



## Assemblée générale

Distr.  
LIMITÉE

A/CN.4/L.493  
12 juillet 1994

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

---

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

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

PROJET D'ARTICLES SUR LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES COURS D'EAU  
INTERNATIONAUX A DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION ET COMMENTAIRES Y RELATIFS,  
ADOPTES PAR LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL À SA QUARANTE-SIXIEME SESSION

#### TABLE DES MATIERES

##### PREMIERE PARTIE. INTRODUCTION

Article premier. Champ d'application des présents articles

Article 2. Expressions employées

Article 3. Accords de cours d'eau

Article 4. Parties aux accords de cours d'eau

##### DEUXIEME PARTIE. PRINCIPES GENERAUX

Article 5. Utilisation et participation équitables  
et raisonnables

Article 6. Facteurs pertinents pour une utilisation  
équitable et raisonnable

Article 7. Obligation de ne pas causer de dommages  
significatifs

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

PREMIERE PARTIE. INTRODUCTION

Article premier. Champ d'application des présents articles 1/

1. Les présents articles s'appliquent aux utilisations des cours d'eau internationaux et de leurs eaux à des fins autres que la navigation et aux mesures de conservation et de gestion liées aux utilisations de ces cours d'eau et de leurs eaux.

2. Les présents articles ne s'appliquent à l'utilisation des cours d'eau internationaux aux fins de la navigation que dans la mesure où d'autres utilisations ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle.

Commentaire

1) Paragraphe 1. Le mot "utilisations", employé à l'article premier, est emprunté au titre du sujet. Il doit être interprété au sens large, c'est-à-dire comme désignant toutes les utilisations d'un cours d'eau international, hormis la navigation - comme l'indiquent les mots "à des fins autres que la navigation".

2) On s'est parfois demandé si l'expression "cours d'eau international" devait s'entendre seulement du lit proprement dit du cours d'eau, ou si elle comprenait aussi les eaux qui s'y trouvent. Pour qu'il n'y ait aucun doute à ce sujet, les mots "et de leurs eaux" ont été ajoutés après les mots "cours d'eau internationaux" au paragraphe 1. Les mots "des cours d'eau internationaux et de leurs eaux" sont employés au paragraphe 1 pour indiquer que les articles s'appliquent aussi bien aux utilisations du cours d'eau proprement dit qu'aux utilisations de ses eaux, pour autant qu'il puisse y avoir une différence entre les deux. Les références à un cours d'eau international dans les articles suivants doivent s'entendre comme en comprenant les eaux. Enfin, les présents articles s'appliqueraient non seulement aux utilisations des eaux qui se trouvent effectivement dans le cours d'eau, mais aussi aux utilisations des eaux qui en sont dérivées.

3) La mention des "mesures de conservation et de gestion liées aux utilisations" des cours d'eau internationaux ne vise pas seulement les mesures prises pour faire face à la détérioration de la qualité de l'eau, notamment les usages polluants, mais aussi celles qui sont prises pour résoudre d'autres

---

1/ Initialement adopté en tant qu'article 2 en 1987.

problèmes liés aux cours d'eau, tels que la protection des ressources biologiques et la lutte contre les inondations, l'érosion, la sédimentation ou l'intrusion d'eau salée. On se rappellera que le questionnaire adressé aux Etats sur le sujet 2/ posait la question de savoir si les problèmes de cet ordre devaient être abordés, et que, dans l'ensemble, les Etats ont répondu par l'affirmative en indiquant les problèmes particuliers mentionnés ci-dessus. L'expression "mesures de conservation et de gestion" recouvre aussi les diverses formes de coopération institutionnalisée ou non, concernant l'utilisation, la mise en valeur, la conservation et la gestion des cours d'eau internationaux et la promotion de leur utilisation optimale.

4) Le paragraphe 2 de l'article premier reconnaît qu'on ne peut exclure complètement du champ d'application des présents articles les utilisations aux fins de la navigation. Comme il ressort à la fois des réponses des Etats au questionnaire de la Commission et de l'utilisation des eaux dans la pratique, la question de l'incidence de la navigation sur les autres utilisations des eaux et des autres utilisations sur la navigation doit être prise en considération dans les présents articles. Les besoins de la navigation influent sur la quantité et la qualité de l'eau disponible pour les autres utilisations. La navigation peut polluer les cours d'eau, et les pollue souvent, et certains niveaux d'eau doivent être assurés pour qu'elle soit possible; il faut aussi que les obstacles du cours d'eau puissent être franchis ou contournés. Les relations d'interdépendance entre les utilisations des cours d'eau aux fins de la navigation et à des fins autres que la navigation sont si nombreuses que, pour tout cours d'eau utilisé pour la navigation ou que l'on envisage d'utiliser à cette fin, les exigences et les effets de la navigation et les exigences et les effets des autres projets concernant l'eau ne peuvent être dissociés par les ingénieurs et les administrateurs chargés de l'exploitation du cours d'eau. Le paragraphe 2 de l'article premier a été rédigé en conséquence. Il est cependant présenté sous la forme négative, pour bien souligner que les utilisations aux fins de la navigation n'entrent dans le champ d'application des présents articles que

---

2/ Le texte définitif du questionnaire, tel qu'il a été communiqué aux Etats Membres, est reproduit dans Annuaire ... 1976, vol. II (Première Partie), doc. A/CN.4/294 et Add.1, par. 6; voir également Annuaire ... 1994, vol. II (Deuxième Partie), par. 262.

dans la mesure où les autres utilisations des eaux ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle.

Article 2. Expressions employées 3/

Aux fins des présents articles :

a) L'expression "cours d'eau international" s'entend d'un cours d'eau dont des parties se trouvent dans des Etats différents;

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

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

Commentaire

1) L'article 2 définit certains termes employés dans tout le projet d'articles. Les termes qui ne sont pas utilisés que dans un seul article sont définis dans l'article où ils apparaissent.

2) L'alinéa a) définit le terme "cours d'eau international", qui est employé dans le titre même du sujet et dans tout le projet d'articles. L'élément essentiel est ici l'adjectif "international", le terme "cours terme" étant défini à l'alinéa b). L'alinéa a) précise que, pour qu'un cours d'eau soit considéré comme "international", il faut que des parties de ce cours d'eau se trouvent dans des Etats différents. Comme indiqué dans le commentaire de l'alinéa c) du présent article, la question de savoir si des parties d'un cours d'eau se trouvent dans différents Etats "dépend de facteurs physiques, dont l'existence peut être déterminée par la simple observation dans la grande majorité des cas" 4/. L'exemple le plus banal est celui d'une rivière ou d'un courant qui constitue ou traverse une frontière, ou d'un lac qu'une frontière traverse. Les mots "se trouvent" ne signifient pas que les eaux en questions soient immobiles. Comme il ressort de la définition qui est donnée du "cours d'eau" à l'alinéa b), alors que le canal, le lac, le lit ou l'aquifère contenant l'eau sont eux-mêmes immobiles, l'eau qu'ils contiennent est en mouvement constant.

---

3/ L'alinéa c) était à l'origine l'article 3, adopté en 1987. Les alinéas a) et b) ont été adoptés en 1991.

4/ Annuaire ... 1987, vol. II (Deuxième Partie), p. 27.

- 3) L'alinéa b) définit le terme "cours d'eau". Bien que ce terme ne soit employé dans le projet d'articles qu'accompagné d'un autre mot (par exemple, "cours d'eau international", "Etat du cours d'eau" ou "accords de cours d'eau"), il est ici défini séparément pour plus de clarté et de précision. Le "cours d'eau international" étant défini à l'alinéa a) comme un "cours d'eau" doté de certaines caractéristiques géographiques, il paraît nécessaire de préciser le sens exact du terme "cours d'eau".
- 4) Le "cours d'eau" est défini comme un "système d'eaux de surface et d'eaux souterraines". Dans la version anglaise, pour assurer l'uniformité du vocabulaire dans tout le commentaire et mieux suivre l'usage contemporain, le terme "underground waters" employé en première lecture a été remplacé par "groundwaters" dans le texte adopté. On entend par là un système hydrologique composé d'un certain nombre d'éléments où l'eau s'écoule, que ce soit à la surface ou dans le sous-sol. Ces éléments comprennent les rivières, les lacs, les aquifères, les glaciers, les réservoirs et les canaux. Du moment que ces éléments sont reliés entre eux, ils font partie du cours d'eau. C'est ce que signifie le membre de phrase "... constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire". Par exemple, l'eau d'un courant peut pénétrer dans le sol sous-jacent, s'étendre au-delà des limites du courant, puis y réapparaître, passer dans un lac qui se déverse dans une rivière, être détournée dans un canal et dirigée vers un réservoir, et ainsi de suite. Comme les eaux de surface et les eaux souterraines forment un système et constituent un ensemble unitaire du fait de leurs relations physiques, l'intervention humaine en tel ou tel point du système peut avoir des conséquences en un autre point de celui-ci. L'unité du système a aussi pour conséquence que le terme "cours d'eau" ne s'applique pas aux eaux souterraines "captives", c'est-à-dire aux eaux qui ne sont pas liées aux eaux de surface. Quelques membres de la Commission étaient cependant d'avis de faire entrer ces eaux souterraines dans la définition du "cours d'eau", à condition que l'aquifère contenant ces eaux fût traversée par une frontière. Il a aussi été proposé que la Commission étudie à part les eaux souterraines captives, en vue d'élaborer à leur sujet des projets d'articles.
- 5) Aux yeux de certains membres de la Commission, il est douteux que les canaux doivent faire partie des éléments du cours d'eau, vu que, selon eux, le projet a été conçu à partir du "cours d'eau" en tant que phénomène naturel.

6) L'alinéa b) exige aussi que, pour constituer un "cours d'eau" aux fins des présents articles, le système d'eaux de surface et d'eaux souterraines aboutisse normalement à un "point d'arrivée commun". Le membre de phrase "aboutissant à un point d'arrivée commun" est modifié par l'adjonction de l'adverbe "normalement". C'est là une solution de compromis entre, d'un côté, ceux qui voulaient purement et simplement supprimer la mention d'un "point d'arrivée commun", entre autres raisons parce qu'elle est fautive du point de vue hydrologique et de nature à induire en erreur et qu'elle exclurait certaines eaux importantes, et, de l'autre, ceux qui tenaient à conserver cette idée en vue de suggérer qu'il y avait une certaine limite au champ d'application géographique de la Convention. Ainsi, le fait, par exemple, que deux bassins de drainage différents soient reliés par un canal ne suffira pas à en faire un "cours d'eau" aux fins des articles. Pas plus que le Danube et le Rhin, pour prendre un autre exemple, ne forment un seul et même système pour cette seule raison qu'à certaines époques de l'année, des eaux du Danube se jettent, sous forme d'eaux souterraines, dans le Rhin via le lac de Constance. C'est une vérité de bon sens que ces deux fleuves demeurent des ensembles unitaires distincts. Modifié par l'adverbe "normalement", ce membre de phrase vise à rendre compte des acquis de l'hydrologie moderne en ce qui concerne la connaissance de la complexité du mouvement des eaux ainsi que de cas singuliers comme le Rio Grande, l'Irawaddy, le Mékong et le Nil. Si tous ces fleuves sont bien chacun "un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire", ils se jettent cependant dans la mer entièrement ou partiellement via des eaux souterraines, ou une série de bras ou défluentés séparés les uns des autres par des distances pouvant atteindre jusqu'à 300 km (deltas), ou bien, selon l'époque de l'année, se déversent dans des lacs ou dans la mer.

7) Comme indiqué plus haut, la définition de l'"Etat du cours d'eau", qui se trouvait auparavant à l'article 3, a été placée, sans modification, à l'alinéa c) de l'article 2, de façon à réunir dans un seul article, consacré aux termes employés, les définitions de ceux qui apparaissent tout au long des articles. (Les mots apparaissant dans un seul article sont en général définis dans cet article.)

8) La notion de "système de cours d'eau" n'est pas neuve. L'expression est employée depuis longtemps dans les accords internationaux pour désigner un fleuve (ou une rivière), ses affluents et les canaux qui y sont reliés.

Le Traité de Versailles contient un certain nombre de références à des "systèmes de cours d'eau". Lorsqu'il déclare, par exemple, que divers fleuves sont internationaux, il vise "toutes les parties navigables de ces systèmes de cours d'eau ... ainsi que les canaux latéraux et les canaux construits, soit pour reproduire, soit pour améliorer les sections naturellement navigables desdits systèmes de cours d'eau, soit pour relier deux sections naturellement navigables du même fleuve (ou de la même rivière)" 5/. Bien que l'article en question ait trait à l'utilisation de cours d'eau aux fins de la navigation, il est indubitable que le même système de cours d'eau pourrait, du fait même que ces cours d'eau sont reliés les uns aux autres, compromettre leur utilisation équitable ou causer un dommage significatif. Dans l'affaire de l'Oder, la Cour permanente de justice internationale avait jugé qu'en vertu du Traité de Versailles, le régime international de l'Oder s'étendait à "toutes les parties navigables de ces systèmes de cours d'eau ... ainsi que les canaux latéraux ou les canaux construits, soit pour reproduire, soit pour améliorer les sections naturellement navigables desdits systèmes de cours d'eau..." 6/

9) Des dispositions analogues à celles du Traité de Versailles figurent dans la Convention établissant le statut définitif du Danube. L'article premier de cette convention se réfère au "système de cours d'eau internationalisé", que l'article 2 définit comme comprenant "tout canal ou tous canaux latéraux ou toutes voies d'eau susceptibles d'être construits" 7/

10) Plus récemment, la Convention de 1950 entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la Hongrie se réfère aux articles 1 et 2 aux "systèmes hydrologiques du bassin de la Tisza" 8/. On a vu plus haut qu'une

---

5/ Traité de Versailles, art. 331, British and Foreign State Papers, 1919, vol. CXII (Londres, H.M. Stationery Office, 1922), p. 173. Voir aussi, par exemple, l'article 362, qui se réfère au "Système de cours d'eau du Rhin", *ibid.*, p. 184.

6/ Arrêt du 10 septembre 1929, C.P.J.I., Série A (première partie), p. 116, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 102.

7/ SDN. Recueil des Traités, vol. XXVI, p. 177.

