



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/275
6 août 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS/ESPAGNOL/
FRANÇAIS

Cinquante et unième session
Point 146 de l'ordre du jour provisoire*

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

Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations
des cours d'eau internationaux à des fins autres que
la navigation et résolution sur les eaux souterraines
captives transfrontières

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	7
II. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUES DES ÉTATS	8
A. Commentaires et observations d'ordre général sur le projet d'articles	8
Espagne	8
États-Unis d'Amérique	8
Finlande	9
Guatemala	11
Hongrie	13
Portugal	14
Suisse	15
Turquie	16
Venezuela	17
B. Suggestions relatives à l'élaboration d'un préambule au projet d'articles	18
Colombie	18

* A/51/150.

Finlande 18

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Page</u>
C. Commentaires et observations sur des articles précis	19
PREMIÈRE PARTIE. INTRODUCTION	19
Article premier. Champ d'application des présents articles . . .	19
Finlande	19
Turquie	19
Venezuela	19
Article 2. Expressions employées	20
Colombie	20
Éthiopie	20
Finlande	20
Hongrie	21
Portugal	21
Turquie	21
Venezuela	22
Article 3. Accords de cours d'eau	23
Colombie	23
Espagne	23
Éthiopie	24
Finlande	25
Portugal	26
Suisse	27
Venezuela	28
Article 4. Parties aux accords de cours d'eau	29
Éthiopie	29
Guatemala	30
Suisse	30
DEUXIÈME PARTIE. PRINCIPES GÉNÉRAUX	31
Article 5. Utilisation et participation équitables et raisonnables	31
Colombie	31
Espagne	31
États-Unis d'Amérique	31
Éthiopie	32
Finlande	32
Hongrie	33
Portugal	34
Turquie	34
Venezuela	35

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Page</u>
Article 6. Facteurs pertinents pour une utilisation équitable et raisonnable	35
Colombie	35
Finlande	36
Portugal	37
Turquie	38
Article 7. Obligation de ne pas causer de dommages significatifs	38
Colombie	38
Espagne	38
États-Unis d'Amérique	39
Éthiopie	39
Finlande	40
Guatemala	41
Hongrie	41
Portugal	42
Suisse	43
Turquie	44
Venezuela	45
Article 8. Obligation générale de coopérer	45
Finlande	45
Hongrie	46
Portugal	46
Venezuela	46
Article 9. Échange régulier de données et d'informations	47
Colombie	47
Éthiopie	47
Finlande	47
Venezuela	47
Article 10. Rapport entre les utilisations	48
Colombie	48
TROISIÈME PARTIE. MESURES PROJETÉES	48
Commentaires et observations d'ordre général sur la troisième partie	48
États-Unis d'Amérique	48
Hongrie	48
Suisse	49

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Page</u>
Article 11. Renseignements sur les mesures projetées	49
Colombie	49
Portugal	50
Turquie	50
Article 12. Notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs	50
Colombie	50
Éthiopie	51
Hongrie	51
Portugal	51
Article 14. Obligations de l'État auteur de la notification pendant le délai de réponse	52
Colombie	52
Hongrie	52
Article 16. Absence de réponse à la notification	53
Colombie	53
Article 17. Consultations et négociations concernant les mesures projetées	53
Portugal	53
Article 18. Procédures en cas d'absence de notification	54
Colombie	54
Portugal	54
Article 19. Mise en oeuvre d'urgence des mesures projetées	54
Hongrie	54
Portugal	55
QUATRIÈME PARTIE. PROTECTION, PRÉSENTATION ET GESTION	55
Article 20. Protection et préservation des écosystèmes	55
Éthiopie	55
Hongrie	56
Portugal	56
Venezuela	56

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Page</u>
Article 21. Réduction et maîtrise de la pollution	56
États-Unis d'Amérique	56
Finlande	57
Hongrie	57
Portugal	58
Venezuela	58
Article 23. Protection et préservation du milieu marin	59
Portugal	59
Turquie	59
Article 24. Gestion	59
Colombie	59
Guatemala	59
Suisse	60
Turquie	60
Venezuela	60
Article 25. Régulation	61
Turquie	61
Venezuela	61
CINQUIÈME PARTIE. CONDITIONS DOMMAGEABLES ET CAS D'URGENCE	61
Article 27. Prévention et atténuation des conditions dommageables	61
Colombie	61
Turquie	61
Article 28. Cas d'urgence	62
Hongrie	62
Turquie	62
SIXIÈME PARTIE. DISPOSITIONS DIVERSES	62
Article 29. Cours d'eau internationaux et installations en période de conflit armé	62
États-Unis d'Amérique	62

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Page</u>
Article 32. Non-discrimination	62
Colombie	62
États-Unis d'Amérique	63
Article 33. Règlement des différends	63
États-Unis d'Amérique	63
Finlande	63
Guatemala	64
Hongrie	64
Turquie	64
Venezuela	65

I. INTRODUCTION

1. À sa quarante-sixième session (1994), la Commission du droit international a adopté en deuxième lecture le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, et la résolution sur les eaux souterraines captives transfrontières, accompagné des commentaires y relatifs. Elle a recommandé l'élaboration, sur la base du projet d'articles, d'une convention par l'Assemblée générale ou par une conférence internationale de plénipotentiaires¹.

2. À sa quarante-neuvième session, l'Assemblée générale a examiné le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, qui contient le texte définitif du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et les commentaires y relatifs. Dans sa résolution 49/52 du 9 décembre 1994, l'Assemblée générale, prenant note de la recommandation de la Commission, a invité les États à présenter par écrit, le 1er juillet 1996 au plus tard, leurs observations sur le projet d'articles, et a décidé que, au début de la cinquante et unième session, la Sixième Commission se constituerait pendant trois semaines, du 7 au 25 octobre 1996, en Groupe de travail plénier ouvert aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées, pour élaborer une convention-cadre sur la question en se fondant sur le projet d'articles adopté par la Commission et en tenant compte des observations écrites des États ainsi que des vues exprimées au cours des débats consacrés à la question à la quarante-neuvième session².

3. Au 30 juillet 1996, des observations avaient été reçues des États suivants : Colombie, Espagne, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Finlande, Guatemala, Hongrie, Portugal, Suisse, Turquie et Venezuela.

4. On trouvera ci-après, à la section II, le texte des observations reçues. Pour faciliter la tâche des délégations, il a été jugé utile de les regrouper sous trois titres : a) commentaires et observations d'ordre général, b) suggestions relatives à l'élaboration d'un préambule au projet d'articles; et c) commentaires et observations sur des projets d'articles précis.

5. Les commentaires et observations reçus après la parution du présent document paraîtront dans un additif.

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 10 (A/49/10), par. 219.

² Résolution 49/52 de l'Assemblée générale, par. 2 et 3.

II. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS DES ÉTATS

A. Commentaires et observations d'ordre général
sur le projet d'articles

ESPAGNE

[Original : espagnol]
[30 mai 1996]

Le Gouvernement espagnol a donné la preuve de l'intérêt qu'il porte à cette question lors de plusieurs interventions qu'il a faites sur les travaux de la Commission du droit international à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. À ces occasions, le Gouvernement espagnol a fait observer que les travaux en question de la Commission représentent une contribution importante au développement d'un régime juridique relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Le Gouvernement espagnol a également exprimé l'opinion selon laquelle ce travail était dans l'ensemble satisfaisant, opinion qu'il réitère aujourd'hui s'agissant du projet d'articles qui fait l'objet des observations exposées dans le présent document. Cela étant, le Gouvernement espagnol souhaite présenter, uniquement dans un esprit constructif, les observations spécifiques suivantes [exposées plus loin].

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

Les États-Unis d'Amérique sont heureux de présenter ci-après leurs observations sur le projet d'articles adopté par la Commission du droit international sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, comme le Secrétaire général l'a demandé dans sa communication du 22 décembre 1994. Il s'agit d'observations préliminaires, présentées avant la réunion par la Sixième Commission, en octobre 1996, d'un Groupe de travail plénier chargé d'élaborer une convention-cadre sur le sujet.

Les États-Unis d'Amérique tiennent à rendre hommage à la Commission du droit international pour les efforts qu'elle déploie depuis un certain nombre d'années en vue de rédiger des articles dans ce domaine important. Le régime juridique de la gestion et des utilisations des cours d'eau internationaux est un sujet d'intérêt vital pour la communauté internationale, un sujet qui est largement lié à la protection de l'environnement mondial. À notre sens, la Commission du droit international, notamment ses rapporteurs spéciaux, ont, par leurs travaux sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, apporté une contribution importante. Nous sommes heureux que quatre éminents juristes américains aient pu participer à cette entreprise en tant que rapporteurs spéciaux.

L'Assemblée générale a appuyé la recommandation faite par la Commission du droit international d'élaborer un régime-cadre posant des règles et des principes directeurs à caractère général visant à favoriser la coopération et à éviter les différends en l'absence d'accords régissant l'utilisation des cours

/...

d'eau. Le projet d'articles contient des précisions utiles concernant les nombreux contextes particuliers dans lesquels des problèmes relatifs à l'utilisation de l'eau peuvent surgir entre les États. Par ailleurs, les articles reconnaissent que les États peuvent souhaiter ajuster par voie d'accord, les règles à des situations spécifiques.

La démarche de la Commission du droit international consiste à mettre en place un cadre de principes à caractère essentiellement supplétifs qui varieront d'un accord à l'autre.

Les États-Unis ont conclu de nombreux accords de longue durée, de cours d'eau avec leurs voisins, le Canada et le Mexique. Par l'intermédiaire de commissions bilatérales, les questions relatives aux cours d'eau sont résolues entre les États-Unis, le Mexique et le Canada dans un climat de transparence, de coopération et de consentement mutuel. À notre sens, ce type de négociations directes constitue le fondement même de la manière dont la Commission du droit international aborde les questions que soulèvent les cours d'eau. Ainsi, il se peut que nos accords avec le Canada et le Mexique s'écartent sur certains points des principes énoncés dans le projet de la Commission de droit international; il n'en reste pas moins que ces accords sont compatibles avec l'optique de la Commission du droit international qui consiste à respecter les arrangements bilatéraux.

Il est essentiel, si l'on veut que les présentes négociations aboutissent, de maintenir cet élément de souplesse qui sous-tend le projet. À cet égard, nous souhaiterions revoir l'article 3 de près, de manière qu'il soit bien clair que le nouveau cadre ne l'emporte pas sur les accords de coopération existants, même dans les cas où certaines questions traitées dans les articles de la Commission du droit international ne le sont pas dans les accords existants.

Les États-Unis appuient également la place donnée par la Commission du droit international aux efforts de coopération. L'eau est une ressource limitée. À mesure que la population s'accroît et qu'ils s'industrialisent, les États auront de plus en plus intérêt à coopérer à l'utilisation en commun de cette ressource.

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

Le Gouvernement finlandais s'intéresse tout particulièrement au projet d'articles, d'une part parce que la résolution [2669 (XXV)] par laquelle l'Assemblée générale a recommandé que la Commission du droit international entreprenne l'étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, faisait suite à une initiative de la Finlande, que les autres pays nordiques et d'autres pays ont appuyée, et d'autre part, en raison de l'importance des problèmes juridiques que pose l'utilisation des cours d'eau internationaux. Les effets de plus en plus marqués de l'activité humaine sur les cours d'eau internationaux, la diminution des ressources en eau, de même que l'irrigation par inondation et les catastrophes écologiques, imposent que l'on réglemente les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Le Gouvernement

finlandais est d'avis que l'adoption du projet d'articles, modifié selon que de besoin, contribuerait de manière considérable au développement du droit international relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

La Finlande se félicite que le projet traite de la protection des cours d'eau internationaux contre les effets préjudiciables de l'activité humaine. À ce sujet, la Finlande souhaite appeler l'attention sur la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui a adopté l'Action 21, à Rio de Janeiro en juin 1992, laquelle pose notamment, au paragraphe 1 de son chapitre 39,

"la nécessité de reconnaître que les aspects cruciaux ci-après du processus d'élaboration de traités universels, multilatéraux et bilatéraux devraient être pris en considération :

a) La poursuite du développement du droit international concernant le développement durable, en accordant une attention particulière à l'équilibre délicat entre les questions relatives à l'environnement et celles relatives au développement;

...

e) La nécessité de prendre en compte, dans le cadre des futurs projets de développement progressif et de codification du droit international concernant le développement durable, les travaux que mène actuellement la Commission du droit international³."

De l'avis de la Finlande, le principe du développement durable, dont il a largement été fait état et qui a été généralement accepté depuis la Conférence de Rio, ne se retrouve pas comme il convient dans le projet d'articles. La notion de développement durable n'est évoquée qu'au seul article 24 du projet d'articles. De surcroît, les principes généraux énoncés dans la deuxième partie du projet ne font pas état du principe du pollueur-payeur ou le principe de précaution.

Comme la Commission du droit international, la Finlande considère que les principes qui, traditionnellement, ont régi l'utilisation équitable et raisonnable des ressources en eaux et que codifie le projet d'articles, sont fondamentaux. La recherche d'un équilibre entre ces principes est conforme à l'objectif du développement durable.

La Finlande voudrait également appeler l'attention sur les deux conventions conclues dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe (CEE), à savoir la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, signée à Helsinki le 17 mars 1992, et la Convention

³ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs, vol. I : Résolutions adoptées par la Conférence, résolution I, annexe II, par. 39.1.

sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991. Les conventions traitent l'une et l'autre dans un certain nombre de leurs dispositions de problèmes juridiques analogues à ceux qu'examine le projet d'articles proposé par la Commission du droit international, mais les solutions qu'elles posent ne correspondent pas nécessairement à celles du projet. La première Convention entrera en vigueur dans deux mois; pour l'entrée en vigueur de la seconde, un certain nombre de ratifications sont encore requises. La Finlande est d'avis qu'il faudrait veiller à harmoniser les articles proposés avec les dispositions de ces conventions sur un certain nombre de points.

GUATEMALA

[Original : espagnol]
[28 juin 1996]

Le projet d'articles conserve quelques similarités avec les Règles d'Helsinki, à cela près que, dans le projet d'articles, la notion fondamentale est le "cours d'eau", tandis que dans les Règles d'Helsinki, elle est le "bassin". C'est pourquoi le projet une fois approuvé pourrait avoir des effets préjudiciables pour certains pays.

Historiquement, on n'envisageait l'utilisation d'un "cours d'eau international" qu'aux seules fins pratiquement de la navigation. Il n'était pas vraiment utile de se préoccuper du bassin de drainage qu'elle qu'en soit la portion, hormis le chenal de navigation du courant.

Dans un passé relativement récent, les utilisations des "cours d'eau internationaux" se sont multipliées si bien qu'on ne s'intéresse plus seulement à la portion navigable du "cours d'eau international" mais à toutes les eaux du système que comprend le bassin de drainage international.

Un bassin de drainage est une unité hydrologique indivisible qui doit être considérée dans sa totalité si l'on veut assurer une utilisation et une mise en valeur maximales d'une portion quelconque de ses eaux. Cette proposition revêt une importance particulière si l'on admet qu'un État, même s'il n'est pas riverain du courant principal du bassin, peut néanmoins l'alimenter en volumes d'eau élevés et qu'il est donc à même de perturber l'alimentation en eau par des mesures affectant l'écoulement de l'eau sur son territoire.

En conséquence, et afin de régler les conflits actuels ou potentiels liés à l'apparition d'utilisations multiples et d'assurer la mise en valeur la plus rationnelle possible d'une source commune, et ce dans l'intérêt de chaque État sur le territoire duquel se trouve une partie du système, il est devenu indispensable de considérer la question au travers de la notion du bassin de drainage.

On entend par bassin de drainage international l'ensemble de l'aire qui approvisionne, aussi bien en eaux de surface qu'en eaux souterraines, le fleuve principal, un courant, un lac, ou tout autre point d'arrivée commun.

