte illicite au regard du droit international. Dans ces conditions, la responsabilité de l'Etat est mise en cause, et les règles secondaires de la responsabilité de l'Etat trouvent alors à s'appliquer. Il ne serait donc pas nécessaire d'élaborer l'autre grande partie du sujet, à savoir le régime de responsabilité. C'est là une question dont il faudra tenir compte lorsqu'on élaborera les articles sur les mesures de prévention.

27. Abordant ensuite le sujet du droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, Mme Gao Yanping juge que le membre de phrase "aboutissant à un point d'arrivée commun" que l'on a maintenu au paragraphe b) de l'article 2 risque de limiter quelque peu la portée géographique des articles. Comme il est dit au paragraphe 365 du rapport, le fait que deux bassins versants différents soient reliés par un canal n'en fait pas pour autant un cours d'eau unique. Ce genre de limitation pourrait dissiper les doutes que certains Etats entretiennent à l'égard de l'ensemble du projet d'articles. Etant donné que d'autres Etats n'ont pas la même opinion sur la question, il faudra cependant faire preuve de prudence lorsque l'on considèrera la question du maintien ou de la suppression du membre de phrase "aboutissant à un point d'arrivée commun".

28. On a proposé de considérer que les "eaux souterraines captives" font partie du sujet, mais la notion sera inutilisable; le problème en effet n'est pas résolu du simple fait que l'on élimine la notion de "point d'arrivée commun" de la définition du cours d'eau. Les eaux souterraines font déjà partie du sujet quand elles constituent du fait de leurs relations physiques avec les eaux de surface un ensemble unitaire. Or, les eaux souterraines captives ne constituent pas un ensemble unitaire et n'ont pas de relations physiques avec les eaux de surface, qui constituent la masse principale du cours d'eau. Tel qu'il est présenté dans le contexte du sujet, le terme "cours d'eau" ne désigne pas seulement un réseau d'eaux de surface et

/...

(Mme Gao Yanping, Chine)

souterraines constituant un "ensemble unitaire": il faut que ce réseau aboutisse à un point d'arrivée commun. Il est difficile de dire à l'avance si le projet d'articles sera bien accepté; vouloir intégrer à la hâte les "eaux souterraines captives" à la matière à l'examen ne ferait que compliquer la situation et susciter de nouvelles controverses. Il vaudrait donc mieux ne pas tenir compte des eaux souterraines captives dans l'analyse du sujet. Devant cependant l'importance de la question des nappes transfrontières, la délégation chinoise n'aurait rien à redire si l'on proposait d'en faire un sujet distinct, à inscrire sur le programme de travail de la CDI.

29. Pour ce qui est des articles 5 et 7, on ne voit pas tout à fait les rapports qu'il y a entre "utilisation et participation équitables et raisonnables" (article 5) et "obligation de ne pas causer de dommages sensibles" (article 7). Il est aussi important de savoir si le dommage appréciable est une infraction au principe de l'utilisation équitable et raisonnable, si le droit à cette utilisation est subordonné à l'obligation de ne pas causer de dommage sensible, et si les rapports entre les deux articles assurent l'équilibre entre l'exploitation du cours d'eau et la protection de l'environnement. Répondant à ces questions, le Rapporteur spécial a proposé de remanier l'article 7. La délégation chinoise pense que l'idée de supprimer cet article mérite d'être étudiée, car son contenu est subsumé dans les articles 5 et 6.

30. La position de la Chine sur l'inclusion éventuelle d'un régime de règlement des différends dans le projet d'articles reste souple. Lorsqu'elle rédigera les articles en question cependant, la CDI devra se souvenir que la procédure dont il s'agit n'est pas la même que celle qui règle les différends nés de l'interprétation et de l'application des dispositions conventionnelles internationales, et qu'elle ne peut calquer les procédures de règlement des différends sur un régime de cours d'eau international particulier.

31. D'autre part, la CDI ne devrait pas se presser de décider de la forme finale que prendra le projet d'articles, puisque peu d'Etats ont encore présenté des commentaires sur le projet adopté en première lecture. Comme chaque cours d'eau présente ses propres caractéristiques et que le sujet touche aux intérêts vitaux des Etats riverains, il est très difficile pour ceux-ci de présenter, à si bref délai, une critique complète du projet. Par conséquent, la CDI ne doit pas hâter sa décision sur la forme finale que prendront ses conclusions. Cela dit, la délégation chinoise ne s'oppose pas à ce qu'elle prenne l'idée d'une convention-cadre comme hypothèse de travail, mais ce n'est qu'une conjecture et non une conclusion définitive.