8/ Convention entre l'URSS et la Hongrie relative aux mesures à prendre en vue de prévenir les inondations et de régulariser le régime des eaux de la Tisza à la zone frontalière soviéto-hongroise, 9 juin 1950, Série législative des Nations Unies, Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation (ci-après cité sous le titre Textes législatifs ...) (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.4), Traité No 227, p. 827.

série de traités conclus au milieu des années 50 par la Yougoslavie avec ses voisins 9/ comprennent notamment dans leur champ d'application les cours d'eau et les systèmes hydrologiques et, en particulier, les eaux souterraines 10/. Deux de ces traités donnent une définition large de l'expression "système hydrologique", qui recouvre tous les cours d'eau (de surface ou souterrains, naturels ou artificiels) 11/.

11) Le Traité de 1960 entre l'Inde et le Pakistan sur les eaux de l'Indus utilise également la notion de système. Dans le préambule de ce traité, les parties déclarent qu'elles sont désireuses "d'assurer l'utilisation la plus complète et la plus satisfaisante des eaux du bassin de l'Indus..." 12/. Le Traité s'applique aux fleuves et rivières qui y sont désignés, à leurs affluents et à tous les lacs de connexion 13/ et donne du terme "affluent" une définition large 14/.

12) Parmi les traités les plus récents, l'Accord relatif au Plan d'action pour la gestion écologiquement rationnelle du bassin commun du Zambèze et le Plan d'action qui y est annexé 15/ sont à signaler pour la manière globale dont ils approchent la gestion internationale des ressources en eau. Il est dit, par exemple, dans le Plan d'action que celui-ci a pour objectif de

---

9/ Traités législatifs ..., Traités No 2128 (avec la Hongrie); 128 (avec l'Albanie) et 161 (avec la Bulgarie). Voir également le Traité de 1964 conclu entre la Pologne et l'Union soviétique, Organisation des Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 552, p. 175, art. 2, par. 3; la Convention de 1972 entre la Suisse et l'Italie concernant la protection des eaux frontalières contre la pollution, Revue générale de droit international public, p. 265 (1975); et l'Accord sur les fleuves frontaliers du 16 septembre 1971 entre la Finlande et la Suède, chap. 3, art. 1, Organisation des Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 825, p. 191.

10/ Ibid., Traités Nos 128, 228 et 161.

11/ Ibid., Traités Nos 128 et 228, art. 1er, par. 3.

12/ Traité du 19 septembre 1960 entre l'Inde et le Pakistan sur les eaux de l'Indus, Textes législatifs ..., Traité No 98, p. 300.

13/ Ibid., art. 1<sup>er</sup>, par. 3.

14/ Ibid., par. 2.

15/ Programme des Nations Unies pour l'environnement, Accord relatif au Plan d'action pour la gestion écologiquement rationnelle du bassin commun du Zambèze, Acte final, Harare, 26-28 mai 1987 (Organisation des Nations Unies, 1987), reproduit dans International Legal Materials, vol. XXVII (1988), p. 1109.



surmonter certains problèmes qui sont énumérés et de promouvoir ainsi la gestion écologiquement rationnelle des ressources en eau de tout le bassin du fleuve 16/. Un certain nombre d'autres traités montrent aussi que les Etats reconnaissent dans leur pratique l'importance qu'il y a à traiter les systèmes de cours d'eau internationaux dans leur intégralité 17/. Les organisations internationales et les experts indépendants sont arrivés à des conclusions analogues 18/.

---

16/ Plan d'action, *ibid.*, par. 15.

17/ On peut notamment citer l'Acte de 1863 relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger, Acte du 26 octobre 1963, Traités concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, Ressources naturelles, Série Eau, No 13 (1984), p. 6 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 84.II.A.7); voir également la Convention du 21 novembre 1980 portant création de l'Autorité du bassin du Niger, *ibid.*, p. 56; la Convention et les statuts de 1964 concernant la mise en valeur du bassin du Tchad, *ibid.*, p. 32; la Convention de 1978 portant création de l'Organisation de mise en valeur du bassin de la Gambie, *ibid.*, p. 42; le Traité de 1969 du bassin du Rio de la Plata, Organisation des Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 875, p. 3, résumé dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 351, doc. A/CN.4/274, par. 60; le Traité de 1961 relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia, Traité du 17 janvier 1961 entre le Canada et les Etats-Unis, Textes législatifs, Traité No 65, et l'Echange de notes de 1944 relatif à une étude de l'utilisation des eaux du bassin du fleuve Columbia, Organisation des Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 109, p. 191. Il est intéressant de noter qu'au moins un des Etats dont le territoire est traversé par le fleuve Columbia a utilisé le terme "système" pour désigner des cours d'eau internationaux. Voir "Legal aspects of the use of systems of international waters with reference to the Columbia-Kootenay river system under customary international law and the Treaty of 1909", Mémoire du département d'Etat [des Etats-Unis], Quatre-vingt-cinquième Congrès, deuxième session, document No 118 (Washington, D.C., 1958), p. 89.

18/ Les travaux de la Commission économique pour l'Europe partent du même point de vue général. Voir, par exemple, la Déclaration de principe sur l'utilisation rationnelle de l'eau adoptée par la CEE en 1984, CEE, Two Decades of Co-operation on Water, doc. ECE/ENVWA/2 (1988), p. 15 et les autres instruments présentés dans cette publication. Un certain nombre de réunions tenues sous les auspices de l'ONU ont abouti à des recommandations insistant pour que les cours d'eau internationaux soient traités comme des ensembles unitaires. Voir, par exemple, la Réunion interrégionale sur la mise en valeur des bassins fluviaux et lacustres, plus particulièrement dans la région de l'Afrique, tenue à Addis-Abeba, 10-15 octobre 1988, Ressources naturelles, Série Eau, No 20 (1990), publication des Nations Unies, numéro de vente : 90.II.A.10, p. 16. La Résolution de New York, adoptée en 1958 par l'Association de droit international, comprend le "principe de droit international" ci-après : "Un système de cours d'eaux et de lacs appartenant

13) L'alinéa c) définit l'expression "Etats du cours d'eau", qui sera utilisée tout au long des présents articles.

14) La définition donnée à l'alinéa c) repose sur un critère géographique, à savoir qu'"une partie d'un cours d'eau international", telle que l'expression est définie à l'article 2, se trouve dans l'Etat en question. Pour satisfaire à ce critère, il faut réunir des facteurs physiques dont l'existence peut être déterminée par la simple observation dans la grande majorité des cas.

Article 3. Accords de cours d'eau 19/

1. Les Etats du cours d'eau peuvent conclure un ou plusieurs accords, ci-après dénommés "accords de cours d'eau", qui appliquent et adaptent les dispositions des présents articles aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau.

---

à un bassin de drainage devrait être traité comme un tout (et non de façon fragmentaire)", International Law Association (ILA), Report of the Forty-Eighth Conference, New York, 1958, annexe II, p. 99, "Agreed Principles of International Law", principe 1. Les Règles d'Helsinki, adoptées par l'Association en 1966, emploient le terme "système d'eaux" pour définir le "bassin de drainage international", Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux, art. II, commentaire a), Association de droit international, Rapport de la cinquante-deuxième Conférence, Helsinki, 1966 (1966). Voir aussi l'article premier de la Résolution de Salzbourg de 1961 sur l'utilisation des eaux internationales non maritimes, adoptée par l'Institut de droit international ("bassin hydrographique qui s'étend sur le territoire de deux Etats ou davantage"), Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 49 (II), 1961, p. 87, et la Résolution d'Athènes sur la pollution des fleuves et des lacs et le droit international, adoptée par l'Institut en 1979, ibid., vol. 58 (1), session d'Athènes, septembre 1979 (Bâle/Munich 1980). Un groupe privé de juristes, l'Association interaméricaine des avocats, a adopté en 1957 une résolution applicable à "tout cours d'eau ou tout réseau de fleuves ou de lacs [...] qui traverse ou sépare les territoires de deux ou plusieurs Etats (ledit réseau étant ci-après dénommé 'bassin hydrographique international')", Association interaméricaine des avocats, Actuaciones de la Décima Conferencia realizada en Buenos Aires del 14 al 21 de noviembre de 1957 (2 volumes) (Buenos Aires, 1958), reproduit dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 223, doc. A/5409, par. 1092. La nécessité de prévoir des règles pour la région et la mise en valeur d'un cours d'eau international pris comme un tout a été reconnue par des spécialistes comme H.A. Smith, The Economic Uses of International Rivers (1931), p. 150 et 151; J. Brierly, The Law of Nations, cinquième édition, p. 204; et J. Lammers, Pollution of International Watercourses (1984), p. 19 et 20.

19/ Initialement adopté en tant qu'article 4 en 1987.

2. Lorsqu'un accord de cours d'eau est conclu entre deux ou plusieurs Etats du cours d'eau, il doit définir les eaux auxquelles il s'applique. Un tel accord peut être conclu pour un cours d'eau international tout entier, ou pour une partie quelconque d'un tel cours d'eau, ou pour un projet ou un programme particulier, ou pour une utilisation particulière, sous réserve que cet accord ne porte pas atteinte, de façon significative, à l'utilisation des eaux du cours d'eau par un ou plusieurs autres Etats du cours d'eau.

3. Lorsqu'un Etat du cours d'eau estime qu'il est nécessaire d'adapter ou d'appliquer les dispositions des présents articles en raison des caractéristiques et des utilisations d'un cours d'eau international particulier, les Etats du cours d'eau se consultent en vue de négocier de bonne foi dans le but de conclure un accord ou des accords de cours d'eau.

#### Commentaire

1) La diversité qui caractérise les cours d'eau et la difficulté qui en résulte lorsqu'il s'agit d'énoncer des principes généraux universellement applicables aux cours d'eau du monde entier ont été reconnues par la Commission dès qu'elle a abordé l'examen du sujet. Certains Etats et certains auteurs voient dans cette diversité omniprésente un obstacle de fait au développement progressif et à la codification du droit sur le sujet, au plan universel. Mais il est clair que l'Assemblée générale, consciente de la diversité des cours d'eau, a néanmoins estimé que le sujet était de ceux qui pouvaient relever du mandat de la Commission.

2) Au cours de ses travaux sur le sujet, la Commission a conçu une formule qui paraît intéressante pour résoudre le problème posé par la diversité des cours d'eau internationaux et des besoins humains qu'ils satisfont, à savoir la formule de l'accord-cadre, qui énoncera à l'intention des Etats parties les principes généraux et les règles appelés à régir les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, en l'absence d'accord particulier entre les Etats intéressés, ainsi que des principes directeurs pour la négociation d'accords futurs. Cette formule tient compte du fait que le meilleur moyen d'assurer l'utilisation, la protection et la mise en valeur optimales d'un cours d'eau international donné consiste à conclure un accord répondant aux caractéristiques de ce cours d'eau, ainsi qu'aux besoins des Etats intéressés. Elle tient compte en outre de la difficulté, attestée dans les annales, que soulève la conclusion de tels accords pour différents cours d'eau internationaux, sans l'appui de principes de droit généraux concernant les utilisations de ces cours d'eau. Ces principes seraient énoncés dans l'accord-cadre. Cette formule a été largement approuvée

tant à la Commission qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale 20/.

3. Il existe des précédents à ces accords-cadres dans le domaine des cours d'eau internationaux. Un des premiers exemples est celui de la Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats (Genève, 9 décembre 1923) 21/, un autre, plus récent, celui du Traité du bassin du Río de la Plata (Brasilia, 23 avril 1961) 22/.

4) Le paragraphe 1 de l'article 3 prévoit expressément la formule de l'accord-cadre, suivant laquelle les présents articles pourraient être adaptés aux besoins des divers cours d'eau internationaux. Il définit les "accords de cours d'eau" comme étant ceux qui "appliquent et adaptent les dispositions des présents articles aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau". Les verbes "appliquent et adaptent" indiquent que, si dans l'esprit de la Commission les accords relatifs aux divers cours d'eau internationaux tiendront dûment compte des dispositions des présents articles, ceux-ci sont essentiellement de caractère supplétif. Les Etats dont les territoires sont traversés par tel ou tel cours d'eau international resteront donc libres, non seulement d'appliquer les dispositions des présents articles, mais encore de les adapter aux caractéristiques et utilisations particulières de ce cours d'eau ou d'une partie de celui-ci.

5) Le paragraphe 2 de l'article 3 précise la nature et l'objet des "accords de cours d'eau", au sens où cette expression est employée dans les présents articles, ainsi que les conditions dans lesquelles ces accords peuvent être conclus. La première phrase du paragraphe, qui prévoit qu'un tel accord "doit

---

20/ Voir à cet égard les conclusions contenues dans le commentaire (par. 2 et 4) de l'article 3 adopté provisoirement par la Commission à sa trente-deuxième session [Annuaire ... 1980, vol. II (Deuxième Partie), p. 109], dans le rapport de la Commission sur sa trente-sixième session [Annuaire ... 1984, vol. II (Deuxième Partie), p. 91, par. 285], et dans le rapport sur sa trente-huitième session [Annuaire ... 1986, vol. II (Deuxième Partie), p. 65, par. 242].

21/ SDN, Recueil des Traités, vol. XXXVI, p. 75; voir l'article 4 de ladite Convention.

22/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 876, p. 3; voir aussi Annuaire ... 1974, vol. II (Deuxième Partie), p. 322, doc. A/CN.4/274, par. 60. Les Etats parties sont l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

définir les eaux auxquelles il s'applique", souligne la liberté incontestée dont jouissent les Etats du cours d'eau pour définir la portée des accords qu'ils concluent. Elle reconnaît que les Etats du cours d'eau peuvent limiter leur accord au tronç d'un fleuve qui forme ou traverse une frontière internationale, le faire porter sur la totalité des eaux du bassin de drainage, ou adopter une solution intermédiaire. L'obligation de définir les eaux a aussi pour but de permettre aux autres Etats qui pourraient être concernés d'être informés de l'objet précis de l'accord. Le membre de phrase liminaire du paragraphe souligne qu'il n'est pas obligatoire de conclure de ces accords particuliers.

