

NATIONS UNIES
Assemblée générale

CINQUANTIÈME ET UNIÈME SESSION

Documents officiels

Sixième Commission
16e séance
tenue le
mercredi 9 octobre 1996
à 10 heures
New York

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 16e SÉANCE

Président : M. YAMADA (Japon)

(Président du Groupe de travail plénier chargé d'élaborer
une convention-cadre sur le droit relatif aux utilisations
des cours d'eau internationaux à des fins autres que la
navigation)

SOMMAIRE

POINT 144 DE L'ORDRE DU JOUR : CONVENTION SUR LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS
DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX À DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION (suite)

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

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

Distr. GÉNÉRALE
A/C.6/51/SR.16
2 décembre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

M. Yamada (Président du Groupe de travail plénier chargé d'élaborer une convention-cadre sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation) prend la présidence.

La séance est ouverte à 10 h 10.

POINT 144 DE L'ORDRE DU JOUR : CONVENTION SUR LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX À DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION (suite)

Élaboration d'une convention-cadre sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation sur la base du projet d'articles adopté par la Commission du droit international compte tenu des observations et commentaires écrits des États et des vues exprimées lors du débat à la quarante-neuvième session (suite) (A/49/10 et A/49/355; A/51/275 et Corr.1 et Add.1)

Groupe II (articles 5 à 10) (suite)

1. Mme GAO Yanping (Chine) note qu'aux termes du paragraphe 3 du commentaire de l'article 6, aucune priorité, aucun poids particulier ne sont assignés aux facteurs et circonstances énumérés au paragraphe 1 de cet article, leur importance pouvant varier selon la situation. La proposition de la délégation finlandaise d'insérer une référence au développement durable dans le chapeau de l'article 6 risque d'entraîner des appréciations erronées de l'importance relative de ces divers facteurs et circonstances, elle n'est donc pas acceptable pour la délégation chinoise.

2. En outre, les facteurs géographiques, hydrologiques, climatiques et écologiques visés au paragraphe 1 a) de l'article 6 sont extrêmement disparates. Il serait préférable de s'inspirer du libellé du paragraphe 2 de l'article 5 des Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux. La délégation chinoise soumettra au Secrétariat une proposition à cet effet.

3. M. LAVALLE (Guatemala) dit que le texte de l'article 7 pose divers problèmes à sa délégation. D'abord, il faudrait, par souci de clarté, remplacer à l'alinéa b) du paragraphe 2 les mots "son utilisation" par les mots "l'utilisation en question". Quant au fond, le paragraphe 2 ne vise pas les cas où l'État causant le dommage reconnaît qu'il n'a pas exercé la diligence voulue. Cette omission ne crée toutefois aucune difficulté puisque, dans un tel cas, d'ailleurs peu probable, le paragraphe 2 ne s'appliquerait tout simplement pas et l'État subissant le dommage aurait droit à une indemnisation.

4. Le paragraphe 2 sera bien entendu applicable si les deux États conviennent que l'État causant le dommage a exercé la diligence voulue et que le dommage causé est significatif. Toutefois, il faut aussi tenir compte - comme le chapeau de l'article 2 ne le fait qu'implicitement - des deux situations dans lesquelles il peut ne pas y avoir d'accord sur ce point. Dans la première, un

État subissant un dommage peut contester l'affirmation de l'État causant le dommage selon laquelle ce dernier a exercé la diligence voulue. Dans la deuxième, l'État causant le dommage peut ne pas partager l'opinion de l'État lésé selon laquelle ce dommage est significatif. Dans ces deux situations, il y a un différend entre l'État causant le dommage et l'État qui le subit, et l'article 7 ne sera pas applicable tant qu'il n'aura pas été établi, en application de l'article 33, que la diligence voulue a été exercée et que le dommage est significatif.

5. Pour ces raisons, la délégation guatémaltèque pense qu'il pourrait être opportun d'ajouter un nouveau paragraphe ainsi libellé à l'article 7 : "S'il y a désaccord entre l'État causant le dommage et l'État subissant le dommage sur le point de savoir si le premier a exercé la diligence voulue ou si le dommage peut être considéré comme significatif, le présent article ne s'applique pas tant qu'il n'a pas été établi en application de l'article 33 que la diligence voulue a été exercée et que le dommage doit être considéré comme significatif, selon le cas".