Il arrive parfois que, du fait de certaines caractéristiques géologiques, les eaux souterraines s'écoulent dans une direction différente de celle des eaux de surface dans la même zone, ou qu'elles aboutissent à une sortie différente. Il arrive également encore que, dans de rares cas, les eaux souterraines s'amassent dans des ensembles souterrains qu'il n'est pas facile de différencier les uns des autres.

Les eaux souterraines qui font partie du bassin de drainage sont celles qui alimentent le fleuve principal, un courant, un lac, ou un autre point d'arrivée commun.

En matière d'utilisation et de participation équitables et raisonnables, ces critères sont similaires aux critères applicables aux bassins hydrographiques internationaux étant donné qu'ils consacrent le principe clef de droit international dans ce domaine selon lequel, dans un bassin international, chaque État du bassin a droit à une utilisation raisonnable des eaux du bassin de drainage.

Il est reconnu que chaque État du bassin a des droits qui sont égaux en nature et corrélatifs à ceux de chacun des autres États du bassin. Il ne faut évidemment pas entendre par là que chaque État du bassin pourra jouir d'une participation identique aux utilisations de l'eau. Cette participation sera déterminée en fonction du poids accordé aux facteurs pertinents.

L'utilisation des eaux par un État du bassin doit prendre en considération les besoins économiques et sociaux des autres États du bassin en la matière, et réciproquement. Ainsi, il pourra se faire qu'un État du bassin ait le droit d'utiliser l'eau en plus grandes quantités que ses voisins du bassin. Dans son principe, la participation équitable consiste à offrir à chacun des États du bassin le maximum d'avantages de l'utilisation des eaux, tout en minimisant les incidences négatives pour chacun d'eux.

Pour ouvrir droit à protection, l'utilisation doit être "utile" c'est-à-dire valable du point de vue économique et social, ce qui ne serait pas le cas, par exemple, d'un détournement des eaux effectué par un État à la seule fin de faire pression sur un autre État.

Une "utilisation utile" ne correspond pas nécessairement à la manière la plus productive d'utiliser l'eau; elle n'a pas non plus à faire appel aux moyens les plus efficaces d'éviter les gaspillages et d'assurer l'utilisation maximale de l'eau. En ce qui concerne le premier point, toute autre manière de procéder entraînerait une désorganisation de l'économie des pays concernés; en ce qui concerne le deuxième point, l'imperfection évidente de la solution adoptée tient aux contraintes financières qui pèsent sur de nombreux États. Son application ne vise pas à encourager le gaspillage mais à imposer aux États une obligation d'efficacité correspondant à leurs ressources financières. À cet égard, il sera donc tenu compte de la capacité d'un État de s'assurer un financement international. Ainsi, il pourra être demandé à un État avancé et prospère qui utilise l'irrigation par inondation de mettre au point un système plus efficace, moins générateur de gaspillages; en revanche, on pourra accorder à un État en développement qui emploie la même méthode des délais supplémentaires qui lui

permettront de se procurer les ressources requises pour effectuer les améliorations demandées.

Quant aux facteurs pertinents, ce sont avant tout des principes directeurs fondamentaux encore que souples, qui visent à protéger les "droits égaux" de tous les États du bassin au partage des eaux. Les règles posées prévoient que "tous les facteurs pertinents" soient pris en considération. Il n'est pas possible d'établir une liste exhaustive automatique de tous ces facteurs qui pourra s'allonger selon les cas particuliers. Les facteurs pertinents à prendre en considération pour déterminer ce qui constitue une participation raisonnable et équitable sont posés dans le projet d'articles.

En substance, aucun facteur ne jouit d'un poids fixe et tous les facteurs ne seront pas pertinents dans chaque cas. Chaque facteur se voit accorder un poids lié à son importance par rapport à tous les autres. Aucun facteur n'occupe en soi une position supérieure à celle des autres. En outre, un facteur pour être pertinent doit aider à déterminer la manière dont les besoins économiques et sociaux des États du bassin seront satisfaits.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

1. La Hongrie rend hommage à la Commission du droit international pour le projet d'article révisé. Il va sans dire qu'en raison de sa situation géographique, la Hongrie s'intéresse au plus haut point à l'établissement d'un régime solidement fondé en droit de l'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux tant aux fins de la navigation qu'à des fins autres que la navigation. Il est donc utile de rappeler que la délégation hongroise a compté parmi les premières délégations à appuyer résolument l'initiative de la Finlande visant à inscrire un point relatif aux diverses utilisations des cours d'eau internationaux à l'ordre du jour de l'Assemblée générale en 1970. Au cours des 25 dernières années, la Hongrie n'a cessé de suivre avec un vif intérêt l'examen de ce point tant au sein de la Commission du droit international qu'à l'Assemblée générale. Elle a présenté des observations écrites à plusieurs reprises, notamment en 1993 (A/CN.4/447/Add.2).

2. Au cours de l'examen du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, en 1994, le représentant de la République de Hongrie a fait une déclaration portant spécialement sur le chapitre III du rapport qui examine le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1er novembre 1994). Dans cette déclaration, il a souligné qu'il fallait dûment prendre en considération les dernières évolutions dans ce domaine, notamment la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de 1992, les documents pertinents de la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'environnement et le développement, la Convention de Sofia sur la coopération pour la protection et l'utilisation viable du Danube de 1994 et ainsi de suite.

/...

3. En conséquence, les observations de la Hongrie, qui figurent plus bas, seront limitées aux points qui, selon la Hongrie, présentent une importance majeure pour le développement progressif et le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, et à sa codification.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

La réglementation des eaux internationales occupe une place cruciale dans les relations pacifiques entre les collectivités humaines organisées en tant qu'États. Cette place est d'autant plus importante que l'eau est devenue une ressource naturelle rare et limitée, que sa qualité affecte les écosystèmes dont elle est la base même, et qu'elle peut donc affecter les conditions de vie des générations présentes et futures. Certes, l'humanité a déjà fait face à ce défi, qui exige l'adoption de mesures équilibrées et durables permettant de faire face aux problèmes de la pollution et de la surexploitation de cette ressource essentielle qu'est l'eau.

Les principes directeurs fondamentaux qui sous-tendent les règles de l'utilisation et de la gestion des cours d'eau internationaux sur lesquelles les États devront s'entendre, doivent inclure les principes déjà inscrits dans les instruments du droit international les plus récents, qui traduisent les exigences des juristes internationaux.

Nous évoquons notamment ici la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, conclue à Espoo (Finlande) en 1991, la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, conclue à Helsinki en 1992, la Convention sur la diversité biologique et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ainsi que la Déclaration de Rio.

Le Portugal estime qu'il doit être fidèle à lui-même et défendre, dans leur cadre actuel, les principes en question qu'il a aidé à élaborer et se réjouit d'apporter par là sa contribution à l'amélioration et à la cohérence du système juridique international comme à la confiance que les États se doivent d'avoir en lui.

La proposition utile que présente la Commission de droit international sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation prend certes en considération la nécessité d'assurer un équilibre entre la qualité de l'eau et les quantités d'eau à répartir, mais ne répond pas complètement aux attentes des États du cours d'eau qui en sont, en fait, les principaux intéressés.

La Convention-cadre se préoccupe sans doute de la protection et de la préservation des écosystèmes et du milieu marin, ainsi que de la gestion des cours d'eau internationaux (Quatrième partie - Protection, préservation et gestion). Toutefois, elle est muette ou ne s'étend qu'insuffisamment sur les

notions et les dispositions exposées dans les instruments juridiques les plus récents.

Ainsi, le projet d'articles ne fait pas état d'un certain nombre de notions telles que le bassin hydrographique ou la gestion intégrée. De même, le projet d'article ne s'attache pas suffisamment à des principes fondamentaux comme le développement durable, les mesures de précaution et les mesures préventives, et à leurs corollaires sur le plan de la procédure, à savoir l'obligation d'évaluer l'impact sur l'environnement, de faire preuve de transparence, d'informer largement le public ainsi que de procéder à des consultations et des négociations sur l'impact de mesures projetées.

Cela dit, et en dépit des objections susmentionnées, le Portugal ne remettra pas en question à ce stade la structure fondamentale de la convention-cadre et se bornera à proposer des amendements sur des points précis.

SUISSE

[Original : français]
[2 avril 1996]

Une fois de plus, le Gouvernement suisse est invité à se prononcer sur le projet d'articles relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux autres que la navigation. Deux fois déjà, la Suisse a consacré des observations écrites à ce projet⁴ et ses représentants à la Sixième Commission de l'Assemblée générale l'ont commenté à deux reprises⁵. Le Gouvernement suisse n'en entend pas moins donner suite à cette nouvelle invitation, bien que cela puisse le conduire à répéter des points de vue déjà exprimés. Il le fait, d'une part, pour montrer l'intérêt qu'il porte à la question traitée par le projet, et, d'autre part, pour récapituler les points essentiels de sa position.

Les travaux que la Commission du droit international (CDI) a consacrés aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation ont indéniablement apporté une contribution importante au développement de règles précises dans un domaine longtemps négligé par la science juridique, en dépit, de son importance pour la vie quotidienne. Le projet d'articles issu de ces travaux a confirmé et clarifié quelques concepts de base tels que la notion de cours d'eau international, le principe de l'utilisation équitable et raisonnable et l'interdiction de causer un dommage significatif. Il propose en outre une série de règles à suivre lorsqu'un État se propose de faire une utilisation nouvelle d'un cours d'eau. Il formule enfin un certain nombre de règles relatives à la protection de l'environnement. Les avantages ainsi offerts par le projet d'articles incitent le Gouvernement suisse à approuver celui-ci dans ses grandes lignes.

⁴ Observations du 3 novembre 1993, Revue suisse de droit international et de droit européen (RSDIE), vol. 4, 1994, p. 609; observations du 10 janvier 1992, doc. A/CN.4/447, p. 44.

⁵ Déclaration du 31 octobre 1994, RSDIE, vol. 5, 1995, p. 622; déclaration du 31 octobre 1991, *ibid.*, vol. 2, 1992, p. 576.

Il reste toutefois une série de points à éclaircir avant que ce projet puisse se transformer en un texte conventionnel. Ces points seront examinés ci-après, en abordant successivement des problèmes d'ordre général, les principes fondamentaux en matière d'utilisation des cours d'eau et les règles institutionnelles et de procédure.

Les travaux de la CDI sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation et le projet d'articles qui en est issu ont permis d'accomplir des progrès appréciables dans un domaine mouvant et incertain du droit des gens. Cela étant, le Gouvernement suisse ne peut qu'être favorable, en principe, à la conclusion d'une convention générale qui concrétiserait ces progrès.

Les observations montrent que, de l'avis du Gouvernement suisse, il n'est pas possible d'adopter tel quel le texte élaboré par la Commission. Ce dernier nécessite en effet quelques retouches. Les points traités dans les présentes observations, de même que ceux soulevés par d'autres gouvernements, devraient faire l'objet de consultations et de négociations avant qu'une convention générale soit adoptée et ouverte à la signature, faute de quoi on aboutirait à un instrument qu'un certain nombre d'États ne seraient pas en mesure d'accepter. Or, une ratification de la nouvelle convention par la majorité écrasante des États de cours d'eau internationaux paraît essentielle, ne serait-ce que pour éviter qu'un projet d'articles en soi excellent, dont la préparation a demandé plus de vingt ans d'efforts, reste en définitive sans lendemain.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

Dans son optique générale, le projet d'articles semble accorder une place importante à la préservation des cours d'eau internationaux et à leur environnement, mais, les règles spécifiques qu'il pose se bornent à traiter de la prévention de dommages éventuels. Pourtant, l'objet premier devrait être de mettre en place une réglementation équitable et raisonnable de l'utilisation des eaux par les États des cours d'eau. Toute autre optique ferait du projet d'articles un document restreignant unilatéralement les droits des États dans lesquels les cours d'eau prennent leur source à l'utilisation des eaux, tant du point de vue de la quantité que de la qualité. Il conviendrait par ailleurs de traiter de manière plus équilibrée les pays d'amont, s'agissant tant de la protection et de la mise en valeur de leur environnement que de l'amélioration des conditions de vie de la population dans la zone du cours d'eau. À cet égard, il serait approprié que, dans l'élaboration du projet d'articles, il soit tenu compte de la notion généralement acceptée de "développement durable", qui concilie la protection de l'environnement et les exigences du développement économique. Il conviendrait également d'accorder l'attention voulue à l'établissement d'un juste équilibre entre les droits et obligations de tous les États du cours d'eau. Ces considérations sont, dans une certaine mesure, traduites dans les principes généraux énoncés dans la deuxième partie du projet d'articles, mais on ne saurait en dire autant de la troisième et de la quatrième parties.

/...

Comme il est indiqué notamment dans le document A/49/738 de l'Assemblée générale en date du 2 décembre 1994 et dans la note du Secrétaire général en date du 22 décembre 1994, le projet d'articles a été conçu comme un accord-cadre (convention). C'est ainsi également que le Gouvernement turc l'envisage. Toutefois, le projet d'articles comprend des dispositions qui vont nettement au-delà du cadre d'un document-cadre, lequel devrait se borner à énoncer des principes fondamentaux. C'est pourquoi le projet d'articles devrait se limiter à poser le cadre conceptuel et les principes du droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Des accords bilatéraux ou régionaux devront être conclus entre les États de cours d'eau spécifiques qui prendront en compte les caractéristiques propres à chacun de ces cours d'eau. De ce point de vue, il serait nécessaire de réorganiser la troisième et la quatrième parties du projet d'articles de manière à éviter des dispositions trop précises et trop détaillées.

Un dernier point : il semble que la jurisprudence relative au droit de la mer ait été dans une certaine mesure utilisée comme modèle lors de la rédaction des articles, notamment parce que la jurisprudence internationale est relativement peu abondante s'agissant des cours d'eau internationaux. Certes, les mers et les océans sont eux aussi faits d'eau, et des considérations géographiques interviennent aussi bien dans les mers et les océans que dans les cours d'eau, mais il ne faudrait pas pousser l'analogie trop loin car, dans leur nature juridique, ces deux éléments diffèrent considérablement. La jurisprudence du droit de la mer régit et évalue les droits et les domaines de compétence des États à l'égard d'une zone principalement internationale. Il n'est pas concevable que les mêmes principes juridiques s'appliquent à des cours d'eau, sur lesquels les États intéressés ont pleine souveraineté à l'intérieur de leur territoire.

Les opinions du Gouvernement turc concernant des articles précis du projet d'articles, telles que données plus loin, doivent être considérées à la lumière des observations générales qui viennent d'être présentées.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

La Commission du droit international s'est attachée à élaborer un projet d'articles qui énoncent des principes et des règles à caractère général, applicables à toutes les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Le projet peut servir de point de départ pour l'élaboration d'accords de cours d'eau particuliers, qui prendront en considération les caractéristiques de tel ou tel cours d'eau et les besoins des États respectifs. De ce point de vue, nous estimons que le projet est satisfaisant, et il nous semble que les dispositions qu'il énonce répondent comme il convient aux questions complexes que l'on cherche à systématiser en droit.

Avant tout, les articles proposés visent à prévenir toute dégradation de l'environnement et posent des règles de conduite à cet égard; les personnes coupables d'enfreindre ces règles engageraient leur responsabilité sur le plan

/...

international. Il existe donc un lien étroit entre ces articles et les efforts que la Commission déploie en ce moment en vue de codifier la question de la "responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international".

Le projet réaffirme par ailleurs le principe de l'"utilisation équitable", conformément auquel toutes les utilisations sont soumises à l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau.

Il est évident qu'un ensemble de règles juridiquement obligatoires en matière de cours d'eau internationaux permettrait, dans de nombreux cas, de préciser et de clarifier les droits et devoirs des États riverains, et par là faciliterait une entente internationale sur l'utilisation de ces cours d'eau. De fait, les problèmes dont traitent certains des articles du projet sont suffisamment détaillés pour trouver leur place dans une convention.

B. Suggestions relatives à l'élaboration d'un préambule au projet d'articles

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Dans le préambule qui sera rédigé, il faudrait expressément mentionner le principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, relatif au droit souverain qu'ont les États d'exploiter leurs propres ressources à condition qu'ils ne causent pas de dommages à l'environnement dans des régions ne relevant pas de leur juridiction nationale.