32. Le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation soulève des graves questions qui touchent aux économies nationales et aux moyens d'existence des populations des Etats concernés, à l'équilibre écologique et à la protection de l'environnement. Les cours d'eau internationaux, qui sont tous différents par leur hydrographie, leur géologie, leur géographie et leur climat, représentent des intérêts vitaux, parfois contradictoires d'Etat à Etat. Il est donc difficile d'élaborer un ensemble de règles juridiques qui auraient l'agrément de tous. La délégation chinoise espère que la CDI fera quand même tout pour

/...

(Mme Gao Yanping, Chine)

achever la rédaction du projet d'articles et contribuer à la coopération entre Etats riverains. La Chine, sur le territoire de laquelle coulent 14 cours d'eau internationaux, est l'un des grands Etats de cours d'eau du monde. Tout progrès sur la voie de l'ouverture et de la modernisation ne sera qu'une occasion d'intensifier la collaboration de la Chine avec ses voisins dans l'exploitation et l'utilisation des ressources de ses cours d'eau. Le Gouvernement chinois attache une grande importance à ce sujet et se propose de participer activement aux débats dont il fait l'objet.

33. M. HALLAK (République arabe syrienne), se référant au Chapitre V du rapport de la CDI, déclare que le fait que la plupart des Etats ait accepté le projet d'articles facilitera l'approbation d'une convention-cadre, qui, outre qu'elle donnera des principes d'orientation pour les négociations à venir, comblera une lacune dans le domaine des cours d'eau, dans lequel il n'existe aucun accord ayant force obligatoire. La Syrie, qui a des cours d'eau en partage avec d'autres Etats, attache un intérêt particulier à une convention en la matière. Cette façon d'aborder le problème n'empêchera pas les parties contractantes de conclure des accords multilatéraux ou bilatéraux, sur des questions particulières.

34. A propose de l'article premier, M. Hallak déclare qu'à son avis les articles devraient également s'appliquer aux eaux souterraines captives, puisqu'elles font partie d'un ensemble unitaire et que la définition du cours d'eau international qui figure à l'article 2 sera maintenue, en particulier le membre de phrase "aboutissant à un point d'arrivée commun", dont la disparition rendrait difficile l'application des articles.

35. La délégation syrienne ne partage pas la position du Rapporteur spécial qui pense qu'il ne faudrait pas modifier l'article 5; elle souhaiterait que l'on ajoute, en tant que paragraphe 3, le texte explicatif suivant :  
"Le terme "avantages optimaux" ne signifie pas qu'il faut viser le point d'utilisation maximale, ou d'efficacité maximale du point de vue technique, ni l'utilisation la plus rentable du point de vue monétaire; il ne signifie pas non plus que l'Etat capable d'utiliser le cours d'eau de la manière la plus efficace du point de vue de l'économie et de la réduction des déchets ou sous tout autre rapport, peut prétendre à plus que les autres dans l'utilisation de ce cours d'eau; il signifie au contraire qu'il faut rechercher à tirer le plus d'avantages possible pour tous les Etats du cours d'eau et satisfaire au mieux tous leurs besoins, tout en réduisant au minimum les dommages ou les privations causées à chacun".

36. La délégation syrienne pense que l'on pourrait ajouter à l'article 17 un nouveau paragraphe qui se lirait comme suit :  
"Les consultations et les négociations seront conduites en présence d'un observateur international chaque fois qu'un Etat du cours d'eau le jugera nécessaire."

37. Il conviendrait également d'ajouter deux articles à la fin du texte original. Le premier, qui deviendrait l'article 33, serait ainsi conçu :

/...

(M. Hallak, Rép. arabe syrienne)

"Les eaux ont la même valeur que la terre, et quiconque prend plus que la part qui lui revient équitablement et raisonnablement dans l'utilisation d'un cours d'eau international d'après les conventions entre les Etats du cours d'eau, encourra les peines prévues dans la Charte des Nations Unies comme celui qui empiète par la force sur le territoire d'un autre".