6) La seconde phrase du paragraphe 2 traite de l'objet des accords de cours d'eau ou de système. Elle est rédigée en termes souples, laissant aux Etats du cours d'eau une grande latitude, mais elle contient une réserve visant à protéger les droits des Etats du cours d'eau qui ne sont pas parties à protéger l'accord. La phrase commence par prévoir qu'un tel accord "peut être conclu pour un cours d'eau international tout entier". Les spécialistes en la matière estiment en effet que la manière la plus efficace et la plus utile de régler les problèmes que pose un cours d'eau est de le prendre dans son ensemble et de faire en sorte que tous les Etats du cours d'eau soient parties à l'accord. Telle a été la formule adoptée, par exemple, pour les traités relatifs aux bassins de l'Amazone, du Río de la Plata, du Niger et du Tchad 23/. En outre, certains problèmes liés à la pollution des cours d'eau internationaux exigent que des mesures soient prises en collaboration sur l'ensemble du cours d'eau. La Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique (Bonn, 1976) 24/ est un exemple d'instrument répondant à la nécessité d'appliquer un régime uniforme.

7) Toutefois, les Etats du système doivent pouvoir librement conclure des accords de système "pour une partie quelconque" d'un cours d'eau international ou pour un projet ou un programme particulier, ou pour une utilisation particulière, sous réserve de ne pas porter atteinte de façon significative à l'utilisation des eaux du système de cours d'eau international par un ou plusieurs autres Etats de ce système.

---

23/ Voir l'analyse de ces accords dans le premier rapport de M. Schwebel, Annuaire ... 1979, vol. II (Première Partie), p. 178 et 179, doc. A/CN.4/320, par. 93 à 98.

24/ Ibid., p. 179, par. 100.

8) Sur les 200 principaux bassins fluviaux internationaux, 52 sont des bassins intéressant plusieurs Etats, et dans le nombre figurent les principaux bassins fluviaux du monde : ceux de l'Amazone, du Congo, du Danube, de l'Elbe, du Gange, du Mékong, du Niger, du Nil, du Rhin, du Tchad, de la Volta et du Zambèze 25/. Pour les systèmes intéressant plusieurs Etats, la pratique consiste souvent à recourir à des accords qui ne réglementent qu'une partie seulement du cours d'eau et qui ne sont en vigueur qu'entre certains des Etats riverains.

9) Il ressort du Répertoire systématique par bassin des traités, déclarations, textes législatifs et jurisprudence concernant les ressources en eau internationales, publié par la FAO 26/, qu'un très grand nombre des traités en vigueur ne portent que sur une partie d'un système de cours d'eau.

10) Des accords portant sur des sous-systèmes ou des zones limitées sont souvent nécessaires. Entre les sous-systèmes de certains cours d'eau internationaux comme l'Indus, le Río de la Plata ou le Niger, les différences sont aussi marquées qu'entre des bassins de drainage distincts. Il devrait être plus facile de parvenir à des accords concernant des sous-systèmes qu'à des accords portant sur l'ensemble d'un cours d'eau international, surtout si un grand nombre d'Etats sont en cause. De plus, il se posera toujours des problèmes dont la solution n'intéresse que certains des Etats dont le territoire est bordé ou traversé par un cours d'eau international.

11) Il ne semble pas y avoir de raison valable d'exclure du champ d'application de l'accord-cadre les accords de sous-système ou les accords localisés. L'un des objectifs principaux des présents articles est de faciliter la négociation d'accords concernant les cours d'eau internationaux, et cet objectif est celui de tous les accords, qu'ils portent sur un bassin entier ou qu'ils soient localisés, qu'ils aient un caractère général ou visent un problème particulier. Il faut espérer que l'accord-cadre donnera aux Etats de cours d'eau ce qui manque aujourd'hui le plus en matière de négociation sur les cours d'eau : un terrain d'entente solide pouvant servir de base à des négociations. Il n'y aurait pas d'intérêt à ce que les présents articles ne s'appliquent qu'aux accords portant sur un cours d'eau international tout entier.

---

25/ Ibid., p. 182, par. 108 (tableau).

26/ FAO, Etude législative No 15, Rome, 1978.

12) Cependant, si un accord de cours d'eau n'intéresse qu'une partie du cours d'eau, ou seulement un projet ou un programme particulier ou une utilisation particulière concernant ledit cours d'eau, il doit être conclu sous réserve de ne pas porter atteinte de façon significative à l'utilisation qui est faite des eaux de ce cours d'eau par un ou plusieurs autres Etats du cours d'eau non parties à l'accord. Sinon, quelques Etats d'un cours d'eau international intéressant de nombreux Etats pourraient s'approprier une part disproportionnée des avantages découlant du cours d'eau ou porter indûment préjudice à l'utilisation des eaux du cours d'eau par les Etats dudit cours d'eau non parties à l'accord. Ces résultats iraient à l'encontre des principes fondamentaux qui, comme on le verra, régissent les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, tels que le droit de tous les Etats d'un cours d'eau international d'utiliser celui-ci d'une manière équitable et raisonnable et leur obligation de ne pas l'utiliser d'une façon préjudiciable aux autres Etats du cours d'eau 27/.

13) Toutefois, pour que la réserve soit applicable, l'effet préjudiciable d'un accord de cours d'eau sur les Etats du cours d'eau non parties à l'accord doit être "significatif". A condition de ne pas leur porter préjudice "de façon significative", les autres Etats du cours d'eau peuvent librement conclure un tel accord de cours d'eau limité. Le terme anglais "appreciable" ("sensible") ayant à la fois le sens de "mesurable" et celui de "significatif", c'est ce dernier qualificatif qu'il a été décidé d'employer dans tout le texte, mais il n'est pas censé relever le seuil applicable.

14) L'expression "de façon significative" implique l'exigence d'un effet qui puisse être établi par des constatations objectives (à condition qu'elles puissent être faites). Il faut en outre qu'il y ait atteinte véritable à l'utilisation. On a voulu exclure entre autres, les situations du genre de celles qui faisaient l'objet de l'affaire du lac Lanoux, (voir infra, par. 19 et 20), dans laquelle l'Espagne avait exigé l'écoulement des eaux du lac Lanoux par le système d'origine. Le tribunal arbitral constata que

---

27/ La seconde phrase du paragraphe 2 part de l'idée, ancrée dans la logique et dans la pratique des Etats, qu'un accord censé s'appliquer à l'intégralité d'un cours d'eau international ne peut être conclu que par la totalité des Etats dudit cours d'eau. Or, si un tel accord est conclu, la mise en oeuvre de l'accord devra être conforme aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 3, pour les raisons indiquées au paragraphe 12 du commentaire.

... grâce à la restitution opérée selon le mécanisme décrit plus haut, aucun usager garanti ne sera lésé dans sa jouissance...; le volume à l'étiage des eaux disponibles du Carol, au passage de la frontière, ne subira à aucun moment une diminution... 28/.

Le tribunal indiqua ensuite que l'Espagne aurait pu soutenir que

... les travaux auraient pour conséquence une pollution définitive des eaux du Carol, ou que les eaux restituées auraient une composition chimique ou une température ou telle autre caractéristique pouvant porter préjudice aux intérêts espagnols... Ni le dossier, ni les débats de cette affaire ne portent la trace d'une telle allégation... 29/.

L'Espagne n'ayant allégué aucune atteinte tangible portée à ses intérêts, le tribunal considéra qu'elle ne pouvait pas exiger le maintien de l'ordre naturel de l'écoulement des eaux. Il y a lieu de noter que la proposition française, sur laquelle s'appuya le tribunal, n'avait été arrêtée qu'après une longue série de négociations entamées en 1917, qui devaient conduire notamment à la création, en 1949, d'une commission mixte d'ingénieurs, puis à la présentation, en 1950, d'une proposition française (remplacée par la suite par le plan sur lequel le tribunal se prononça), laquelle aurait affecté sensiblement l'utilisation et la jouissance des eaux en cause par l'Espagne 30/.

15) Par ailleurs, le mot "significatif" n'est pas employé dans le sens de "considérable". Ce qu'il faut éviter, ce sont les accords localisés, ou les accords concernant un projet ou un programme particulier ou une utilisation particulière, qui portent atteinte à l'utilisation des eaux par des Etats tiers du cours d'eau. Bien qu'un tel effet doive pouvoir être établi par des constatations objectives et ne doive pas par nature être sans intérêt, il n'est pas nécessaire qu'il atteigne un degré considérable.

16) Le paragraphe 3 de l'article 3 vise la situation où un ou plusieurs Etats du cours d'eau estiment que l'adaptation ou l'application des dispositions des présents articles à tel ou tel cours d'eau international s'impose en raison des caractéristiques et utilisations de ce cours d'eau. Les autres Etats du

---

28/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII (numéro de vente : 63.V.3), p. 303, par. 6 (premier alinéa) de la sentence.

29/ Ibid., par. 6 (troisième alinéa) de la sentence.

30/ Ibid., p. 291 et 292. Voir l'analyse consacrée à cet arbitrage dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial [Annuaire ... 1986, vol. II (Première Partie), p. 119, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 111 à 124].



cours d'eau doivent alors engager des consultations avec l'Etat en cause, en vue de négocier de bonne foi un accord ou des accords concernant le cours d'eau.

17) De plus, les Etats du cours d'eau ne sont pas tenus de conclure un accord préalablement à l'utilisation des eaux du cours d'eau international. Faire de la conclusion d'un accord une condition préalable de l'utilisation serait conférer à des Etats du cours d'eau le pouvoir d'opposer leur veto à l'utilisation des eaux du cours d'eau international par d'autres Etats du cours d'eau par le simple refus de souscrire à cet accord. L'article 3 ne vise, ni dans ses termes ni dans son esprit, un tel résultat, qui ne trouve pas non plus de justification dans la pratique des Etats ou dans la jurisprudence internationale (la sentence arbitrale rendue dans l'affaire du Lac Lanoux l'exclut).

18) Même avec ces réserves, la Commission est d'avis que les considérations exposées dans les paragraphes qui précèdent, au paragraphe 12 en particulier, emportent la nécessité de l'obligation énoncée au paragraphe 3 de l'article 3. D'ailleurs, l'existence d'un principe de droit qui veut que les Etats règlent par voie de consultation les questions relatives aux ressources en eau douce est explicitement confirmée par la sentence arbitrale rendue en 1957 dans l'affaire du Lac Lanoux.

19) Dans cette affaire, le Gouvernement français se proposait d'aménager le lac Lanoux pour en utiliser les eaux, lesquelles se déversaient dans le Carol et s'écoulaient ensuite sur le territoire espagnol. De 1917 à 1956, des consultations et des négociations eurent lieu de manière sporadique entre les Gouvernements français et espagnol au sujet du projet de dérivation des eaux. La France adopta finalement un plan de dérivation prévoyant la restitution totale des eaux détournées avant la frontière espagnole. L'Espagne craignait néanmoins de voir les travaux envisagés porter atteinte aux droits et aux intérêts espagnols, contrairement au Traité de délimitation conclu à Bayonne le 26 mai 1866 entre la France et l'Espagne et à l'Acte additionnel de la même date. L'Espagne soutenait que, en vertu du Traité et de l'Acte additionnel, ces travaux ne pouvaient être entrepris sans entente préalable de la France et de l'Espagne. Elle demandait au tribunal de déclarer que la France commettrait une infraction aux dispositions du Traité de Bayonne et de l'Acte additionnel si elle exécutait les travaux d'aménagement sans

l'accord de l'Espagne, tandis que la France soutenait qu'elle était fondée à agir indépendamment de cet accord.

20) Il importe de noter que cette obligation qu'ont les Etats de négocier la répartition des eaux d'un cours d'eau international n'avait pas été contestée par la France, qui l'avait reconnue, moins parce qu'elle découlait des dispositions du Traité de Bayonne et de l'Acte additionnel que pour des raisons de principe fermement établies. De plus, le tribunal arbitral, tout en fondant certaines de ses considérations relatives à l'obligation de négocier sur les dispositions du Traité et de l'Acte additionnel, ne se contenta pas d'interpréter celles-ci. En rejetant la thèse espagnole que la France ne devait pas agir sans l'accord préalable de l'Espagne, il exposa au sujet de l'obligation de négocier les considérations ci-après :

"En effet, pour apprécier, dans son essence, la nécessité d'un accord préalable, il faut se placer dans l'hypothèse dans laquelle les Etats intéressés ne peuvent arriver à un accord. Dans ce cas, il faut admettre que l'Etat normalement compétent a perdu le droit d'agir seul, par suite de l'opposition inconditionnée et discrétionnaire d'un autre Etat. C'est admettre un "droit d'assentiment", un "droit de veto", qui paralyse, à la discrétion d'un Etat, l'exercice de la compétence territoriale d'un autre Etat.

C'est pourquoi 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 la conclusion de cet accord l'exercice de leurs compétences. On a ainsi parlé, quoique souvent d'une manière impropre, de "l'obligation de négocier un accord". En réalité, les engagements ainsi pris par les Etats prennent des formes très diverses et ont une portée qui varie selon la manière dont ils sont définis et selon les procédures destinées à leur mise en oeuvre; mais la réalité des obligations ainsi souscrites ne saurait être contestée et peut être sanctionnée, par exemple, en cas de rupture injustifiée des entretiens, de délais anormaux, de mépris des procédures prévues, de refus systématiques de prendre en considération les propositions ou les intérêts adverses, plus généralement en cas d'infraction aux règles de la bonne foi... 31/.

...

... En réalité, les Etats ont aujourd'hui parfaitement conscience de l'importance des intérêts contradictoires, que met en cause l'utilisation industrielle des fleuves internationaux, et de la nécessité de les concilier les uns avec les autres par des concessions mutuelles. La seule voie pour aboutir à ces compromis d'intérêt est la conclusion

---

31/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII, p. 306, par. 11 (deuxième et troisième alinéas) de la sentence arbitrale.

d'accords, sur une base de plus en plus compréhensive. La pratique internationale reflète la conviction que les Etats doivent tendre à conclure de tels accords; il y aurait ainsi une obligation d'accepter de bonne foi tous les entretiens et les contacts qui doivent, par une large confrontation d'intérêts et par une bonne volonté réciproque, les mettre dans les meilleures conditions pour conclure des accords..." 32/.

21) Pour ces raisons, le paragraphe 3 de l'article 3 prescrit aux Etats du cours d'eau d'engager des consultations, à la demande de l'un ou de plusieurs d'entre eux, en vue de négocier de bonne foi un ou plusieurs accords appliquant ou adaptant les dispositions des présents articles en fonction des caractéristiques et des utilisations du cours d'eau international en cause.