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

Le préambule devrait comporter au moins les trois paragraphes suivants :

"Se félicitant du travail accompli sous les auspices de l'Association du droit international dans le domaine des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, et en particulier de l'adoption, en 1966, des règles d'Helsinki élaborées par l'Association,

Rappelant les dispositions et les principes de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992,

Notant les dispositions de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de 1992 ainsi que celles de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière de 1991, de la Commission économique pour l'Europe (CEE),"

/...

C. Commentaires et observations sur des articles précis

PREMIÈRE PARTIE. INTRODUCTION

Article premier. Champ d'application des présents articles

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

La Finlande souhaiterait que soient insérés à l'article premier de la Convention les mots "de protection," avant les mots "de conservation et de gestion", afin de mieux rendre compte des mesures définies dans la quatrième partie du projet d'articles.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

L'article premier, qui définit le champ d'application du projet d'articles, ne traite évidemment pas de la question de la navigation. Néanmoins, le paragraphe 2 dudit article va à l'encontre de cette démarche. En effet, il y est prévu que la navigation entrera dans le champ d'application du projet d'articles si d'autres utilisations des eaux ont une incidence sur la navigation ou sont susceptibles d'être affectées par elle. Cette démarche donne la priorité au projet d'articles quant à l'application des règles régissant l'utilisation simultanée des eaux aux fins de la navigation et à d'autres fins. Cependant, en pratique, il ne serait pas indiqué de prendre une décision concernant un cas particulier d'utilisation combinée des eaux en se basant sur le projet d'articles sans une connaissance approfondie des caractéristiques propres aux cours d'eau en question, c'est-à-dire sans savoir si le cours d'eau est utilisé ou non aux fins de la navigation et comment seraient, en définitive, libellées les dispositions de l'accord y afférentes. Pour éviter toute complication, il est préférable soit de passer complètement sous silence la question de la navigation, soit de faire en sorte que les problèmes liés à l'utilisation combinée des eaux mentionnés au paragraphe 2 ne relèvent pas exclusivement du champ d'application du projet d'articles.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

L'expression "utilisation des cours d'eau internationaux" employée à l'article premier du projet peut donner lieu à une interprétation élargie. Cependant, le libellé de cette disposition est assez satisfaisant car il établit une notion générale d'utilisations à des fins autres que la navigation, y compris les utilisations des cours d'eau et de leurs eaux et des mesures de conservation et de gestion.

/...

Article 2. Expressions employées

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

À l'alinéa b) de l'article 2, il faudrait supprimer la mention faite aux eaux souterraines qui relèvent de la juridiction exclusive de l'État qui exerce sa souveraineté sur le sous-sol de son territoire qui, de ce fait, ne peut faire l'objet d'une réglementation internationale.

ÉTHIOPIE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

L'Éthiopie n'approuve pas, dans sa forme actuelle, le libellé de l'alinéa b) de l'article 2 du projet car il s'applique à tous les éléments hydrographiques du cours d'eau international. Elle estime que le cours d'eau devrait être considéré comme ayant "un caractère international relatif". Définir le cours d'eau comme "un système d'eaux ... constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire" aura pour effet d'étendre le champ d'application de la réglementation internationale à l'ensemble du territoire d'un État ou à une grande partie de celui-ci qui relève de sa souveraineté. Il pourrait en résulter une ingérence excessive des États dans les affaires intérieures légitimes des autres. Il faut donc limiter la portée de l'alinéa à la notion de caractère international relatif du cours d'eau afin de prévenir un élargissement excessif ou fâcheux du champ d'application du projet d'article.

Il faudrait établir un juste équilibre entre les intérêts de tous les États en évitant de changer les priorités naturelles ou d'accorder à un ou plusieurs États des droits inacceptables d'ingérence dans le domaine souverain d'un autre État. Un cours d'eau international ne devrait être considéré comme un système qu'au sens restreint où ses utilisations causent des dommages significatifs ou un préjudice matériel aux autres États riverains.

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

La Finlande rappelle les observations faites par les cinq pays nordiques (Danemark, Islande, Norvège, Suède et Finlande) en 1992 sur le projet d'articles adopté à titre provisoire, en première lecture, par la Commission du droit international. L'expression "cours d'eau international" demeure quelque peu imprécise et ambiguë, et la Finlande propose donc, pour affiner davantage le projet d'articles, la possibilité d'employer l'expression de rechange "eaux transfrontières". Cette expression est employée dans un contexte très identique dans la Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

À l'article 2 (Expressions employées), l'expression "cours d'eau" est utilisée. La Hongrie, qui aurait préféré que soit mentionné "le bassin de drainage" ou "le bassin hydrographique international" à l'alinéa b), accepte toutefois comme un compromis la définition du cours d'eau comme étant "un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines". Nous tenons cependant à souligner l'importance de l'approche basée sur le bassin hydrographique/bassin de drainage qui est utilisée dans un certain nombre d'instruments juridiques, notamment la Convention d'Helsinki de 1992 et la Convention de Sofia de 1994.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

L'alinéa b) de l'article 2 devrait être modifié comme suit :

"b) L'expression 'cours d'eau' s'entend d'un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines ainsi que d'écosystèmes correspondants constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun."

Cette modification est proposée pour les raisons suivantes :

Le texte proposé vise à réduire les lacunes de l'expression "cours d'eau international" sans toutefois la remplacer par l'expression préférable de "bassin hydrographique", étant donné que cette expression serait contraire aux choix fondamentaux opérés par les auteurs du texte original.

L'introduction de l'expression "ainsi que d'écosystèmes" traduit le choix fondamental qui sous-tend les observations du Portugal, à savoir une approche soucieuse des écosystèmes et de l'environnement qui fixe des conditions juridiques aux utilisations acceptables des eaux, aussi bien celles des bassins hydrographiques que celles des cours d'eau internationaux.

Le Portugal voudrait ainsi souligner qu'il estime que les relations entre les eaux et les éléments de l'environnement qui les entourent ou les complètent, à savoir les terres avoisinantes, l'air, etc., sont unitaires et doivent être considérées comme telles.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

Dans l'article 2, qui porte sur les expressions employées, l'alinéa a) souligne simplement que si des parties d'un cours d'eau sont situées dans des États différents, celui-ci est considéré comme "un cours d'eau international",

/...

sans que soient mentionnées les relations entre ces parties. Pourtant, cette question revêt une très grande importance. Un cours d'eau peut constituer une frontière entre deux ou plusieurs États, mais il peut également être un cours d'eau transfrontière qui passe du territoire d'un État à celui d'un autre. Dans le cas d'un cours d'eau transfrontière, chaque partie est clairement et distinctement située sur le territoire d'États différents alors que dans le cas d'un cours d'eau qui forme une frontière il est pratiquement impossible de séparer avec exactitude les eaux et de les utiliser d'une manière qui soit indépendante des autres États riverains. Étant donné les différences fondamentales qui existent entre ces deux types de cours d'eau internationaux, notamment eu égard à l'utilisation de leurs eaux, le fait de ne pas faire une distinction entre le cours d'eau qui forme une frontière et le cours d'eau transfrontière et de soumettre les deux catégories aux mêmes règles juridiques est irréaliste et va à l'encontre du principe de l'utilisation équitable. Par conséquent, il faut soit ajouter un nouveau paragraphe à l'article 2 afin de faire la distinction entre ces deux types de cours d'eau internationaux, soit introduire ce concept à l'alinéa a). Évidemment, une fois cette distinction établie à l'article 2, il conviendrait d'en tenir compte dans les autres dispositions pertinentes du projet d'articles.

S'agissant de la définition figurant à l'alinéa b) de l'article 2, bien que du point de vue de l'hydrologie on puisse comprendre que les eaux de surface et les eaux souterraines constituent un ensemble unitaire, cette unité ne peut servir de base pour déterminer les droits d'utilisation. En outre, la démarche suivie dans le projet d'articles en la matière ne correspond pas à la pratique internationale établie, nombre d'accords bilatéraux ne tenant pas compte des eaux souterraines. Par conséquent, les eaux souterraines devraient être exclues du champ d'application de cet article.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

L'article 2 est l'un des articles clefs du projet. Pendant les années où la Commission a examiné ce sujet, la question qui a suscité le plus de débats a été la définition de l'expression "cours d'eau international". D'emblée, la prétendue définition classique, plutôt restrictive, de l'expression (dont l'origine remonte au Congrès de Vienne de 1815) qui se limitait aux cours d'eau qui forment des frontières ou traversent des frontières, allait à l'encontre de l'interprétation élargie qui identifiait les cours d'eau internationaux aux bassins hydrographiques (l'expression utilisée actuellement est "aire d'alimentation internationale") ou aux systèmes hydrologiques internationaux, comme ce fut le cas dans le Traité de Paris, sous l'influence des règles d'Helsinki relatives aux utilisations des eaux des fleuves internationaux.

Il s'agit non seulement de définir l'expression "cours d'eau internationaux" mais aussi le champ d'application territoriale des normes du projet. L'hypothèse utilisée par la Commission en 1980 visait à résoudre l'opposition entre les deux concepts en introduisant une expression fonctionnelle née d'une combinaison du caractère international du cours d'eau et de ses effets transfrontières. En d'autres termes, si une mesure adoptée à

/...

propos d'un système hydrologique affecte le territoire d'un autre État du cours d'eau, il s'agit d'un cours d'eau international; si tel n'est pas le cas, le cours d'eau n'est pas international.

Le Gouvernement vénézuélien estime que le libellé de ce projet d'article, fruit d'un consensus au sein de la Commission est acceptable mais qu'il faudrait intervertir l'ordre des alinéas a) et b).

Enfin, le Gouvernement vénézuélien estime qu'il est indispensable d'apporter des aménagements au texte de l'article afin de préciser les expressions employées dans le projet, en particulier les équivalents espagnols des expressions employées dans les versions anglaise et française.

Article 3. Accords de cours d'eau

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Il faudrait clarifier le libellé du paragraphe 3 de l'article 3 car sous sa forme actuelle, il semble indiquer que l'opinion d'un seul État du cours d'eau quant à la nécessité d'adapter ou d'appliquer les dispositions du projet d'articles peut imposer aux autres l'obligation d'engager des négociations en vue de conclure un ou plusieurs accords.

En outre, il faudrait supprimer la mention faite, dans ce paragraphe, à la "bonne foi" car il n'est pas nécessaire de réaffirmer ce principe dans tout texte négocié dans le cadre de l'Organisation, étant donné que ce principe est consigné dans la Charte des Nations Unies, dans le préambule de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁶, où il est stipulé que ce principe est universellement reconnu, ainsi que dans le paragraphe 26 de ladite Convention, qui stipule que "tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi".

ESPAGNE

[Original : espagnol]
[30 mai 1996]

Entre les options proposées par le Rapporteur spécial de la Commission du droit international, à savoir la convention-cadre et les règles types, la délégation espagnole a apporté, lors des interventions qu'elle a faites en 1993 et en 1994 devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale, un ferme appui à la convention-cadre. Dans son commentaire sur l'article 3 du projet d'articles, la Commission du droit international estime qu'il s'agit d'une convention-cadre. Néanmoins, le Gouvernement espagnol pense qu'il pourrait y avoir des doutes quant à la nature exacte de l'instrument. En fait, bien qu'il soit indiqué dans le commentaire que les dispositions du projet "sont

⁶ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1155, No I-18232, p. 331.

essentiellement de caractère supplétif", cet article ne comporte aucune disposition qui stipule clairement et expressément que les articles du projet sont applicables à titre subsidiaire, c'est-à-dire non seulement lorsque des accords particuliers passent la question sous silence mais aussi lorsque de tels accords font défaut. Tout cela est naturellement sans préjudice du fait que certaines dispositions du projet d'articles puissent être déjà obligatoirement et directement applicables comme normes coutumières profondément ancrées et de portée générale. Cela est particulièrement vrai de l'important article 5 sur l'utilisation et la participation équitables et raisonnables.

Conformément au paragraphe 1 de l'article 3 susmentionné, "les États du cours d'eau peuvent conclure un ou plusieurs accords ... qui appliquent et adoptent les dispositions des présents articles", ce qui semble indiquer que ces accords particuliers pourraient déroger aux règles de la future convention. Toutefois, la primauté des accords particuliers sur la future convention n'est clairement établie que lorsque ces accords sont postérieurs à l'entrée en vigueur de la convention. Cependant, selon les règles générales du droit des traités, la convention l'emporterait sur des accords spécifiques conclus antérieurement. On pourrait éviter cet inconvénient en introduisant dans la future convention une clause qui sauvegarderait la force de droit des accords particuliers conclus avant l'entrée en vigueur de la convention.

ÉTHIOPIE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

S'agissant du paragraphe 1 de l'article 3 et de la forme du futur instrument juridique qui sera adopté sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, l'Éthiopie est favorable à l'approche de l'accord-cadre plutôt qu'aux règles types étant donné que celui-ci aura l'avantage d'être un instrument juridiquement contraignant. L'accord-cadre fixera à l'intention des États du cours d'eau des principes généraux et des règles régissant les utilisations des cours d'eau internationaux ainsi que des principes directeurs pour la négociation d'accords futurs. L'Éthiopie soutient donc l'adoption d'un accord-cadre comme c'est généralement le cas.

Cependant, une fois ce mécanisme adopté, il n'y a plus lieu d'employer le mot "adaptent" dans le même paragraphe car cela compliquerait davantage la situation, les parties n'étant plus ainsi entièrement libres d'appliquer les principes généraux et les directives comme bon leur semble à leur cours d'eau international particulier. L'introduction du mot "adaptent" portera inutilement préjudice aux négociations futures d'accords de cours d'eau à l'avantage de certains États du cours d'eau qui, partant d'une idée préconçue selon laquelle le cours d'eau international a des caractéristiques uniques et historiques, en viennent à faire valoir des revendications de longue date. Il faudrait laisser aux États du cours d'eau le soin de négocier et de conclure librement un accord à partir de l'accord-cadre, sans préjuger qu'ils aient à l'adapter ou à le modifier pour satisfaire les besoins particuliers du cours d'eau. Par conséquent, les mots "et adaptent" devraient être supprimés du paragraphe 1 de l'article 3.

Pour les mêmes raisons qu'elle a avancées au sujet du paragraphe 1 de l'article 3, l'Éthiopie estime que le paragraphe 3 de l'article 3, qui fait état des caractéristiques d'un cours d'eau international particulier, n'est pas vraiment nécessaire et devrait être supprimé intégralement.

Il faudrait garder le caractère général de l'accord-cadre et laisser aux parties la latitude de négocier et de conclure eux-mêmes des accords visant à adapter ou appliquer les dispositions des présents articles aux besoins d'un cours d'eau international particulier. Il ne faudrait pas inutilement empiéter sur la liberté dont jouissent les parties de négocier de bonne foi en vue de conclure un accord de cours d'eau.

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

L'article 3 prévoit la possibilité pour les États du cours d'eau de conclure des accords de cours d'eau. Toutefois, le Gouvernement finlandais estime que des zones d'ombre subsistent quant à la relation entre ce projet d'articles et les accords de cours d'eau. Il faudrait donc examiner plus avant la possibilité d'élaborer des dispositions pour régir plus clairement cette relation.

Les dispositions de l'article 3 ne sont pas conçues pour être appliquées à des situations où la nature et l'objet d'un accord régional sont identiques à ceux du projet d'articles. Par exemple, la Convention de la CEE relative à la protection et à l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux est plutôt un instrument analogue au projet d'articles qu'un accord rendu nécessaire en raison des caractéristiques et des utilisations d'un cours d'eau international particulier. Le commentaire sur cet article laisse penser que des accords de ce type n'entrent même pas dans le champ d'application de ces dispositions. Leur relation avec ces accords analogues reste donc vague.

Les accords existants entre certains États du cours d'eau peuvent comporter des dispositions dont la relation avec les dispositions du projet d'articles resterait également vagues. Il serait souhaitable de clarifier le libellé de cet article en précisant si les accords de cours d'eau qui y sont mentionnés s'appliquent également aux accords qui existent déjà.