6. Toutefois, certaines difficultés demeurent. Il semble que si, en utilisant le cours d'eau, l'État qui cause le dommage a exercé la diligence voulue, l'utilisation en cause peut néanmoins être jugée "équitable et raisonnable" aux termes du paragraphe 2 a). Comme M. McCaffrey, un ancien Rapporteur spécial sur le sujet, l'a souligné dans un article récent, ni le texte de l'article 7 ni le commentaire ne disent clairement si la preuve que l'utilisation est équitable et raisonnable dégagerait l'État causant le dommage de son obligation en vertu de cet article. La délégation guatémaltèque comprend mal comment, si une activité a été menée de manière équitable et raisonnable, la diligence voulue peut n'avoir pas été exercée. Le paragraphe 2 a) devrait donc être supprimé.

7. En outre, aux termes du paragraphe 2 b), l'État causant le dommage n'est tenu d'indemniser l'État l'ayant subi que s'il n'a pas exercé la diligence voulue. C'est pourquoi les mots "et, s'il y a lieu, la question de l'indemnisation" devraient être supprimés.

8. S'agissant du paragraphe 1, il semblerait qu'un État causant par négligence un dommage qui n'est pas significatif ne soit pas tenu de le réparer. Aux termes de ce paragraphe, un État riverain causant délibérément un dommage mineur à un autre État pourrait dire qu'il n'est pas tenu de réparer ce dommage. Pour la délégation guatémaltèque, cette thèse est contestable. Il n'y a pas non plus de corrélation automatique entre le degré de la négligence et le dommage causé; il est aussi difficile de déterminer quand un dommage qui est "non significatif" devient "significatif".

9. M. ŠMEJKAL (République tchèque) dit que l'article 7 pose un certain nombre de problèmes à sa délégation. Premièrement, au sujet de la relation entre cet article et l'article 5, il ne semble pas satisfaisant de faire de l'obligation découlant du principe sic utere tuo ut alienum non laedas une obligation parallèle à l'obligation découlant du principe de l'utilisation équitable et

raisonnable énoncée à l'article 5 et indépendante de celle-ci. Chaque situation doit être appréciée selon une méthode unique et globale tenant compte simultanément de tous les facteurs pertinents. Il ressort du troisième rapport de M. Schwebel, ancien Rapporteur spécial sur le sujet, soumis en 1982 (A/CN.4/348), que la Commission du droit international elle-même pensait initialement qu'il fallait subordonner l'article 7 à l'article 5. Si le texte adopté en seconde lecture semble pencher nettement dans la direction d'une obligation de comportement et non d'une obligation de résultats, la délégation tchèque estime toujours que l'article 7 devrait soit être supprimé soit être subordonné à l'article 5.

10. Des progrès ont aussi été réalisés sur la question de la qualification du dommage, qui doit maintenant être "significatif". On pourrait faire valoir qu'une norme plus stricte, comme celles que l'on trouve dans de nombreux droits internes, dont certains parlent d'un dommage "anormal" par opposition au dommage "normal" qui doit être toléré dans un esprit de bon voisinage, lequel doit aussi prévaloir dans les relations internationales, serait préférable. La délégation tchèque préférerait donc que l'on utilise le terme "substantiel", utilisé à l'article X des Règles d'Helsinki de 1996, ou un terme comme "sérieux" ou "grave", utilisé dans de nombreuses conventions bilatérales ou régionales.

11. Pour la délégation tchèque, le paragraphe 2 de l'article 7 doit être supprimé même si l'on conserve le paragraphe 1. L'alinéa a) fait en grande partie double emploi avec le paragraphe 2 de l'article 6, et l'alinéa b) introduit des considérations touchant le régime de responsabilité qui n'ont pas leur place dans une convention-cadre. En cas de manquement à une obligation d'utilisation équitable et raisonnable, il y aura à l'évidence responsabilité pour faute dans le cadre d'un régime ne relevant pas de la convention-cadre. Au cas où le dommage n'est pas causé par une faute, comme, par exemple, lorsqu'un État satisfait aux critères énumérés aux articles 5 et 7, il peut y avoir responsabilité sans faute. Mais, là encore, le régime applicable sera celui du droit coutumier, compte tenu de facteurs comme la nature et l'ampleur du dommage et la nature de l'activité. L'indemnisation ne sera pas nécessairement conforme au principe de la restitutio in integrum, mais variera en fonction des particularités de la situation. À tout le moins, donc, le paragraphe 2 devrait être supprimé.