Article 4. Parties aux accords de cours d'eau 33/

1. Tout Etat du cours d'eau a le droit de participer à la négociation de tout accord de cours d'eau qui s'applique au cours d'eau international tout entier et de devenir partie à un tel accord, ainsi que de participer à toutes consultations appropriées.

2. Un Etat du cours d'eau dont l'utilisation du cours d'eau international risque d'être affectée de façon significative par la mise en oeuvre d'un éventuel accord de cours d'eau ne s'appliquant qu'à une partie du cours d'eau ou à un projet ou programme particulier, ou à une utilisation particulière, a le droit de participer à des consultations sur cet accord et à sa négociation, dans la mesure où son utilisation en serait affectée, et d'y devenir partie.

Commentaire

1) L'objectif de l'article 4 est d'identifier les Etats du cours d'eau qui ont le droit de participer aux consultations et aux négociations relatives à des accords concernant tout ou partie d'un cours d'eau international, et de devenir partie à ces accords.

2) Le paragraphe 1 de cet article n'appelle pas de commentaire. Lorsqu'un accord protège sur le cours d'eau international tout entier, il n'y a pas de

---

32/ Ibid., p. 308, par.13 (premier alinéa) de la sentence arbitrale. La question de l'obligation de négocier a également été abordée par la CIJ dans plusieurs affaires de pêcheries et de délimitation maritime. Voir par exemple les affaires de Compétence en matière de pêcheries, C.I.J Recueil 1974, p. 3 et 175; les affaires du Plateau continental de la mer du Nord, C.I.J Recueil 1969, p. 3; l'affaire du Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne), C.I.J Recueil 1982, p. 18, p. 59, par. 70 et p. 60, par. 71; et l'affaire de la Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/Etats-Unis d'Amérique, C.I.J Recueil 1984, p. 339 et 340, par. 230).

33/ Initialement adopté en tant qu'article 5 en 1987.

raison valable d'empêcher un Etat du cours d'eau de participer à sa négociation, d'en devenir partie, ou de participer à toute consultation appropriée. Il est vrai qu'il peut y avoir des accords portant sur l'ensemble d'un bassin qui ne présentent que peu d'intérêt pour un ou plusieurs Etats du cours d'eau. Mais, puisque les dispositions de ces accords doivent, par définition, s'appliquer à l'ensemble du cours d'eau, le but de ces accords ne serait pas réalisé si la possibilité de participer n'était pas donnée à chaque Etat du cours d'eau.

3) Le paragraphe 2 concerne les accords qui ne portent que sur une partie du cours d'eau. Il prévoit que tout Etat du cours d'eau dont l'utilisation des eaux risque d'être affectée de façon significative par la mise en oeuvre d'un accord ne s'appliquant qu'à une partie du cours d'eau, ou à un projet ou un programme particulier, ou à une utilisation particulière, a le droit de participer aux consultations et aux négociations relatives à cet accord éventuel, dans la mesure où son utilisation en serait affectée, et a en outre le droit de devenir partie à l'accord. Le principe de base est que, si l'application des dispositions d'un traité portant sur une partie ou certains aspects d'un cours d'eau peut avoir un effet significatif sur l'utilisation de l'eau par un Etat, le champ d'application de cet accord s'étend nécessairement au territoire dudit Etat.

4) L'eau d'un cours d'eau étant continuellement en mouvement, une mesure prise en application d'un accord relatif à l'eau dans un territoire donné peut avoir des conséquences au-delà de ce territoire. En supposant, par exemple, que les Etats A et B, ayant pour frontière commune un fleuve, le Styx, conviennent que chacun d'eux peut détourner 40 % des eaux du fleuve, pour la consommation domestique, l'industrie et l'irrigation, à un point situé à une quarantaine de kilomètres en amont de l'Etat C, que le Styx traverse après avoir quitté les Etats A et B, il en résultera que la quantité totale d'eau dont disposera l'Etat C, compte tenu des eaux restituées sur le territoire des Etats A et B, s'en trouvera inférieure de 25 % à ce qu'elle aurait été sans la dérivation.

5) La question n'est pas de savoir si les Etats A et B sont juridiquement en droit de conclure un tel accord, mais si une série de projets d'articles qui doit prévoir les principes généraux dont s'inspireront les Etats pour conclure des accords sur l'utilisation de l'eau douce devrait assurer à l'Etat C la possibilité de participer, en tant que partie éventuelle, à des consultations

et négociations concernant les mesures envisagées par les Etats A et B qui réduiraient considérablement la quantité d'eau traversant son territoire.

6) Ce droit n'est pas un droit absolu. Il doit apparaître que l'effet sur l'utilisation de l'eau par un Etat sera significatif pour que cet Etat soit habilité à participer aux consultations et aux négociations concernant l'accord, et à en devenir partie. Dans le cas où un accord concernant une partie ou un aspect d'un cours d'eau serait sans effet sur un Etat du cours d'eau, l'unité physique du cours d'eau ne justifie pas à elle seule que cet Etat ait ces droits. La participation d'un ou de plusieurs Etats du cours d'eau dont les intérêts ne sont pas directement visés par les questions en discussion reviendrait à introduire des intérêts étrangers dans le processus de consultation et de négociation.

7) Le sens du terme "significatif" est expliqué aux paragraphes 14 et 15 du commentaire de l'article 3, où il est indiqué que ce terme n'est pas employé dans le sens de "considérable". Subordonner le droit de participer aux consultations et aux négociations à la condition que l'effet sur l'utilisation de l'eau par un Etat soit considérable imposerait un fardeau trop lourd à l'Etat tiers. Il sera probablement très difficile de prévoir exactement, dès le début des négociations, de quelle ampleur seront les conséquences des mesures envisagées pour l'utilisation de l'eau. La décision prise dans l'affaire du Lac Lanoux montre que les plans peuvent être modifiés à la suite des négociations, et dans quelle mesure ces modifications peuvent jouer à l'avantage ou au détriment de l'Etat tiers. Tout ce que l'on doit demander à cet Etat, c'est d'établir que son utilisation de l'eau risque d'être affectée de façon significative.

8) Le droit de l'Etat du cours d'eau de participer aux consultations et aux négociations sur un accord de cours d'eau restreint fait l'objet d'une autre réserve : le droit de cet Etat existe seulement "dans la mesure où son utilisation en serait affectée", c'est-à-dire dans la mesure où l'application de l'accord affecterait son utilisation du cours d'eau. L'Etat du cours d'eau n'a pas le droit de participer à des consultations ou à des négociations concernant les éléments de l'accord dont l'application n'affecterait pas son utilisation des eaux, pour les raisons données au paragraphe 6 du présent commentaire. Le droit de l'Etat du cours d'eau de devenir partie à l'accord ne fait pas l'objet d'une réserve analogue, en raison du problème technique que pose la participation d'un Etat à une partie d'un accord. Mieux vaut résoudre

cette question cas par cas : dans certains cas, l'Etat intéressé pourra devenir partie aux éléments de l'accord qui l'affectent par voie de protocole; dans d'autres cas, il sera préférable qu'il devienne partie à part entière à l'accord proprement dit. La meilleure solution dans chaque cas dépendra entièrement de la nature de l'accord, des éléments de l'accord qui affectent l'Etat en question et de la nature des effets entraînés.

9) Toutefois, on ne doit pas interpréter le paragraphe 2 comme signifiant que, dans le cas d'un accord portant sur un cours d'eau tout entier ou sur une partie ou un aspect d'un cours d'eau, les décisions concernant certains aspects ou tous les aspects de l'utilisation du cours d'eau ne devraient pas être prises au moyen de procédures auxquelles participent tous les Etats du cours d'eau. Pour la plupart des cours d'eau, sinon tous, il est hautement souhaitable, voire nécessaire, d'instituer des procédures visant à coordonner les activités dans l'ensemble du système, et il se pourrait que ces procédures exigent la participation pleine et entière de tous les Etats du cours d'eau à des décisions qui ne portent que sur une partie du cours d'eau. Mais, pour chaque cours d'eau, ces procédures devront être adoptées par les Etats du cours d'eau en fonction des besoins particuliers du cours d'eau et des conditions qui lui sont propres. Le paragraphe 2 ne fait que poser en principe général qu'un Etat du cours d'eau a le droit de participer aux consultations et aux négociations concernant un accord restreint qui risque de porter atteinte à ses intérêts touchant le cours d'eau, et de devenir partie à cet accord.

DEUXIEME PARTIE  
PRINCIPES GENERAUX

Article 5. Utilisation et participation équitables et raisonnables 34/

1. Les Etats du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. En particulier, un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les Etats du cours d'eau en ayant en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau.

2. Les Etats du cours d'eau participent à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. Cette participation comporte à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau et le devoir de coopérer à sa protection et à sa mise en valeur, comme prévu dans les présents articles.

Commentaire

1) L'article 5 énonce les droits et les devoirs fondamentaux des Etats en ce qui concerne l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. L'un des principaux en est la règle bien établie de l'utilisation équitable, qui est formulée et développée au paragraphe 1. Le principe de la participation équitable, qui complète la règle de l'utilisation équitable, est énoncé au paragraphe 2.

2) Le paragraphe 1 pose la règle fondamentale de l'utilisation équitable. Cette règle est formulée comme une obligation, mais elle énonce aussi le droit correspondant, à savoir que tout Etat du cours d'eau a droit, sur son territoire, à une part, ou à une portion, raisonnable et équitable des utilisations et des avantages du cours d'eau international. Chaque Etat du cours d'eau a donc à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable et l'obligation de ne pas outrepasser son droit d'utilisation équitable, ou, en d'autres termes, de ne pas priver les autres Etats du cours d'eau de leur droit d'utilisation équitable.

3) La seconde phrase du paragraphe 1 développe la notion d'utilisation équitable en stipulant que les Etats du cours d'eau international qui décident d'utiliser et de mettre en valeur le cours d'eau le font en ayant en vue de parvenir à l'optimum d'utilisation et d'avantages compatibles avec la protection adéquate du cours d'eau. Les mots "en ayant en vue de" indiquent

---

34/ Initialement adopté en tant qu'article 6 en 1987.

que l'objectif que les Etats du cours d'eau international doivent chercher à atteindre lorsqu'ils utilisent celui-ci est de parvenir à l'optimum d'utilisation et d'avantages. Parvenir à un optimum d'utilisation et d'avantages ne signifie pas parvenir à l'utilisation "maximum", à l'utilisation techniquement la plus rationnelle ou à l'utilisation financièrement la plus avantageuse, et bien moins encore s'assurer des profits immédiats au prix de pertes à long terme. Cela ne signifie pas non plus que l'Etat capable de faire l'utilisation la plus rationnelle du cours d'eau - que ce soit au sens économique, en évitant le gaspillage, ou dans tout autre sens - ait sur celui-ci un droit prioritaire d'utilisation. Cela signifie que les Etats doivent parvenir au maximum d'avantages possible pour tous et à la plus grande satisfaction possible de tous leurs besoins, tout en réduisant au minimum les dommages causés à chacun et la part non satisfaite de leurs besoins. Il convient aussi de rappeler que, dans l'optique du développement durable, "Pour mettre en valeur et gérer les ressources en eau, il convient d'adopter une approche intégrée qui tienne compte des besoins à long terme comme des besoins immédiats. Tous les facteurs, qu'ils soient écologiques, économiques ou sociaux, devront donc être pris en considération ... Il faudra pour cela considérer les besoins de tous les usagers et la nécessité de prévenir et d'atténuer les risques liés à l'eau, approche qui doit faire partie intégrante du processus de planification du développement économique" 35/.

4) Mais ce but ne doit pas être poursuivi aveuglément. Il est précisé à la fin de la seconde phrase que ce qui est fait en vue de parvenir à l'optimum d'utilisation et d'avantages doit être "compatible" avec les exigences d'une "protection adéquate" du cours d'eau international. Les mots "protection adéquate" ne désignent pas seulement les mesures relatives, par exemple, à la conservation, à la sécurité et à la lutte contre les maladies transmissibles par l'eau. Ils désignent aussi les mesures de "contrôle" au sens technique, hydrologique, du terme, comme celles qui sont prises pour régulariser le débit et lutter contre les inondations, la pollution, l'érosion, la sécheresse ou l'intrusion d'eau salée. Etant donné que ces mesures ou travaux risquent de

---

35/ Voir Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Action 21, chap. 18 : "Protection des ressources en eau douce et de leur qualité : application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau", par. 18.16, p. 289.



limiter dans une certaine mesure les utilisations qu'un ou plusieurs Etats du cours d'eau pourraient faire autrement des eaux, la seconde phrase parle de parvenir à l'optimum d'utilisation et d'avantages "compatible" avec les exigences d'une protection adéquate. Il y a lieu d'ajouter que l'expression "protection adéquate" n'exclut pas les mesures, travaux ou activités de caractère collectif entrepris en coopération par les Etats.

5) Le paragraphe 2 consacre la notion de participation équitable. L'élément essentiel de cette notion est la coopération entre les Etats du cours d'eau par la participation, sur une base équitable et raisonnable, aux mesures, travaux et activités visant à parvenir à l'utilisation optimale du cours d'eau qui soit compatible avec les exigences d'une protection adéquate de ce dernier. Par conséquent, le principe de la participation équitable découle et dépend de la règle de l'utilisation équitable énoncée au paragraphe 1. Selon ce principe, une action en coopération des Etats du cours d'eau, telle qu'elle est arrêtée par les spécialistes, est nécessaire pour produire le maximum d'avantages pour chacun d'eux, tout en aidant à préserver une répartition équitable des utilisations et en permettant une protection adéquate des Etats du cours d'eau et du cours d'eau international lui-même. Bref, pour parvenir à l'optimum d'utilisation et d'avantages, les Etats du cours d'eau international doivent coopérer en participant à la protection et à la mise en valeur du cours d'eau. Ils sont donc en droit de compter sur la coopération des autres Etats du cours d'eau pour ce qui touche, par exemple, aux mesures de lutte contre les inondations, aux programmes de diminution de la pollution, à la planification de la lutte contre la sécheresse, à la lutte contre l'érosion, à la lutte contre les vecteurs de maladie, à la régularisation du débit des fleuves (correction), à la sauvegarde des ouvrages hydrauliques et à la protection de l'environnement, selon les circonstances. Il conviendrait, certes, pour qu'elles aient le maximum d'efficacité, que ces actions communes soient prévues en détail dans un ou plusieurs accords de cours d'eau. Mais l'obligation et le droit correspondant prévus au paragraphe 2 ne dépendent pas, pour leur mise en oeuvre, d'un accord particulier.