Dans son commentaire sur l'article 3, la Commission du droit international reconnaît que le meilleur moyen d'assurer l'utilisation, la protection et la mise en valeur optimales d'un cours d'eau international déterminé consiste à conclure un accord étroitement adapté aux caractéristiques de ce cours d'eau ainsi qu'aux besoins des États intéressés. On ne peut qu'approuver ces conclusions. Cette démarche devrait également mieux transparaître dans le texte de cet article. Par conséquent, il faudrait également voir si l'article 3 pourrait encourager, voire amener, les États parties à conclure des accords plus spécifiques sur certains aspects des utilisations de leurs cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

L'article 3 devrait être modifié comme suit :

"1. Les États 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, conformément aux principes du droit international.

2. Lorsqu'un accord de cours d'eau est conclu entre deux ou plusieurs États 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 États du cours d'eau. Cet accord doit, le cas échéant, tenir compte d'une évaluation de l'impact sur l'environnement.

"3. Lorsqu'un État 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 États se consultent en vue de négocier de bonne foi dans le but de conclure un accord ou des accords de cours d'eau conformément aux principes du droit international de l'environnement en vue de renforcer la protection du cours d'eau et de ses écosystèmes."

La modification du paragraphe 2 de l'article 3 est proposée pour les raisons suivantes :

Elle vise à définir à l'intention des États du cours d'eau un objectif concret susceptible de leur permettre de négocier de manière objective et utile. Cet objectif a des aspects liés à l'environnement et fait donc ressortir les avantages éventuels que l'on pourrait retirer des utilisations envisagées du cours d'eau.

L'introduction d'une évaluation de l'impact sur l'environnement atteste l'importance que le Portugal accorde non seulement aux normes de fond mais aussi aux règles de procédure du droit international moderne sur l'environnement. Elle constitue par ailleurs un exemple de la cohérence de la position adoptée par le Portugal sur le plan international.

Néanmoins, cette exigence n'est pas absolue car il pourrait y avoir des situations où une évaluation de l'impact sur l'environnement n'est pas nécessaire. Cependant, lorsque des accords régionaux ou multilatéraux exigent

déjà une évaluation de l'impact sur l'environnement, cette exigence doit être respectée. Dans le cas du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, une évaluation devrait également être réalisée si l'une des parties le demande.

La modification du paragraphe 3 de l'article 3 est proposée pour les raisons suivantes :

Cette modification introduit une ligne directrice de fond pour les consultations et les négociations entre les États, à savoir l'adaptation des systèmes existants aux principes novateurs du droit international de l'environnement en évolution.

En outre, elle précise l'objectif, à savoir le renforcement de la protection du cours d'eau et de son écosystème, et vise à empêcher toute remise en cause de la réglementation de fond applicable à une situation donnée.

Ce texte, qui s'inspire en partie de la Convention d'Helsinki, offre également une solution à la délicate question des consultations et négociations obligatoires car, bien que cette obligation ne soit pas expressément prévue, la position unilatérale d'un État intéressé suffit pour engager la procédure.

SUISSE

[Original : français]
[2 avril 1996]

Le premier problème général soulevé par le projet d'articles est celui de la nature juridique des règles proposées. Les États d'un cours d'eau international peuvent, dit l'article 3, paragraphe premier, conclure des "accords de cours d'eau" qui "appliquent et adaptent" les dispositions du projet. Cette formulation, à vrai dire passablement équivoque, semble laisser ouverte la possibilité, pour les parties, de déroger aux règles du projet. Deux autres points, en revanche, restent à l'ombre : la question de savoir si les dispositions du projet ou quelques-unes parmi celles-ci prétendent codifier des règles coutumières et celle du sort des accords antérieurs de cours d'eau.

Il est certain, malgré le silence du texte, que quelques-unes de ses dispositions – telle la règle de l'utilisation équitable et raisonnable, et celle de l'interdiction de causer un dommage significatif aux États du cours d'eau – reflètent, en les clarifiant, les règles générales existantes. Il est tout aussi certain que d'autres règles – celle touchant au règlement des différends, pour n'en citer qu'une seule – sont purement conventionnelles. Cette dualité de la nature des normes se retrouve du reste dans d'autres conventions visant le développement progressif et la codification du droit international, par exemple dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, sans que l'instrument lui-même précise lesquelles de ses règles appartiennent à l'une ou l'autre catégorie. Dans le domaine des cours d'eau internationaux, caractérisé par son incertitude normative, un essai de classification aurait d'ailleurs pu susciter des controverses interminables qui

auraient pu compromettre le succès des travaux de la CDI. Le Gouvernement suisse peut et doit ainsi se rallier à la solution proposée, qui est de ne pas distinguer entre les dispositions qui codifient le droit existant et celles qui le développent.

Il en va différemment pour le second point, la question du sort à réserver au vaste nombre d'accords de cours d'eau existants. On a vu que l'article 3, en parlant de l'"adaptation" des règles du projet dans les futurs accords de cours d'eau, semble admettre que de tels accords puissent déroger aux règles en question. Ainsi la primauté des futurs accords de cours d'eau par rapport à la convention générale qui résultera du présent projet paraît assurée. Qu'en est-il, en revanche, des accords existants? On pourrait être tenté de prétendre qu'ils seront abrogés en tout ou en partie par la convention générale, car celle-ci sera postérieure, de sorte qu'il faudrait les adapter à cette dernière. Pour parer à une telle interprétation, qui déstabiliserait l'ensemble du droit international conventionnel en la matière, le Gouvernement suisse réitère sa suggestion d'insérer dans la future convention générale une clause sauvegardant expressément les accords de cours d'eau existants⁷.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

L'article 3 du projet se fonde sur des prémisses solides appuyées par des précédents et étayés par des considérations théoriques qui montrent que la meilleure façon de réglementer les relations internationales en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation consiste en la conclusion par les États du cours d'eau d'accords internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, dénommés dans le projet "accords de cours d'eau".

Cette démarche fait ressortir deux aspects de la réglementation, le premier portant sur les accords de cours d'eau et le second sur les principes généraux et les normes codifiés dans le projet.

Selon la démarche suivie dans le projet d'articles, les accords de cours d'eau visent à appliquer les principes généraux et les normes et à les adapter à des situations concrètes. Elle offre donc une large marge pour des caractéristiques particulières car il faudrait tenir compte de ces principes et normes, qui sont considérées comme des directives, dans l'élaboration d'accords particuliers.

Il faut toutefois noter que les principes et les normes ont, par définition, un contenu variable, ce qui signifie que leur importance varie avec le temps. Il conviendrait par conséquent d'introduire dans le projet une norme qui anticipe toute évolution découlant d'un changement significatif des circonstances ou, en tout état de cause, faire état de la nécessité d'adapter aux nouvelles circonstances les traités en vigueur ou ceux qui seraient conclus.

⁷ Déclaration du 31 octobre 1994, RSDIE, vol. 5, 1995, p. 623.

À cette fin, le Venezuela propose d'introduire à l'article 3 un nouveau paragraphe qui se lierait comme suit :

"Les accords de cours d'eau que les États adoptent doivent stipuler que ces accords pourront être adaptés ou modifiés en cas de changement significatif des circonstances qui ont donné lieu à la négociation de l'accord en question."

Article 4. Parties aux accords de cours d'eau

ÉTHIOPIE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

L'Éthiopie approuve le principe énoncé au paragraphe premier de l'article 4 du projet d'articles, à savoir que tout État 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. Il n'y aurait donc pas de raison valable d'empêcher un État du cours d'eau de participer à cet accord. Cette clause vise à éviter qu'une minorité d'États du cours d'eau ne s'approprient une part disproportionnée des eaux du cours d'eau, au détriment des autres États. Un tel acte irait à l'encontre du principe fondamental d'une utilisation équitable et raisonnable du cours d'eau.

Toutefois, le principe d'une utilisation équitable et raisonnable ne pourra être correctement appliqué si la participation aux consultations et aux négociations et la possibilité de devenir partie à un accord pour un "État du cours d'eau dont l'utilisation du cours d'eau international risque d'être affectée de façon significative", comme stipulé au paragraphe 2 de l'article 4, ne sont censées concerner que l'utilisation quantitative des eaux du cours d'eau. La restriction doit tenir compte de facteurs autres que l'utilisation quantitative qui nuit à une utilisation équitable du cours d'eau. Toute mesure touchant les eaux d'un cours d'eau international, dans le cadre d'un accord et sur un territoire quel qu'il soit, aura nécessairement des conséquences au-delà de ce territoire. Par exemple, un accord entre deux États riverains du cours inférieur s'appropriant une part disproportionnée des eaux d'un cours d'eau international pourrait avoir des effets hautement préjudiciables sur l'utilisation des eaux par un État riverain du cours supérieur. Il est évident qu'à long terme, une telle utilisation pourrait porter atteinte de façon significative à l'utilisation équitable et raisonnable des eaux par un État riverain du cours supérieur.

En conséquence, l'Éthiopie est favorable à une interprétation large de l'expression "porte atteinte de façon significative" qui permettrait d'inclure des facteurs autres qu'une réduction effective de l'utilisation quantitative des eaux du cours d'eau. Il ne faudrait pas qu'elle serve à empêcher un ou plusieurs États de devenir parties à des accords ayant une incidence sur leur droit d'utiliser le cours d'eau international. Le droit de tous les États du cours d'eau à participer aux négociations, consultations ou à devenir partie à un accord et l'obligation, soit des États riverains du cours inférieur, soit des

/...

États riverains du cours supérieur, de s'abstenir de signer un accord qui s'applique uniquement à une partie du cours d'eau, afin de ne pas porter indûment préjudice au droit des autres États du cours d'eau, devrait être également protégé sous tous ses aspects. Sinon, le paragraphe viendrait contredire le principe général énoncé au paragraphe premier de l'article 3.

GUATEMALA

[Original : espagnol]
[28 juin 1996]

Le paragraphe 2 de l'article 4 devrait être plus clair et plus concis en ce qui concerne le mécanisme régissant l'accession à un accord de cours d'eau et les modalités de participation aux consultations; il devrait également définir si un État qui s'estime affecté peut engager lesdites consultations.

SUISSE

[Original : français]
[2 avril 1996]

L'article 4, paragraphe premier, du projet d'articles de la CDI autorise tous les États d'un cours d'eau international à participer à la négociation de tout accord devant s'appliquer à l'ensemble du cours d'eau et à y devenir parties. Cela paraît parfaitement normal, puisque le sort du cours d'eau tout entier est en jeu et tous les États sont ainsi concernés. Si un État du cours d'eau décide de se tenir à l'écart de l'accord en cause, celui-ci demeurera, pour lui, une res inter alios acta, puisque cet État ne saurait être tenu par un instrument auquel il n'est pas partie. De plus, les États du cours d'eau parties à l'accord seront responsables, vis-à-vis de l'État qui n'y est pas partie, du préjudice que pourrait lui causer la mise en oeuvre de cet instrument. Plus discutable est le paragraphe 2 de l'article 4, qui confère aux États d'un cours d'eau international le droit de participer à toute négociation devant mener à la conclusion d'un accord qui ne porte que sur une partie du cours d'eau, ainsi que le droit d'y devenir parties si l'accord en question risque de les affecter de façon définitive. En pratique, cela veut dire, comme le Gouvernement suisse l'a déjà relevé⁸, qu'un État d'un cours d'eau aura le droit de devenir partie à tout accord, même partiel, relatif à ce cours d'eau. Ainsi, cet État pourrait limiter la liberté conventionnelle des autres États du cours d'eau, qui n'avaient aucune intention d'entrer en relation avec lui. De l'avis du Gouvernement suisse, la bonne solution du problème, ici, est à rechercher dans les règles relatives à la responsabilité internationale des États. Les États parties à l'accord partiel sont responsables, vis-à-vis de l'État tiers, du dommage que celui-ci pourrait subir du fait de l'exécution de l'accord. L'exposé qui précède montre que le paragraphe 2 de l'article 4 porte atteinte à la liberté conventionnelle des États et, partant, devrait disparaître.

⁸ Déclaration du 31 octobre 1994, RSDIE, vol. 5, 1995, p. 624.

DEUXIÈME PARTIE. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 5. Utilisation et participation équitables et raisonnables

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Au paragraphe premier de l'article 5, il faudrait remplacer le mot "utilisent" par l'expression "s'efforcent d'utiliser", plus réaliste et correcte d'un point de vue juridique. Le texte se lirait comme suit :

"1. Les États du cours d'eau s'efforcent d'utiliser sur leur territoire respectif le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable..."

Il conviendrait également d'introduire dans l'article 5 la notion de croissance et de mise en valeur durable des ressources, cette terminologie étant largement acceptée par la communauté internationale.

ESPAGNE

[Original : espagnol]
[30 mai 1996]

Le Gouvernement espagnol est d'avis que le principe fondamental de l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation est celui qui est énoncé à l'article 5 du projet d'articles, relatif à l'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau. Il s'agit d'un principe qui a déjà indiscutablement valeur de norme coutumière de portée générale. Et c'est justement dans le cadre de ce principe que devrait s'insérer l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs à laquelle se réfère l'article 7 du projet. En conséquence, il faudra tenir compte du principe de l'utilisation équitable et raisonnable et non de celui de l'interdiction de causer des dommages significatifs pour justifier toute nouvelle activité relative au cours d'eau.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

L'article 5 est la clef de voûte de l'ensemble des articles. L'article 5 reconnaît aux États le droit à une part équitable et raisonnable, sur leurs territoires respectifs, des utilisations et avantages d'un cours d'eau international. Dans le même temps, les États ne doivent pas priver d'autres États du cours d'eau de leur droit à une utilisation équitable.

Le deuxième paragraphe de l'article 5 souligne l'importance de la coopération entre les États, grâce à une participation aux mesures, tâches et activités en ayant en vue de parvenir à une utilisation optimale compatible avec

/...

la disponibilité de la ressource, compte tenu "du devoir de coopérer à la protection et à la mise en valeur" du cours d'eau. L'objectif d'une utilisation optimale est pleinement conforme aux besoins croissants en eau; le devoir de protéger est conforme à l'objectif d'avantages durables.

La plupart des autres articles peuvent être envisagés comme les étapes que les États devront suivre afin de réaliser et de maintenir l'équilibre énoncé à l'article 5.

Dans le cadre de l'article 5, il faudra s'attacher non seulement à la protection des cours d'eau mais également à celle des écosystèmes concernés, notamment des écosystèmes côtiers dans lesquels se déversent la plupart des cours d'eau. Les États-Unis sont d'accord avec la Commission du droit international lorsqu'elle place l'accent sur la protection et la préservation des écosystèmes subissant les conséquences de l'utilisation des eaux internationales. La qualité et la disponibilité des ressources en eau est également vitale pour l'existence et la conservation des espèces et de l'habitat.

ÉTHIOPIE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

En ce qui concerne le paragraphe premier de l'article 5, il conviendrait de réexaminer la règle de l'utilisation "équitable et raisonnable" dans la perspective des dommages. Si les États du cours d'eau souscrivent au principe de l'"utilisation équitable et raisonnable", le risque de causer des dommages "significatifs" à un cours d'eau international sera éliminé. L'utilisation "équitable et raisonnable" devrait donc être le critère déterminant auquel serait subordonné celui de dommage "significatif". L'article 7, qui impose aux États l'obligation "de faire preuve de toute la diligence voulue", offre une protection suffisante contre les dommages.

Le paragraphe 2 de l'article 5, qui impose aux États du cours d'eau de participer à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable, devrait être supprimé, étant donné que le droit à une participation équitable n'est rien d'autre que le droit de coopérer, énoncé à l'article 8, relatif à l'obligation de coopérer.