12. M. ISKIT (Turquie) dit que l'article 7 pose de nombreux problèmes. Pour ce qui est de sa relation avec l'article 5, la délégation turque pense que l'exercice de la diligence voulue pour ne pas causer de dommage significatif est en conflit avec le droit d'utilisation équitable et raisonnable énoncé à l'article 5, car l'exercice de ce droit ne doit pas être limité s'il ne cause pas de dommage significatif aux autres parties. En d'autres termes, si un État utilise un cours d'eau conformément au principe de l'utilisation équitable et raisonnable, l'exercice de ce droit ne doit pas être limité par un second critère. La règle de l'utilisation équitable et raisonnable a été définie aux articles 5 et 6, et si l'utilisation est conforme à ces articles, l'égalité de droit doit être considérée comme réalisée pour les États concernés.

L'introduction d'autres éléments limitatifs reviendrait à limiter deux fois le droit des États d'utiliser les cours d'eau.

13. On pourrait éliminer cette contradiction en supprimant complètement l'article 7, comme l'a proposé l'Observateur de la Suisse et le représentant de la République tchèque, de telle manière que l'évaluation du droit d'utilisation serait uniquement fonction du critère de l'utilisation équitable et raisonnable. Si, toutefois, on décidait de conserver cet article, une autre solution consisterait à subordonner l'obligation d'exercer la diligence voulue de manière à ne pas causer de dommage significatif au principe de l'utilisation équitable et raisonnable. On pourrait le faire très simplement, en ajoutant à la fin du paragraphe 1 les mots "sans préjudice du principe de l'utilisation équitable et raisonnable". Toutefois, étant donné la difficulté qu'il y a à apprécier l'étendue du dommage, et comme le paragraphe 2 fait double emploi avec le paragraphe 2 de l'article 6, la délégation turque préférerait que l'on supprime totalement l'article 7.

14. M. TANZI (Italie) note que dans ses observations écrites figurant dans le document A/51/275/Add.1, le Gouvernement italien a d'une manière générale fait l'éloge de l'article 7, acceptant ainsi en principe la transformation de l'article adopté en 1991 en première lecture. Il est clair que la règle selon laquelle aucun dommage ne doit être causé a été considérablement affaiblie. Premièrement, l'introduction de la notion de "diligence voulue" a substitué une obligation de comportement à une obligation de résultats; deuxièmement, en remplaçant le mot "appréciable" par le mot "significatif", on a introduit un seuil de tolérance plus élevé. Si le Gouvernement italien a accepté ces modifications, c'est parce qu'il estime qu'une formule qui subordonnerait de manière absolue le principe de l'utilisation équitable à celui qui veut qu'aucun dommage ne soit causé entraverait le développement des pays d'amont en développement. Ceci étant, l'article 7 tel qu'actuellement libellé laisse subsister d'importants problèmes de fond qui, s'ils ne sont pas résolus, risquent de l'affaiblir considérablement.

15. Le premier problème, qui concerne le paragraphe 1, touche la question de savoir si l'utilisation d'un cours d'eau international qui cause un dommage significatif peut néanmoins être considérée comme équitable. Pour la délégation italienne, la réponse à cette question doit en principe être négative. Un texte proposé par l'Expert-consultant dans son premier rapport apportait à cette question une solution plus claire, quoi que par certains aspects limitée. Même si l'on accepte la position de la CDI selon laquelle, dans certaines circonstances, l'utilisation équitable et raisonnable d'un cours d'eau international peut causer un dommage significatif à un autre État du cours d'eau, une autre question, à laquelle une réponse doit être apportée dans le cadre du Groupe de travail plénier, se posera encore : si un État du cours d'eau ayant causé un dommage significatif réussit à prouver que l'utilisation qui a causé le dommage n'en est pas moins équitable et raisonnable, comment le paragraphe 2 de l'article 7 s'appliquera-t-il? L'alinéa b) de ce paragraphe s'appliquera-t-il dans un tel cas de telle manière que l'État qui a causé le

dommage bien qu'ayant exercé la diligence voulue sera tenu d'engager des consultations sur la question des ajustements et celle de l'indemnisation? La réponse à cette question doit être affirmative, et le texte devrait l'indiquer en stipulant que les obligations énoncées aux alinéas a) et b) du paragraphe 2 s'appliquent conjointement. On pourrait le faire en insérant le mot "et" après le point virgule figurant à la fin de l'alinéa a).