6) La seconde phrase du paragraphe 2 souligne la nature positive de la participation équitable en disposant qu'elle comprend non seulement "le droit d'utiliser le cours d'eau international", mais aussi le devoir de coopérer activement avec les autres Etats du cours d'eau "à sa protection et à sa mise en valeur". Ce devoir de coopérer est lié à l'article 8, relatif à

l'obligation générale de coopérer en ce qui concerne l'utilisation, la mise en valeur et la protection des cours d'eau internationaux 36/. Bien que le paragraphe 2 ne le dise pas expressément, le droit d'utiliser un cours d'eau international prévu dans la seconde phrase emporte implicitement le droit à la coopération d'autres Etats du cours d'eau en vue de maintenir une répartition équitable des utilisations du cours d'eau et des avantages qui en découlent. Ce dernier droit est développé plus en détail à l'article 8, consacré à la coopération.

7) Pour compléter les explications qui précèdent au sujet des dispositions de l'article 5, on trouvera dans les paragraphes qui suivent une brève analyse de la notion d'utilisation équitable et un rappel des exemples significatifs étayant la doctrine.

8) Il ne fait pas de doute que tout Etat d'un cours d'eau international a le droit d'utiliser les eaux de celui-ci sur son territoire. Ce droit est un attribut de la souveraineté, et tout Etat dont le territoire est traversé ou bordé par un cours d'eau international en jouit. En fait, le principe de l'égalité souveraine des Etats veut que tout Etat du cours d'eau ait, sur l'utilisation du cours d'eau, des droits qualitativement égaux et corrélativement liés à ceux des autres Etats du cours d'eau 37/. Ce principe fondamental de l'"égalité des droits" ne signifie pas que chaque Etat du cours d'eau ait pour autant droit à une part égale des utilisations et des avantages du cours d'eau. Il ne signifie pas non plus que les eaux proprement dites soient divisées en portions identiques. Il signifie seulement que chaque Etat du cours d'eau a le droit d'utiliser le cours d'eau et d'en tirer des avantages de façon équitable. L'étendue des droits d'utilisation équitable de l'Etat dépend des faits et des circonstances propres à chaque cas d'espèce, et plus précisément de l'évaluation de tous les facteurs pertinents, comme le prévoit l'article 6.

---

36/ Voir Annuaire ... 1988, vol. II (deuxième Partie), par. 95 à 99; voir aussi le troisième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 59.

37/ Voir, par exemple, l'alinéa a du commentaire de l'article IV des Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux (dénommées ci-après "Règles d'Helsinki"), adoptées par l'Association de droit international à sa cinquante-deuxième Conférence, tenue à Helsinki en 1966 (ILA, Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966, Londres, 1967, p. 486 et 487.

9) Dans bien des cas, la qualité et la quantité de l'eau du cours d'eau international seront suffisantes pour satisfaire les besoins de tous les Etats du cours d'eau. Mais, lorsque la quantité ou la qualité de l'eau est telle qu'elle ne permet pas à tous les Etats du cours d'eau de concrétiser toutes leurs utilisations raisonnables et bénéfiques, il en résulte un "conflit d'utilisations". La pratique internationale reconnaît alors la nécessité de procéder à certains ajustements ou accommodements pour préserver l'égalité des droits de tous les Etats du cours d'eau. Ces ajustements ou accommodements doivent être trouvés sur la base de l'équité 38/ et ne peuvent avoir de meilleure base qu'un accord de cours d'eau.

10) L'étude de tous les éléments dont on dispose comme preuve de l'existence d'une pratique générale des Etats, acceptée comme étant le droit, en ce qui concerne les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation - dispositions conventionnelles, positions adoptées par les Etats dans certains différends, décisions des cours et des tribunaux internationaux, règles de droit élaborées par des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux, opinions des spécialistes et décisions des tribunaux nationaux dans des affaires analogues - révèle que la doctrine de l'utilisation équitable est admise, dans la grande majorité des cas, comme principe général du droit pour déterminer les droits et les obligations des Etats dans ce domaine 39/.

---

38/ Voir, par exemple, l'article 3 de la résolution sur l'utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation), adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Salzbourg, tenue en septembre 1961, qui se lit comme suit :

"Article 3

Si les Etats sont en désaccord sur la portée de leurs droits d'utilisation, le règlement se fera sur la base de l'équité en tenant compte notamment de leurs besoins respectifs, ainsi que des autres circonstances propres au cas d'espèce."

[Annuaire de l'Institut de droit international, 1961, Bâle, vol. 49, t. II, p. 371; voir aussi Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième Partie), p. 216, doc. A/5409, par. 1076.]

39/ Voir, par exemple, les sources analysées dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, Annuaire ... 1986, vol. II (première Partie), p. 105 et suiv., doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 75 à 168.

11) Les principes fondamentaux qui sous-tendent la doctrine de l'utilisation équitable se retrouvent, explicitement ou implicitement, dans de nombreux accords internationaux conclus entre des Etats de toutes les parties du monde 40/. Si les termes et l'optique de ces accords varient considérablement 41/, ils ont pour thème unifiant la reconnaissance des droits des parties à l'utilisation et aux avantages du cours d'eau international ou des cours d'eau internationaux considérés, droits qui sont égaux dans leur principe et corrélatifs dans leur application. Cela est vrai des dispositions conventionnelles relatives tant aux cours d'eau contigus 42/ qu'aux cours d'eau successifs 43/.

12) Un certain nombre d'accords contemporains, au lieu d'affirmer un principe directeur général ou de préciser les droits respectifs des parties, vont au-delà du principe de l'utilisation équitable en prévoyant un système intégré

---

40/ Voir, par exemple, les accords étudiés par M. Schwebel dans son troisième rapport [Annuaire ... 1982, vol. II (première Partie) (et rectificatif), p. 93 et suiv., doc. A/CN.4/348, par. 49 à 72]; les sources analysées dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial (voir supra, note 39/) et les accords cités dans les annexes I et II du chapitre II du même rapport.

41/ Voir les exemples mentionnés dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2.

42/ L'expression "cours d'eau contigu" désigne ici un fleuve, un lac ou autre cours d'eau séparant ou chevauchant les territoires de deux Etats ou plus, et donc "contigus" à ceux-ci. Ces cours d'eau sont parfois qualifiés d'eaux "limitrophes" ou "frontières". On trouvera dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial une liste d'exemples de dispositions conventionnelles relatives aux cours d'eau contigus, classés par région, qui consacrent l'égalité des droits des Etats riverains touchant l'utilisation des eaux en question (ibid., chap. II, annexe I).

43/ L'expression "cours d'eau successif" désigne ici un cours d'eau qui coule ("successivement") d'un Etat dans un ou plusieurs autres Etats. D'après Lipper, "les nombreux traités relatifs aux fleuves successifs ont tous un élément en commun : la reconnaissance du droit que partagent les Etats signataires d'utiliser les eaux d'un fleuve international" (J. Lipper, "Equitable utilization", dans A.H. Garretson, R.D. Hayton et C.J. Olmstead, dir. publ., The Law of International Drainage Basins, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications 1967, p. 33. On trouvera dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial une liste d'exemples de dispositions conventionnelles relatives à des cours d'eau successifs répartissant les eaux, limitant la liberté d'action de l'Etat d'amont, prévoyant le partage des avantages découlant de l'utilisation des eaux ou assurant d'une autre manière leur répartition équitable, ou reconnaissant les droits corrélatifs des Etats intéressés [doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, chap. II, annexe II].

de gestion du bassin 44/. Ainsi, se reflète la volonté des parties de parvenir à un optimum d'utilisation et d'avantages par le biais d'organismes ayant compétence pour administrer un cours d'eau international tout entier.

13) Si l'on étudie la façon dont les Etats règlent les différends auxquels donnent lieu les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, on constate que cette pratique traduit une acceptation générale du droit de chaque Etat du cours d'eau international à utiliser celui-ci et à en tirer des avantages de façon raisonnable et équitable 45/. Même les Etats qui se réclament parfois de la doctrine de la souveraineté absolue règlent en général les différends à propos desquels ils invoquent cette doctrine en concluant des accords qui aboutissent en fait à une répartition des eaux ou à la reconnaissance des droits des autres Etats du cours d'eau 46/.

---

44/ Voir en particulier les accords récents concernant les bassins fluviaux d'Afrique, dont : l'Accord du 24 août 1977 portant création de l'Organisation pour l'aménagement et le développement de la rivière Kagera (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1089, p. 165); la Convention relative au statut du fleuve Sénégal et la Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal, toutes deux signées à Nouakchott le 11 mars 1972 (Nations Unies, Traités concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation : Afrique, Ressources naturelles/Série eau No 13 [numéro de vente : E/F.84/II.A.7], p. 16 et 21 respectivement; voir l'analyse consacrée à ces deux conventions dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/406 et Add.1 et 2, par. 21 et suiv.); l'Acte du 26 octobre 1963 relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 587, p. 9) et l'Accord du 25 novembre 1964 relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger (ibid., p. 19); la Convention de 1965 entre la Gambie et le Sénégal sur la mise en valeur intégrée du bassin de la Gambie (Cahiers de l'Afrique équatoriale, Paris, 6 mars 1965), ainsi que les accords de 1968 et de 1973 relatifs au même bassin; et les Convention et Statut du 22 mai 1964 relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad (Journal officiel de la République fédérale du Cameroun, Yaoundé, quatrième année, No 18, 15 septembre 1964, p. 1003).

Voir également le Traité du 23 avril 1969 relatif au bassin du Río de la Plata (voir supra, note 22/).

45/ Voir de façon générale l'exposé présenté dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 78 à 99.

46/ L'exemple bien connu est celui du différend qui avait opposé les Etats-Unis et le Mexique au sujet des eaux du Rio Grande. Bien qu'il fût à l'origine de la "doctrine Harmon" de la souveraineté absolue, ce différend avait été finalement réglé par la Convention de 1906 relative à la répartition

14) Un certain nombre d'organismes intergouvernementaux ou non gouvernementaux ont adopté des motions, déclarations de principe ou recommandations visant les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Ces instruments apportent une confirmation supplémentaire aux règles que renferme l'article 5. On n'en citera ici que quelques exemples représentatifs 47/.

15) Parmi ces exemples, l'un des plus anciens est la Déclaration de Montevideo sur l'utilisation des fleuves internationaux à des fins industrielles et agricoles, adoptée par la septième Conférence internationale des Etats américains à sa 5ème séance plénière, le 24 décembre 1933 48/ et qui dispose notamment :

...

2. Les Etats ont le droit exclusif d'exploiter à des fins industrielles ou agricoles les eaux des fleuves internationaux sur la rive soumise à leur juridiction. Toutefois, l'exercice de ce droit est limité par la nécessité de ne pas porter atteinte au droit égal qui doit être reconnu à l'Etat voisin à l'égard de la rive placée sous sa juridiction.

...

---

équitable des eaux du Rio Grande pour l'irrigation. Voir l'analyse que le Rapporteur spécial a consacrée dans son deuxième rapport à ce différend et à son règlement (ibid., par. 79 à 87), d'où il conclut que "la doctrine Harmon n'est pas et n'a probablement jamais été effectivement suivie par l'Etat qui l'a formulée [c'est-à-dire par les Etats-Unis]" (ibid., par. 87).

Voir aussi les exemples de la pratique d'autres Etats analysés dans le même rapport (ibid., par. 88 à 91).

47/ Voir de façon générale les instruments compilés dans le rapport du Secrétaire général sur les "Problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux", ainsi que dans le supplément à ce rapport [Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième Partie), p. 37, doc. A/5409, et p. 291, doc. A/CN.4/274]. Voir aussi les exemples représentatifs d'instruments du même ordre examinés par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2 (voir supra, note 39/), par. 134 à 155.

48/ Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936, Washington, D.C., Dotación Carnegie para la paz internacional, 1938, p. 543. Voir les réserves du Venezuela et du Mexique et la Déclaration des Etats-Unis d'Amérique, ibid., p. 559 et 560. Tous ces textes sont reproduits dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième Partie), p. 229, doc. A/5409, annexe I.A.

4. On appliquera également aux fleuves qui traversent successivement le territoire de plusieurs Etats les principes énoncés aux articles 2 et 3 à l'égard de ceux qui servent de frontière entre deux Etats.

16) Un autre instrument conclu entre Etats latino-américains, l'Acte d'Asunción relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux, adopté par les ministres des affaires étrangères des pays riverains du Río de la Plata (Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay et Uruguay) à leur quatrième réunion, tenue du 1er au 3 juin 1971 49/, contient la Déclaration d'Asunción sur l'utilisation des cours d'eau internationaux, où l'on peut lire aux paragraphes 1 et 2 :

1. Dans les cours d'eau internationaux contigus, qui relèvent simultanément de la souveraineté de deux Etats, un accord bilatéral préalable doit être conclu entre les Etats riverains avant qu'aucune utilisation ne soit faite des eaux.

2. Dans les cours d'eau internationaux successifs, qui ne relèvent pas simultanément de la souveraineté de deux Etats, chaque Etat peut utiliser les eaux conformément à ses besoins, à condition qu'il ne cause de préjudice notable à aucun autre Etat du bassin [du Río de la Plata].

17) La Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue en 1972, a adopté la Déclaration sur l'environnement (Déclaration de Stockholm) 50/, qui énonce le principe ci-après :

Principe 21

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Cette conférence a également adopté un "Plan d'action pour l'environnement" 51/ où se trouve la recommandation suivante :

---

49/ Texte reproduit dans OEA, Rios y Lagos Internacionales (Utilización para fines agrícolas e industriales), 4e éd. rev. (OEA/Serv.I/VI, CIJ-75 Rev.2), Washington, D.C., 1971, p. 183 à 186; extraits dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième Partie), p. 355 et 356, doc. A/CN.4/274, par. 326.

50/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), chap. I.

51/ Ibid., chap. II, sect. B.