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

Le Gouvernement avait souligné, dans ses commentaires généraux, que le projet d'articles ne tenait pas suffisamment compte de l'objectif du développement durable. La Finlande propose d'insérer cet objectif au titre de la deuxième partie, idéalement à l'article 5, qui concerne une utilisation et participation équitables et raisonnables ou à l'article 6, relatif aux facteurs pertinents pour une utilisation équitable et raisonnable. Quoi qu'il en soit,

/...

il faudrait tenir compte de l'objectif du développement durable dans la recherche d'un équilibre entre ces facteurs.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

Le lien entre l'article 5 (utilisation et participation équitables et raisonnables) et l'article 7 (obligation de ne pas causer de dommages significatifs) pose problème en ce sens que les dispositions de ces articles n'établissent pas un juste équilibre entre les droits et les intérêts des États d'aval et ceux des États d'amont. En première lecture (projet d'articles de 1991), la Commission avait estimé que le droit d'un État d'utiliser un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable était limité par l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables à d'autres États du cours d'eau. Les modifications introduites en deuxième lecture (projet d'articles de 1994) semblent indiquer qu'une utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international n'empêche pas nécessairement que des dommages significatifs soient causés à un autre État du cours d'eau. Alors que le projet d'articles de 1991 accordait la prééminence à l'obligation de ne pas causer de dommages, le libellé actuel de l'article 7 semble relever le seuil des dommages tolérables, qui ne sont plus qualifiés d'"appréciables" mais de "significatifs", et introduit le devoir de diligence ainsi que le droit à indemnisation au cas où un État n'aura pas exercé toute la diligence voulue. Il en résulte que, dans certaines circonstances, une utilisation qui cause des dommages significatifs peut néanmoins être considérée comme équitable. Cette approche est inacceptable. Une utilisation causant des dommages significatifs à un État d'aval ne peut en aucun cas être considérée comme raisonnable et équitable, et ne saurait être sanctionnée par le droit international. En vertu des principes généraux du droit international, tels que codifiés dans divers instruments internationaux, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources selon leur politique d'environnement, mais ce droit est limité par l'obligation de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États. C'est l'approche qui prévaut dans le droit international coutumier (Principe 21 de la Déclaration de Stockholm, principe 2 de la Déclaration de Rio). En conséquence, dans le libellé actuel de l'article, le lien entre les article 5 et 7 est inacceptable et n'est pas strictement conforme aux principes du droit international coutumier. Pour parvenir à un équilibre satisfaisant, il faudrait rétablir le libellé de l'article 7 qui figurait dans le projet d'articles de 1991 ou amender de façon appropriée le texte actuel.

En ce qui concerne plus précisément le principe d'une utilisation équitable et raisonnable (art. 5), les modalités d'application devront en être clarifiées, en particulier en ce qui concerne les expressions "égalité d'accès" et "non-discrimination" ainsi que l'utilisation de commissions mixtes comme mécanisme d'assistance à la surveillance de l'attribution de capacités de débit. En outre, la notion d'utilisation optimale devrait être expliquée par rapport au principe d'un développement durable.

/...

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

L'article 5 devrait être modifié comme suit :

"1. Les États du cours d'eau utilisent sur leur territoire respectif le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. En particulier, un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les États du cours d'eau en ayant en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux compatibles avec les exigences d'une protection des cours d'eau conformément au principe du développement durable."

La proposition d'amendement au paragraphe premier de l'article 5 se justifie comme suit :

Le texte d'origine se prêtait à une interprétation beaucoup trop strictement "économique" ou "utilitaire" et ne tenait pas assez compte des considérations environnementales, écologiques et liées à l'écosystème.

En conséquence, il était possible d'envisager des situations qui, bien qu'équitables et raisonnables, ne seraient pas compatibles avec une perspective tenant compte de l'écosystème. Cette perspective s'appuie de plus en plus sur un principe structurel du droit international de l'environnement et se manifeste, entre autres, dans le principe du développement durable et viable.

Le texte d'origine correspond à un stade donné de cette évolution, dont l'expression "utilisation optimale", sans autre précision, constitue un bon exemple. En revanche, le texte que propose le Portugal permet de réaliser un équilibre entre plusieurs critères pertinents (cet équilibre sera défini dans les commentaires relatifs à l'article 6 et de les regrouper dans un principe général, celui du développement durable et viable. Ce principe donne un sens à la Convention dans son ensemble, selon la proposition du Portugal.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

Le principe le plus fondamental du projet d'articles est énoncé à l'article 5. Le principe d'une utilisation équitable et raisonnable stipulé dans la première phase du premier paragraphe est déjà une notion largement acceptée à l'échelon international. Il est indispensable que le principe d'une utilisation équitable et raisonnable soit compris et interprété à la lumière du principe fondamental des droits souverains des États sur leur territoire. Il devrait aussi être appliqué en tenant pleinement compte de toutes les particularités des cours d'eau, y compris la distinction entre ceux qui sont transfrontières par nature et ceux qui constituent une frontière entre États.

Alors que la deuxième phrase du paragraphe premier de l'article 5 indique la nécessité d'atteindre une utilisation "optimale", elle semble ne relier ce concept qu'à la "protection" adéquate du cours d'eau international. Le Gouvernement turc souscrit bien sûr à l'objectif de protection des cours d'eau, mais il estime que la notion "d'utilisation optimale" ne devrait pas se limiter à la protection et devrait également être perçue comme intégrant le concept "d'utilisation rationnelle". En d'autres termes, le principe d'une "utilisation optimale" devrait avoir pour objectif à la fois de protéger le cours d'eau et d'optimiser les intérêts des États riverains de façon à éviter le gaspillage d'eau. En conséquence, la deuxième phrase du premier paragraphe de l'article 5 devrait être comprise comme incluant ces deux objectifs.

La deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 5 prévoit que les États du cours d'eau ont le devoir de coopérer à sa protection et mise en valeur. Elle prévoit également que les modalités de cette coopération seront stipulées dans d'autres articles du projet. Le Gouvernement turc estime qu'il serait préférable que ces modalités soient fixées par des accords ou arrangements spécifiques entre les États du cours d'eau. En conséquence, les mots "comme prévu dans les présents articles", correspondant à la fin du paragraphe 2, devraient être supprimés et remplacés par la phrase suivante : "La nature et les modalités de ladite coopération sont énoncées dans des accords relatifs au cours d'eau conclus entre les États concernés".

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

Le principe d'une utilisation équitable et raisonnable énoncé à l'article 5 contient un élément axiomatique : il stipule que, alors que le droit d'un État à utiliser les eaux d'un cours d'eau international sur son propre territoire est un attribut de sa souveraineté, la limite inhérente à ce droit est le droit égal et concomitant des autres États du cours d'eau à l'utilisation et aux avantages de celui-ci, ce qui doit être spécifié dans les accords relatifs aux cours d'eau.

Ce qui précède devrait être stipulé dans le projet d'articles.

Article 6. Facteurs pertinents pour une utilisation équitable et raisonnable

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Il faudrait apporter les modifications suivantes à l'article 6 :

À l'alinéa c) du paragraphe premier, le mot "population" devrait être au pluriel, c'est-à-dire, "les populations tributaires du cours d'eau...".

À l'alinéa f) du paragraphe premier, insérer le membre de phrase suivant "et le manque à gagner que représente l'utilisation non exhaustive du cours d'eau", de sorte que le texte se lise comme suit :

"f) La conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau ainsi que le coût des mesures prises à cet effet et le manque à gagner que représente, pour tel ou tel État, l'utilisation non exhaustive du cours d'eau."

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

Le principe de l'utilisation équitable et celui de l'utilisation optimale ont une portée générale, qu'il faut préciser au cas par cas, en fonction de ce qui semble important dans chaque situation donnée. L'article 6 vise à donner quelques indications sur la façon de procéder, en présentant une liste non exhaustive de "facteurs et circonstances". Cependant, dans le libellé actuel de l'article, les différents facteurs sont présentés sans qu'une relation hiérarchique soit établie entre eux. On ne sait donc pas lesquels privilégier, ce qui compromet l'utilité de la liste. L'article semble présupposer que les États et les populations concernés ont la volonté de coopérer et sont unis par des liens de solidarité, alors que ce n'est pas nécessairement le cas lorsqu'un problème survient. On pourrait remédier à cette situation en prévoyant un système de règlement obligatoire par une tierce partie; la Finlande propose que l'article 33 soit amendé en conséquence. Elle propose toutefois également de préciser le poids relatif qu'il faut accorder aux différents "facteurs et circonstances" énoncés.

Tout d'abord, il serait utile d'insérer dans le chapeau de l'article 6 une disposition générale précisant que le poids à accorder à chacun des facteurs doit être déterminé dans la perspective du développement durable de l'ensemble du cours d'eau considéré.

Deuxièmement, en rapprochant la notion de "besoins humains essentiels" évoquée à l'article 10 des facteurs énoncés à l'article 6, et en particulier à l'alinéa c) du paragraphe premier, on constate un ordre de priorité implicite, que l'on pourrait expliciter en indiquant dans le chapeau que le poids relatif de chaque facteur doit être déterminé "en prêtant une attention particulière aux besoins humains essentiels, et notamment au niveau de dépendance de la population vis-à-vis du cours d'eau".

Troisièmement, il conviendrait de stipuler qu'il faut prendre en compte dans le calcul du rapport coût-efficacité les besoins et intérêts des générations futures.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

Il est proposé de modifier l'article 6 comme suit :

"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 dans une perspective de développement durable, notamment :

[...]

g) L'existence d'autres options, de valeur égale, susceptibles de remplacer une utilisation particulière, actuelle ou envisagée.

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

Les modifications ci-dessus de l'article 6 sont proposées pour les raisons suivantes :

Outre les observations exposées plus haut à propos de l'article 5, qui s'appliquent également à l'article 6, le Portugal tient à souligner qu'en introduisant dans le texte les modifications proposées, on obtiendrait d'importants résultats sans devoir repenser la liste et redéfinir les facteurs visés. Ainsi inscrits dans un cadre où ils acquièrent un sens nouveau, ces facteurs correspondent à un objectif final.

À l'alinéa g) du paragraphe premier de l'article 6, le critère à retenir devrait être celui de la qualité, dans une perspective écosystémique plutôt qu'économique ou utilitaire.

Le paragraphe 2 de l'article 6 peut aussi acquérir plus de force si l'on y insère l'obligation de négocier, ce qui donne à l'ensemble de la procédure une utilité incontestable.

En ce qui concerne l'alinéa e) du paragraphe premier de l'article 6, le Portugal tient à marquer la distinction entre les utilisations de l'eau à des fins qui réduisent le débit du cours d'eau et celles qui, comme la production d'électricité, ne le font pas, étant donné que les premières sont beaucoup plus préjudiciables pour les pays d'aval.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

L'article 6, qui donne une définition plus précise, en la concrétisant, à la règle de l'utilisation équitable et raisonnable est, en principe, acceptable pour le Gouvernement turc. Toutefois, comme indiqué dans les observations relatives à la deuxième phrase du paragraphe premier de l'article 5, le mot "optimal" devrait être inséré dans le chapeau. Par souci de précision, il faudrait ajouter ou expliciter que :

- Le mot "pédologiques", qui désigne la structure et la qualité des sols, devrait être ajouté à l'alinéa a) du paragraphe premier;
- L'apport en eau de chaque État riverain au cours d'eau devrait être spécifiquement mentionné dans un paragraphe supplémentaire s'inspirant de l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 5 des Règles d'Helsinki de 1966.

S'agissant des autres options mentionnées à l'alinéa g) du paragraphe premier, il faudrait préciser que les options visées sont seulement celles qui sont offertes par les ressources en eau du bassin du cours d'eau considéré. À défaut, ce seraient tous les cours d'eau existant dans l'État du cours d'eau qui seraient visés, ce qui pourrait conduire un État d'aval à formuler des prétentions sur d'autres cours d'eau nationaux ou transfrontières des États d'amont.

Article 7. Obligation de ne pas causer de dommages significatifs

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Au paragraphe 2 de l'article 7, il faudrait insérer le membre de phrase suivant : "Par un État qui utilise le cours d'eau", de sorte que le texte se lise comme suit : "Quand, malgré l'exercice de toute la diligence voulue par un État qui utilise le cours d'eau, des dommages significatifs sont causés...".

ESPAGNE

[Original : espagnol]
[30 mai 1996]

Dans l'esprit comme dans la lettre, l'article 7 envisage deux éventualités distinctes : premièrement, l'État du cours d'eau n'a pas exercé la diligence voulue pour éviter de causer un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau et le dommage a effectivement été causé; deuxièmement, la diligence voulue a été exercée et un dommage significatif a néanmoins été causé. Dans le premier cas, l'État du cours d'eau est automatiquement tenu pour responsable, même si l'activité qui a causé le dommage satisfait aux critères d'une utilisation équitable et raisonnable. Dans le second cas, la seule obligation imposée à

/...

l'État qui a causé le dommage significatif est d'engager des consultations avec l'État lésé. En d'autres termes, les dispositions de l'article 7 ne sont satisfaisantes ni pour les États qui projettent de nouvelles activités (puisqu'ils seront responsables de tout dommage causé, même si l'activité en question relève d'une utilisation équitable et raisonnable), ni pour les États lésés du fait de cette activité (puisqu'ils ne peuvent prétendre qu'à des consultations si le premier État a exercé la diligence voulue). En conséquence, le Gouvernement espagnol considère que l'article 7 devrait comprendre une disposition selon laquelle l'interdiction de causer des dommages significatifs est subordonnée au droit d'utiliser le cours d'eau de manière équitable et raisonnable visée à l'article 5. Une autre solution serait d'indiquer expressément que le régime visé à l'article 7 ne s'appliquerait que lorsqu'un dommage significatif a été causé à l'environnement, auquel cas l'article en question devrait figurer dans la partie IV du projet d'articles (protection, préservation et gestion).

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

La Commission du droit international a tenu compte des intérêts aussi multiples que divergents des États du cours d'eau en se fondant sur les observations qu'ils ont faites sur des versions antérieures du projet d'articles. L'équilibre qu'elle a établi entre l'utilisation et la participation équitables et raisonnables (art. 5) et l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs (art. 7) est satisfaisant et mérite donc d'être approuvé par une large majorité et d'être appliqué. La question de l'indemnisation, évoquée à l'article 7, est très complexe et devra donc être soigneusement examinée dans le cadre des délibérations du Groupe de travail.

ÉTHIOPIE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

L'Éthiopie est satisfaite de ce qu'au paragraphe premier de l'article 7, le terme "appréciable" ait été changé en "significatif", étant donné que l'on vise un dommage qui, sans être négligeable, n'est pas nécessairement "substantiel". De l'avis de l'Éthiopie, le mot "appréciable" ne convient pas pour indiquer le degré de gravité visé et ne précise pas le seuil à ne pas dépasser. L'Éthiopie considère que ce seuil est atteint lorsqu'un dommage "significatif" a été causé, c'est-à-dire quand les paramètres habituellement observés dans les relations entre les États du cours d'eau ne sont plus respectés. C'est pourquoi, l'Éthiopie souscrit au libellé actuel, où le mot "appréciable" a été remplacé par "significatif".

Dans le libellé actuel, le paragraphe premier de l'article 7 impose des obligations strictes aux États du cours d'eau, qui sont tenus d'exercer la diligence voulue pour utiliser le cours d'eau international de manière à ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau.

Le paragraphe 2 du même article renforce encore cette obligation en obligeant l'État dont l'utilisation cause les dommages à engager des consultations avec l'État qui les subit, afin de parvenir à un accord. À notre avis, ces deux obligations concomitantes qui sont imposées à l'État auteur des dommages offrent une protection suffisante à l'État du cours d'eau dont les intérêts sont lésés de façon significative.

Dans cette optique, les alinéas a) et b) du paragraphe 2 sont superflus, en ce qu'ils imposent de lourdes obligations supplémentaires aux États riverains d'amont. Dans une situation où il y a un conflit d'intérêt concernant les ressources en eaux d'un cours d'eau international, le paragraphe tel qu'il est libellé actuellement privilégierait les États riverains d'aval. Il a donc pour effet de limiter substantiellement le droit à une utilisation équitable et raisonnable consacré à l'article 5 du projet. Il faut donc en rééquilibrer les dispositions en vue de préserver les intérêts de tous les États du cours d'eau.