38. Le deuxième article supplémentaire traiterait du règlement des différends en cas d'échec des négociations entre Etats du cours d'eau. Les expressions "cours d'eau international" et "eaux transfrontières" ont le même sens sur le plan juridique, de même que "partage des eaux internationales" et "utilisation des eaux d'un cours d'eau international" expriment la même idée et tombent sous le coup des mêmes règles juridiques.

39. La délégation syrienne souhaite également souligner l'importance des commentaires sur le projet d'articles présentés par le Gouvernement syrien (A/CN.4/447), et espère que le projet pourra bientôt être adopté sous forme de convention-cadre.

40. M. MORSHED (Bangladesh) dit que pour entretenir la dynamique du changement et faire advenir la paix et la stabilité dans le monde, il faut renforcer le règne du droit dans les relations entre les Etats. La CDI a pour tâche de promouvoir la codification et le développement progressif du droit international, tâche de plus en plus déterminante au milieu des évolutions en cours dans les relations internationales.

41. C'est sur cette toile de fond que l'idée de créer un tribunal pénal international pour poursuivre et punir les criminels internationaux apparaît comme un objectif majeur de la collaboration entre Etats désireux de faire respecter le droit international en matière pénale. La Communauté internationale se montrera certainement à la hauteur de son devoir si elle mobilise la volonté politique nécessaire. La création du tribunal de guerre ad hoc pour réprimer les crimes de guerre et autres violations du droit international humanitaire ne doit pas être prise pour l'aboutissement du développement du droit international pénal, mais encourager au contraire la communauté internationale à seconder la CDI dans les travaux qu'elle consacre à la création d'un tribunal pénal permanent.

42. Abordant la question du projet de statut du tribunal (A/48/10, annexe), M. Morshed déclare souscrire à la proposition qui figure à l'article 2 suivant laquelle le tribunal sera un organe judiciaire des Nations Unies, ce qui relèvera son statut et son autorité auprès de la communauté internationale. Il souscrit également à l'idée de créer un tribunal permanent, dotée de son propre Greffe, de son Parquet et de son personnel, occasion pour la Communauté internationale de faire avancer le développement du droit international pénal. Pour exercer cependant une dissuasion effective sur les criminels internationaux, le tribunal doit être objectif et impartial.

43. Pour ce qui est de la désignation des magistrats, M. Morshed approuve la solution proposée à l'article 6. Au départ, il n'est pas nécessaire que les

(M. Morshed, Bangladesh)

juges résident en permanence au siège du tribunal, mais il serait peut-être judicieux de nommer un président à plein temps qui sera responsable de l'administration du tribunal. Pour ce qui est de l'élection des juges (article 7), l'idée d'assurer une représentation géographique équitable, de manière à obtenir une institution vraiment internationale, mérite d'être étudiée.

44. Le Parquet devrait être indépendant; il faudra s'efforcer de protéger le Procureur et ses collaborateurs de toute ingérence extérieure, car leur travail est essentiel à la bonne administration du procès.

45. La délégation bangladaise se déclare satisfaite de la liste des crimes qui figure à l'article 22. Il devrait possible d'en ajouter d'autres, pour suivre l'évolution de la criminalité internationale. Pour ce qui est des variantes proposées à l'article 23, elle préfère le système "opting out", selon lequel un Etat qui devient partie au statut du tribunal reconnaît automatiquement la compétence de celui-ci à l'égard des crimes énumérés à l'article 22, tout en ayant le droit d'en exclure certains.

46. M. Morshed souscrit à l'idée de créer des chambres, comme en dispose l'article 37. Pour garantir cependant la transparence et l'impartialité de la Justice, les juges de la chambre doivent être choisis au regard de critères objectifs, qui pourraient être explicités dans le règlement intérieur du tribunal.

47. L'article 26 vise les crimes internationaux qui, comme l'agression, sont fondés sur le droit international coutumier et qui ne relèveraient pas autrement de la compétence du tribunal international. En outre, le développement actuel du droit international exige de toute évidence la création d'un tribunal international ayant compétence à l'égard des crimes contre l'humanité.