Recommandation 51

Il est recommandé que les gouvernements intéressés envisagent la création d'une commission fluviale internationale ou de mécanismes appropriés pour la coopération entre Etats intéressés quand des ressources en eau relèvent de plus d'une juridiction nationale.

...

b) Les Etats intéressés devront envisager, lorsqu'il y aura lieu, l'application des principes suivants :

...

ii) L'objectif fondamental de toute activité en matière d'utilisation et de mise en valeur de ressources en eau du point de vue de l'environnement est d'assurer la meilleure utilisation de l'eau et d'éviter la pollution de l'eau dans chaque pays;

iii) Les avantages nets résultant d'activités menées dans des régions hydrologiques communes à plusieurs pays doivent être répartis équitablement entre les pays en cause...

...

18) 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 52/, contient un certain nombre de recommandations et résolutions relatives à la gestion des ressources en eau et à leur utilisation. La recommandation 7 invite les Etats à promulguer "une législation judicieuse pour promouvoir efficacement et équitablement l'utilisation et la protection de l'eau et des écosystèmes liés à l'eau" 53/. Sur le chapitre de la "coopération internationale", le Plan d'action prévoit dans ses recommandations 90 et 91 ce qui suit :

90. Vu les interdépendances croissantes du point de vue économique, environnemental et physique qui existent par-delà les frontières, il importe que, dans le cas de ressources en eau partagées, les Etats coopèrent. Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, cette coopération doit être fondée sur l'égalité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les Etats, compte

---

52/ 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.

53/ Ibid., p. 10.



dûment tenu du concept exprimé, notamment, au principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement.

91. En ce qui concerne l'utilisation, la gestion et la mise en valeur des ressources en eau partagées, les politiques nationales devraient tenir compte du droit qu'a chaque Etat partageant ces ressources à les utiliser équitablement pour promouvoir des liens de solidarité et de coopération 54/.

19) Dans un rapport présenté en 1971 au Comité des ressources naturelles du Conseil économique et social, le Secrétaire général reconnaissait que, "du fait de la multiplicité des utilisations possibles et souvent incompatibles et de l'importance beaucoup plus grande des besoins globaux, il est devenu impératif d'envisager l'aménagement des bassins fluviaux selon une conception intégrée qui tienne compte de l'interdépendance croissante des facteurs économiques et physiques au-delà des frontières nationales" 55/. Le Secrétaire général poursuivait en notant que les ressources internationales en eau, définies comme l'ensemble des eaux comprises à l'intérieur d'un réseau hydrographique naturel partagé par deux pays ou plus, offraient "une chance unique de promouvoir l'amitié internationale. Si l'on veut tirer le plus grand parti possible de l'exploitation de ces eaux, il faut que la communauté internationale s'associe en prenant des mesures concrètes qui permettront à tous de retirer des bénéfices visibles et tangibles de cette coopération" 56/.

20) Le Comité juridique consultatif africano-asiatique a créé en 1972 un sous-comité permanent des fleuves internationaux, qui lui a recommandé l'année suivante d'examiner son rapport à un moment approprié, à une session ultérieure. Le projet révisé de propositions présenté par le Rapporteur du Sous-Comité suit de près les Règles d'Helsinki, que l'Association de droit international avait adoptées en 1966 57/, et dont il sera question plus loin. La proposition III prévoit notamment :

1. Chaque Etat du bassin a, sur son territoire, un droit de participation raisonnable et équitable aux avantages que présente l'utilisation des eaux d'un bassin de drainage international.

---

54/ Ibid., p. 51.

55/ E/C.7/2/Add.6, par. 1.

56/ Ibid., par. 3.

57/ Voir plus loin, note 60/.

2. Les Etats du bassin intéressés déterminent, dans chaque cas particulier, ce qu'il faut entendre par une participation raisonnable et équitable, compte tenu de tous les facteurs pertinents 58/.

21) Les organisations internationales non gouvernementales parviennent à des conclusions similaires. A sa session de Salzbourg, en 1961, l'Institut de droit international a adopté une résolution sur l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation 59/. Ce texte, intitulé "Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation)", prévoit notamment le droit pour chaque Etat du cours d'eau d'en utiliser les eaux qui traversent ou bordent son territoire et, en cas de désaccord, le règlement du différend sur la base de l'équité.

22) L'Association de droit international (ILA) a élaboré plusieurs projets sur le sujet des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation 60/. Le plus notable peut-être, aux fins de la présente

---

58/ Le paragraphe suivant de la proposition III contient une liste non limitative de dix "facteurs à prendre en considération" pour déterminer ce qu'il faut entendre par une participation raisonnable et équitable. Voir Comité juridique consultatif africaino-asiatique, Report of the Fourteenth Session held at New Delhi (10-18 janvier 1973), New Delhi, p. 7 à 17; texte reproduit dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième Partie), p. 374 et 375, doc. A/CN.4/274, par. 367. Les travaux du Comité sur le droit relatif aux fleuves internationaux ont été suspendus en 1973, à la suite de la décision de la Commission d'étudier ce sujet. Toutefois, le Comité, répondant aux demandes pressantes qui lui en étaient faites, a réinscrit le sujet à l'ordre du jour de sa vingt-troisième session, tenue à Tokyo en mai 1983, en vue de suivre la marche des travaux de la Commission. Voir les déclarations des observateurs du Comité à la trente-sixième session de la Commission (Annuaire ... 1984, vol. I, p. 339, 1869<sup>ème</sup> séance, par. 42) et à la trente-septième session (Annuaire ... 1985, vol. I, p. 161, 1903<sup>ème</sup> séance, par. 21).

59/ Annuaire de l'Institut de droit international, 1961, Bâle, vol. 49, t. II, p. 370 à 373; voir aussi Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième Partie), p. 216, doc. A/5409, par. 1076. Cette résolution, fondée sur le rapport définitif que le rapporteur, Juraj Andrassy, avait présenté à l'Institut à sa session de Neuchâtel en 1959 (Annuaire de l'Institut de droit international, 1959, Bâle, vol. 48, t. I, p. 319 et suiv.), a été adoptée par 50 voix, avec une abstention.

60/ Le premier de ces projets est la résolution que l'Association avait adoptée à sa quarante-septième Conférence, tenue à Dubrovnik, en 1956, et l'un des plus récents est la résolution sur le droit des eaux souterraines internationales, qu'elle a adoptée à sa soixante-deuxième Conférence, tenue à Séoul, en 1986. Voir la deuxième partie du rapport du Comité du droit des ressources en eau internationales, consacré au droit des eaux souterraines internationales (ILA, Report of the Sixty-second Conference, Seoul, 1986, Londres, 1987, p. 238 et suiv.).

étude, est intitulé "Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux", qu'elle a adopté à sa cinquante-deuxième Conférence, tenue à Helsinki en 1966 61/. Le chapitre 2 des Règles d'Helsinki, intitulé "Utilisation équitable des eaux d'un bassin de drainage international", renferme la disposition suivante :

Article IV

Chaque Etat du bassin a, sur son territoire, un droit de participation raisonnable et équitable aux avantages que présente l'utilisation des eaux d'un bassin de drainage international.

23) Les décisions des cours et tribunaux internationaux apportent une autre confirmation au principe qui interdit aux Etats de laisser utiliser leur territoire d'une manière préjudiciable pour les autres Etats 62/. Dans le cas des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, c'est là une autre façon de dire que les Etats du cours d'eau ont des droits égaux et corrélatifs sur les utilisations et les avantages du cours d'eau. On trouve un parallèle instructif à ces décisions dans les jugements rendus par les tribunaux nationaux dans des affaires de prétentions rivales au sein d'Etats fédéraux 63/.

24) Cette analyse des textes et décisions susmentionnés, bien qu'elle soit nécessairement brève, rend compte de la tendance de la pratique et de la doctrine en la matière. Il est certain que toutes les sources citées n'ont pas la même valeur juridique. Cependant, cet aperçu donne bien une indication de l'appui général et suivi dont bénéficient les règles formulées à l'article 5. On peut donc dire que la règle de l'utilisation équitable et raisonnable repose sur des fondements solides et sert de base au devoir des Etats de

---

61/ Pour le texte et le commentaire des Règles d'Helsinki, voir ILA, Report of the Fifty-second Conference, Helsinki 1966, Londres, 1967, p. 484 et suiv.; reproduit en partie dans Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième Partie), p. 396 et suiv., doc. A/CN.4/274, par. 405.

62/ Voir l'analyse consacrée aux décisions judiciaires et sentences arbitrales internationales, dont l'affaire de l'Oder, l'affaire des Prises d'eau à la Meuse, l'affaire du détroit de Corfou, l'arbitrage de l'affaire du lac Lanoux, l'arbitrage de l'affaire de la fonderie de Trail et diverses autres sentences arbitrales relatives aux cours d'eau internationaux, dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, doc. A/CN.4/399 et Add.1 et 2, par. 100 à 133.

63/ Voir les décisions des tribunaux nationaux étudiées dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, *ibid.*, par. 164 à 168.

participer de façon équitable et raisonnable à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection des cours d'eau internationaux.

Article 6. Facteurs pertinents pour une utilisation équitable et raisonnable 64/

1. L'utilisation de manière équitable et raisonnable d'un cours d'eau international, au sens de l'article 5, implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents, notamment :

a) les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres facteurs de caractère naturel;

b) les besoins économiques et sociaux des Etats du cours d'eau intéressés;

c) la population tributaire du cours d'eau dans chaque Etat du cours d'eau;

d) les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau dans un Etat du cours d'eau sur d'autres Etats du cours d'eau;

e) les utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau;

f) la conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau et les coûts des mesures prises à cet effet;

g) l'existence d'autres options, de valeur correspondante, par rapport à une utilisation particulière actuelle ou envisagée.

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

Commentaire

1) L'article 6 a pour but d'indiquer comment les Etats auront à appliquer la règle de l'utilisation équitable et raisonnable posée à l'article 5. Cette règle étant nécessairement générale et souple, sa bonne application exige que les Etats tiennent compte des facteurs concrets propres au cours d'eau international considéré, ainsi que des besoins et des utilisations des Etats du cours d'eau intéressés. C'est donc en comparant le poids de tous les facteurs et circonstances pertinents que l'on pourra dire, dans chaque cas, ce qu'est une utilisation équitable et raisonnable. Cette évaluation

---

64/ Initialement adopté en tant qu'article 7 en 1987.

incombera, au moins pour commencer, à chaque Etat du cours d'eau, afin que la règle de l'utilisation équitable et raisonnable énoncée à l'article 5 soit dûment respectée.

2) Le paragraphe 1, après avoir affirmé que "l'utilisation de manière équitable et raisonnable d'un cours d'eau international, au sens de l'article 5, implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents", fournit une liste indicative de ces facteurs et circonstances. Autrement dit, les Etats du cours d'eau devront, pour veiller à ce que leur comportement soit conforme à l'obligation d'utilisation équitable formulée à l'article 5, tenir compte successivement de tous les facteurs qui sont pertinents pour garantir le respect des droits égaux et corrélatifs des autres Etats du cours d'eau. Cela dit, l'article 6 n'exclut pas que des commissions techniques, des organismes mixtes ou des tierces parties puissent aussi participer à ces évaluations, en vertu d'arrangements ou d'accords acceptés par les Etats intéressés.

3) La liste de facteurs contenue au paragraphe 1 a un caractère indicatif, et non pas limitatif. L'extrême diversité des cours d'eau internationaux et des besoins humains auxquels ils répondent interdit en effet d'établir une liste complète des facteurs qui pourraient être pertinents dans chaque cas. Il se peut que certains des facteurs figurant sur cette liste soient pertinents dans un cas, alors que d'autres ne le seront pas; il se peut aussi qu'il y ait d'autres facteurs pertinents qui n'apparaissent pas sur cette liste. Aucune priorité, aucun poids particulier ne sont assignés aux facteurs et circonstances énumérés, vu que certains d'entre eux peuvent se trouver plus importants dans certains cas, d'autres avoir plus de poids dans d'autres cas.

4) L'alinéa a) du paragraphe 1 énumère les facteurs naturels, ou physiques, qui sont de nature à influencer certaines caractéristiques importantes du cours d'eau international, telles que la quantité et la qualité de l'eau, le débit ou ses fluctuations périodiques. Ces facteurs déterminent en outre la relation physique entre le cours d'eau et chacun des Etats du cours d'eau. Les facteurs "géographiques" sont, par exemple, l'étendue du cours d'eau international sur le territoire de chacun des Etats du cours d'eau; les facteurs "hydrographiques" ont généralement trait aux mesures des eaux du cours d'eau, à leur description et à leur relevé cartographique; quant aux facteurs "hydrologiques", ils concernent notamment les propriétés des eaux du cours d'eau, y compris leur débit, ainsi que leur distribution, y compris

l'apport en eau de chaque Etat du cours d'eau. L'alinéa b) vise les besoins en eau de caractère économique et social des Etats du cours d'eau. L'alinéa c) est destiné à marquer qu'il importe de tenir compte tant de la dimension de la population tributaire du cours d'eau que du degré ou de l'étendue de sa dépendance. L'alinéa d) pose la question de savoir si les utilisations d'un cours d'eau international par l'un des Etats du cours d'eau est ou non de nature à avoir des effets sur les autres Etats du cours d'eau, et plus particulièrement si ces utilisations affectent les utilisations de ces autres Etats. L'alinéa e) fait mention des utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau international pour bien montrer que ni les unes ni les autres n'ont la priorité, tout en reconnaissant la pertinence possible de l'un ou l'autre de ces facteurs, ou des deux, dans un cas donné. L'alinéa f) indique divers facteurs relatifs aux mesures que les Etats du cours d'eau international peuvent prendre au sujet du cours d'eau. Le mot "conservation" est employé ici dans le même sens qu'à l'article premier; le mot "protection" est employé dans le même sens qu'à l'article 5; le terme "mise en valeur" désigne de façon générale les projets ou programmes qu'entreprennent les Etats du cours d'eau pour en obtenir certains avantages, ou pour accroître les avantages qu'ils en retirent déjà; l'expression "l'économie dans l'utilisation des ressources en eau" exprime la nécessité d'éviter le gaspillage des ressources. Enfin, l'alinéa g) vise le point de savoir s'il existe d'autres façons possibles de procéder à une utilisation particulière - actuelle ou envisagée - et si ces autres options sont d'une valeur qui corresponde à ladite utilisation. Il invite à procéder à une enquête pour déterminer s'il existe d'autres moyens de répondre aux besoins qui sont satisfaits par une utilisation actuelle, ou qui le seraient par une utilisation envisagée. Les solutions de remplacement pourront ainsi prendre la forme non seulement d'autres ressources en eau, mais aussi d'autres moyens que l'utilisation d'eau (autres sources d'énergie, autres moyens de transports, etc.). Le mot "correspondante" est employé ici dans son sens général pour indiquer une équivalence générale de valeur; l'expression "de valeur correspondante" s'entend donc d'une possibilité généralement comparable de réalisation, d'usage et d'efficacité économique.