Le choix des moyens à mettre en oeuvre pour réparer les dommages causés devrait être laissé aux États du cours d'eau concernés, qui engageront des consultations et des négociations en vue de parvenir à un accord. S'ils n'y parviennent pas, les États intéressés doivent recourir au mécanisme de règlement des différends mentionné dans le projet d'articles. Il serait difficile de préciser toutes les étapes que les États du cours d'eau devront suivre dans le processus de négociation.

En conséquence, il est proposé de supprimer les alinéas a) et b) du paragraphe 2 de l'article 7.

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

La mention qui est faite dans le libellé actuel de l'article 7 de la "diligence voulue" fait intervenir la notion de responsabilité dans les devoirs de prévention qui sont censés faire l'objet de cet article. Il suffirait d'utiliser une formule simple, comme celle qui figure à l'article 21, et de reformuler le paragraphe dans un style plus direct : "Les États du cours d'eau utilisent un cours d'eau international..." La question de la responsabilité – qu'il s'agisse de responsabilité pour ou sans faute – et celle des précautions à prendre ne se posent qu'à un stade ultérieur, et ne peuvent être tranchées qu'au cas par cas, en fonction des particularités propres à chaque situation.

Pour certaines utilisations, il vaudrait mieux retenir la responsabilité sans faute (en particulier, lorsqu'il s'agit d'activités dangereuses), alors que pour d'autres (cas "ordinaires"), la responsabilité pour faute suffirait.

Deuxièmement, l'utilisation du terme "significatif" est aussi inappropriée. La notion de "dommage limite" est inscrite dans le droit régissant les relations de bon voisinage : l'obligation de tolérer certains dommages non significatifs (non intentionnels) fait ainsi partie intégrante des principes généraux applicables en la matière. Cela ressort clairement de la sentence arbitrale rendue dans l'affaire, bien connue du Lac Lanoux, par exemple. Il est vrai que

/...

l'expression "dommage significatif" a été mentionnée incidemment dans le cadre de grandes affaires relatives à l'environnement qui font désormais référence. Néanmoins, cela ne suffit pas à éclaircir la question de savoir à partir de quel moment un dommage est significatif dans des cas concrets.

Le fait de faire explicitement référence au caractère "significatif" des dommages a pour inconvénient de légitimer des dommages jugés "non significatifs", ce qui, d'un point de vue politique, n'est pas souhaitable. Si on le juge nécessaire, on pourrait toutefois ajouter un troisième paragraphe à l'article, dans lequel il serait précisé que le fait qu'une utilisation avantageuse occasionne des dommages non significatifs ne devrait pas en empêcher la poursuite.

GUATEMALA

[Original : espagnol]
[28 juin 1996]

S'agissant de l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 7, il faudrait préciser clairement ce qu'on entend par dommages, ainsi que les cas où une indemnisation s'impose et en quoi elle consiste.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

Le lien entre l'article 5 (utilisation et participation équitables et raisonnables) et l'article 7 (obligation de ne pas causer de dommages significatifs) pose problème en ce sens que les dispositions de ces articles n'établissent pas un juste équilibre entre les droits et les intérêts des États d'aval et ceux des États d'amont. En première lecture (projet d'articles de 1991), la Commission avait estimé que le droit d'un État d'utiliser un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable était limité par l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables à d'autres États du cours d'eau. Les modifications introduites en deuxième lecture (projet d'articles de 1994) semblent indiquer qu'une utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international n'empêche pas nécessairement que des dommages significatifs soient causés à un autre État du cours d'eau. Alors que le projet d'article de 1991 accordait la prééminence à l'obligation de ne pas causer de dommages, le libellé actuel de l'article 7 semble relever le seuil des dommages tolérables, qui ne sont plus qualifiés d'"appréciables", mais de "significatifs", et introduit le devoir de diligence ainsi que le droit à indemnisation au cas où un État n'aura pas exercé toute la diligence voulue. Il en résulte que, dans certaines circonstances, une utilisation qui cause des dommages significatifs peut néanmoins être considérée comme équitable. Cette approche est inacceptable. Une utilisation causant des dommages significatifs à un État d'aval ne peut en aucun cas être considérée comme raisonnable et équitable, et ne saurait être sanctionnée par le droit international. En vertu des principes généraux du droit international, tels que codifiés dans divers instruments internationaux, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources selon leur politique d'environnement, mais ce droit est limité par

/...

l'obligation de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États. C'est l'approche qui prévaut dans le droit international coutumier (principe 21 de la Déclaration de Stockholm, principe 2 de la Déclaration de Rio). En conséquence, dans le libellé actuel de l'article, le lien entre les article 5 et 7 est inacceptable et n'est pas strictement conforme aux principes du droit international coutumier. Pour parvenir à un équilibre satisfaisant, il faudrait rétablir le libellé de l'article 7 qui figurait dans le projet d'articles de 1991 ou amender de façon appropriée le texte actuel.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

Le texte de l'article 7 devrait être modifié comme suit :

"1. Les États du cours d'eau exercent toute la diligence voulue pour prévenir, maîtriser ou réduire tout dommage significatif causé à un autre État du cours d'eau et en prévoir les causes en tenant compte, si besoin est, d'une étude d'impact sur l'environnement réalisée au moyen des meilleures techniques et technologies disponibles.

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

[...]

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

Les modifications ci-dessus de l'article 7 sont proposées pour les raisons suivantes :

Le libellé actuel du projet d'article 7 a fait l'objet de critiques de la part de nombreux praticiens et spécialistes du droit international, que l'on pourrait résumer comme suit :

- Outre qu'il est superflu, puisqu'il est toujours présumé dans le cadre des relations entre les États, le devoir de diligence, dont le contenu est vague et difficile à cerner, a pour effet d'affaiblir l'obligation de résultat, qui est de ne pas causer de dommages (ou de dommages appréciables ou de dommages significatifs);
- Il n'est pas souhaitable de relever d'"appréciable" à "significatif" le seuil en deçà duquel un dommage est tolérable;

/...

- Il n'est tenu aucun compte des principes les plus modernes du droit international de l'environnement, en particulier de ceux qui ont trait à l'écosystème, comme les principes de prévention, de précaution et de développement durable, et qui devraient servir de principes directeurs à la présente convention;
- Les effets à long terme n'ont pas été pris en compte;
- Les procédures corollaires - nécessité de procéder à une étude d'impact sur l'environnement et d'utiliser les meilleures technologies disponibles - ne sont pas mentionnées.

Jugeant ces critiques pertinentes, le Portugal a proposé une autre version de l'article 7, qui maintient les termes "diligence voulue" et "dommages significatifs", car il ne serait pas opportun de remanier entièrement le texte.

SUISSE

[Original : français]
[2 avril 1996]

Dans ses observations antérieures et dans les interventions de ses représentants devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le Gouvernement suisse a expliqué pourquoi il lui serait difficile de se rallier à une solution privilégiant la règle qui interdit de causer un dommage significatif à un État du cours d'eau par rapport au principe de l'utilisation équitable et raisonnable : une telle solution aurait en effet pour conséquence que toute utilisation existante l'emporterait sur de nouvelles activités, car, dans la plupart des cas, ces dernières porteraient préjudice au statu quo. Autrement dit, le principe de l'utilisation équitable et raisonnable n'aurait plus de portée indépendante, parce que la réglementation proposée se résumerait largement à protéger des situations acquises. Pour le Gouvernement suisse, c'est l'utilisation équitable et raisonnable qui doit demeurer le principe cardinal, la règle interdisant de causer un dommage n'intervenant que dans les situations où le maintien du statu quo correspond à une allocation équitable et raisonnable des utilisations. Si l'activité nouvelle se justifie sur la base du principe de l'utilisation équitable et raisonnable, en revanche, elle devrait être permise.

Dans la seconde version de son projet d'articles, la CDI a voulu tenir compte de ces considérations. L'article 7, paragraphe premier, du projet enjoint désormais aux États d'un cours d'eau de faire "preuve de toute la diligence voulue" pour utiliser le cours d'eau de manière à ne pas occasionner des dommages significatifs à d'autres États du cours d'eau. Le paragraphe 2 de l'article 7 précise que si un tel dommage se produit, l'État qui en est l'auteur mais qui a fait preuve de la diligence voulue pour l'éviter doit engager des consultations avec l'État victime du dommage en vue de déterminer la mesure dans laquelle l'utilisation en cause est équitable et raisonnable et de préciser les ajustements à apporter à cette utilisation pour éliminer ou atténuer le dommage et, "s'il y a lieu", l'indemnisation à verser.

La nouvelle mouture de l'article 7 est complexe et difficile à saisir. Elle distingue entre les cas où le dommage aurait pu être évité – ici l'État auteur en répond sans autre – et ceux où l'État concerné a pris toutes les mesures requises pour l'éviter – ici il sera tenu d'engager des consultations avec l'État victime. Cette solution, cependant, ne porte aucune atteinte à l'interdiction de causer un dommage significatif; elle établit simplement une distinction entre les conséquences de l'inobservation de cette interdiction suivant que l'État auteur du dommage a fait ou n'a pas fait preuve de la diligence requise. Dans la première hypothèse, il répond pleinement du dommage survenu, que celui-ci ait été la conséquence d'une utilisation équitable et raisonnable ou non; l'interdiction de causer un dommage significatif continue donc à l'emporter sur le principe de l'utilisation équitable et raisonnable. En d'autres termes, chaque fois qu'une activité nouvelle sera délibérément entreprise, ou tolérée, par un État du cours d'eau et qu'elle occasionnera un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau, elle entraînera une obligation de réparer. Ce n'est que si le dommage n'est imputable à aucune négligence de la part de l'État dont il émane que l'obligation de celui-ci se réduit à un devoir de consultation, ce qui, ailleurs, n'est guère satisfaisant pour l'État victime du dommage puisque cette solution lui apportera peu ou rien.

Il s'ensuit que la nouvelle réglementation proposée à l'article 7 n'est satisfaisante ni pour l'État qui projette une activité nouvelle, ni pour les États qui en pâtiront. Elle pourrait tout au plus s'appliquer là où le dommage significatif est causé à l'environnement. Partant, le champ d'application du nouvel article 7 devrait être limité à ce domaine particulier, et la disposition elle-même pourrait être incorporée à la quatrième partie du projet ("protection, préservation et gestion").

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

L'article 7 soulève de nombreux problèmes. Premièrement, l'obligation d'exercer la diligence voulue pour éviter de causer des dommages significatifs est en contradiction avec le droit d'utiliser le cours d'eau de manière équitable et raisonnable prévu à l'article 5. En effet, s'il n'occasionne pas de dommages significatifs aux autres parties, l'exercice de ce droit ne devrait pas être limité. En d'autres termes, si un État utilise un cours d'eau dans le respect du principe de l'utilisation équitable et raisonnable, l'exercice de ce droit ne devrait pas, à notre sens, être limité par un second critère. La règle d'une utilisation équitable et raisonnable a été définie aux articles 5 et 6, et si l'utilisation est conforme auxdits articles, l'égalité des droits des États intéressés devrait être considérée comme acquise. Le fait d'introduire d'autres restrictions revient à limiter doublement le droit d'utilisation des États (dans la pratique celui des États d'amont). Une façon de résoudre cette contradiction pourrait être de supprimer l'article 7 dans son intégralité, de manière à ce que le droit d'utilisation ne soit évalué qu'au seul regard des critères d'utilisation équitable et raisonnable visés aux articles 5 et 6. À défaut, si l'on considère qu'il est essentiel de mentionner l'obligation d'exercer toute la "diligence voulue" pour ne pas causer de dommages significatifs comme second critère, il faudrait indiquer explicitement que le premier critère – utilisation

/...

équitable et raisonnable – doit l'emporter sur le second – devoir de diligence – au cas où les deux critères entreraient en conflit. Le Gouvernement turc préfère toutefois la première solution, à savoir la suppression de l'article 7; on pourrait ainsi retenir comme critère unique le principe d'une utilisation équitable et raisonnable qui, à lui seul, assure l'égalité des droits des États du cours d'eau.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

L'article 7 dispose que : "Les États 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 États du cours d'eau", dans le respect du principe d'une utilisation "équitable". Si les États du cours d'eau concernés ne parviennent pas à se mettre d'accord, cette disposition doit se fonder sur le respect du principe de l'égalité souveraine des États.

Comme nous l'avons vu, les facteurs susmentionnés déterminent le lien entre le principe d'une utilisation raisonnable et équitable et l'obligation de ne pas causer de dommages. À première vue, il pourrait sembler qu'il s'agit là de règles jumelles, auxquelles les parties pourraient se référer indifféremment selon les cas. Il serait toutefois beaucoup plus efficace d'inclure dans le projet d'articles non seulement une obligation de conduite, mais aussi une obligation de résultat.

En conséquence, le Gouvernement vénézuélien propose d'inclure une disposition selon laquelle les États qui avaient omis d'exercer toute la diligence voulue auraient l'obligation d'indemniser les États lésés ou de réparer les dommages qu'ils auraient occasionnés.

Article 8. Obligation générale de coopérer

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

L'obligation générale de coopérer énoncée à l'article 8 vise l'utilisation optimale et la protection adéquate d'un cours d'eau international. Il s'agit d'atteindre aux objectifs antagoniques, ce qui représente la gageure la plus fréquente en matière de droit international de l'environnement. La Finlande est consciente qu'il est difficile de résoudre ce dilemme en élaborant des projets d'articles. Néanmoins, on peut regretter que dans l'ensemble de la deuxième partie, la protection de l'environnement ne revête pas autant d'importance que l'utilisation optimale.

HONGRIE

[Original : anglais)
[25 juin 1996]

De manière générale, l'article 8 est acceptable, mais nous souhaiterions émettre deux réserves :

En premier lieu, pour ce qui est de sa place dans la série de projets d'articles, on pourrait en faire le premier de la deuxième partie sur les "principes généraux". Notre proposition se fonde notamment sur le libellé du paragraphe 2 de l'article 6, qui est le suivant :

"Dans l'application de l'article 5 ou du paragraphe 1 du présent article, les États du cours d'eau intéressés engagent, si besoin est, des consultations dans un esprit de coopération" (non souligné dans le texte).

En deuxième lieu, en ce qui concerne le libellé de l'article 8, nous suggérons d'ajouter le principe de bonne foi à ceux de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale et de l'avantage mutuel. Les deux premières lignes se liraient donc comme suit : "Les États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel et en bonne foi en vue de parvenir...". Nous estimons qu'il est très important d'inclure le principe de bonne foi, d'autant qu'il est évoqué dans d'autres projets d'articles, par exemple au paragraphe 3 de l'article 3, au paragraphe 2 de l'article 17 et, de manière implicite, à l'article 18.

PORTUGAL

[Original : anglais)
[26 juin 1996]

L'article 8 devrait être modifié pour se lire comme suit :

"Les États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale et de l'avantage mutuel, de la bonne foi et du bon voisinage en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection du cours d'eau international."

La modification que nous proposons a pour objectif d'allonger la liste des principes applicables en soulignant l'importance de l'esprit de coopération qui devrait animer les États intéressés.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

Cette disposition est l'une des plus importantes du projet; il convient d'en faire un élément central afin d'établir un équilibre entre les droits et les obligations des États utilisant des cours d'eau internationaux. Par conséquent, le Gouvernement vénézuélien estime que le libellé de l'article ne doit pas être modifié.

/...

Article 9. Échange régulier de données et d'informations

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Au paragraphe premier de l'article 9, il faudrait insérer l'adjectif "géomorphologique". Le texte se lirait donc comme suit :

"1. En application de l'article 8, les États du cours d'eau échangent régulièrement les données et les informations facilement accessibles sur l'état du cours d'eau, en particulier celles d'ordre hydrologique, météorologique, géomorphologique, hydrogéologique..."

À la dernière ligne du paragraphe 2 du texte espagnol, il faudrait remplacer le terme "reunión" par "recolección", le texte se lirait donc comme suit :

"... pero podrá exigir que el Estado solicitante pague los costos razonables de la recolección y, en su caso, elaboración de esos datos e información".

