



Assemblée générale

Distr.
LIMITEE

A/CN.4/L.493/Add.1
8 juillet 1994

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Quarante-sixième session
2 mai - 22 juillet 1994

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

Additif

PROJET D'ARTICLES SUR LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES COURS D'EAU
INTERNATIONAUX A DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION ET DE COMMENTAIRE
Y RELATIF, ADOPTE EN DEUXIEME LECTURE PAR LA COMMISSION
DU DROIT INTERNATIONAL A SA QUARANTE-SIXIEME SESSION
(suite)

Articles 8 à 20

Article 8. Obligation générale de coopérer 129/

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

Commentaire

1) L'article 8 énonce le devoir général qu'ont les Etats du cours d'eau de coopérer afin de s'acquitter des obligations et d'atteindre les objectifs prévus dans le projet d'articles. La coopération entre les Etats d'un cours d'eau international au regard de leur utilisation du cours d'eau est importante pour parvenir à une répartition équitable des utilisations et des avantages du cours d'eau et la maintenir, ainsi que pour permettre la bonne application des règles de procédure contenues dans la troisième partie du projet d'articles.

2) L'article 8 indique la base ainsi que les objectifs de la coopération. En ce qui concerne la base, l'article mentionne les principes essentiels sur lesquels repose la coopération entre Etats du cours d'eau. D'autres principes pertinents sont notamment ceux de la bonne foi et du bon voisinage. Quant aux objectifs de la coopération, la Commission a examiné s'il convenait de les exposer en détail. Elle est arrivée à la conclusion qu'une formule générale serait préférable, compte tenu notamment de la grande diversité des cours d'eau internationaux, de leurs utilisations et des besoins des Etats du cours d'eau. Cette formule, qu'exprime le membre de phrase "en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international", s'inspire de la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 5 ci-dessus.

3) Il existe toute une série d'instruments internationaux qui demandent la coopération entre les Etats parties pour l'utilisation des cours d'eau en question 130/. Un exemple d'instrument international qui incorpore

129/ Initialement adopté en tant qu'article 9 en 1988.

130/ Un rappel des accords internationaux, des décisions de cours et tribunaux internationaux, de déclarations et résolutions adoptées par des organisations, conférences et réunions intergouvernementales et des études réalisées par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, relatifs au principe de la coopération figure dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, Annuaire ... 1987, vol. II (première partie), p. 24 et suiv., document A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 43 à 58.

une telle obligation est l'Accord du 17 juillet 1964 entre la Pologne et l'Union soviétique relatif à l'hydroéconomie des eaux frontières 131/, dont le paragraphe 3 de l'article 3 dispose que l'Accord a pour but la coopération économique, scientifique et technique entre les parties contractantes en matière d'hydroéconomie des eaux frontières. Les articles 7 et 8 de l'Accord prévoient la coopération en ce qui concerne, notamment, les projets d'installations destinées à l'hydroéconomie et l'échange régulier de données et de renseignements.

4) L'importance de la coopération pour l'utilisation des cours d'eau internationaux et d'autres ressources naturelles communes est soulignée dans plusieurs déclarations ou résolutions adoptées par les organisations, les

131/ Entré en vigueur le 16 février 1965 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol 552, p. 175). Parmi les autres accords internationaux relatifs aux cours d'eau qui prévoient la coopération entre les parties, on peut notamment citer : a) la Convention du 16 novembre 1962 entre la France et la Suisse concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution (entrée en vigueur le 1er novembre 1963) [ibid., vol. 922, p. 49] (art. 1 à 4); b) l'Accord de coopération du 14 août 1983 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la zone frontière (entré en vigueur le 16 février 1984), accord-cadre englobant les eaux frontières [International Legal Materials, Washington, D.C., vol. 22, 1983, p. 1025] (art. 1 et annexe I); c) l'Acte du 26 octobre 1963 relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger (Cameroun, Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta, Mali, Niger, Nigéria et Tchad) [entré en vigueur le 1er février 1966] (voir Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 587, p. 9) [art. 4]; d) la Convention relative au statut du fleuve Sénégal et la Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal signées l'une et l'autre le 11 mars 1972 [Nations Unies, Ressources naturelles/Série eau, No 13 (voir Traités concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation : Afrique, Ressources naturelles/Série eau, No 13), p. 16 et 21 respectivement]; e) la Convention et le Statut du 22 mai 1964 relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad [Journal officiel de la République fédérale du Cameroun, Yaoundé, 4e année, No 18, 15 septembre 1964, p. 1003; Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 291, doc. A/CN.4/274, par. 51 à 56] (art. 1er du Statut); et f) le Traité du 19 septembre 1960 sur les eaux de l'Indus entre l'Inde et le Pakistan (entré en vigueur le 12 janvier 1961) [voir Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 419, p. 125], (art. VII et VIII). D'une manière plus générale, l'article 197 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer (voir supra, note 99), intitulé "Coopération au plan mondial ou régional", fait aux Etats l'obligation de coopérer "à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées de caractère international compatibles avec la [...] Convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales".

conférences et les réunions intergouvernementales, ainsi qu'à l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats 132/. Par exemple, l'Assemblée générale a abordé le sujet dans sa résolution 2995 (XXVII), du 15 décembre 1972, sur la coopération entre les Etats dans le domaine de l'environnement, et dans sa résolution 3129 (XXVIII), du 13 décembre 1973, sur la coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats. C'est ainsi que le premier de ces textes dispose dans son préambule que "dans l'exercice de leur souveraineté sur leurs ressources naturelles, les Etats doivent s'efforcer, au moyen d'une coopération bilatérale et multilatérale efficace ou de mécanismes régionaux, de protéger et d'améliorer l'environnement". La question de la coopération pour l'utilisation des ressources en eau communes et dans le domaine de la protection de l'environnement est également traitée dans la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972 133/, dont le principe 24 dispose :

"Principe 24

Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits, sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les Etats 134/."

132/ Voir résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale datée du 12 décembre 1974.

133/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm (1972).

134/ Voir aussi la recommandation 51 du Plan d'action pour l'environnement adopté par la même Conférence (Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, première partie, chap. II.B), qui prévoit expressément la coopération en ce qui concerne les cours d'eau internationaux.

Le Plan d'action de Mar del Plata, adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'eau, tenue à Mar del Plata (Argentine) en 1977 135/, contient un certain nombre de recommandations sur la coopération régionale et internationale pour l'utilisation et la mise en valeur des cours d'eau internationaux. Par exemple, la recommandation 90 dispose que la coopération entre Etats dans le cas des cours d'eau internationaux, "conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, doit être fondée sur l'égalité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les Etats, compte dûment tenu du concept exprimé, notamment, au principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement 136/". En 1987, la CEE a adopté les "Principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières" 137/, dont le paragraphe 2 dispose :

Coopération

2. Il est préférable que ce soient les pays immédiatement concernés qui conjuguent leurs efforts pour contrôler les effets transfrontières des phénomènes naturels et des activités humaines sur les eaux transfrontières. En conséquence, une coopération aussi pratique que possible devrait être établie entre pays riverains pour aboutir à un échange constant et complet d'informations, à des consultations régulières et à des décisions concernant des questions d'intérêt mutuel : objectifs, normes, surveillance, planification, programmes de recherche

135/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata, 14-25 mars 1977 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.77.II.A.12), première partie, chap. 1er.

136/ Ibid., p. 51 (le texte du principe 21 de la Déclaration sur l'environnement est reproduit supra, au paragraphe 24 du commentaire relatif à l'article 7). Voir aussi la recommandation 84 du Plan d'action de Mar del Plata (ibid., p. 49) et les résolutions, qui figurent dans le Plan d'action, relatives à la coopération technique entre pays en développement dans le secteur de l'eau, aux commissions fluviales et aux arrangements institutionnels aux fins de la coopération internationale dans le secteur de l'eau (ibid., p. 77 à 81).

137/ Voir Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 229. Le préambule des principes énonce : "... Ces principes concernent seulement les questions de lutte contre la pollution des eaux transfrontières et de prévention de cette pollution, ainsi que la protection contre les inondations causées par les eaux transfrontières, y compris les questions générales dans ce domaine..."

et de développement et mesures concrètes, y compris l'application et la surveillance de ces mesures.

5) De nombreuses études réalisées par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales ont également reconnu l'importance de la coopération entre les Etats en matière d'utilisation et de mise en valeur des cours d'eau internationaux 138/. Ainsi, l'importance de la coopération entre Etats en ce qui concerne l'efficacité des règles de procédure et autres relatives aux cours d'eau internationaux est expressément reconnue dans les Règles sur la pollution de l'eau dans un bassin de drainage international, adoptées par l'Association de droit international en 1982 139/. L'article 4 de ces règles dispose : "Les Etats coopéreront avec les autres Etats concernés pour donner effet aux dispositions des présents articles". Le principe XII de la Charte européenne de l'eau, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 1967 140/, affirme avec force l'importance de la coopération dans le domaine de la gestion des ressources en eaux internationales, eu égard aux propriétés physiques de l'eau : "L'eau n'a pas de frontières. C'est une ressource commune qui nécessite une coopération internationale." Enfin, la résolution intitulée "La pollution des fleuves et des lacs et le droit international", adoptée par l'Institut de droit international à sa session de 1979 141/, tenue à Athènes, dispose, à l'alinéa b) de l'article IV,

138/ Voir, à titre général, les études mentionnées et citées dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 213 et suiv., doc. A/5409, par. 1069 à 1098; et p. 374 et suiv., doc. A/CN.4/274, par. 364 à 381, et p. 394 et suiv., par. 399 à 409.

139/ Voir ILA, Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982.

140/ Adoptée le 28 avril 1967 par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe [recommandation 493 (1967)] et le 26 mai 1967 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe [résolution (67) 10]; texte reproduit dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 379 et 380, doc. A/CN.4/274, par. 373.

141/ Voir Annuaire de l'Institut de droit international, 1979, vol. 58, t. II, p. 196 et suiv.

que pour prévenir la pollution des eaux, les Etats exerceront "Sur le plan international, ... une coopération de bonne foi avec les autres Etats intéressés" 142/.

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

Article 9. Echange régulier de données et d'informations 143/

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

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

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

Commentaire

1) L'article 9 énonce un minimum de règles générales pour l'échange entre Etats d'un cours d'eau des données et informations nécessaires pour assurer une utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international. Les Etats du cours d'eau ont besoin de données et d'informations concernant l'état du cours d'eau afin d'appliquer l'article 6 qui prescrit que les Etats du cours d'eau doivent prendre en considération "tous les facteurs et circonstances pertinents" pour s'acquitter de l'obligation d'utilisation

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

143/ Initialement adopté en tant qu'article 10 en 1988.

équitable prévue à l'article 5. Les règles énoncées dans l'article 9 sont bien entendu supplétives : elles s'appliquent lorsque la question n'est pas spécialement réglementée dans un accord du genre envisagé à l'article 3, c'est-à-dire dans un accord concernant un cours d'eau international particulier. Les Etats du cours d'eau ont, au demeurant, tout intérêt à conclure de tels accords, pour réglementer, entre autres, la collecte et l'échange de données et d'informations, compte tenu des caractéristiques du cours d'eau international considéré, ainsi que de leurs besoins et de leur situation propres. Pour que le régime envisagé à l'article 9 fonctionne bien, il faut qu'il y ait coopération entre les Etats du cours d'eau. Les règles énoncées dans cet article constituent donc une application particulière de l'obligation générale de coopérer formulée dans l'article 8, à laquelle fait allusion le membre de phrase liminaire du paragraphe 1.