48. L'article 44 "Droits de l'accusé" est acceptable sous sa forme actuelle. Il faut espérer que les dispositions qu'il consacre garantiront l'équité du procès de l'accusé.

49. La délégation bangladaise considère que l'article 25, qui habilite le Conseil de sécurité à saisir le tribunal, est une disposition inutile. Si l'on donnait quand même cette faculté au Conseil de sécurité, il faudrait l'accorder aussi à l'Assemblée générale, à qui la Charte assigne des fonctions encore plus larges, notamment en ce qui a trait aux droits de l'homme. Donner à l'Assemblée générale la possibilité de soumettre des affaires au tribunal donnerait une idée de la direction générale dans laquelle progresse la restructuration des Nations Unies. On ne trahirait pas l'objectif de la création du tribunal international si les Etats conservaient le droit de saisir le tribunal au titre de l'article 29.

50. Si la CDI décide de faire du tribunal un organe des Nations Unies, ses frais de fonctionnement seront imputés sur le budget ordinaire, source sûre de financement, ce qui renforcerait son autorité. Si le tribunal au contraire devait voir le jour par voie de convention internationale, la

/...

(M. Morshed, Bangladesh)

charge financière qu'il représente serait à la charge des Etats parties, ce qui gênerait son fonctionnement ou le rendrait moins efficace. L'ensemble des Etats Membres devrait réfléchir davantage à cette question.

51. Abordant le Chapitre V du rapport de la CDI, M. Morshed dit que le droit relatif à l'utilisation des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation est pour son pays, qui partage 52 cours d'eau avec ses voisins, est d'une importance vitale. Il faut que le régime que l'on adoptera dans ce domaine corresponde à la réalité et soit juste pour toutes les parties concernées.

52. Le Bangladesh se félicite que le Rapporteur spécial chargé de la question ait parlé de protection et de gestion, car les utilisations que l'on fait de l'eau ont un effet direct sur l'environnement. L'idée que les Etats du cours d'eau s'entendent sur l'exploitation du cours d'eau international est bonne, mais cette entente sera sans effet s'il n'y a pas obligation d'échanger des données et des informations sur l'utilisation du cours d'eau.

53. Les rapports entre les articles 5 et 7 ne sont pas clairs. Il serait préférable de supprimer l'article 7, ou de le subordonner à l'article 5, ce qui ferait du critère "équitable et raisonnable" le seul auquel les Etats auraient à se conformer lorsqu'ils exploiteraient un cours d'eau international. D'autre part, du moment que l'utilisation est équitable et raisonnable, il faudrait pouvoir tolérer un certain niveau de préjudice. Dans le même ordre d'idée, la délégation du Bangladesh souscrit à ce que dit l'article 6 des facteurs à prendre en compte pour une utilisation équitable et raisonnable.

54. Le Bangladesh est d'avis qu'il ne faut pas faire porter la définition du système de cours d'eau sur les eaux souterraines captives : ces eaux ne répondent pas aux conditions fixées au paragraphe b) de l'article 2, selon lesquelles le cours d'eau est un système d'eaux constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire. Le droit des eaux de surface est très proche du droit de l'exploitation des ressources naturelles.

55. M. PUISSOCHET (France), se référant au Chapitre III du rapport de la CDI, dit que le neuvième rapport du Rapporteur spécial, où est analysée la question de la prévention concernant les activités comportant le risque de causer un dommage transfrontière, a considérablement facilité l'examen d'un sujet à la fois complexe et difficile à délimiter.

56. C'est à bon escient que la CDI a considéré la notion de prévention comme une priorité. Elle n'épuise pas le sujet de la "responsabilité sans faute", bien entendu, mais l'examen qui lui est consacré contribuera grandement à faire progresser les travaux de la CDI. Les mesures préventives se prêtent à des développements du droit; elles donnent lieu à des débats dans d'autres enceintes et certains traités y font déjà référence. Enfin, la jurisprudence reconnaît une obligation de prévention aux Etats qui autorisent des activités susceptibles de causer des dommages à d'autres Etats.

(M. Puissochet, France)

57. On peut en revanche douter qu'il y ait consensus sur l'obligation de réparer incombant aux Etats, fût-elle subsidiaire. La Commission pourra revenir là-dessus en examinant la question de la responsabilité respective de l'exploitant et de l'Etat, et celle de l'obligation d'assurance.