ÉTHIOPIE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

Le paragraphe 2 de l'article 9 stipule que l'État auquel il est demandé de fournir des données qui ne sont pas facilement accessibles peut subordonner son acquiescement à un paiement. Néanmoins, il n'y a aucune raison pour que les coûts de la collecte des données soient irrécupérables et toutes les données, même celles qui sont facilement accessibles, devraient être fournies à titre onéreux.

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

La Finlande propose d'insérer la qualité de l'eau dans la liste des éléments d'information sur l'état du cours d'eau que les États doivent fournir régulièrement.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

Le projet d'article 9 traite d'une question importante, à savoir l'"échange de données et d'informations" entre les États d'un cours d'eau en vue de la protection et de l'utilisation optimale de celui-ci. Or, le paragraphe 2 de l'article, par l'expression "s'emploie au mieux de ses moyens", atténue l'obligation imposée à l'un des États intéressés.

/...

Il serait sans aucun doute mieux approprié de spécifier que les États ont l'obligation de fournir les informations nécessaires lorsqu'elles sont facilement accessibles. La même observation s'applique au paragraphe 3 de l'article.

Article 10. Rapport entre les utilisations

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Le paragraphe premier de l'article 10, qui dispose que "... aucune utilisation d'un cours d'eau international n'a en soi priorité sur d'autres utilisations", constitue une violation flagrante du droit fondamental de l'homme à la survie. En conséquence, il faudrait le reformuler comme suit :

"... seule une utilisation d'un cours d'eau international visant à satisfaire des besoins humains a priorité sur les autres utilisations, y compris celles prévues par l'État dans lequel le cours d'eau a sa source si elles n'ont pas pour objet de satisfaire des besoins humains."

TROISIÈME PARTIE. MESURES PROJETÉES

Commentaires et observations d'ordre général
sur la troisième partie

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

Les modalités de notification fixées dans la troisième partie, qui comprennent la consultation et la négociation "en vue de résoudre la situation d'une manière équitable", sont un autre élément important du projet et sont susceptibles de faciliter la coopération et la prévention ou le règlement des différends.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

Les articles 11 et 12 occupent une place centrale dans ce chapitre. Nous ne pouvons que relever l'importance particulière de l'article 12, qui concerne la "notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs".

/...

SUISSE

[Original : français]
[2 avril 1996]

La troisième partie du projet ("Mesures projetées") prévoit la procédure à suivre lorsqu'un État du cours d'eau où des personnes relevant de sa juridiction projettent d'entreprendre une activité nouvelle ou d'étendre une activité existante, dans la mesure où elle serait "susceptible d'avoir des effets négatifs significatifs pour les autres États du cours d'eau". Le Gouvernement suisse souscrit à l'objectif visé par cette procédure, qui est d'empêcher qu'un État du cours d'eau puisse exercer des activités qui n'entrent pas dans le cadre d'une utilisation équitable et raisonnable; mais il se demande si la procédure proposée permettra d'atteindre cet objectif. En premier lieu, il s'interroge sur le point de savoir s'il convient effectivement d'utiliser comme point de départ de cette procédure le risque d'un "dommage significatif". Pour les raisons indiquées ci-dessus dans l'examen des rapports entre les articles 5 et 7 du projet, le Gouvernement suisse pense que c'est la crainte que l'activité projetée puisse ne pas correspondre à une utilisation équitable et raisonnable qui devrait permettre le déclenchement de la procédure. En deuxième lieu, le refus d'un État du cours d'eau de procéder aux notifications exigées ou de se prêter à des consultations devrait entraîner des conséquences juridiques pour cet État. En troisième lieu, enfin, les litiges qui pourraient surgir à propos de la qualification juridique de l'activité envisagée (celle-ci risque-t-elle de porter atteinte au principe de l'utilisation équitable et raisonnable?) où à la suite d'un échec des consultations entre États du cours d'eau devraient pouvoir être réglés, en dernière analyse, de façon obligatoire et définitive. Or, l'article 33 du projet d'articles ("règlement des différends") préparé par la CDI ne permettra pas toujours d'atteindre un tel résultat, car la seule voie que les États concernés sont obligés de suivre est celle de l'enquête d'établissement des faits. Il serait souhaitable de compléter cet article en y prévoyant une procédure obligatoire d'arbitrage ou de règlement judiciaire pour les cas où le recours aux moyens diplomatiques de règlement n'aurait pas produit de solution. La pratique internationale a en effet montré combien il est dangereux de laisser subsister des différends, en particulier ceux qui portent sur l'utilisation des ressources précieuses et vitales que sont les cours d'eau pour les populations intéressées.

Article 11. Renseignements sur les mesures projetées

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Il faudrait insérer l'expression "selon que de besoin", afin que le texte se lise comme suit : "Les États du cours d'eau, selon que de besoin, échangent des renseignements et..."

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

Il faudrait modifier l'article 11 pour qu'il se lise comme suit :

"Les États du cours d'eau échangent des renseignements, se consultent et, si nécessaire, négocient au sujet des effets éventuels des mesures projetées sur l'État d'un cours d'eau international."

Notre proposition se fonde sur les mêmes arguments que ceux que nous avons avancés au sujet de l'article 7.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

Comme on l'a fait remarquer à la section II.A ci-dessus, consacrée aux observations et commentaires d'ordre général, bien que les projets d'articles soient conçus comme un accord-cadre (convention), la troisième partie décrit en détail les procédures de règlement. Or, une telle démarche va bien au-delà de l'objectif initial. Chaque cours d'eau international ayant des caractéristiques spécifiques, elle est également en contradiction avec la nécessité de mettre en place des mécanismes de coopération adéquats. Par conséquent, les dispositions de la troisième partie devraient être réduites au minimum nécessaire pour énoncer certains principes généraux concernant les mesures projetées. Compte tenu de ce qui précède, nous estimons qu'un échange d'informations et des consultations qui se limiteraient aux cas où l'utilisation de l'eau serait susceptible de causer des dommages significatifs suffiraient à satisfaire aux critères d'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux. En outre, la meilleure façon pour les États d'un cours d'eau de remédier à leurs difficultés est de mettre au point, par le biais d'accords bilatéraux ou régionaux, des mécanismes appropriés qui tiennent compte des caractéristiques spécifiques des cours d'eau et de la région concernés.

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

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Il faudrait ajouter à la première phrase de cet article la clause "dont il estime qu'elles peuvent avoir...". Cette phrase se lirait donc ainsi :

"Avant qu'un État du cours d'eau mette en oeuvre ou permette que soient mises en oeuvre des mesures projetées dont il estime qu'elles peuvent avoir des effets négatifs significatifs pour les autres États du cours d'eau, il en donne notification à ces derniers en temps utile."

ÉTHIOPIE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

Rapproché des articles 13 à 18 qui organisent la procédure de notification, cet article est injuste pour les États qui n'ont pas mis en valeur leurs ressources en eau, par rapport à ceux qui l'ont déjà fait. Si un État a déjà exploité la partie d'un cours d'eau qui lui revient, il peut empêcher les autres États qui n'ont pas fait valoir la leur de faire de même en appliquant les dispositions de cet article et des articles 13 à 18. Il faudrait donc prévoir un traitement différencié pour faire la distinction entre les obligations de notification qui concernent les États qui ont déjà fait valoir la partie du cours d'eau qui leur revient et celles qui concernent les États qui ne l'ont pas encore fait.

On considère en général que la notification est obligatoire pour l'État d'amont, qui est en mesure de réduire le débit vers l'aval et de dégrader la qualité de l'eau.

Le fait qu'un État d'aval puisse causer un dommage par surexploitation d'un cours d'eau ne doit pas être négligé. L'article 12 devrait donc préciser clairement que l'État d'aval est lui aussi tenu de l'obligation de notification.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

Tel qu'il est actuellement rédigé, l'article 12, relatif à la notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs, n'oblige l'État du cours d'eau envisageant les mesures en question à en donner notification que dans le cas où il estime que son action est susceptible d'avoir des effets négatifs pour les autres États du cours d'eau. L'obligation de notification ne devrait pas être subordonnée à la condition que les "effets négatifs" soient "significatifs", condition qui laisse à l'État censé notifier le soin de décider de ce qu'est un "effet négatif significatif". Dans son commentaire sur cet article, la Commission déclare que le seuil établi par ce critère est réputé être inférieur aux "dommages significatifs" visés à l'article 7, mais l'obligation de notifier et de consulter devrait valoir pour toutes les mesures projetées qui intéressent un cours d'eau international, quel que soit le niveau du préjudice éventuel.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

L'article 12 devrait être rédigé de la manière suivante :

"Avant qu'un État du cours d'eau mette en oeuvre ou permette que soit mises en oeuvre des mesures projetées susceptibles d'avoir des

/...

effets négatifs significatifs pour les autres États du cours d'eau, il en donne notification à ces derniers en temps utile. La notification est accompagnée des données techniques et informations disponibles, à savoir les conclusions d'une étude d'impact sur l'environnement, afin de mettre les États auxquels elle est adressée à même d'évaluer les effets éventuels des mesures projetées."

Les motifs de cet amendement sont les suivants :

Il s'agit d'insister sur les conditions et les conséquences inhérentes aux principes fondamentaux du texte d'origine en se référant à l'un de leurs corollaires les mieux établis. L'amendement vise en particulier à rendre les relations entre États du cours d'eau aussi objectives et aussi utiles que possible.

Article 14. Obligations de l'État auteur de la notification pendant le délai de réponse

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Il conviendrait de faire disparaître le membre de phrase "et ne met pas en oeuvre ni ne permet que soient mises en oeuvre les mesures projetées sans le consentement des États auxquels la notification a été adressée", puisque l'article a pour objet d'instituer l'obligation de notification. On ne voit pas pourquoi il faut subordonner au consentement des autres États l'exécution d'un projet si l'on postule la bonne foi, principe consacré par la Charte des Nations Unies en son Article 2.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

Tel qu'il est actuellement rédigé, l'article 14 est inacceptable en ce qu'il exige que l'État auteur de la notification s'abstienne de mettre en oeuvre les mesures projetées pendant "le délai de réponse" et qu'il laisse cet État libre de procéder à l'expiration de ce délai, indépendamment du fait que tous les États du cours d'eau concerné se sont ou non entendus. Il ne devrait être permis de mettre en oeuvre des mesures concernant un cours d'eau international qu'avec le consentement de tous les États intéressés, lequel consentement ne devrait pas être refusé sans motif. Dans l'éventualité où il le serait, il devrait être possible de procéder à la mise en oeuvre envisagée, sans préjudice au demeurant de l'obligation de ne pas causer de dommages transfrontières.

Article 16. Absence de réponse à la notification

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Il faudrait faire commencer le paragraphe 2 par la proposition "s'il y a lieu", le paragraphe se lisant alors de la manière suivante : "S'il y a lieu, pour tout État qui n'a pas répondu à la notification qui lui a été adressée, le montant de l'indemnisation demandée peut être amputé...".

Article 17. Consultations et négociations concernant les mesures projetées

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

Le paragraphe 3 de l'article 17 devrait être modifié de manière à se lire comme suit :

"3. Au cours des consultations et des négociations, l'État auteur de la notification s'abstient, si l'État auquel la notification a été adressée le lui demande au moment où il fait sa communication, de mettre en oeuvre ou de permettre que soient mises en oeuvre les mesures projetées jusqu'à la fin des consultations et des négociations, pendant une période ne dépassant pas la période d'enquête, de médiation ou de conciliation prévue à l'article 33 ou, s'il n'est pas recouru à ces procédures, pendant une période de six mois au maximum."

Les motifs de cet amendement sont les suivants :

Il s'agit de répondre à un double objectif : reporter la mise en oeuvre des mesures projetées jusqu'à la fin des procédures diplomatiques et politiques d'enquête, de médiation et de conciliation, et sauvegarder en même temps la possibilité de fixer un délai précis dans les cas où les États concernés font preuve de bonne foi et d'un esprit de coopération véritable. Ce délai est censé promouvoir la discipline de l'action diplomatique et en favoriser l'aboutissement en temps utile.

L'amendement se justifie parce que le texte original ne tient pas suffisamment compte de l'éventualité bien réelle d'un différend portant sur les mesures projetées ou sur la bonne foi d'une partie au cours des procédures de consultation et de négociation.

Il semble de surcroît que si l'article 33 attache tant d'importance à un mécanisme politico-diplomatique de règlement avec intervention d'un tiers, on ne voit pas pourquoi on ne chercherait pas aussi à bénéficier des effets immédiatement utiles d'une telle décision.

/...

Il a paru enfin excessif d'appliquer le régime envisagé à des situations dans lesquelles interviennent des organes judiciaires, surtout parce que cela débouche sur l'éventualité d'une requête en mesures conservatoires.

Article 18. Procédures en cas d'absence de notification

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Au paragraphe 1 de la version espagnole, il est proposé de remplacer le mot "sensible" par le mot "significativo", de telle sorte que le texte se lise comme suit :

"1. Todo Estado del curso de agua que tenga razones graves para creer que otro Estado del curso de agua proyecta tomar medidas que pueden causarle un efecto perjudicial significativo podrá pedir...".

Il conviendrait de faire disparaître le paragraphe 3, pour rester conséquent avec ce qui est dit au paragraphe 3 de l'article 17.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

Le paragraphe 3 de l'article 18 devrait être amendé de manière à se lire comme suit :

"3. Au cours des consultations et des négociations, l'État qui projette les mesures s'abstient, si le premier État le lui demande au moment où il demande l'ouverture des consultations et des négociations, de mettre en oeuvre ou de permettre que soient mises en oeuvre ces mesures jusqu'à la fin des consultations et des négociations, pendant une période ne dépassant pas la période d'enquête, de médiation ou de conciliation prévue à l'article 33 ou, s'il n'est pas recouru à ces procédures, pendant une période de six mois au maximum."

Les motifs de cet amendement sont les mêmes que ceux de l'amendement proposé au paragraphe 3 de l'article 17.

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

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

Il est inacceptable que l'article 19 évoque la mise en oeuvre immédiate des mesures projetées sous réserve d'une déclaration formelle proclamant l'urgence de ces mesures "pour la protection de la santé ou de la sécurité publiques ou d'autres intérêts également importants" sans prévoir de critères précis pour

/...

définir ce qu'il faut entendre par "santé ou sécurité publiques" ou "autres intérêts également importants". Même si des critères précis étaient prévus, il n'en faudrait pas moins fixer l'obligation de notifier les mesures projetées et de s'entendre à leur propos.

Il conviendrait d'autre part de faire explicitement mention de l'obligation qu'a chaque État de procéder à une étude d'impact sur l'environnement avant de mettre en oeuvre aucune mesure projetée intéressant un cours d'eau international.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

Le paragraphe 1 de l'article 19 devrait être modifié de manière à se lire comme suit :

"1. Si la mise en oeuvre des mesures projetées est d'une extrême urgence pour la protection de la santé ou de la sécurité publiques ou d'autres intérêts exceptionnellement importants, c'est-à-dire aux exigences de la vie humaine, l'État qui projette ces mesures, peut, sous réserve des articles 5 et 7, procéder immédiatement à leur mise en oeuvre nonobstant les dispositions de l'article 14 et de l'article 17, par. 3."

Les motifs de l'amendement proposé sont les suivants :

Il s'agit de souligner le caractère exceptionnel des motifs permettant de mettre immédiatement à exécution les mesures projetées et de tenir compte des dispositions du paragraphe 2 de l'article 10.