2) La disposition du paragraphe 1, qui prévoit que données et informations doivent être échangées de manière régulière, est destinée à assurer que les Etats d'un cours d'eau disposeront des éléments qui leur sont nécessaires pour s'acquitter des obligations prévues aux articles 5, 6 et 7. Ces données et informations peuvent être communiquées directement ou indirectement. Dans de nombreux cas, les Etats du cours d'eau ont établi des organismes mixtes chargés, notamment, de collecter, d'élaborer et de diffuser les données et informations du genre de celles visées au paragraphe 1 144/. Mais les

144/ Pour les listes indicatives de ces organismes et des commentaires à leur sujet, voir : a) Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 389 et suiv., doc. A/CN.4/274, par. 382 à 398; b) les Actes de la Réunion interrégionale des organisations fluviales internationales, tenue à Dakar (Sénégal) du 5 au 14 mai 1981, Expérience de mise en valeur et de gestion de bassins de fleuves et de lacs internationaux, Ressources naturelles/Série eau No 10 (numéro de vente : F.82/II.A.17), troisième partie; c) N. Ely et A. Wolman, "Administration", The Law of International Drainage Basins (1967), p. 125 à 133; d) Nations Unies, Gestion des ressources en eau internationales : aspects institutionnels et juridiques, Ressources naturelles/Série Eau No 1 (numéro de vente : F.75.II.A.2), annexe IV; et e) T. Parnall et A.E. Utton, "The Senegal Valley Authority: A unique experiment in international river basin planning", Indiana Law Journal, Bloomington, vol. 51, 1975-1976, p. 254 et suiv.

Parmi ces mécanismes administratifs, les plus importants sont, en Afrique : la Commission du bassin du lac Tchad, l'Autorité du bassin du Niger (anciennement Commission du fleuve Niger), la Commission technique mixte permanente pour les eaux du Nil (Egypte et Soudan) et l'Organisation pour l'aménagement et le développement du bassin de la rivière Kagera; en Amérique : le Comité intergouvernemental de coordination du bassin du Río

Etats intéressés sont évidemment libres d'employer, à cette fin, toute méthode mutuellement acceptable.

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

4) Lorsqu'il existe un échange "régulier" de données et d'informations, l'article 9 prévoit un processus permanent et systématique, distinct de la fourniture ponctuelle de renseignements sur les mesures projetées dont il est question dans la troisième partie du projet.

5) Le paragraphe 1 exige que les Etats d'un cours d'eau échangent les données et informations qui sont "facilement accessibles" 145/. Cette formule sert à indiquer qu'en droit strict l'Etat d'un cours d'eau n'est tenu de fournir que les informations dont il dispose aisément, par exemple celles qu'il a déjà réunies pour ses propres besoins ou qui sont facilement accessibles 146/. En présence d'un cas d'espèce, il faudra, pour

de la Plata, la Commission mixte internationale (Etats-Unis d'Amérique et Canada) et la Commission internationale des frontières et des eaux (Etats-Unis d'Amérique et Mexique); en Asie : le Comité pour la coordination des études relatives au bassin inférieur du Mékong, la Commission permanente de l'Indus (Inde et Pakistan), la Commission fluviale mixte (Inde et Bangladesh) et la Commission du delta de l'Hilmand (Afghanistan et Iran); en Europe : la Commission du Danube, la Commission internationale pour la protection de la Moselle contre la pollution, la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution et la Commission mixte finlando-soviétique de l'utilisation des eaux frontières.

145/ Au paragraphe 1 de l'article XXIX des Règles d'Helsinki, l'expression employée est "renseignements pertinents et normalement disponibles". Voir ILA, Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966.

146/ Cf. art XXIX, par. 1, des Règles d'Helsinki et son commentaire dans lequel il est dit :

"La formule 'renseignements pertinents et facilement disponibles' vise à bien montrer que l'Etat du bassin considéré ne saurait être tenu de fournir des renseignements non pertinents ni de s'exposer aux frais et aux difficultés qu'entraînerait la collecte de statistiques et d'autres données qui ne seraient pas déjà disponibles ou facilement accessibles. En revanche, l'article laisse ouverte la question de savoir si un Etat du

déterminer si des données et informations sont "facilement" accessibles, procéder à une évaluation objective de facteurs tels que les efforts et les frais qu'entraînerait la collecte de ces renseignements, compte tenu des ressources humaines, techniques, financières et autres de l'Etat du cours d'eau auquel ils sont demandés. Le mot "facilement", employé aux paragraphes 1 et 2, est donc un terme technique, dont le sens correspond grosso modo à celui de l'expression "compte tenu de toutes les circonstances pertinentes" ou du terme anglais feasible, plutôt qu'au sens, par exemple, des termes rationally ou logically.

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

7) Parmi les instruments où le terme "disponibles" est employé pour qualifier les informations qui doivent être fournies, on peut citer le Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus entre l'Inde et le Pakistan 147/ et la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire 148/.

bassin peut légitimement demander à un autre Etat de fournir des renseignements qui ne seraient pas 'facilement disponibles' si le premier Etat est disposé à prendre à sa charge les frais de compilation de ces renseignements." (ILA, Report of the Fifty-second Conference, 1966, p. 519.)

147/ Voir Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 419, p. 125. Le paragraphe 2 de l'article VII du Traité dispose que la partie qui envisage d'exécuter des travaux de génie civil pouvant avoir des répercussions importantes pour l'autre partie

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

Cf. art. XXIX, par. 1 des Règles d'Helsinki et le commentaire y relatif. ILA, Report of the Fifty-second Conference 1966.

148/ AIEA, Collection juridique, No 14, Vienne, 1988. L'alinéa b) de l'article 2 exige que soient fournies "les informations disponibles pertinentes pour limiter le plus tôt possible les conséquences radiologiques..."

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

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

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

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

12) Les prescriptions du paragraphe 1 s'appliquent même dans les cas, relativement rares, où aucun Etat d'un cours d'eau n'utilise actuellement le cours d'eau ou n'envisage de l'utiliser. Si les données et informations concernant l'état du cours d'eau sont "facilement accessibles", la Commission

estime que l'échange de ces données et informations n'est pas une obligation trop lourde. En fait, l'échange de données et d'informations sur ces cours d'eau peut aider les Etats du cours d'eau à faire des plans pour l'avenir et à répondre aux besoins en matière de développement ou autres.

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

14) Pour que les données et informations aient un intérêt pratique pour les Etats d'un cours d'eau, elles doivent être fournies sous une forme qui permette de les utiliser. C'est pourquoi le paragraphe 3 prescrit que les Etats du cours d'eau doivent "[s'employer] au mieux de leurs moyens à collecter, et, le cas échéant, à élaborer les données et informations d'une manière propre à faciliter leur utilisation". Le sens de l'expression "s'emploient au mieux de leurs moyens" est expliqué au paragraphe 13 du présent commentaire relatif au paragraphe 2. L'expression "le cas échéant" est employée pour donner à la disposition une certaine souplesse, nécessaire pour plusieurs raisons. Dans certains cas, il peut ne pas être nécessaire d'élaborer les données et les informations pour qu'elles soient utilisables par un autre Etat. Dans d'autres cas, il peut être nécessaire d'élaborer les éléments d'information pour les rendre utilisables par les autres Etats, mais cette élaboration peut entraîner des charges indues pour l'Etat qui fournit ces éléments d'information.

15) L'utilité de la collecte et de l'échange réguliers d'une vaste gamme de données et d'informations sur les cours d'eau internationaux est reconnue dans un grand nombre d'accords internationaux, de déclarations et de résolutions adoptés par les organisations, les conférences et les réunions intergouvernementales, ainsi que dans les études des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales internationales 149/. On peut citer, comme exemple d'accords contenant

149/ Une étude des dispositions pertinentes de ces instruments figure dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2, par. 15 à 26. Voir également l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale datée du 12 décembre 1974.

une disposition générale sur l'échange régulier de données et d'informations, l'Accord de 1964 entre la Pologne et l'Union soviétique relatif à l'hydroéconomie des eaux transfrontières 150/, dont le paragraphe 1 de l'article 7 dispose :

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

On peut également citer comme exemples d'accords contenant des dispositions sur l'échange de données et d'informations : le Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus entre l'Inde et le Pakistan 151/ (art. VI), le Traité de 1944 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique 152/ (art. 9, al. j)), l'Accord du 25 novembre 1964 relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger 153/ (art. 2, al. c)) et l'Accord du 16 septembre 1971 entre la Finlande et la Suède relatif aux fleuves frontières 154/ (chap. 9, art. 3).

16) L'échange régulier de données et d'informations est particulièrement important lorsqu'il s'agit de protéger efficacement les cours d'eau internationaux, de préserver la qualité de l'eau et de prévenir la pollution. Ce fait est reconnu dans un grand nombre d'accords, de déclarations et de résolutions internationaux ainsi que d'études 155/ - par exemple, dans le

150/ Voir Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 552, p. 175.

151/ Voir Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 419, p. 125.

152/ Voir Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 3, p. 313.

153/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 587, p. 19.

154/ Ibid., vol. 825, p. 191.

155/ Voir les exemples cités dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/412 et Add.1 et 2.

principe 11 a) des "Principes relatifs à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières", adoptés par la CEE en 1987 156/.

17) En résumé, l'échange régulier par les Etats d'un cours d'eau de données et d'informations concernant l'état du cours d'eau fournit à ces Etats les éléments qui leur sont nécessaires pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu des articles 5 à 7, ainsi que pour leurs propres objectifs de planification. Alors que l'article 9 concerne l'échange régulier de données et d'informations, les articles contenus dans la troisième partie, qui suit, traitent de la fourniture ponctuelle de renseignements sur les mesures projetées.

Article 10. Rapport entre les utilisations 157/

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

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

Commentaire

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

2) Vu que les Etats, par accord ou en pratique, donnent souvent la priorité à une utilisation particulière ou à une catégorie particulière d'utilisations, le paragraphe 1 a été rédigé sous la forme d'une règle résiduelle. C'est ainsi que le début de cette phrase réserve toute priorité instituée par accord ou coutume entre les Etats du cours d'eau intéressés. Le mot "accord" est utilisé ici dans son sens large et s'entendra par exemple de tout accord ou modus vivendi arrêté par les Etats du cours d'eau. Par ailleurs, il ne désigne pas seulement les "accords de cours d'eau", car il peut arriver que certaines

156/ Voir Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 212. Aux termes du préambule, ces principes concernent seulement la protection contre les inondations, ainsi que la lutte contre la pollution et sa prévention.

157/ Adopté en 1991.

utilisations, comme la navigation, soient visées dans d'autres types d'accords, tels les traités d'amitié. Le mot "coutume" s'applique aux cas où, bien qu'il n'y ait pas d'accord entre les Etats du cours d'eau, ceux-ci, par tradition ou pratique, donnent la priorité à une utilisation particulière. De même, les mots "priorité en soi" signifient que rien, dans un type particulier d'utilisations ou dans une catégorie particulière d'utilisations, ne donne à ces utilisations une priorité présumée ou intrinsèque sur les autres utilisations, ce qui laisse les Etats du cours d'eau libres de décider d'accorder la priorité à une utilisation particulière dans un cours d'eau international particulier. Cela vaut également pour la navigation, qui, aux termes du paragraphe 2 de l'article premier, entre dans le champ d'application des présents articles "dans la mesure où d'autres utilisations ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle".