58. Le Rapporteur spécial a également présenté quelques réflexions sur l'alternative : obligation de moyens - obligation de résultat. La discussion ne peut guère aller loin à ce stade. C'est également lorsque viendra le temps de trancher entre une convention ou des règles types que l'éventualité d'un régime aménagé pour certains Etats en développement pourra être envisagée. Quelques membres de la CDI ont présenté des suggestions intéressantes à ce sujet, qui sont toutefois prématurées.

59. Certains membres de la CDI souhaitent que le Rapporteur procède à une typologie des activités à risque. Selon eux, il est impossible de rédiger des articles d'une portée suffisamment large pour s'appliquer à n'importe quelle sorte d'activité. Il faudrait donc recenser et créer des catégories qui feraient l'objet de règles spécifiques. Cette idée n'est pas à méconnaître, mais elle sera très difficile à traduire en disposition concrète.

60. Le mandat qui revient à la Commission consiste en fait à préparer des prescriptions générales pour combler les lacunes de la situation actuelle. Mais rien ne s'oppose à ce que des normes spécifiques continuent à être édictées dans des domaines particuliers. Par exemple, la sécurité nucléaire exige des mesures de prévention extrêmement contraignantes. Seuls des instruments techniques ad hoc peuvent y pourvoir, qui évoluent et sont amendés en fonction des progrès intervenus dans ce domaine. On ne peut prétendre réglementer de manière exhaustive les mesures de prévention s'appliquant à toute activité, quelle qu'elle soit. On peut au contraire parvenir à prendre en compte n'importe quelle activité présentant un risque exceptionnel, ce qui doit rester l'ambition de la CDI.

61. Abordant ensuite les projets d'articles eux-mêmes, M. Puissochet rappelle que quelques membres de la CDI se sont interrogés sur la nécessité de l'article 11 (Autorisation préalable), qui leur semblait refléter l'évidence. M. Puissochet pense qu'il est utile de le conserver, car il énonce une des modalités essentielles de la mise en oeuvre du principe de prévention et qu'il vise l'Etat comme l'exploitant. Toutefois, la CDI pourrait reconsidérer la place de cet article dans le dispositif : il viendrait plus logiquement après les dispositions relatives à la notification et à la procédure d'évaluation. Enfin, la notion d'autorisation préalable soulève divers problèmes : Faut-il la renouveler périodiquement ? Peut-elle être retirée ? Quelles modifications de l'activité exigent le dépôt d'une nouvelle demande ? Il y a certainement là matière à des améliorations.

62. L'article 12 (Evaluation des effets transfrontières) devrait être reformulé de manière à faire valoir que l'Etat d'origine doit prendre une part active dans la procédure d'évaluation, ce à quoi il a d'ailleurs tout intérêt car le dommage éventuel affectera en premier lieu son propre territoire. Pour ce qui est de la procédure d'évaluation, certains ont

/...

(M. Puissochet, France)

souhaité détailler les éléments qu'elle devait faire apparaître. C'est un objectif louable, mais il n'est pas très réaliste.

63. L'article 14, qui fixe l'obligation de veiller sur les activités qu'ont les Etats, est la clé de voûte du dispositif, comme l'a dit le Rapporteur spécial. Cet article n'en aurait que plus de force s'il ne traitait que de la prévention ex ante au sens strict. Les obligations de l'Etat une fois le dommage survenu doivent être renvoyées à un examen ultérieur, lorsque la CDI se penchera sur les mesures correctives.

64. L'article 15 touche un domaine délicat, celui de la notification et de l'information. Il reste quelques questions en suspens, comme celle de savoir si l'évaluation doit être transmise à d'autres Etats. Si c'est l'exploitant qui procède à l'évaluation, elle peut contenir des données techniques de nature confidentielle et la transmission à des tiers sera impossible. S'il s'agit au contraire d'une évaluation de l'Etat, l'étude sera plutôt centrée sur le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit l'activité. Un tel document peut sans doute faire, lui, l'objet d'une diffusion. Comme le dit le Rapporteur spécial, "le plus tôt serait le mieux" en matière de notification et d'information; ce libellé devrait être réintroduit dans l'article. Il y a aussi la question de la responsabilité de chacun des Etats concernés. Une autre question encore est celle du rôle que joueraient les organisations internationales en matière de notification et d'information. La délégation française a quelques doutes sur la possibilité d'imposer une obligation en cette matière. Cependant, la question mérite d'être approfondie s'agissant des organisations qui ont la charge d'espaces non soumis à la juridiction des Etats.