QUATRIÈME PARTIE. PROTECTION, PRÉSENTATION ET GESTION

Article 20. Protection et préservation des écosystèmes

ÉTHIOPIE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

L'article 20 vise la protection et la préservation des écosystèmes des cours d'eau internationaux. "Préservation" peut signifier que l'on conserve l'écosystème existant, vaille que vaille. Or, la situation du moment peut appeler des améliorations, même si son maintien est favorable à certains des États du cours d'eau. Lorsqu'un cours d'eau a subi un dommage, les États intéressés devraient le remettre en état, par une action individuelle ou une action commune.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

L'article 20 introduit la notion de préservation des écosystèmes des cours d'eau internationaux. Ce terme d'"écosystème des cours d'eau internationaux" devrait être défini à l'article 2 (Expressions employées). Dans son commentaire, la Commission définit un écosystème "d'une manière générale ... [comme] une unité écologique composée d'éléments biologiques ou non qui sont interdépendants et fonctionnent comme un ensemble". Il faudra mettre au point une bonne définition générale du terme "écosystème d'un cours d'eau international". Il faudra également évoquer la préservation des systèmes d'eau douce et leur protection contre toute exploitation abusive.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

L'article 20 devrait être modifié de manière à se lire comme suit : "Les États du cours d'eau, séparément et conjointement, protègent et préservent les écosystèmes des cours d'eau internationaux."

Les motifs de cet amendement sont les suivants :

Il s'agit là encore de souligner l'importance d'une conception intégrée du cours d'eau, appréhendé dans sa totalité.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

Ces dispositions prennent en considération les règles et les principes de droit international coutumier qui se sont dégagés dans le domaine de la protection de l'environnement et de la lutte contre la pollution.

Le Gouvernement vénézuélien juge bien choisie la terminologie utilisée et pense qu'il faut maintenir le terme "écosystème" qui figure à l'article 20.

Article 21. Réduction et maîtrise de la pollution

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

À propos de l'article 21, le commentaire fournit des explications bien pensées sur l'idée de prévenir, de réduire ou de maîtriser la pollution d'un cours d'eau qui "risque" de causer un dommage significatif, ce qui ramène à l'"obligation de diligence". Selon cet article, les États devront prendre les

/...

mesures nécessaires pour prévenir la survenance d'un dommage significatif. Cette disposition nous semble conforme aux intentions de la législation américaine qui vise à lutter contre la pollution afin de prévenir tout préjudice pour l'homme ou pour l'environnement.

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

La Finlande constate que le paragraphe 2 de l'article 21 fait le départ entre le dommage illicite et le dommage tolérable, puisqu'on y trouve le terme "dommage significatif". Celui-ci a déjà fait l'objet d'une observation à propos de l'article 7. La Finlande ajoutera que l'objet du projet d'articles doit être non pas de rendre légitime la pollution causée par des États en deçà du dommage significatif, mais de prévenir la pollution et d'empêcher la survenance de tout dommage.

Le problème s'articule sur la distinction entre protection de l'environnement et réparation des dommages. En ce qui concerne la responsabilité et l'obligation de réparer, on considère d'une manière générale que l'État affecté doit tolérer au moins le dommage insignifiant. Mais, en ce qui concerne la protection de l'environnement, on s'efforce de prévenir toute pollution et tout dommage. Il n'est donc pas nécessaire de faire intervenir ici le terme "significatif". Par exemple, on notera que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer parle de la prévention de la pollution des mers sans poser aucune limitation en termes de "dommage significatif".

La Finlande propose donc de ne parler dans les articles 3, 4, 7 et 21 que du "dommage", et non pas du "dommage significatif". Les articles en question devraient viser essentiellement la protection du milieu et ne pas préjuger des questions de responsabilité.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

Le principe du développement durable, auquel a souscrit la communauté internationale à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, ne trouve pas un reflet suffisant dans le projet d'articles de 1994. Le chapitre 18 d'Action 21, par exemple, consacré à la protection de la qualité et du volume des ressources en eau douce, prévoit des solutions intégrées pour la gestion et l'exploitation des cours d'eau internationaux et fixe également l'obligation de procéder à des études d'impact sur l'environnement. Il serait peut-être utile de se référer au principe de précaution à propos des aléas que représentent les dommages potentiels qu'une mesure projetée peut causer à un cours d'eau international. L'article 21 devrait faire droit au principe "pollueur-payeur", en vertu duquel le coût des mesures de prévention, de réduction et de maîtrise de la pollution doit être à la charge du pollueur. Il devrait également mentionner expressément le principe de précaution.

Selon l'évolution récente du droit international de l'environnement, les notions de "meilleure technologie disponible" et de "meilleure pratique écologique" introduites et définies par la Convention d'Helsinki de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux devraient apparaître dans le projet à propos des obligations particulières qui incombent aux États riverains.

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

Le paragraphe 2 de l'article 21 devrait être amendé de manière à se lire comme suit :

"2. Les États du cours d'eau, séparément et conjointement, préviennent, réduisent et maîtrisent la pollution d'un cours d'eau international et s'attaquent à ses causes lorsqu'elle risque de causer un dommage significatif à d'autres États du cours d'eau, notamment à leur environnement, y compris un dommage à la santé ou la sécurité de l'homme, ou bien à toute utilisation positive des eaux ou bien aux ressources biologiques du cours d'eau. Les États du cours d'eau prennent des mesures pour harmoniser leurs politiques à cet égard."

Les motifs de l'amendement proposé sont les suivants :

Il s'agit de couvrir l'obligation de prévenir et le principe de précaution, en s'inspirant des textes suivants :

- Préambule de la Convention sur la diversité biologique de 1992;
- Paragraphe 3 de l'article 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique de 1992;
- Principe 15 de la Déclaration de Rio;
- Article 7 de la Déclaration de Bergen de la Commission économique pour l'Europe en date du 16 mai 1990.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

L'obligation de prévenir, de réduire et de maîtriser la pollution fixée à l'article 21 et l'obligation de réparer le dommage causé à un État du cours d'eau ou de l'indemniser pour les dommages causés par des activités entreprises sur un autre cours d'eau, devraient être maintenues.

Article 23. Protection et préservation du milieu marin

PORTUGAL

[Original : anglais]
[26 juin 1996]

L'article 23 devrait être modifié de manière à se lire comme suit :

"Les États du cours d'eau, séparément et conjointement, prennent toutes les mesures se rapportant à un cours d'eau international qui sont nécessaires pour protéger et préserver le milieu marin, y compris les estuaires, en tenant compte des règles et normes internationales généralement acceptées."

Les motifs de cet amendement sont les mêmes que ceux qui ont été exposés à propos des articles 20 et 21.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

L'article 23 devrait disparaître : il traite essentiellement du milieu marin, lequel n'est pas dans le champ d'application du projet d'articles.

Article 24. Gestion

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Il conviendrait d'ajouter à la fin du paragraphe 1 le membre de phrase suivant :

"... pour le fonctionnement duquel les États en question créent un fonds dont le financement sera assuré dans des conditions rationnelles et équitables définies entre États du cours d'eau."

GUATEMALA

[Original : espagnol]
[28 juin 1996]

Il conviendrait de préciser la composition du mécanisme "mixte" de gestion dont il est question au paragraphe 1, d'en préciser la nature et d'indiquer s'il a un rapport quelconque avec la commission d'enquête visée à l'article 33.

SUISSE

[Original : français]
[2 avril 1996]

La seule disposition proprement institutionnelle du projet est l'article 24. Le paragraphe premier de cet article impose aux États du cours d'eau l'obligation d'engager des consultations, à la demande de l'un d'eux, sur la gestion du cours d'eau, plus particulièrement sur la création d'un mécanisme mixte de gestion. Le paragraphe 2 précise que le terme "gestion" englobe notamment la planification de la mise en valeur durable du cours d'eau et l'exécution des plans arrêtés, ainsi que la promotion de toute autre mesure d'utilisation, de protection et de contrôle du cours d'eau.

De l'avis du Gouvernement suisse, cette disposition dit trop ou ne dit pas assez. Elle serait acceptable si elle se bornait à évoquer l'obligation d'engager des consultations sur la gestion du cours d'eau, en particulier sur l'établissement d'un organisme mixte. L'article 24 serait également acceptable si son paragraphe 2, au lieu de laisser dans le vague les attributions du mécanisme mixte de gestion, les énumérait avec précision (collecte de données, élaboration et exécution de projets, approbation d'activités projetées par des États individuels, exercice d'un pouvoir réglementaire, règlement pacifique des différends, recherche de moyens financiers, pour en citer quelques-unes); le paragraphe en question doit, après tout, guider les États dans la détermination du contenu de leurs accords de cours d'eau. En conclusion, le Gouvernement suisse estime qu'il faut soit supprimer le paragraphe 2 de l'article 24, soit le préciser.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

Au paragraphe 1 de la version anglaise de l'article 24, il faudrait remplacer "shall" par "may" et supprimer dans toutes les versions le membre de phrase "Sur la demande de l'un quelconque d'entre eux". En effet, un mécanisme de coopération comme celui qu'envisage cet article ne peut être mis en place que si les États intéressés ont la volonté de le faire, et sa création ne peut être imposée a priori dans un accord-cadre.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

Le Gouvernement vénézuélien pense que cet article, qui organise un mécanisme de gestion, est une disposition essentielle du projet. Il faut donc à son avis non seulement le maintenir, mais en préciser encore le contenu.

Article 25. Régulation

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

L'article 25 traite des questions qui relèvent plutôt de la "gestion" qui fait l'objet de l'article 24. Il devrait donc disparaître.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

L'expression "équitable" est trop floue; il faudrait la compléter pour préciser la nature de l'action prévue dans ce paragraphe, en ajoutant par exemple "raisonnable" ou tout autre qualificatif qui semblerait approprié pour définir les obligations que doit assumer chacun des États du cours d'eau.

CINQUIÈME PARTIE. CONDITIONS DOMMAGEABLES ET CAS D'URGENCE

Article 27. Prévention et atténuation des conditions dommageables

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Il conviendrait d'ajouter à l'article 27 le membre de phrase suivant : "dans la mesure du possible et chacun selon son niveau de développement économique". Le passage en question se lirait donc comme suit :

"Les États du cours d'eau, séparément ou conjointement, prennent, dans la mesure du possible et chacun selon son niveau de développement économique, toutes les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer les conditions résultant de causes naturelles ou de comportements humains..."

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

L'article 5 disposant déjà que l'exploitation d'un cours d'eau international doit être équitable et raisonnable, il ne convient pas, si cette condition est remplie, d'imposer des restrictions supplémentaires, pour les raisons déjà indiquées à propos de l'article 7.

Article 28. Cas d'urgence

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

Le libellé de cet article paraît d'une manière générale acceptable. Il serait cependant utile de compléter la liste des cas d'urgence qui figure au paragraphe 1, en y ajoutant par exemple la défaillance accidentelle des grands barrages ou la rupture des ouvrages d'endiguement.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

La notion d'"urgence" telle que la définit l'article 28 est trop large. Il conviendrait de la circonscrire aux domaines intéressant l'utilisation des cours d'eau.

SIXIÈME PARTIE. DISPOSITIONS DIVERSES

Article 29. Cours d'eau internationaux et installations en période de conflit armé

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

Il faudra revenir sur l'article 29 pour s'assurer qu'il est pleinement conforme aux règles pertinentes du droit international humanitaire.

Article 32. Non-discrimination

COLOMBIE

[Original : espagnol]
[10 juillet 1996]

Il conviendrait d'insérer l'adverbe "directement", de sorte que le texte se lirait comme suit :

"À moins que les États du cours d'eau intéressés n'en conviennent autrement pour protéger les intérêts des personnes, physiques ou morales, qui ont subi un dommage transfrontière significatif résultant directement d'activités liées à un cours d'eau international..."

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

Les États-Unis insisteront encore sur l'importance de la participation de la société civile à la prise de décisions et au règlement des différends qui concernent les cours d'eau. Ils se félicitent que le principe de cette participation trouve son reflet dans les articles 32 et 33 et dans d'autres dispositions encore du projet. Ils sont d'accord pour mettre l'accent à l'article 32 sur la participation des populations aux procédures auxquelles donnent prise les menaces pesant sur un cours d'eau international. Comme le texte de l'article le dit clairement, et comme le souligne le commentaire, cette disposition ne fait aucunement exception aux prescriptions du droit interne qui valent pour tous les plaignants éventuels.

Article 33. Règlement des différends

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

[Original : anglais]
[28 juin 1996]

Les États-Unis apprécient l'article 33, relatif au règlement des différends. Cet article propose une démarche sans complication ni rigidité qui sera utile aux États en cas de litige portant sur les cours d'eau. Plus particulièrement, le mécanisme d'enquête prévu répond aux conceptions fort bienvenues de la Commission du droit international, qui consistent à apporter aux problèmes relatifs aux cours d'eau une solution appelant une action commune et largement acceptable.

FINLANDE

[Original : anglais]
[17 juin 1996]

Il est inévitable que certaines dispositions de fond du projet restent de nature plutôt générale. Pour établir cependant un équilibre raisonnable, il serait très important que le projet contienne des dispositions obligatoires quant au règlement des différends. Rappelant les commentaires qu'elle a présentés à propos de l'article 6, la Finlande estime que la procédure d'arbitrage ou de règlement judiciaire prévue au paragraphe c) de l'article 33 ne devrait pas faire l'objet d'un accord de plus entre les États concernés. Elle propose donc de modifier ce paragraphe c) de manière qu'il se lise comme suit :

"Si ... les États intéressés ne sont pas parvenus à régler le différend, ils peuvent, à la demande de l'un d'entre eux, le soumettre à l'arbitrage ou à un organe judiciaire ayant compétence à l'égard de leur différend."

Les dispositions de l'article 33 relatives au règlement judiciaire des différends seront peut-être à compléter, de manière à permettre aux États de reconnaître, par voie de déclaration faite par écrit au moment de la signature ou de la ratification de la Convention ou au moment de l'adhésion à celle-ci, la compétence d'autres juridictions. Si les parties n'ont pas accepté la même juridiction, le différend en cause doit toujours être soumis à l'arbitrage.

GUATEMALA

[Original : espagnol]
[28 juin 1996]

L'alinéa ii) du paragraphe b) de l'article 33 devrait indiquer le lieu de réunion de la commission d'enquête ou préciser qu'il s'agit justement de l'un des points que la commission règle elle-même en arrêtant sa procédure.

HONGRIE

[Original : anglais]
[25 juin 1996]

Le projet d'articles révisé prévoit très opportunément un mécanisme de règlement de différends, alors qu'il n'y en avait pas dans le texte antérieur. Il s'agit là d'une amélioration certaine. La cheville ouvrière de la procédure de règlement est la commission d'enquête, qui devrait pouvoir naître d'une initiative unilatérale. Les conclusions de la commission ne sont cependant pas obligatoires pour les parties en cause, et il peut être recouru à toute autre procédure traditionnelle mais uniquement avec le consentement des États en cause. La Hongrie estime que le projet devrait rendre obligatoire le recours à l'arbitrage ou au règlement judiciaire.

TURQUIE

[Original : anglais]
[5 juillet 1996]

Il vaudrait mieux n'imposer aucune règle en matière de règlement des différends et laisser la question au soin des États concernés. Le Gouvernement turc estime que si les États en cause, n'ayant pas d'accord valable entre eux, s'entendent sur le principe du recours à un mécanisme de règlement des différends, c'est à ces États eux-mêmes qu'il appartient également de déterminer la procédure à suivre. Un accord-cadre ne devrait pas chercher à fixer des règles détaillées en cette matière car il lui est pratiquement impossible de prévoir dans leurs particularités – le plus souvent complexes – les divers différends portant sur les ressources en eau. L'article 33 devrait donc être soit éliminé soit remplacé par une disposition générale sur le règlement des différends.

VENEZUELA

[Original : espagnol]
[25 juin 1996]

Pour le Venezuela, les consultations et les négociations prévues comme mécanisme préliminaire de règlement des différends, le recours unilatéral à une enquête impartiale, l'intervention par convention entre les parties de mécanismes de médiation et de conciliation et le recours par consentement mutuel aux organes juridictionnels, qu'il s'agisse d'arbitrage ou de règlement judiciaire au cas où une solution définitive ne serait pas dégagée dans le délai qu'impartit l'article en question, composent un dispositif complet, suffisant et permettant aux parties à un différend de résoudre de bonne foi et avec la meilleure volonté toute question qui se poserait entre elles.

Le Venezuela estime donc que le texte doit être maintenu tel quel.