3) Le paragraphe 2 vise les cas où différentes utilisations d'un même cours d'eau international entrent en conflit ou interfèrent l'une sur l'autre, sans qu'il y ait de priorités applicables établies par voie d'accord ou de coutume. Dans un cas de ce genre, le paragraphe 2 indique que le problème est résolu par référence aux principes et facteurs énoncés aux articles 5, 6 et 7, "une attention spéciale étant accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels". Dans le sens donné à ce mot dans l'article 10, il ne peut donc y avoir "conflit" entre différentes utilisations que si aucun ordre de priorité régissant ces utilisations ou aucun autre moyen d'accommoder ces utilisations n'a été institué par voie d'accord ou de coutume entre les Etats du cours d'eau intéressés. Il semble utile de souligner que le "conflit" dont il est question dans ce paragraphe est un conflit entre les utilisations d'un cours d'eau international et non pas un conflit ou un différend entre les Etats du cours d'eau 158/.

4) Les principes et facteurs à appliquer en vertu du paragraphe 2 pour résoudre les conflits entre les utilisations d'un cours d'eau international sont les principes et facteurs énoncés aux articles 5, 6 et 7. Les facteurs à prendre en considération aux termes de l'article 6 sont ceux qui concernent le cours d'eau international en cause. Cependant, pour choisir la façon de résoudre un conflit de ce genre, les Etats du cours d'eau doivent accorder "une attention spéciale ... à la satisfaction des besoins humains essentiels".

158/ Voir aussi le paragraphe 9) du commentaire sur l'article 5 ci-dessus.

Autrement dit, une attention particulière doit être donnée à la nécessité de fournir de l'eau en quantité suffisante pour la vie humaine, qu'il s'agisse de l'eau potable ou de l'eau destinée à la production des aliments voulus pour empêcher la famine. Ce critère est une forme accentuée du facteur prévu au paragraphe 1 b) de l'article 6, qui fait état des "besoins économiques et sociaux des Etats du cours d'eau concernés". Etant donné que le paragraphe 2 de l'article 10 renvoie à l'article 6, ce facteur est de toute façon l'un de ceux dont les Etats du cours d'eau intéressés devront tenir compte pour parvenir à une solution du conflit entre les utilisations du cours d'eau.

5) Si la navigation pouvait jouir d'une priorité générale dans la première partie de ce siècle 159/, à mesure que d'autres types d'utilisations commençaient à la concurrencer par leur importance économique et sociale, les Etats se rendaient compte qu'il leur fallait se montrer plus souples. La résolution adoptée en 1966 par le Conseil économique et social interaméricain à la quatrième réunion ministérielle annuelle témoigne de ce changement d'attitude dans le sens de la reconnaissance des diverses utilisations potentielles d'un cours d'eau. Dans cette résolution, il est recommandé aux Etats membres d'assurer la promotion, pour le plus grand bien de tous, de l'utilisation économique et des voies d'eau, bassins et accidents hydrographiques de la région "dans le domaine des transports", de la production d'énergie électrique, des travaux d'irrigation et autres, afin de contrôler et de prévenir les dégâts périodiques causés par les inondations de leurs eaux" 160/. La même année, l'Association de droit international concluait elle aussi qu'aucune utilisation ne devait bénéficier d'une priorité

159/ On en voit un exemple au paragraphe 1) de l'article 10 de la Convention et du Statut de Barcelone de 1921, relatifs au régime des voies navigables d'intérêt international, Société des Nations, Recueil des Traités, vol. VII, p. 57; voir également l'article 5 de la "Déclaration de Montevideo" approuvée par la septième Conférence interaméricaine en 1963, reproduite dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 229, document A/5409, annexe I, A; la règle II, 4, de la "Résolution de Madrid" de 1911 de l'Institut de droit international (dont s'inspirait l'article 5 de la Déclaration de Montevideo), Annuaire de l'Institut de droit international, 1911 (Paris), vol. 24, p. 366.

160/ Résolution 24-M/66 sur la régularisation et l'utilisation économique des cours d'eau, des bassins et des accidents hydrographiques de l'Amérique latine (paragraphe unique du dispositif), reproduite dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 389, document A/CN.4/274, par. 380.

systématique. C'est ainsi que l'article VI des "Règles d'Helsinki" dispose : "Aucune utilisation ou catégorie d'utilisations ne doit recevoir de préférence à priori sur toute autre utilisation ou catégorie d'utilisations" 161/.

La nécessité de conserver assez de souplesse pour parer aux besoins de l'humanité du prochain siècle a été récemment soulignée dans la "Déclaration de Delft" adoptée à l'issue du Séminaire tenu à Delft (Pays-Bas) du 3 au 5 juin 1991, sous les auspices du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La Déclaration note qu'en l'an 2000 près de la moitié de la population mondiale vivra dans les centres urbains. Il y est question du défi accablant que représentent les besoins en eau de zones métropolitaines à "croissance ... explosive", "vu la croissance tout aussi importante des besoins en eau de l'agriculture irriguée et les problèmes engendrés par la pollution urbaine et industrielle". Les spécialistes qui participaient au Séminaire ont conclu qu'il fallait adopter, pour satisfaire durablement les besoins en eau de l'humanité, des mesures préventives de protection et de conservation de l'eau et des ressources du milieu 162/. Ces mesures seraient souvent impossibles à appliquer si telle ou telle utilisation de l'eau bénéficiait par elle-même de la préséance sur les autres. L'absence d'ordre de priorité facilitera la mise en oeuvre de mesures visant à répondre aux "besoins vitaux de l'humanité".

Troisième partie

MESURES PROJETEES

Article 11. Renseignements sur les mesures projetées 163/

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

Commentaire

1) L'article 11 sert d'introduction aux articles de la troisième partie du projet et de lien entre la deuxième partie, qui comprend l'article 9 relatif

161/ ILA, Report of the fifty-second Conference, Helsinki, 1966 (Londres, 1967), p. 491.

162/ La "Déclaration de Delft" est annexée à un communiqué de presse du PNUD, Genève, 10 juin 1991.

163/ Initialement adopté en 1988.

à l'échange régulier de données et d'informations, et la troisième partie qui traite de la fourniture de renseignements sur les mesures projetées.

2) L'article 11 stipule pour les Etats du cours d'eau une obligation générale de se communiquer réciproquement des informations concernant les effets possibles, sur l'état du cours d'eau international, des mesures qu'ils peuvent envisager de mettre en oeuvre. Il est également demandé aux Etats du cours d'eau de se consulter au sujet des effets éventuels de ces mesures.

3) L'expression "effets éventuels" désigne tous les effets, qu'ils soient positifs ou négatifs, que peuvent avoir les mesures projetées. L'article 11 va donc au-delà de l'article 12 et des articles suivants, qui concernent les mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs appréciables pour les autres Etats d'un cours d'eau. Les Etats du cours d'eau ont en effet tout intérêt à être informés des effets, positifs aussi bien que négatifs, que peuvent avoir les mesures projetées. En prévoyant, d'autre part, l'obligation d'échanger des informations et de procéder à des consultations sur tous les effets éventuels, on évite les problèmes que comporte l'évaluation unilatérale de la nature exacte de ces effets.

4) Le terme "mesures" doit être pris dans un sens large, comprenant donc les projets ou programmes nouveaux, qu'ils soient d'importance mineure ou de grande envergure, ainsi que les modifications apportées aux utilisations actuelles d'un cours d'eau international.

5) On trouvera infra, dans le commentaire relatif à l'article 12, des exemples d'instruments et de décisions prévoyant une obligation analogue à celle qu'énonce l'article 11.

Article 12. Notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs 164/

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

Commentaire

1) L'article 12 est le premier d'une série d'articles sur les mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs significatifs pour les autres

164/ Initialement adopté en 1988.

Etats du cours d'eau. Ces articles constituent un cadre de procédure destiné à aider les Etats du cours d'eau à maintenir un juste équilibre entre les utilisations qu'ils font respectivement d'un cours d'eau international. Ces procédures devraient aider à éviter les différends touchant les nouvelles utilisations des cours d'eau.

2) L'application des procédures prévues aux articles 12 à 19 est fonction du critère selon lequel les mesures projetées par un Etat du cours d'eau peuvent avoir "un effet négatif significatif" pour les autres Etats du cours d'eau 165/. Le seuil qu'établit ce critère est censé être inférieur aux "dommages significatifs" dont il est question à l'article 7. Un "effet négatif significatif" peut donc ne pas atteindre le niveau du "dommage significatif", au sens de l'article 7. Le "dommage significatif" n'est pas un bon critère pour déclencher les procédures prévues dans les articles 12 à 19, car, s'il était utilisé, ces procédures ne seraient engagées que lorsque la mise en oeuvre des nouvelles mesures risque de se traduire par un comportement visé par l'article 7. Ainsi, un Etat du cours d'eau notifiant des mesures qu'il projette se mettrait dans le cas d'admettre que les mesures en question peuvent causer un dommage significatif aux autres Etats du cours d'eau, au sens de l'article 7. Le critère des "effets négatifs significatifs" permet d'éviter une telle situation.

3) Le membre de phrase "ne mette en oeuvre ou ne permette que soient mises en oeuvre" est destiné à préciser que l'article 12 concerne les mesures projetées, non seulement par l'Etat, mais aussi par des entités privées. Le terme "permette" est employé ici au sens large et signifie à la fois "laisse mettre en oeuvre" et "autorise la mise en oeuvre". Ainsi, dans le cas de mesures projetées par une entité privée, l'Etat intéressé est tenu de ne pas autoriser cette entité à mettre les mesures en oeuvre ou de ne pas la laisser le faire avant que les autres Etats du cours d'eau n'en aient été

165/ Les "Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats", adoptés par le Conseil d'administration du PNUE en 1978 (décision 6/14 du 19 mai 1978), définissent les "effets sensibles" comme étant les "effets appréciables sur une ressource naturelle partagée", à l'exclusion des "effets de minimis". Pour le texte des principes, voir UNEP/IG.12/2, annexé au document UNEP/GC.6/17; pour le texte final, voir PNUE, Droit de l'environnement - Lignes directrices et principes, No 2, Ressources naturelles partagées, Nairobi, 1978.

notifiés, comme prévu à l'article 12. Toute mention dans les articles suivants de la "mise en oeuvre" des mesures projetées 166/ doit être entendue comme signifiant aussi le fait de permettre cette mise en oeuvre.

4) L'expression "en temps utile" vise à poser le principe d'une notification adressée suffisamment tôt, au stade de la préparation du projet, pour qu'il puisse être procédé à des consultations et à des négociations valables, si besoin est, conformément aux articles suivants. On trouve un exemple de traité énonçant une obligation de cet ordre dans l'Accord du 30 avril 1966 entre la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche et la Suisse concernant la réglementation des prélèvements d'eau opérés dans le lac de Constance 167/, dont l'article 7 dispose que "les Etats riverains se consulteront suffisamment à temps avant d'autoriser certains prélèvements d'eau" pour se donner mutuellement l'occasion d'exprimer leurs vues.

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

166/ Voir infra art. 15, par. 2, art. 16 et art. 19, par. 1.

167/ Entré en vigueur le 25 novembre 1967 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 620, p. 191).