5) Le paragraphe 2 prévoit le cas où, pour diverses raisons, les Etats du cours d'eau auraient besoin de se consulter au sujet de l'application de l'article 5 ou du paragraphe 1 de l'article 6. Une telle nécessité peut

résulter soit de faits naturels (par exemple diminution du volume d'eau), soit de faits liés aux besoins des Etats du cours d'eau (par exemple augmentation de la consommation domestique, agricole ou industrielle). D'après ce paragraphe, les Etats du cours d'eau doivent engager "des consultations dans un esprit de coopération". Comme il est indiqué au paragraphe 6 du commentaire de l'article 5, l'article 8 précise plus en détail la nature de cette obligation générale de coopération entre les Etats du cours d'eau. Le paragraphe 2 prescrit aux Etats de procéder dans un esprit de coopération à des consultations sur l'utilisation, la mise en valeur ou la protection du cours d'eau international en réponse aux faits qui ont fait apparaître la nécessité de se consulter. Aux termes de cette disposition, l'obligation de se consulter naît donc du fait que la nécessité de ces consultations est apparue. Il y a là l'indication d'une norme objective; mais l'indication que les Etats du cours d'eau doivent engager ces consultations "dans un esprit de coopération" signifie aussi que la demande de consultations faite par un des Etats du cours d'eau ne peut être négligée par les autres Etats intéressés.

6) Plusieurs tentatives ont été faites sur le plan international pour établir des listes de facteurs à prendre en considération pour donner un sens concret au principe de l'utilisation équitable dans des cas particuliers. En 1966, l'Association de droit international a adopté les "Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux" 65/, dont l'article IV est consacré à l'utilisation équitable (voir supra, par. 22 du commentaire de l'article 5) et l'article V indique la façon de déterminer ce qu'est une "participation raisonnable et équitable", comme suit :

#### Article V

1. Le sens de l'expression "participation raisonnable et équitable", à l'article IV, sera déterminé, dans chaque cas particulier, compte tenu de tous les facteurs pertinents.

2. Les facteurs pertinents à prendre en considération comprennent, sans toutefois s'y limiter, les facteurs suivants :

a) la géographie du bassin, et en particulier la superficie du bassin de drainage se trouvant dans le territoire de chaque Etat du bassin;

b) l'hydrologie du bassin, et en particulier la quantité d'eau fournie par chaque Etat du bassin;

---

65/ Voir supra, note 61/.

- c) le climat du bassin;
- d) l'utilisation antérieure des eaux du bassin, et en particulier leur utilisation actuelle;
- e) les besoins économiques et sociaux de chaque Etat du bassin;
- f) la population tributaire des eaux du bassin dans chaque Etat du bassin;
- g) les coûts comparatifs d'autres moyens permettant de répondre aux besoins économiques et sociaux de chaque Etat du bassin;
- h) la disponibilité d'autres ressources;
- i) la nécessité d'éviter tout gaspillage inutile dans l'utilisation des eaux du bassin;
- j) la possibilité de verser des indemnités à un ou plusieurs des autres Etats du bassin en tant que moyen de régler les conflits pouvant s'élever au sujet des utilisations; et
- k) la mesure dans laquelle les besoins d'un Etat du bassin peuvent être satisfaits sans qu'un autre Etat du bassin ait à souffrir de dommages importants.

3. L'importance à donner à chacun de ces facteurs sera déterminée en fonction de son importance par rapport aux autres facteurs pertinents. Pour déterminer ce qu'il faut entendre par "participation raisonnable et équitable", il faudra tenir compte de tous les facteurs pertinents et formuler une conclusion sur la base de l'ensemble de ces facteurs.

7) En 1958, le Département d'Etat des Etats-Unis a publié un mémorandum sur les aspects juridiques de l'utilisation des systèmes hydrographiques internationaux, établi à l'occasion de pourparlers entre les Etats-Unis et le Canada au sujet de certains détournements d'eau de cours d'eau frontières projetés par le Canada. On y trouve aussi des exemples de facteurs à prendre en considération pour utiliser un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable 66/.

---

66/ Etats-Unis d'Amérique, Legal aspects of the use of systems of international waters with reference to Columbia-Kootenay river system under customary international law and the Treaty of 1909, Mémorandum du Département d'Etat du 21 avril 1958, Sénat, 85ème Congrès, deuxième session, doc. No 118, Washington, D.C., 1958, p. 90.



8) Enfin, en 1973, le Rapporteur du Sous-Comité sur les fleuves internationaux, organe du Comité juridique consultatif africano-asiatique, a soumis un projet révisé de propositions en la matière. La proposition III, dont les paragraphes 1 et 2 concernent l'utilisation équitable (voir supra, par. 20 du commentaire de l'article 5), traite au paragraphe 3 de la question des facteurs pertinents 67/.

9) La Commission est d'avis qu'une liste indicative de facteurs est nécessaire pour guider les Etats dans l'application de la règle de l'utilisation équitable et raisonnable qui est posée à l'article 5. En énumérant ces facteurs, on s'est efforcé de s'en tenir à une liste limitée et non exhaustive de considérations générales et applicables dans de nombreux cas concrets. Peut-être convient-il cependant de répéter que le poids à accorder à chaque facteur, et la pertinence même de celui-ci, varieront selon les circonstances.

Article 7. Obligation de ne pas causer de dommages significatifs

1. Les Etats du cours d'eau font preuve de toute la diligence voulue pour utiliser le cours d'eau international de manière à ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats du cours d'eau.

2. Quand, malgré l'exercice de toute la diligence voulue, des dommages significatifs sont causés à un autre Etat du cours d'eau, l'Etat dont l'utilisation cause les dommages engage, en l'absence d'un accord concernant cette utilisation, des consultations avec l'Etat qui subit lesdits dommages sur :

a) la mesure dans laquelle ladite utilisation est équitable et raisonnable compte tenu des facteurs énumérés à l'article 6;

b) la question des ajustements ad hoc à apporter à son utilisation, afin d'éliminer ou d'atténuer tout dommage causé et, lorsqu'il y a lieu, la question de l'indemnisation.

Commentaire

1) Dans cet article, la Commission définit une méthode destinée à éviter autant que possible des dommages significatifs, tout en obtenant un résultat équitable dans chaque cas concret. L'utilisation optimale des ressources en eau finies d'un cours d'eau international est envisagée à la lumière des intérêts de chaque Etat intéressé du cours d'eau. Cette démarche cadre

---

67/ Voir la note 58/.

l'importance accordée dans tout le projet d'articles en général, et dans la troisième partie en particulier, aux consultations et aux négociations sur les mesures projetées.

2) Le Président du Comité de rédaction a expliqué la démarche que celui-ci a adoptée en ces termes :

"Il est généralement convenu que, dans certaines circonstances, l'utilisation équitable et raisonnable' d'un cours d'eau international peut causer des dommages significatifs à un autre Etat du cours d'eau, par exemple lorsque l'Etat du cours d'eau construit un barrage qui fournira de l'énergie hydroélectrique à des centaines de milliers de personnes mais qui causera des dommages significatifs à quelques centaines d'autres d'un Etat riverain, qui verront leurs activités de pêche réduites à néant. Compte tenu des facteurs énumérés à l'article 6, on serait vraisemblablement amené à conclure que, dans ce cas de figure particulier, la construction du barrage est raisonnable et équitable, même si elle cause des dommages significatifs à l'autre Etat riverain.

Or, s'il est vrai que l'Etat désireux de construire pareil barrage devrait être autorisé à le faire parce que cette activité s'inscrit dans le cadre des paramètres précisés à l'article 5 (Utilisation et participation équitables et raisonnables), il n'en demeure pas moins qu'il ne devrait pas être exonéré de l'obligation de prendre en considération les intérêts de l'autre Etat riverain. Cette obligation consiste en l'exercice de toute la diligence voulue dans l'utilisation du cours d'eau, de manière à ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats du cours d'eau. Dans l'exemple cité, cela signifie que l'Etat qui construira le barrage devrait, même dans la conception, la construction et l'exploitation de celui-ci, faire preuve de toute la diligence voulue pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats riverains.

Si, malgré l'utilisation équitable et raisonnable du cours d'eau et l'exercice de toute la diligence voulue, des dégâts significatifs sont causés à un autre Etat du cours d'eau, les parties procéderont à des consultations, premièrement, pour s'assurer que l'utilisation du cours d'eau est raisonnable et équitable et deuxièmement, pour voir si des ajustements ad hoc ne pourraient pas être apportés à l'utilisation en cause afin d'éliminer ou d'atténuer les dommages et aussi, dans le cas où des dommages sont survenus, s'il serait possible d'indemniser les victimes 68/."

---

68/ Déclaration du Président du Comité de rédaction, M. Derek Bowett, à l'occasion de la présentation du rapport du Comité de rédaction à la Commission du droit international réunie en séance plénière le 21 juin 1994. Voir le document A/CN.4/SR.2353.

3) Le paragraphe 1 énonce l'obligation générale qu'ont les Etats du cours d'eau de faire preuve de toute la diligence voulue pour utiliser le cours d'eau international de manière à ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats du cours d'eau.

4) La "diligence voulue" a été définie comme "... une diligence proportionnelle à l'importance du sujet, à la dignité et à la force de la puissance qui l'exerce..." et le "soin que les gouvernements ont coutume de mettre les matières qui concernent tant leur sécurité que celle de leurs ressortissants" 69/. L'obligation de faire preuve de toute la diligence voulue énoncée à l'article 7 fixe le seuil des activités licites des Etats. Elle n'est pas censée garantir que l'utilisation du cours d'eau international n'entraînera pas de dommages significatifs 70/. Il s'agit d'une obligation de comportement, et non d'une obligation de résultat. Ce qu'elle implique, c'est que l'Etat du cours d'eau dont l'utilisation cause un dommage significatif ne peut être réputé avoir manqué à son obligation d'exercer la diligence requise pour ne pas causer de dommages significatifs que si, intentionnellement ou par négligence, il a causé le fait qui aurait dû être prévenu, ou si, intentionnellement ou par négligence, il n'a pas empêché autrui sur son territoire de causer ce fait ou s'est abstenu de l'atténuer 71/. Par conséquent, "l'Etat pourra être tenu pour responsable ... de n'avoir pas pris les mesures législatives voulues, de

---

69/ Affaire de l'Alabama, 14 septembre 1872, R.A.I. (Lapradelle et Politis), vol. II, p. 789 et 796.

70/ Voir, en général, P.-M. Dupuy, La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle (1976) et "La responsabilité internationale des Etats pour les dommages causés par les pollutions transfrontières", dans OCDE, Aspects juridiques de la pollution transfrontière (1977); P. Wouters, "Allocation of the non-navigational uses of international watercourses: Efforts at Codification and the experience of Canada and the United States", dans Annuaire Canadien de droit international, vol. XXX (1992), p. 43 et suiv.

71/ J.G. Lammers, Pollution of International Watercourses, (1984), p. 348.

n'avoir pas fait appliquer les lois ... de n'avoir pas empêché une activité illégale ou de n'y avoir pas mis fin ou de ne pas en avoir châtié le responsable" 72/.

5) L'Etat du cours d'eau ne peut être réputé avoir manqué à son obligation de faire preuve de toute la diligence voulue que s'il savait ou aurait dû savoir que l'utilisation considérée du cours d'eau international causerait des dommages significatifs à d'autres Etats du cours d'eau 73/.

6) Ainsi que la Cour internationale de Justice l'a observé dans l'affaire du détroit de Corfou :

"... On ne saurait conclure du seul contrôle exercé par un Etat sur son territoire terrestre ou sur ses eaux territoriales que cet Etat a nécessairement connu ou dû connaître tout fait illicite international qui y a été perpétré non plus qu'il a nécessairement connu ou dû connaître ses auteurs. En soi, et indépendamment d'autres circonstances, ce fait ne justifie ni responsabilité prima facie ni déplacement dans le fardeau de la preuve 74/."

7) L'obligation de faire preuve de toute la diligence voulue, en tant que règle objective, a été inscrite dans des traités régissant l'utilisation de cours d'eau internationaux. Le Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus conclu entre l'Inde et le Pakistan, par exemple, stipule, au paragraphe 10 de son article 4 :

"Chaque Partie se déclare résolue à prévenir, dans la mesure du possible, toute pollution exagérée des eaux des rivières qui pourrait empêcher de les utiliser aux mêmes fins qu'à la date de mise en application, et s'engage à prendre toutes mesures raisonnables pour que les eaux d'égout et les déchets industriels, avant d'être déversés dans les rivières, soient, si besoin est, traités de manière à ne pas compromettre lesdites utilisations; pour déterminer si une mesure est ou non 'raisonnable', on s'inspirera des pratiques suivies, en pareilles circonstances, le long des rivières 75/." (Souligné par nous)

---

72/ The American Law Institute, Restatement of the Law, The Foreign Relations Law of the United States, vol. 2 (1986), art. 601, commentaire d), p. 105.

73/ Lammers, op. cit., p. 349.

74/ C.I.J., Recueil (1949), p. 18.

75/ Nations Unies, Recueil des traités, vol. 419, p. 139 et 141.