65. L'article 18 sur la consultation préalable soulève une question de principe. Personne ne conteste qu'il faut imposer l'obligation de dialogue quand l'Etat concerné ne se satisfait pas des mesures préventives adoptées par un autre Etat. Exiger que les parties parviennent à des "solutions mutuellement acceptables" paraît pourtant ressortir du domaine de l'idéal. En cas d'échec, cela conduirait vite à une impasse.

66. L'article 19 donne judicieusement à l'Etat présumé lésé de faire valoir son point de vue, ce qui est tout à fait cohérent avec le reste du dispositif. Cependant, il faut éviter que cette disposition ne soit détournée de son but et qu'elle serve de prétexte à une ingérence permanente dans la politique industrielle d'un autre Etat. Accessoirement, l'expression "Etat présumé affecté" ne semble pas exacte; il vaudrait mieux parler d'un Etat "susceptible d'être affecté".

67. La délégation française ne voit pas l'utilité d'une clause sur le règlement des différends, du moins à ce stade. Il sera toujours temps d'ouvrir le débat lorsque les grandes lignes du dispositif et la forme du document final auront été fixées. Ensuite, la portée d'une telle clause n'est pas évidente. Si un Etat refusait de s'acquitter de ses obligations de prévention, il engagerait sa responsabilité. On glisserait alors au sujet de la responsabilité pour fait illicite, ce qui démontre une fois de plus le lien entre les deux études que la CDI conduit en parallèle.

(M. Puissochet, France)

68. Abordant le Chapitre V du rapport de la CDI, M. Puissochet déclare que le sujet du droit relatif à l'utilisation des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation connaît un regain d'actualité. Les travaux de la CDI doivent être considérés dans le contexte des dernières années, marquées par la conclusion en 1991 de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, la signature en 1992 de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eaux transfrontières et des lacs internationaux, et enfin la réunion en 1992 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. La France est partie aux deux conventions et a participé activement à la Conférence de Rio.

69. Depuis toujours, les fleuves s'écoulent dans l'ignorance des frontières étatiques, comme l'air. Mais l'âge industriel a fait disparaître à la longue une donnée essentielle : l'illusion que ces ressources étaient inépuisables. L'accord est général sur l'urgence de la situation. Dans ce contexte, la délégation française se félicite que la CDI ait achevé l'examen en première lecture du projet d'articles sur les cours d'eaux internationaux.

70. La question de la forme que devrait revêtir le document élaboré par la CDI a été débattue longuement. Les deux solutions proposées ne sont pas exclusives et pourraient tout à fait coexister. Les articles de caractère général relèvent d'une convention-cadre. Mais une convention-cadre ne résoudra pas tous les problèmes liés à l'utilisation des cours d'eaux internationaux, domaine qui se distingue par au moins trois particularités : certains fleuves font déjà l'objet d'accords spécifiques et d'autres non; la dislocation de certains Etats a créé une situation nouvelle; les progrès technologiques nécessiteront peut-être un usage des eaux fluviales d'un type qu'il est impossible d'anticiper. La CDI ne peut prétendre couvrir tous les cas de figure, et des accords particuliers seront toujours nécessaires. La Commission ferait oeuvre utile en préparant des règles types que de futures conventions pourront adapter.

71. Il ne paraît pas opportun de débattre déjà des modalités du règlement des différends, étant donné qu'on ne connaît pas encore la forme du document final. Il est d'autant moins urgent que les parties au litige restent astreintes au règlement pacifique de leurs différends en vertu de la Charte des Nations Unies. Si la CDI s'en tenait là, en laissant aux parties le soin de déterminer le mode de règlement qui leur convient, la délégation française ne pourrait que s'en féliciter.

72. M. Puissochet indique que les membres de la Sixième Commission ont à leur disposition le texte écrit de la suite de sa déclaration.

La séance est levée à 12 h 20.