6) Le principe de la notification des mesures projetées est prévu dans un certain nombre d'accords internationaux, de décisions de cours et tribunaux internationaux, de déclarations et résolutions adoptées par des organisations, conférences et réunions intergouvernementales, et d'études des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales internationales 168/. Comme exemple de traité contenant une telle disposition, on peut citer la Convention du 25 mai 1954 entre la Yougoslavie et l'Autriche concernant certaines questions d'économie hydraulique intéressant la Drave (art. 4) 169/. On trouve des dispositions analogues dans d'autres accords tels que le Traité de Bayonne de 1866 (Traité de délimitation entre l'Espagne et la France) et son Acte additionnel 170/ (art. XI de l'Acte); la Convention relative au statut du fleuve Sénégal 171/ (art. 4); la Convention de 1960 sur la protection du lac de Constance contre la pollution 172/ (art. 1, par. 3); le Traité de 1960 entre l'Inde et le Pakistan relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus 173/ (art. 7, par. 2) et dans la Convention du 9 décembre 1923 relative à l'aménagement des sources hydrauliques intéressant plusieurs Etats 174/ (art. 4).

168/ On trouvera une analyse de ces instruments dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, Annuaire ... 1987, vol. II (première partie), p. 29 et suiv., document A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 63 à 85, et p. 47, annexe II.

169/ Entrée en vigueur le 15 janvier 1955 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 227, p. 111).

170/ Les dispositions pertinentes de l'Acte additionnel du 26 mai 1866 aux Traités de délimitation des 2 décembre 1856, 14 avril 1862 et 26 mai 1866 (ratifié le 12 juillet 1866) figurent dans Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII, p. 288 à 290 (voir aussi p. 314, par. 21); résumé dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 181 et 182, document A/5409, par. 895 à 902. Cet accord a été interprété et appliqué dans l'affaire du Lac Lanoux (voir supra, note 158).

171/ Voir Traités concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation : Afrique, Ressources naturelles/série eau, No 13.

172/ Voir Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 3, p. 313.

173/ Voir Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 419, p. 125.

174/ Entrée en vigueur le 30 juin 1925 (Société des Nations, Recueil des Traités, vol. XXXVI, p. 75).

7) Plusieurs accords prévoient une procédure de notification et d'échange d'informations sur les nouveaux projets ou nouvelles utilisations par l'intermédiaire d'un mécanisme institutionnel établi pour faciliter la gestion du cours d'eau. Un exemple en est le statut du fleuve Uruguay de 1975 175/, adopté par l'Uruguay et l'Argentine, qui contient des dispositions détaillées sur l'obligation de notification, la teneur de la notification, le délai de réponse et les procédures applicables au cas où les parties ne s'entendraient pas sur le projet proposé 176/. D'autres accords prévoient la notification des mesures projetées par l'intermédiaire d'un organe mixte : c'est le cas, par exemple, de l'Acte qui régit le fleuve Niger 177/, et du Traité du 19 novembre 1973 entre l'Argentine et l'Uruguay relatif au Rio de la Plata et à son front maritime 178/ (art. 17).

8) La question de la notification des mesures projetées a été examinée en détail par le tribunal arbitral dans l'affaire du Lac Lanoux 179/.

Les conclusions du tribunal à cet égard étaient notamment les suivantes :

a) au moins dans ce cas d'espèce, le droit international n'exige pas un accord préalable entre les Etats riverains d'amont et d'aval au sujet d'une nouvelle utilisation proposée, mais "la pratique internationale recourt de préférence à des solutions moins extrêmes, en se bornant à obliger les Etats à rechercher, par des tractations préalables, les termes d'un accord sans subordonner à

175/ Voir art. 7 à 12 du Statut; Actos Internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980 (Montevideo 1981), p. 593.

176/ Voir aussi le chapitre XV du Statut (art. 60), qui prévoit le règlement des différends par la voie judiciaire, et le chapitre XIV (art. 58 et 59), qui établit une procédure de conciliation.

177/ Voir art. 4 de l'Acte de Niamey de 1963 (voir supra, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 587, p. 9) et art. 12 de l'Accord de 1964 relatif à la Commission du fleuve Niger (voir supra, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 589, p. 19).

178/ Entré en vigueur le 12 février 1974 (INTAL, Derecho de la Integración, Buenos Aires, vol. VII, No 15, mars 1974, p. 225; International Legal Materials, Washington (D.C.), vol. 13, 1974, p. 251; résumé dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 329 et suiv., document A/CN.4/274, par. 115 à 130).

179/ Voir Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII, p. 281.

la conclusion de cet accord l'exercice de leur compétence" 180/; b) dans le cadre des tendances qui prévalaient alors dans la pratique internationale au sujet des ouvrages hydroélectriques, il fallait "tenir compte, quelle qu'en soit la nature, de tous les intérêts qui risquaient d'être affectés par les travaux entrepris, même s'ils ne correspondaient pas à un droit" 181/; c) "l'Etat d'amont a, d'après les règles de la bonne foi, l'obligation de prendre en considération les différents intérêts en présence, de chercher à leur donner toutes les satisfactions compatibles avec la poursuite de ses propres intérêts et de montrer qu'il a, à ce sujet, un souci réel de concilier les intérêts de l'autre riverain avec les siens propres" 182/; d) "l'obligation de tenir compte, au cours de transactions, des intérêts adverses et l'obligation de faire à ceux-ci, dans la solution retenue, une place raisonnable" sont intimement liées 183/. La France avait en fait procédé à des consultations avec l'Espagne avant la mise en train du projet de dérivation en question, l'Espagne ayant fait valoir qu'elle avait droit à notification préalable en vertu de l'article II de l'Acte additionnel au Traité de Bayonne de 1866 184/.

9) La nécessité de la notification préalable des mesures projetées est reconnue dans plusieurs déclarations ou résolutions adoptées par les organisations, conférences et réunions intergouvernementales. La recommandation 51 du Plan d'action pour l'environnement, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement en 1972 185/, énonce, en ce qui concerne la notification des utilisations nouvelles prévues, le principe suivant :

180/ Par. 11 (3e al.) de la sentence (Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 210, document A/5409, par. 1065).

181/ Par. 22 (2e al.) de la sentence (ibid., p. 212, par. 1068).

182/ Par. 22 (3e al.) de la sentence (ibid.).

183/ Par. 24 (avant-dernier alinéa) de la sentence (ibid.).

184/ Voir International Law Reports, 1957, vol. 24 (1961), p. 102 à 105.

185/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, première partie, chap. II.B.

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

10) La septième Conférence internationale des Etats américains avait antérieurement adopté la Déclaration de Montevideo 186/, qui prévoit non seulement la notification des travaux envisagés, mais aussi la nécessité d'obtenir un accord préalable pour toute modification de nature à causer un préjudice 187/. Parmi les dispositions de cet ordre, on peut citer le "Principe d'information et de consultation" contenu dans les "Principes relatifs à la pollution transfrontière" 188/, ainsi que les recommandations relatives à la "coopération régionale" adoptées par la Conférence des Nations Unies sur l'eau de 1977 189/.

11) Il existe aussi des dispositions sur la notification des mesures projetées dans plusieurs études d'organisations intergouvernementales et d'organisations internationales non gouvernementales 190/.

186/ Voir The International Conference of American States, First Supplement, 1933-1940 (1940), p. 109.

187/ Voir les paragraphes 6 à 8 de la Déclaration. Il est prévu, au paragraphe 9 que, si des divergences subsistent, elles seront résolues par la voie diplomatique, la conciliation ou, à défaut, par les procédures prévues par les conventions en vigueur en Amérique. Il convient de noter que la Bolivie et le Chili ont reconnu que la Déclaration consacrait des obligations applicables au différend entre les deux Etats concernant le río Lauca. Voir Conseil de l'OEA, document OEA/SER.G/VI, C/INF.47 (15 et 20 avril 1962) et OEA/SER.G/VI, C/INF/50 (19 avril 1962).

188/ Recommandation C(74)224, adoptée par le Conseil de l'OCDE le 14 novembre 1974 (OCDE, l'OCDE et l'environnement, Paris, 1986, p. 163).

189/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata, F.77.II.A.12, première partie, chap. 1er, p. 49 et 50, en particulier la recommandation 86 g).

190/ Les dispositions pertinentes des instruments cités sont reproduites in extenso dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, Annuaire ... 1987, vol. II (première partie), p. 33 et suiv., document A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 81 à 87.

12) Des dispositions sur la notification préalable des mesures projetées figurent, par exemple : dans le projet de convention révisé sur l'utilisation industrielle et agricole des cours d'eau et des lacs internationaux, adopté par le Comité juridique interaméricain en 1965 191/ (notamment art. 8 et 9); le projet révisé de propositions soumis en 1973 au Comité juridique consultatif africano-asiatique par son Sous-Comité sur le droit des cours d'eau internationaux 192/ (notamment la proposition IV, par. 2, et la proposition X); la résolution intitulée "Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation), adoptée par l'Institut de droit international en 1961 193/ (art. 4 à 9); la résolution sur l'utilisation des cours d'eau internationaux, adoptée par l'Association interaméricaine des avocats (Inter-American Bar Association) à sa dixième conférence, en 1957 194/ (par. I.3); les Règles d'Helsinki adoptées par l'Association de droit international en 1966 195/ (art. XXIX); les articles sur la "Régulation du débit des cours d'eau internationaux", adoptés par l'Association en 1980 196/ (art. 7 et 8); les "Règles sur la pollution

191/ Rapport du Comité juridique interaméricain sur les travaux accomplis pendant sa réunion de 1965 (OEA/Ser.I/VI.1, CIJ-83), Washington (D. C.), 1966, p. 7 à 10; texte reproduit en partie dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 388 et 389, document A/CN.4/274, par. 379).

192/ Comité juridique consultatif africano-asiatique, Report of the Fourteenth Session held in New Delhi (10-18 janvier 1973), New Delhi, p. 99 et suiv.; reproduit dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 375, document A/CN.4/274, par. 367.

193/ Voir Annuaire de l'Institut de droit international, 1961, vol. 49-II, p. 381-384.

194/ Inter-American Bar Association, Proceedings of the Tenth Conference, Buenos Aires, 1957, Buenos Aires, 1958, p. 82 et 83; reproduit dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 223, document A/5409, par. 1 092.

195/ Voir Annuaire de l'Institut de droit international, 1961, vol. 49-II, p. 381-384.

196/ Pour le texte des articles, avec introduction et commentaire par le Rapporteur, E. J. Manner, voir ILA, Report of the Fifty-ninth Conference, Belgrade, 1980, Londres, 1982, p. 362 et suiv. L'expression "régulation" est définie à l'article 1 comme désignant des

"mesures constantes en vue d'aménager, modérer, augmenter ou modifier d'autres façons le débit d'un cours d'eau international, à quelque fin

des eaux d'un bassin de drainage international", adoptées par l'Association en 1982 197/ (art. 5 et 6) 198/; et les "Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats", adoptés par le Groupe de travail intergouvernemental d'experts sur les ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, et approuvés par le Conseil d'administration du PNUE en 1978 199/ (principes 7 et 8).

13) Cette étude des sources, qui n'est pas exhaustive, montre l'importance que les Etats et les organes d'experts attachent au principe de la notification préalable des mesures projetées. Les procédures à suivre lorsqu'une notification a été faite en vertu de l'article 12 font l'objet des articles 13 à 17.