8) L'obligation de faire preuve de toute la diligence voulue est également énoncée dans la Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer 76/. Aux termes du paragraphe 1 de son article 194, "les Etats prennent ... toutes les mesures ... qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source; ils mettent en oeuvre à cette fin les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités...". Ce principe a été inscrit dans la Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, dont l'article premier fait obligation aux Parties contractantes de "... prendre toutes les mesures possibles pour prévenir la pollution des mers par l'immersion de déchets et d'autres matières... 77/". Il figure aussi dans la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone 78/, dont l'article 2 oblige les Parties à prendre "des mesures appropriées ... pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant ou susceptibles de résulter des activités humaines qui modifient ou sont susceptibles de modifier la couche d'ozone". La Convention de Wellington de 1988 sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique 79/ énonce, elle aussi, l'obligation de faire preuve de toute la diligence voulue. Au paragraphe 5 de l'article 7, elle prévoit que chaque Partie déploie des efforts appropriés, compatibles avec la Charte des Nations Unies, pour faire en sorte que nul ne se livre, à l'égard des ressources minérales de l'Antarctique, à aucune activité contraire aux objectifs et aux principes de la Convention. La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière prévoit, à son tour, au paragraphe 2 de l'article 2, que "chaque Partie prend les mesures juridiques, administratives ou autres, nécessaires pour mettre en oeuvre les dispositions de la présente Convention, y compris, en ce qui concerne les activités proposées ... qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, l'établissement d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant la participation du public et la

---

76/ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.V.5.

77/ Nations Unies, Recueil des traités, vol. 1046, p. 121.

78/ Document UNEP/IG.53/5, p. 13.

79/ Document AMR/SCM/88/78 (2 juin 1988).

constitution du dossier d'évaluation... 80/". Et de plus, la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux stipule, au paragraphe 1 de l'article 2, que "les Parties prennent ... toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et maîtriser tout impact transfrontière" 81/.

9) L'obligation de diligence, énoncée à l'article 7 a été récemment débattue dans un différend entre l'Allemagne et la Suisse, à laquelle étaient reprochés le fait de n'avoir pas exigé d'une société pharmaceutique qu'elle prît certaines mesures de sécurité, et la pollution du Rhin ainsi causée. Le Gouvernement suisse a reconnu qu'il avait omis de faire preuve de la diligence voulue pour prévenir l'accident en imposant à ses propres entreprises pharmaceutiques une réglementation appropriée 82/.

10) Le paragraphe 2 traite d'une situation où, malgré l'exercice de toute la diligence voulue dans l'utilisation d'un cours d'eau international, une utilisation cause néanmoins des dommages significatifs à d'autres Etats du cours d'eau. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 2 exigent qu'à moins qu'il n'existe un accord sur cette utilisation, l'Etat dont l'utilisation cause les dommages engage des consultations avec les Etats du cours d'eau qui subissent lesdits dommages. L'objet des consultations est défini aux alinéas a) et b) du paragraphe 2.

11) Le membre de phrase "en l'absence d'un accord concernant cette utilisation" exprime le fait que dans les cas où les Etats du cours d'eau intéressés sont déjà convenus de cette utilisation, les obligations prévues aux alinéas a) et b) du paragraphe 2 ne jouent pas. En revanche, en l'absence d'un tel accord, l'Etat du cours d'eau qui subit des dommages significatifs peut invoquer les dispositions des alinéas a) et b) du paragraphe 2.

---

80/ Document E/ECE/1250 (25 février 1991).

81/ ENVWA/R.53 et Add.1.

82/ Voir le New York Times du 11 novembre 1986, p. A1; 12 novembre 1986, p. A8; 13 novembre 1986, p. A3. Pour un examen complet de cette situation, voir Riccardo-Pisillo-Mazzeschi "Forms of International Responsibility for Environmental Harm", in International Responsibility for Environmental Harm, Francesco Francioni et Tullio Scovazzi, dir. publ., 1991, p. 31. Voir aussi Barron, "After Chernobyl: Liability for Nuclear Accidents under International Law", 25 Columbia Journal of Transnational Law, 1987, p. 652 et suiv.

12) Comme le professeur Eagleton l'a observé :

"Souvent, lorsqu'un Etat envisage une utilisation qui paraît devoir porter une atteinte grave et durable aux intérêts d'un autre Etat du fleuve, la mise en valeur de celui-ci a été différée jusqu'à ce qu'un accord ait été conclu entre les Etats. De tels accords ne s'inspirent d'aucun modèle particulier mais règlent sur une base équitable les problèmes qui se posent dans l'immédiat. 83/"

Cette méthode est reprise et renforcée dans le projet d'article 12 et les autres articles relatifs à la notification, l'échange de renseignements et ainsi de suite de la troisième Partie du projet d'articles.

13) La méthode requise au paragraphe 2 est à plusieurs égards analogue à celle que la Cour internationale de Justice avait suivi dans l'affaire de la Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande) fond (1974) 84/. Dans cette affaire, la Cour avait constaté l'existence de droits concurrents du Royaume-Uni et de l'Islande. Après avoir posé certains critères généraux à appliquer, analogues à ceux qui sont définis à l'article 6 du projet d'articles à l'examen, elle avait dit :

"La méthode la plus propre à résoudre le différend est de toute évidence celle de la négociation. Son objectif doit être de circonscrire les droits et les intérêts des Parties... 85/. L'obligation de négocier découle donc de la nature même des droits respectifs des Parties; [et] correspond ... aux principes et dispositions de la Charte des Nations Unies concernant le règlement pacifique des différends... 86/. [La] tâche [des Parties] sera de conduire leurs négociations dans un esprit tel que chacune doive, de bonne foi, tenir raisonnablement compte

---

83/ C. Eagleton, "The law and uses of international rivers", cité dans le Digest of International Law de Whiteman, 1966, vol. II, p. 874 et 875.

84/ C.I.J. Recueil 1974, p. 3 et suiv. Il est entendu que la méthode préconisée au paragraphe 2 du projet d'article 7 est une méthode de "consultation". Le renvoi par analogie à celle retenue dans l'affaire des pêcheries qui fait référence à la "négociation", n'est pas censé fournir une interprétation du terme employé au paragraphe 2.

85/ Ibid., p. 31, par. 73.

86/ Ibid., p. 32, par. 75.

des droits de l'autre, ...[des] données de la situation locale ... [en] prenant en considération les intérêts d'autres Etats qui ont ... des droits ... bien établis... 87/."

14) L'alinéa a) du paragraphe 2 fait obligation aux parties d'engager des consultations en vue de déterminer si l'utilisation du cours d'eau a été équitable et raisonnable, compte tenu notamment de la liste non exhaustive des facteurs énumérés à l'article 6. La charge de la preuve établissant qu'une utilisation particulière est équitable et raisonnable incombe à l'Etat dont l'utilisation du cours d'eau cause des dommages significatifs 88/. Une utilisation qui cause des dommages significatifs à la santé et à la sécurité des personnes est considérée comme intrinsèquement inéquitable et déraisonnable. Aux yeux de plusieurs membres de la Commission, il importait aussi de reconnaître qu'il est, pour le moins, hautement improbable qu'une autre forme quelconque de dommage extrême puisse être compensée par les avantages tirés de l'activité.

15) Lorsque, comme dans l'affaire des pêcheries, il y a un conflit d'utilisations dû, dans le cas des cours d'eau par exemple, à la quantité ou à la qualité de l'eau, il se pourrait que toutes les utilisations raisonnables et profitables ne puissent pas être pleinement mises à exécution.

16) L'arrêt rendu dans l'affaire du Donauversinkung est lui aussi instructif; il y est dit notamment : "Les intérêts des Etats en cause doivent être pris en considération de manière équitable. Il s'agit de prendre en considération non

---

87/ Ibid., p. 33, par. 78. Voir aussi la Résolution de Salzbourg sur l'utilisation des eaux internationales non maritimes 49-II, Annuaire de l'Institut de droit international, session de Salzbourg 1961, C. Bourne, "Principle" p. 65 à 92, 3 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, 1992, et P.K. Wouters, Annuaire canadien de droit international, vol. XXX, 1992, p. 80 à 86.

88/ "L'Etat demandeur commence par énoncer la règle présumée jouer en sa faveur selon laquelle chaque Etat est tenu d'utiliser les eaux des fleuves qui coulent sur son territoire de manière à ne pas causer de préjudice substantiel à un Etat riverain. Une fois prouvée l'existence d'un tel préjudice, c'est à l'Etat défendeur qu'il appartient d'invoquer des moyens de défense appropriés, sauf dans les cas où le dommage résulte d'une pollution exceptionnellement dangereuse et où il s'agit de responsabilité sans faute. Cette charge découle pour l'Etat défendeur par implication de la juridiction souveraine exclusive qu'il exerce sur les eaux coulant sur son territoire." Voir The Law of International Drainage Basins, Garretson, Hayton et Olmstead (dir. publ.), Oceana, Dobbs Ferry, N.Y., 1967 p. 113.



seulement le préjudice causé dans l'absolu à l'Etat voisin, mais aussi le rapport entre l'avantage acquis par l'un et le préjudice subi par l'autre" 89/.

17) L'alinéa b) du paragraphe 2 exige des Etats qu'ils se consultent pour voir s'il y a lieu, d'une part, d'apporter des ajustements ad hoc à l'utilisation qui cause des dommages significatifs en vue de les éliminer ou de les atténuer et, d'autre part, d'accorder une indemnisation aux victimes des dommages.

18) Il faut que les consultations soient menées à la lumière des circonstances propres au cas considéré et, outre les facteurs visés à l'alinéa a), elles porteront normalement sur des questions comme la mesure dans laquelle les ajustements sont viables sur le plan économique et celle dans laquelle l'Etat lésé tirerait lui aussi profit de l'activité considérée 90/ (partage de l'énergie hydroélectrique ainsi produite, lutte contre les inondations, amélioration de la navigation, et ainsi de suite). A ce propos, l'octroi d'une indemnité est expressément reconnu comme un moyen d'équilibrer les intérêts dans une situation donnée 91/.

---

89/ Wurtemberg et Prusse c. Etat de Bade (affaire du Donauversinkung) (1927) dans Zivilsachen, Berlin, de Govyter, vol. 116, 1927, Annual Digest of Public International Law Cases, (1927-1928) Londres, 1931, p. 131; voir aussi Kansas c. Colorado (1907) 206 US 100, et Washington c. Oregon (1936) 297 US 517, ainsi que Report of the Sixty-Second International Law Association Conference (Séoul), Part III, p. 275 à 278; l'article premier des "Complementary Rules Applicable to International Water Resources" (Règles complémentaires applicables aux ressources en eau internationales) est ainsi conçu : "Un Etat du bassin s'abstient de commettre et prévient sur son territoire des actes ou omissions de nature à causer un préjudice substantiel à tout autre Etat du bassin, à moins que l'application du principe de l'utilisation équitable énoncé à l'article IV des Règles d'Helsinki ne justifie une exception dans un cas particulier. Une telle exception est décidée conformément à l'article V des Règles d'Helsinki".

90/ Voir l'affaire du Donauversinkung, op. cit.

91/ Voir le traité de 1961 entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 542, p. 247 (1961), l'accord de 1959 entre la République arabe unie et la République du Soudan relatif à la pleine utilisation des eaux du Nil, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 453, p. 51 et son prédécesseur de 1929, Société des Nations, Recueil des Traités, vol. XCIII, p. 43. Voir aussi l'arrangement passé entre les Tiroler Wasserkraft Werke et les Bayern Werke touchant la construction de la centrale de l'Achensee, E. Hartig, Internationale Wasserwirtschaft und internationale Recht, Schriftenreihe des österreichischen

19) Le paragraphe 9 du commentaire de l'article 5 ci-dessus exprime comme suit la notion d'équilibre des intérêts:

"... lorsque la quantité ou la qualité de l'eau est telle qu'elle ne permet pas à tous les Etats du cours d'eau de concrétiser toutes leurs utilisations raisonnables et bénéfiques, il en résulte un 'conflit d'utilisations'. La pratique internationale reconnaît alors la nécessité de procéder à certains ajustements ou accomodements pour préserver l'égalité des droits de tous les Etats du cours d'eau. Ces ajustements ou accomodements doivent être trouvés sur la base de l'équité et ne peuvent avoir de meilleure base qu'un accord de cours d'eau."

20) C'est la même notion que traduit la Recommandation 51, adoptée par la Conférence de Stockholm sur l'environnement (1972), qui prône le principe selon lequel "les avantages nets résultant d'activités menées dans des régions hydrologiques communes à plusieurs pays doivent être répartis équitablement entre les pays en cause" 92/.

21) Si les consultations ne débouchent sur aucune solution, les procédures de règlement des différends prévues à l'article 33 du présent projet d'articles s'appliqueront. La Commission les a introduites dans le projet en deuxième lecture, en considération de la complexité des questions en jeu et de l'imprécision foncière des critères à appliquer. Le tribunal qui a eu à connaître de l'affaire du lac Lanoux a bien décrit la situation en ces termes :

"Il appartient à chaque Etat d'apprécier, raisonnablement et de bonne foi, les situations et les règles qui le mettent en cause; son appréciation peut se trouver en contradiction avec celle d'un autre Etat; dans ce cas, apparaît un différend que les Parties cherchent normalement à résoudre par la négociation, ou bien en se soumettant à l'autorité d'un tiers 93/".

---

Wasserwirtschaftsverbandes, vol. 28/29, Vienne Springer Verlag, 1955 p. 64 et 65 (et une traduction anglaise dans le document (ONU) ST/LEG/SER.B/12, p. 469 et 470), et la Convention concernant certaines questions d'économie hydraulique intéressant la Drave passée entre l'Autriche et la Yougoslavie, documents des Nations Unies, *ibid.*, p. 513. Voir aussi la Convention relative au lac de Constance conclue entre l'Autriche, la République fédérale d'Allemagne et la Suisse, documents des Nations Unies, *ibid.* p. 774 et l'article 4 de la Résolution de Salzbourg sur l'utilisation des eaux internationales non maritimes, Annuaire de l'Institut de droit international, 1961, Bâle, vol. 49, t. II.

92/ Voir le document A/Conf.48/14 (ONU).

93/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. 12, p. 310.

22) Certains membres de la Commission ne jugeaient pas utile d'inclure dans le projet des dispositions du type de celles du projet d'article 7, pas plus dans sa rédaction actuelle que dans celle de 1991. D'autres au contraire pensaient qu'il était indispensable pour la Commission de s'attaquer au problème, soit comme elle l'avait fait dans le texte de 1991, soit comme dans le texte actuel. C'est ce dernier point de vue qui a prévalu.

-----