Article 13. Délai de réponse à la notification 200/

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

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

b) à la demande d'un Etat à qui la notification a été adressée et à qui l'évaluation de la mesure projetée crée une difficulté particulière, ce délai est prorogé d'une durée qui ne peut être supérieure à six mois.

que ce soit; ces mesures peuvent comporter le stockage, la libération et le détournement des eaux au moyen de barrages, lacs-réservoirs, digues et canaux."

197/ ILA, Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982, Londres, 1983, p. 535 et suiv. L'Association a publié d'autres études intéressantes le sujet à l'examen. Voir, par exemple, les "Règles du droit international applicables à la pollution transfrontière", adoptées également à la Conférence de Montréal en 1982 (ibid., p. 1 à 3) [art. 3, par. 1].

198/ Voir aussi art. 3.

199/ Voir Droit de l'environnement - Lignes directrices et principes, No 2, Ressources naturelles partagées (Nairobi 1978).

200/ Initialement adopté en 1988.

Commentaire

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

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

3) La Commission a examiné la possibilité d'utiliser pour déterminer le délai de réponse une norme générale telle qu'un "délai raisonnable" 201/,

201/ Au nombre des instruments utilisant ce genre de norme figurent la résolution de 1961 de l'Institut de droit international sur l'utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation) [voir supra, note 124 b)] (art. 6), et les Règles d'Helsinki de 1966 adoptées par l'Association du droit international (voir ILA, Report of the Fifty-second Conference, Helsinki 1966, p. 484 et suiv.) [voir supra, note 124 d)] [art. XXIX, par. 3].

plutôt qu'un délai fixe, par exemple de six mois 202/. Elle a conclu, cependant, qu'un délai fixe, tout en étant forcément quelque peu arbitraire, serait en fin de compte dans l'intérêt à la fois de l'Etat auteur de la notification et de l'Etat auquel celle-ci est adressée. Sans doute une norme générale serait-elle plus souple et adaptable à des situations différentes, mais l'incertitude tenant à sa nature même pourrait en même temps être source de différends entre les Etats intéressés. Toutes ces considérations démontrent qu'il est nécessaire que les Etats du cours d'eau se mettent d'accord sur un délai convenant au cas considéré, compte tenu de tous les faits et circonstances pertinents. D'ailleurs, les premiers mots de l'article 13, "A moins qu'il n'en soit convenu autrement", ont pour objet de souligner que, dans chaque cas, les Etats sont censés convenir d'un délai satisfaisant et sont incités à le faire. Le délai de réponse de six mois ainsi que la prorogation de six mois de ce délai qui sont prévus à l'article 13 ont donc un caractère supplétif, et ils ne s'appliquent que si les Etats en cause ne sont pas convenus de fixer une autre durée.

Article 14. Obligations de l'Etat auteur de la notification
durant le délai de réponse 203/

Durant la période visée à l'article 13, l'Etat auteur de la notification coopère avec les Etats auxquels la notification a été adressée en leur fournissant, sur demande, toutes données et informations supplémentaires disponibles et nécessaires à une évaluation précise, et ne met pas en oeuvre ou ne permet pas que soient mises en oeuvre les mesures projetées sans le consentement des Etats auxquels la notification a été adressée.

Commentaire

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

202/ On peut donner comme exemple d'instrument prévoyant un délai de six mois le Statut du fleuve Uruguay, de 1975 - Actos internacionales, Uruguay-Argentina, 1930-1980 (1981) p. 593 (art. 8).

203/ Initialement adopté en 1988.

informations "supplémentaires" viendraient s'ajouter à celles déjà fournies en vertu de l'article 12. Le sens du terme "disponibles" est analysé au paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article 12.

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

Article 15. Réponse à la notification 204/

1. Tout Etat auquel la notification a été adressée communique ses conclusions à l'Etat qui en est l'auteur aussitôt que possible.

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

Commentaire

1) L'article 15 vise les obligations de l'Etat ou des Etats auxquels la notification a été adressée en ce qui concerne leurs réponses à la notification prévue à l'article 12. Comme dans le cas de l'article 14, il y a

204/ Initialement adopté en 1988.

deux obligations. La première, formulée au paragraphe 1, est de communiquer à l'Etat auteur de la notification "aussitôt que possible" les conclusions touchant les effets éventuels des mesures projetées. Comme expliqué au paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 13, cette communication doit être faite dans le délai de six mois prévu à l'article 13 ou, lorsqu'un Etat auquel la notification a été adressée a demandé une prorogation du délai en raison de circonstances particulières, dans le délai supplémentaire correspondant à la prorogation, qui est de six mois, pour que l'Etat auquel a été adressée la notification ait le droit de demander le renouvellement de la suspension de la mise en oeuvre en vertu du paragraphe 3 de l'article 17. Toutefois, si l'Etat auquel a été adressée la notification achève son évaluation en moins de six mois ou avant l'expiration du délai supplémentaire de six mois lorsqu'une prorogation a été demandée, le paragraphe 1 de l'article 15 l'oblige à informer immédiatement l'Etat auteur de la notification de ses conclusions. Une conclusion établissant que les mesures projetées seraient compatibles avec les articles 5 et 7 mettrait fin aux procédures prévues dans la troisième partie du projet, et l'Etat auteur de la notification pourrait procéder sans plus tarder à la mise en oeuvre de ses projets. Cependant, même dans le cas d'une conclusion en sens contraire, la communication rapide de cette conclusion à l'Etat auteur de la notification permettrait de mettre fin plus rapidement aux procédures applicables en vertu de l'article 17.

2) Le paragraphe 2 énonce la seconde obligation des Etats auxquels la notification a été adressée. Cette obligation ne naît cependant qu'à l'égard d'un Etat qui "conclut que la mise en oeuvre des procédures projetées serait incompatible avec les dispositions des articles 5 ou 7". En d'autres termes l'obligation est déclenchée par la conclusion que la mise en oeuvre des projets aboutirait à une violation des obligations prévues à l'article 5 ou à l'article 7. (Comme indiqué au paragraphe 3 du commentaire relatif à l'article 12, l'expression "mise en oeuvre" s'applique aux mesures projetées par des particuliers aussi bien qu'à celles projetées par l'Etat lui-même.) Le paragraphe 2 de l'article 15 oblige l'Etat qui est parvenu à une telle conclusion à communiquer à l'Etat auteur de la notification, dans le délai de six mois visé à l'article 13, un exposé expliquant sa conclusion. Cet exposé doit être "documenté" - c'est-à-dire qu'il doit être étayé par une indication des bases, factuelles ou autres, de la conclusion -, et il doit énoncer les

raisons pour lesquelles l'Etat intéressé a conclu que la mise en oeuvre des mesures projetées violerait les articles 5 ou 7 205/. Le mot "serait" a été utilisé de préférence à des termes tels que "pourrait être" de façon à indiquer que l'Etat auquel a été adressée la notification doit conclure que la violation des articles 5 ou 7 est plus qu'une simple éventualité. La rigueur de ces conditions s'explique par le fait qu'une communication du genre de celle qui est décrite au paragraphe 2 permet à l'Etat auquel a été adressée la notification de demander, en application du paragraphe 3 de l'article 17, le renouvellement de la suspension de la mise en oeuvre des mesures projetées. Cet effet de la communication justifie les conditions que le paragraphe 2 impose à l'Etat auquel la notification a été adressée, qui doit prouver sa bonne foi en montrant qu'il a procédé à une évaluation sérieuse et réfléchie des effets des mesures projetées.

Article 16. Absence de réponse à la notification 206/

1. Si, dans le délai à respecter en application de l'article 13, l'Etat auteur de la notification ne reçoit aucune communication conformément au paragraphe 2 de l'article 15, il peut, sous réserve des obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 et 7, procéder à la mise en oeuvre des mesures projetées, conformément à la notification et à toutes autres données et informations fournies aux Etats auxquels la notification a été adressée.

2. Tout Etat qui n'a pas répondu à la notification qui lui a été adressée peut voir venir en déduction de l'indemnisation qu'il a demandée les dépenses encourues par l'Etat auteur de la notification au titre des mesures entreprises après l'expiration du délai de réponse et qui ne l'auraient pas été si l'Etat notifié y avait fait objection durant le délai à respecter en application de l'article 13.

Commentaire

1) L'article 16 vise les cas où, pendant le délai à respecter en application de l'article 13, l'Etat auteur de la notification ne reçoit aucune communication conformément au paragraphe 2 de l'article 15 - c'est-à-dire aucune communication indiquant que les mesures projetées seraient

205/ On trouve une condition analogue dans l'article 11 du Statut du fleuve Uruguay, de 1975 (voir supra, note 73), qui dispose notamment que la communication de la partie notifiée "devra préciser quelles sont les composantes de l'ouvrage ou de son mode d'exploitation qui pourront causer un préjudice sensible ... au régime du fleuve ou à la qualité de ses eaux, les raisons techniques qui ont motivé cette conclusion, et les modifications qu'elle propose d'apporter au projet ou au mode d'exploitation de l'ouvrage".

206/ Initialement adopté en 1988.

incompatibles avec les dispositions des articles 5 ou 7 et contenant un exposé expliquant les raisons de cette conclusion. En pareil cas, l'Etat auteur de la notification peut mettre en oeuvre ou permettre que soient mises en oeuvre les mesures projetées, sous réserve de deux conditions. La première est que ces mesures soient mises en oeuvre "conformément à la notification et à toutes autres données et informations fournies aux Etats auxquels la notification a été adressée" en vertu des articles 12 et 14. Cette condition s'explique par le fait que le silence qu'un Etat auquel une notification a été adressée garde à l'égard des mesures projetées ne peut être considéré comme un consentement tacite que pour les questions qui ont été portées à son attention. La seconde condition est que la mise en oeuvre des mesures projetées doit être compatible avec les obligations qui incombent à l'Etat auteur de la notification en vertu des articles 5 et 7.

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

3) Le but du paragraphe 2 est d'éviter que les conséquences de l'absence de réponse d'un Etat auquel la notification a été adressée ne retombent entièrement sur l'Etat auteur de la notification. Le paragraphe 2 a pour effet d'établir que les dépenses que l'Etat auteur de la notification a encourues en mettant en oeuvre ses projets en se fondant sur l'absence de réponse de l'Etat auquel la notification a été adressée peuvent venir en déduction de toute indemnisation demandée par ce dernier. Il a été décidé qu'il pourrait être excessivement onéreux dans certains cas d'autoriser l'Etat auteur de la notification à former des demandes reconventionnelles (c'est-à-dire des demandes excédant celles présentées par l'Etat auquel la notification a été adressée). Dans l'éventualité, très improbable, où il y aurait plusieurs Etats

qui n'auraient pas répondu à la notification mais qui se prétendraient lésés, le montant de la déduction sera réparti entre eux au prorata de leurs créances.

Article 17. Consultations et négociations concernant les mesures projetées 207/

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

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

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

Commentaire

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

2) Le paragraphe 1 de l'article 17 prescrit à l'Etat auteur de la notification d'engager des consultations et, au besoin, des négociations avec l'Etat qui lui a fait une communication en vertu du paragraphe 2 de l'article 15 "en vue de résoudre la situation d'une manière équitable". Certains membres ont vu une distinction entre les consultations et les négociations. Les mots "au besoin" ont donc été employés pour souligner le fait que les consultations, si elles sont entreprises, pourront parfois permettre de résoudre les problèmes et qu'il ne sera pas toujours nécessaire qu'elles soient suivies par des négociations. La "situation" est ici celle qui se produit lorsque l'Etat auquel a été adressée la notification conclut de bonne foi que la mise en oeuvre des mesures projetées serait incompatible avec les obligations qui incombent à l'Etat auteur de la notification en vertu des articles 5 et 7. La solution "équitable" visée au paragraphe 1 pourrait

207/ Initialement adopté en 1988.

consister, par exemple, en une modification des projets de façon à éliminer leurs aspects potentiellement dommageables, en un ajustement des autres utilisations par l'un ou l'autre des Etats, ou en l'octroi, par l'Etat auteur de la notification, d'une indemnité ou de toute autre forme de dédommagement acceptable pour l'Etat auquel a été adressée la notification.

Des consultations et des négociations sont prescrites, dans des circonstances analogues, dans un certain nombre d'accords internationaux 208/ et de décisions de cours et de tribunaux internationaux 209/. La nécessité de ces consultations et négociations est également reconnue dans diverses

208/ Voir, par exemple, la Convention de 1954 entre la Yougoslavie et l'Autriche concernant certaines questions d'économie hydraulique intéressant la Drave (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 227, p. 111) [art. 4]; la Convention de 1960 sur la protection du lac de Constance contre la pollution (Nations Unies, Textes législatifs, p. 438, No 127) [art. 1, par. 3]; l'Accord de 1964 entre la Pologne et l'Union soviétique relatif à l'hydroéconomie des eaux frontalières (voir supra, note 130) [art. 6]; l'Accord de 1964 relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 587, p. 19) [art. 12]; et la Convention de 1981 entre la Hongrie et l'Union soviétique relative à l'hydroéconomie des eaux frontalières (mentionnée dans Environmental Protection and Sustainable Development, Legal Principles and Recommendations, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, p. 106) [art. 3 à 5].

209/ Voir plus particulièrement la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du Lac Lanoux. Plusieurs décisions ont été rendues par la CIJ dans les affaires concernant le droit de la mer, notamment les affaires du Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne c. Danemark et République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas), arrêt du 20 février 1969, CIJ Recueil 1969, p. 3, plus particulièrement p. 46 à 48, par. 85 à 87; et l'affaire de la Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), fond, arrêt du 25 juillet 1974, CIJ Recueil 1974, p. 3, notamment p. 30 et 31, par. 71, et p. 33, par. 78.

résolutions et études d'organisations intergouvernementales 210/ et d'organisations non gouvernementales internationales 211/.

3) Le paragraphe 2 porte sur la manière dont doivent être menées les consultations et les négociations prévues au paragraphe 1. Les termes utilisés sont principalement inspirés de l'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire de la Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande) 212/ et de la sentence rendue par le tribunal d'arbitrage dans l'affaire du Lac Lanoux 213/. La Cour avait également traité de la manière dont doivent être menées les consultations et les négociations dans les affaires du Plateau continental de la mer du Nord 214/. Dans l'expression "intérêts légitimes", qui figure à l'article 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats 215/, et qui est employée au paragraphe 2, le mot "légitimes" a pour but de circonscrire dans une certaine mesure la portée du mot "intérêts".

210/ Voir, par exemple, la Charte des droits et devoirs économiques des Etats [résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1974] (art. 3); la résolution 3129 (XXVIII) de l'Assemblée générale du 13 décembre 1973 relative à la coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats; le "Principe d'information et de consultation", contenu dans les "Principes relatifs à la pollution transfrontière" de l'OCDE, de 1974 (voir supra, note 187); et les "Principes de conduite" relatifs aux ressources naturelles partagées, du PNUÉ, de 1978, Droit de l'environnement : Lignes directrices et principes, No 2, Ressources naturelles partagées (Nairobi) 1978 [principes 5, 6 et 7].

211/ Voir, par exemple, les résolutions susmentionnées adoptées par l'Institut de droit international en 1961 (Annuaire de l'Institut de droit international 1961, vol. 49 II, p. 381 à 384) (art. 6) et en 1979 (Annuaire de l'Institut de droit international 1979, vol. 58 II, p. 196 et suiv.) (art. VII); et les articles adoptés par l'Association de droit international en 1966 (ILA, Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966, p. 484 et suiv. (art. 8)) et en 1982 (ILA, Report of the Sixtieth Conference, Montréal, 1982, p. 535 et suiv. (art. 6)).

212/ Voir en particulier le paragraphe 78 de l'arrêt (in fine). Recueil des sentences arbitrales, vol. II, p. 921 et suiv., et Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 197.

213/ Voir Recueil des sentences arbitrales, vol. XII, p. 281, et les passages de la sentence cités dans ibid.

214/ Voir par. 85 et 87 de l'arrêt.

215/ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1974.

4) Le paragraphe 3 oblige l'Etat auteur de la notification à suspendre la mise en oeuvre des mesures projetées pendant une période supplémentaire de six mois, mais seulement si l'Etat auquel a été adressée la notification le lui demande au moment où il fait la communication visée au paragraphe 2 de l'article 15. La mise en oeuvre de ces mesures pendant une période raisonnable de consultations et de négociations ne serait pas compatible avec les obligations de bonne foi énoncées au paragraphe 2 de l'article 17 et évoquées dans la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du Lac Lanoux 216/. En même temps, cependant, il ne faut pas que les consultations et négociations aient pour effet de renouveler la suspension de la mise en oeuvre au-delà d'un délai raisonnable. Ce délai devra faire l'objet d'un accord entre les Etats intéressés, qui sont les mieux placés pour décider du laps de temps approprié compte tenu des circonstances. Si toutefois ils ne peuvent parvenir à un accord, le paragraphe 3 fixe un délai de six mois. Passé ce délai, l'Etat auteur de la notification peut procéder à la mise en oeuvre de ses projets, sous réserve bien entendu des obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 et 7.

Article 18. Procédures en cas d'absence de notification 217/

1. Si un Etat du cours d'eau a de sérieuses raisons de penser qu'un autre Etat du cours d'eau projette des mesures qui peuvent avoir des effets négatifs significatifs pour lui, il peut demander à cet autre Etat d'appliquer les dispositions de l'article 12. La demande doit être accompagnée d'un exposé documenté expliquant ses raisons.
2. Si l'Etat qui projette ces mesures conclut néanmoins qu'il n'est pas tenu de donner notification en vertu de l'article 12, il en informe l'autre Etat en lui adressant un exposé documenté expliquant les raisons de sa conclusion. Si cette conclusion ne satisfait pas l'autre Etat, les deux Etats doivent, à la demande de cet autre Etat, engager promptement des consultations et des négociations de la manière indiquée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17.
3. Au cours des consultations et des négociations, l'Etat qui projette les mesures s'abstient, si l'autre Etat le lui demande au moment de la demande d'ouverture de consultations et de négociations, de mettre en oeuvre ou de permettre que soient mises en oeuvre ces mesures pendant une période ne dépassant pas six mois.

216/ Voir les passages de la sentence cités dans Recueil des sentences arbitrales, vol. II, p. 921 et suiv. et dans Annuaire ..., vol. II (deuxième partie), p. 197.

217/ Adopté initialement en 1988.

Commentaire

1) L'article 18 vise les cas où un Etat du cours d'eau a conscience qu'un autre Etat du cours d'eau (ou une entité privée de cet Etat) projette des mesures qu'il estime pouvoir avoir des effets négatifs significatifs pour lui, sans qu'il en ait été notifié. Cet article permet alors au premier de ces Etats de bénéficier du régime de protection prévu aux articles 12 et suivants.

2) Le paragraphe 1 ouvre à un "Etat du cours d'eau" se trouvant dans cette situation la possibilité de demander à l'Etat qui projette les mesures en question "d'appliquer les dispositions de l'article 12". L'expression "un Etat du cours d'eau" n'est pas censée exclure l'hypothèse où plus d'un Etat pense qu'un autre Etat projette des mesures. Les mots "appliquer les dispositions de l'article 12" ne doivent pas nécessairement être interprétés comme signifiant que l'Etat qui projette des mesures ne s'est pas acquitté des obligations que lui impose l'article 12. Cet Etat peut, en effet, avoir évalué la possibilité que les mesures projetées aient des effets négatifs significatifs pour les autres Etats du cours d'eau, et avoir conclu de bonne foi que ces mesures n'auraient pas d'effets de ce genre. Le paragraphe 1 permet au premier Etat du cours d'eau de demander à l'Etat qui projette des mesures de réexaminer son évaluation et sa conclusion, sans préjuger la question de savoir si ce dernier Etat s'est acquitté de ses obligations résultant de l'article 12. La possibilité pour le premier Etat de procéder à cette demande est cependant subordonnée à deux conditions. La première est que l'Etat qui la formule doit avoir "de sérieuses raisons de penser" qu'un autre Etat du cours d'eau projette des mesures qui peuvent avoir des effets négatifs significatifs pour lui. La seconde est que l'Etat présentant la demande doit l'accompagner d'un "exposé documenté expliquant ses raisons". Ces conditions supposent chez cet Etat plus que de vagues appréhensions sans fondement : il doit avoir des raisons sérieuses et fondées, étant donné en particulier que l'Etat qui projette des mesures peut être tenu d'en suspendre la mise en oeuvre en vertu du paragraphe 3 de l'article 18.

3) La première phrase du paragraphe 2 vise les cas où l'Etat qui projette des mesures conclut, après avoir réexaminé ces mesures conformément au paragraphe 2 du présent commentaire, qu'il n'est pas tenu de donner notification en vertu de l'article 12. Dans cette hypothèse, le paragraphe 2 tend à maintenir un juste équilibre entre les intérêts des Etats concernés en exigeant de l'Etat qui projette des mesures qu'il justifie sa conclusion de la

même manière que le premier Etat doit justifier sa demande conformément au paragraphe 1. La seconde phrase du paragraphe 2 envisage le cas où la conclusion de l'Etat qui projette des mesures ne satisfait pas le premier Etat. Elle prévoit que l'Etat qui projette des mesures doit alors engager promptement des consultations et des négociations avec l'autre Etat, ou les autres Etats, à la demande de ce ou de ces derniers. Ces consultations et négociations doivent être menées comme indiqué aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17, c'est-à-dire qu'elles doivent tendre à "résoudre la situation d'une manière équitable" et se dérouler "selon le principe que chaque Etat doit de bonne foi tenir raisonnablement compte des droits et des intérêts légitimes de l'autre Etat". Ces expressions sont analysées dans le commentaire relatif à l'article 17.

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

Article 19. Mise en oeuvre d'urgence des mesures projetées 218/

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

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

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

218/ Initialement adopté en 1988.

Commentaire

1) L'article 19 vise les mesures projetées dont l'application revêtirait un caractère d'extrême urgence "pour la protection de la santé ou de la sécurité publiques, ou d'autres intérêts également importants". Il ne vise pas les cas d'urgence dont traite un article subséquent. L'article 19 a trait aux cas très exceptionnels où des intérêts hautement prioritaires appellent la mise en oeuvre immédiate des mesures projetées, sans attendre l'expiration des délais prévus pour la réponse à la notification et pour les consultations et négociations. On trouve des dispositions de cet ordre dans un certain nombre d'accords internationaux 219/. En formulant cet article, la Commission a essayé d'exclure la possibilité d'abuser de l'exception qu'il établit.

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

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

219/ Voir, par exemple, la Convention du 10 avril 1922 entre le Danemark et l'Allemagne relative au règlement de la question des eaux et des digues à la frontière germano-danoise (SDN, Recueil des Traités, vol. X, p. 201) [art. 29 in fine]; et la Convention de 1960 sur la protection du lac de Constance contre la pollution (voir Recueil officiel des lois et des ordonnances, 1961, vol. 2, p. 923, No 43; Nations Unies, Textes législatifs, p. 438 No 127) [art. 1, par. 3].

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

Quatrième partie

PROTECTION, PRESERVATION ET GESTION

Article 20. Protection et préservation des écosystèmes 220/

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

Commentaire

1) L'article 20 introduit la quatrième partie du projet d'articles en énonçant une obligation générale de protéger et de préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux. Vu le caractère général de l'obligation énoncée dans cet article, la Commission a été d'avis qu'il devrait précéder les autres articles, plus spécifiques, de la quatrième partie.

2) Comme l'article 192 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer 221/, l'article 20 énonce des obligations et de protéger et de préserver. Ces obligations concernent les "écosystèmes des cours d'eau internationaux"; la Commission a employé cette expression parce qu'elle est plus précise que le terme d'"environnement" d'un cours d'eau. Ce dernier terme pourrait en effet être interprété d'une façon assez large comme s'appliquant aux zones "qui entourent" le cours d'eau et qui ont une incidence minimale sur la protection et la préservation du cours d'eau lui-même. Qui plus est, le terme "environnement" pourrait être interprété comme désignant uniquement des zones situées en dehors du cours d'eau, ce qui n'est évidemment pas le propos de la Commission. Pour ces raisons, la Commission a préféré employer le terme

220/ Initialement adopté en tant qu'article 22 en 1990.

221/ L'article 192, intitulé "Obligation d'ordre général", dispose : "Les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin".

"écosystème", considéré comme ayant un sens scientifique et juridique plus précis 222/. D'une manière générale, ce terme désigne une unité écologique composée d'éléments vivants ou non vivants qui sont interdépendants et fonctionnent comme un ensemble 223/. "Toutes les composantes d'un écosystème sont interdépendantes et rien ne s'y perd réellement" 224/. En conséquence, "une sollicitation extérieure s'exerçant sur l'un d'entre eux" [c'est-à-dire l'un des éléments] "peut se répercuter sur d'autres et risquer de perturber l'équilibre d'ensemble" 225/. Etant donné que "des écosystèmes dépend la vie sur Terre" 226/, une telle "sollicitation" ou ingérence extérieure risque d'affaiblir ou de détruire la capacité d'un écosystème de fonctionner comme un système de support de vie. Il est évident que des ingérences graves peuvent résulter, et résultent souvent, du comportement de l'homme. Les ingérences de l'homme peuvent perturber de manière irréversible l'équilibre des écosystèmes d'eau douce, et en particulier les rendre incapables d'entretenir la vie humaine et d'autres formes de vie. Comme on l'a fait observer dans le projet de plan à moyen terme de l'ONU pour la période 1992-1997 :

222/ A cet égard on pourra se reporter d'une manière générale aux travaux de la Commission économique pour l'Europe dans ce domaine. Voir "Approche écosystémique de la gestion de l'eau" (ENVWA/WP.3/R.7/Rev.1), ainsi que les monographies sur l'Oulujoki (Finlande), le lac Mjosa (Norvège), le Rhin inférieur (Pays-Bas) et le réservoir d'Ivankovskoye (Union des Républiques socialistes soviétiques) (ENVWA/WP.3/R.11/Add.1 et 2).

223/ "Un écosystème est généralement défini comme une unité spatiale de la nature dans laquelle il y a interaction et adaptation des organismes vivants et du milieu non vivant" (ENVWA/WP.3/R.7/Rev.1), p. 5, par. 9. Commentant l'article 3 de ses Principes juridiques et recommandations, le Groupe d'experts du droit de l'environnement de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement définit les "écosystèmes" comme des "systèmes de plantes, animaux et micro-organismes formant un ensemble avec les composantes non vivantes de leur environnement". Environmental Protection and Sustainable Development, Legal Principles and Recommendations (Principes juridiques et recommandations pour la protection de l'environnement et pour un développement durable) (1987), p. 45 du texte anglais.

224/ "Approche écosystémique de la gestion de l'eau" (ENVWA/WP.3/R.7/Rev.1), p. 5, par. 9.

225/ Ibid., par. 11.

226/ Ibid., par. 9.

"A mesure que le développement socio-économique progresse, les interactions entre les écosystèmes d'eau douce, d'une part, et les activités de l'homme, d'autre part, deviennent plus complexes et les divergences s'accroissent. Les activités de mise en valeur des bassins hydrographiques peuvent également avoir des conséquences néfastes et aboutir à un type de développement condamné à terme, notamment dans les bassins que se partagent deux ou plusieurs Etats." 227/

L'obligation de protéger et de préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux vise à résoudre ce problème qui se pose déjà avec acuité dans certaines parties du monde et se posera avec la même acuité dans d'autres à mesure que sous l'effet de la croissance démographique des ressources en eau limitées seront de plus en plus mises à contribution 228/.

3) L'obligation de "protéger" les écosystèmes des cours d'eau internationaux constitue une application spécifique de la règle formulée à l'article 5, à savoir que les Etats des cours d'eau sont tenus d'utiliser et de mettre en valeur un cours d'eau international d'une manière compatible avec une protection adéquate de ce cours d'eau international. Pour l'essentiel, elle exige que les Etats du cours d'eau mettent les écosystèmes des cours d'eau internationaux à l'abri de tout préjudice ou dommage. Cette obligation englobe donc le devoir de protéger ces écosystèmes contre la menace d'un dommage 229/. L'obligation de "préserver" les écosystèmes des cours d'eau internationaux est analogue à l'obligation de protection, mais elle s'applique en particulier aux écosystèmes d'eau douce qui sont dans leur état primitif ou bien conservés. Il s'agit de protéger ces écosystèmes de manière à les maintenir autant que possible dans leur état naturel. Ensemble, la protection et la préservation des écosystèmes aquatiques permettent de faire perdurer

227/ Projet de plan à moyen terme pour la période 1992-1997, Grand Programme IV, Coopération économique internationale pour le développement, Programme 16, Environnement (A/45/6), p. 11, par. 16.24.

228/ Voir, par exemple, "Water: the finite resource", Bulletin de l'UICN, vol. 21, No 1, mars 1990, p. 14.

229/ L'obligation de protéger les écosystèmes des cours d'eau internationaux constitue ainsi une application générale du principe de l'action préventive, examiné dans International Legal Materials, vol. XXVI (1987) p. 1516.

leur viabilité en tant que systèmes de support de vie, assurant ainsi les bases essentielles d'un développement durable 230/.

4) En exigeant que les Etats du cours d'eau agissent "séparément ou conjointement", l'article 20 reconnaît que dans certains cas il est indispensable et approprié que les Etats du cours d'eau coopèrent, sur une base équitable, pour protéger et préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux. Aussi faut-il interpréter la règle formulée à l'article 20, selon laquelle les Etats du cours d'eau agissent "séparément ou conjointement", comme signifiant que des mesures doivent être prises en commun et en coopération, lorsqu'il y a lieu, et qu'elles doivent l'être sur une base équitable. Par exemple, une action commune serait généralement appropriée dans le cas de cours d'eau contigus ou de cours d'eau gérés et mis en valeur en tant qu'ensemble. Ce qui constitue une action sur une base équitable variera évidemment en fonction des circonstances 231/. A cet égard, il faudra prendre en considération, parmi d'autres facteurs, la mesure dans laquelle les Etats du cours d'eau concernés auront contribué à créer le problème et la mesure dans laquelle ils tireront avantage de sa solution. Il ne faut évidemment pas considérer que le devoir de participer équitablement à la protection et à la préservation des écosystèmes d'un cours d'eau international entraîne une obligation de réparer ou de tolérer un dommage qui aura été causé par la violation, par un autre Etat du cours d'eau, des obligations qui lui

230/ L'observation suivante, formulée dans le projet de plan à moyen terme, est pertinente à cet égard : "la préservation de la diversité biologique, qui recouvre toutes les espèces de plantes, d'animaux et de micro-organismes, ainsi que des écosystèmes dont ils font partie, est un élément capital dans la perspective d'un développement durable". Doc. A/45/6, par. 16.7.

231/ Voir, d'une façon générale, les commentaires des articles 5 et 6 ci-dessus. Par exemple, le paragraphe 1 du commentaire de l'article 6 qui, à propos de l'obligation d'utilisation équitable et raisonnable énoncée à l'article 5, déclare :

"En effet l'article 5 est, par nécessité, une disposition de caractère général et souple, et sa bonne application exige que les Etats tiennent compte des facteurs concrets propres au cours d'eau international en question, ainsi que des besoins et des utilisations des Etats du cours d'eau intéressés. C'est donc en comparant le poids des divers facteurs et circonstances pertinents que l'on pourra dire dans chaque cas ce qu'est une utilisation équitable et raisonnable."

incombent en vertu du projet d'articles 232/. Mais l'obligation générale de participation équitable exige que la contribution des Etats du cours d'eau aux efforts conjoints de protection et de préservation soit au moins proportionnelle à la mesure dans laquelle ils ont contribué à faire peser une menace sur les écosystèmes considérés ou à leur causer un dommage. Enfin, on se rappellera que l'article 194 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer exige également que des mesures soient prises "séparément ou conjointement", dans ce cas pour lutter contre la pollution du milieu marin 233/.

5) La pratique des Etats et les travaux des organisations internationales font apparaître qu'il y a de nombreux précédents à l'obligation énoncée à l'article 20, comme le montrent les exemples cités dans les paragraphes qui suivent 234/.

6) Des dispositions relatives à la protection des écosystèmes de cours d'eau internationaux figurent dans plusieurs accords. Par exemple, dans le statut de 1975 relatif au fleuve Uruguay, l'Argentine et l'Uruguay décident de prendre en coordination, par l'intermédiaire d'une commission créée en vertu de l'accord, "les mesures appropriées pour éviter toute altération de l'équilibre écologique et lutter contre les fléaux et autres facteurs nocifs dans le fleuve et dans ses zones tributaires" 235/. Les parties s'engagent en outre à "[convenir] de mesures visant à réglementer les activités de pêche dans le fleuve en vue d'assurer la conservation et la préservation des ressources biologiques" 236/, et "à protéger et à préserver le milieu aquatique..." 237/. On peut citer également la Convention de 1978 relative

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

233/ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 194, par. 1.

234/ Pour une étude plus détaillée des instruments pertinents, voir le quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/412), par. 28 à 86; et le troisième rapport du deuxième Rapporteur spécial, Annuaire ... 1982, vol. II (première partie), document A/CN.4/348, par. 243 à 336.

235/ Statut relatif au fleuve Uruguay, art. 36, Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, Actos Internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980 (Montevideo, 1981), p. 593.

236/ Ibid., art. 37.

237/ Ibid., art. 41.

au statut du fleuve Gambie 238/; l'Acte de 1963 relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger 239/; et l'Accord de 1978 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Canada relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs 240/.

7) Parmi les accords anciens, plusieurs avaient pour objet de protéger le poisson et la pêche 241/. On peut citer, par exemple, la Convention de 1904 entre la France et la Suisse sur la pêche dans les eaux limitrophes 242/. D'autres accords protègent en fait les écosystèmes de cours d'eau internationaux en protégeant leurs eaux contre la pollution. C'est le cas du Traité de 1958 entre l'Union soviétique et l'Afghanistan relatif au régime de la frontière soviéto-afghane 243/ et de la Convention concernant la canalisation de la Moselle, conclue en 1956 par la France, le Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne 244/.

238/ Convention du 30 juin 1978 relative au statut du fleuve Gambie (Gambie, Guinée et Sénégal), reproduite dans Traités concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, Afrique, Ressources naturelles/Série eau No 13 (ST/ESA/141) (1984), Traité No 10, p. 39 art. 4, à la page 40 (ci-après dénommée "Ressources naturelles/Série eau No 13").

239/ Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger (Cameroun, Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta (Burkina Faso), Mali, Niger, Nigéria et Tchad), 26 octobre 1963, art. 4, Nations Unies, Recueil des traités, vol. 587, No 8506, p. 9. Egalement reproduit dans Ressources naturelles/Série eau No 13, p. 6, à la page 7 du texte anglais.

240/ Article II. United States Government Printing Office, Treaties and Other International Acts Series, No 9257.

241/ Acte final de délimitation de la frontière internationale des Pyrénées entre la France et l'Espagne, 1868, sect. I, clause 6, Nations Unies, Textes législatifs, Traité No 186, p. 674 à 676, résumé dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 194, document A/5409, par. 979 et 980 c). Voir également, par exemple, la Convention de 1887 entre la Suisse, le Grand Duché de Bade et l'Alsace-Lorraine, Textes législatifs, Traité No 113, p. 397, art. 10; la Convention de 1906 entre la Suisse et l'Italie arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans les eaux limitrophes, Textes législatifs, Traité No 230, p. 839, art. 12, par. 5. résumé dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), document A/CN.4/274, par. 633; et la Convention de 1904 entre la France et la Suisse pour la réglementation de la pêche dans les eaux limitrophes, Textes législatifs, Traité No 196, p. 701, art. 6, 11 et 17.

242/ Textes législatifs, Traité No 196, p. 701, art. 17, à la page 706.

243/ Ibid., Traité No 86, p. 276, art. 13.

244/ Ibid., Traité No 123, p. 424, art. 55.

8) Des organisations internationales, des conférences et des réunions ont également reconnu, dans leurs travaux, la nécessité de protéger et de préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux. L'Acte d'Asunción, adopté par les Ministres des relations extérieures des pays riverains du Rio de la Plata à leur quatrième réunion en 1971 245/, indique "qu'il existe dans la région géographique du bassin du Rio de la Plata de graves problèmes sanitaires, découlant des relations écologiques, qui ont des effets défavorables sur le développement économique et social de cette région" et "que ce syndrome est lié à la qualité et à la quantité des ressources en eau" 246/. On y parle aussi de "la nécessité de lutter contre la pollution des eaux et de préserver dans toute la mesure possible les qualités naturelles de l'eau dans le cadre d'une politique de conservation et d'utilisation des ressources en eau du bassin..." 247/. Parmi les décisions adoptées par la Conférence des Nations Unies sur l'eau, tenue à Mar del Plata en 1977, figure une recommandation intitulée "Environnement et santé", qui dispose qu'"il est nécessaire d'évaluer les conséquences qu'ont sur l'environnement les diverses utilisations de l'eau, d'appuyer les mesures visant à lutter contre les maladies d'origine hydrique, et de protéger les écosystèmes" 248/.

9. Outre les instruments concernant la protection et la préservation des écosystèmes des cours d'eau internationaux, un certain nombre d'accords, de résolutions, de déclarations et d'autres actes reconnaissent qu'il importe de protéger et de préserver l'environnement en général et les écosystèmes autres que ceux des cours d'eau, en particulier. Parmi les accords concernant l'environnement en général, on peut citer notamment la Convention africaine de 1968 pour la conservation de la nature et des ressources naturelles 249/ et l'Accord de l'ANASE de 1985 sur la conservation de la

245/ Reproduit dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), document A/CN.4/274, par. 326.

246/ Ibid., résolution No 15.

247/ Ibid., p. 324.

248/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata, 14-25 mars 1977 (E/CONF.70/29) (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.77.II.A.12), p. 24.

249/ Ressources naturelles/Série eau No 13, supra, note 237, p. 2. Voir en particulier l'article II, "Principe fondamental", où les parties "s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer la conservation, l'utilisation durable et le développement des ressources en sols, eaux, air, flore et faune" en tenant compte de la nécessité "d'entretenir les processus

nature et des ressources naturelles 250/. On a déjà mentionné l'obligation analogue "de protéger et de préserver le milieu marin" énoncée à l'article 192 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer 251/, que complètent plusieurs accords plus spécifiques concernant la protection du milieu marin 252/. De plus, le principe de l'action préventive, consacré à l'article 20, a trouvé son expression dans plusieurs accords et autres instruments internationaux 253/. Sont également pertinentes, d'une façon

écologiques essentiels...", ainsi que l'article V "Eaux et air", où les parties conviennent "d'instituer et d'appliquer des politiques destinées à entretenir les processus écologiques essentiels dans l'air et dans l'eau...".

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

Voir aussi, par exemple, la Convention de Washington de 1940 pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique, Recueil des traités, vol. 161, p. 193; la Convention de Paris de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, International Legal Materials, vol. XI (1972), p. 1358; la Convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Série des traités européens No 104; et la Convention de 1986 sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement du Pacifique Sud, International Legal Materials, vol. XXVI (1987). p. 41.

251/ Voir document des Nations Unies, numéro de vente : F.83.V.5.

252/ Voir, par exemple, la Convention de 1981 relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Ressources naturelles/Série eau No 13, p. 2; la Convention de 1974 pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, International Legal Materials, vol. XIII (1974), p. 352; la Convention de 1974 pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique, *ibid.*, p. 546; la Convention de 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, *ibid.*, vol. XV (1976), p. 290 et son Protocole de 1980, *ibid.*, vol. XX (1980), p. 873; et la Convention régionale de Koweït de 1978 pour la coopération en matière de protection du milieu marin contre la pollution, *ibid.*, vol. XVII (1978), p. 511.

253/ Le principe de l'action préventive a trouvé plus particulièrement son application dans des instruments concernant la couche d'ozone et la pollution d'origine marine. S'agissant de la couche d'ozone, voir la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone,

générale - car elles attestent que les Etats reconnaissent la nécessité de protéger les processus écologiques essentiels - les nombreuses déclarations et résolutions concernant la préservation de l'environnement, parmi lesquelles on peut citer notamment la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 1972) 254/, la résolution de l'Assemblée générale sur la Charte mondiale de la nature (1982) 255/, la Déclaration de l'Amazonie (1989) 256/, le Projet de déclaration américaine sur l'environnement (1989) 257/, la Déclaration de la CEE sur la conservation de la flore, de la faune et de leur habitat (1988) 258/, la Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable dans la région de la CEE (1990) 259/ et la Déclaration de La Haye sur l'environnement

International Legal Materials, vol. XXVI (1987), p. 1516, et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, *ibid.*, p. 1541. S'agissant de la pollution marine d'origine tellurique et d'autres formes de pollution marine, voir par exemple la Décision 15/27 adoptée par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement à sa quinzième session, le 25 mai 1989 "Précaution en matière de pollution des mers et notamment l'immersion des déchets"; ainsi que les déclarations ministérielles des deuxième et troisième Conférences internationales sur la protection de la mer du Nord (Londres, 24 et 25 novembre 1987 et La Haye, 8 mars 1990, respectivement). Les déclarations ministérielles précisent que le principe selon lequel il faut prendre des précautions entraîne l'adoption de mesures destinées à éviter les effets potentiellement dommageables de substances dangereuses (c'est-à-dire celles qui sont persistantes, toxiques ou biocumulatives) "même avant que des preuves scientifiques absolument claires aient permis d'établir un lien de causalité [entre les émissions et les effets]...".

254/ Adoptée le 16 juin 1972 (A/CONF.48/14, p. 3 et suiv.) Voir en particulier les Principes 2 à 5 et 12.

255/ Résolution A/37/7 du 28 octobre 1982.

256/ A/44/275, E/1989/79, annexe.

257/ Organisation des Etats américains, document CJI/RES.II-10/89.

258/ Adoptée par la Commission économique pour l'Europe à sa quarante-troisième session en 1988, décision E (43) (E/ECE/1172 et ECE/ENVWA/6). Dans la Déclaration, les gouvernements de la CEE conviennent notamment de poursuivre l'objectif de "conserver les ressources biologiques naturelles de façon conforme aux intérêts des générations présentes et futures en maintenant les processus écologiques essentiels et les systèmes qui permettent la vie, en préservant la diversité génétique et en assurant une utilisation durable des espèces et des écosystèmes..." (*ibid.*), par. 1 du dispositif.

259/ La Déclaration dispose notamment, dans son paragraphe 6, que "le défi du développement durable de l'humanité exige d'assurer la durabilité de la biosphère et de ses écosystèmes...".

(11 mars 1989) 260/. L'importance que présentent le maintien de "l'équilibre écologique" 261/ dans l'exploitation des ressources naturelles, et la "prise en considération des écosystèmes" 262/ pour la protection de la qualité de l'eau a également été reconnue dans les instruments de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Enfin, les travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement 263/ et de son Groupe d'experts du droit de l'environnement 264/, soulignent eux aussi que la préservation des écosystèmes et des processus écologiques connexes est essentielle à un développement durable 265/.

260/ International Legal Materials, vol. XXVIII (1989) p. 1308.

261/ Acte final d'Helsinki (CSCE/CC/64), p. 54 du texte anglais.

262/ Rapport sur les conclusions et recommandations de la Réunion sur la protection de l'environnement de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue à Sofia en 1989 (CSCE/SEM.36/Rev.1), p. 10.

263/ Notre avenir à tous (1987).

264/ Principes juridiques et recommandations pour la protection de l'environnement et pour un développement durable, (1987), en particulier l'article 3 "Ecosystèmes, processus écologiques connexes, diversité biologique et caractère durable", à la page 45 du texte anglais.

265/ Voir, dans le même sens, les Perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà, par exemple les paragraphes 2 et 3 d), adoptées par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément No 25, document A/42/25, annexe II) puis par l'Assemblée générale dans sa résolution 42/186 du 11 décembre 1987 "comme cadre général d'orientation de l'action nationale et de la coopération internationale en vue de politiques et programmes propres à assurer un développement écologiquement rationnel".

On peut citer, toujours dans le même sens, certaines dispositions de la Constitution de la République de Namibie, entrée en vigueur le 21 mars 1990, notamment l'alinéa c) de l'article 91 (concernant les fonctions de l'ombudsman) et le paragraphe 1 de l'article 95 (concernant la "promotion du bien-être du peuple"). Aux termes de cette dernière disposition, par exemple, "L'Etat favorise activement et préserve le bien-être de la population en adoptant, entre autres, des politiques tendant : ... 1) à l'entretien des écosystèmes, des processus écologiques essentiels et de la diversité biologique de la Namibie ainsi qu'à l'utilisation des ressources biologiques naturelles d'une façon durable, dans l'intérêt de tous les Namibiens, présents et futurs...".