16. S'agissant de la crainte exprimée par le représentant du Guatemala, le représentant de l'Italie pense que l'article 7 est absolument sans préjudice de la règle générale selon laquelle un État qui cause un dommage parce qu'il n'a pas exercé la diligence voulue est internationalement responsable pour avoir manqué à une obligation de comportement. Il pense aussi avec le représentant de la République tchèque que le dommage causé par un État ayant fait preuve de la diligence voulue relèverait d'un régime de responsabilité absolue. L'article 7 ne contient toutefois aucune disposition d'effet contraire.

17. Enfin, il pense avec l'Observateur de la Suisse que la logique de la convention ne doit pas être interprétée comme autorisant implicitement les États d'aval à utiliser leur portion du cours d'eau sans se soucier de l'ensemble de l'écosystème. Pour la délégation italienne, le droit international général interdit déjà une telle interprétation; toutefois, il ne s'oppose pas à ce que l'on insère une clause de garantie à cet effet.

18. M. MANNER (Finlande) dit que la référence à la "diligence voulue" au paragraphe 1 de l'article 7 semble résulter d'une confusion entre responsabilité et obligation de prévention. La question de la responsabilité, pour faute ou sans faute, ne se pose qu'à un stade ultérieur. Dans le cas de certaines utilisations, la responsabilité absolue peut sembler appropriée, alors que dans d'autres cas, la responsabilité pour faute suffirait.

19. Comme on l'a déjà noté en ce qui concerne les articles 3 et 4, le terme "significatif" n'est pas approprié. Les observations faites sur cette question par le représentant du Guatemala sont particulièrement intéressantes. La seule conséquence, fâcheuse, de l'utilisation du mot "significatif" est de légitimer le dommage qui semble "non significatif". La délégation finlandaise propose donc de supprimer toute référence à la diligence voulue ainsi que l'épithète "significatif".

20. M. AL-ADHAMI (Iraq) dit qu'étant donné l'importance de l'obligation de ne pas causer de dommage, l'article 7 ne doit pas être supprimé. Son libellé est d'une manière générale acceptable, mais le terme "significatif" est ambigu; pour cette raison, soit il faut le supprimer, soit introduire des critères appropriés pour qualifier le dommage pouvant être causé à d'autres États du cours d'eau. La délégation iraquienne propose d'ajouter un nouveau paragraphe définissant l'expression "dommage significatif" comme s'entendant du dommage qui fait tomber le niveau de l'eau en dessous du niveau naturel de drainage du cours d'eau ou qui fait tomber la qualité de l'eau en dessous des normes internationalement reconnues. Il est important que la qualification du dommage ne soit pas laissée

à l'État d'amont, car cela risquerait de l'exonérer de l'obligation de faire disparaître le dommage ou de le réduire au minimum.

21. Mme DASKALOPOULOU LIVADA (Grèce) dit que le libellé actuel de l'article 7 s'écarte radicalement à deux égards de la version antérieure qu'avait élaborée la CDI : "dommage appréciable" a été remplacé par "dommage significatif" et la notion de "diligence voulue" a été introduite. Ces modifications pourraient aisément être interprétées comme élevant le seuil de tolérance. Le dommage doit non seulement être appréciable, ou mesurable, mais aussi significatif. Ce changement est malheureux, en particulier compte tenu de la notion de diligence voulue, qui introduit un critère subjectif. Un État d'amont peut causer un dommage significatif à un État d'aval à condition qu'il puisse prouver qu'il a exercé la diligence voulue. La délégation grecque pense donc qu'il faut abandonner cette notion, sans, toutefois, supprimer l'article 7.

22. M. SÁNCHEZ (Espagne) dit que l'esprit et la lettre de l'article 7 concernent deux éventualités différentes : le cas où un État du cours d'eau n'exerce pas la diligence voulue de manière à ne pas causer de dommage significatif aux autres États du cours d'eau et un dommage est effectivement causé, le cas où la diligence voulue est bien exercée, et où pourtant un dommage significatif est causé. Dans le premier cas, l'État du cours d'eau est automatiquement responsable, même si l'activité qui a causé le dommage répondait aux critères d'une utilisation équitable et raisonnable. Dans le second, la seule obligation de l'État qui a causé le dommage est d'engager des consultations avec l'État du cours d'eau affecté. En d'autres termes, la règle énoncée à l'article 7 n'est satisfaisante ni pour l'État qui projette une nouvelle activité ni pour l'État qui subit un dommage du fait de cette activité.

23. L'article 7 contient des éléments subjectifs et des éléments objectifs. D'une part, la notion de dommage significatif est hautement subjective. D'autre part, la notion de diligence voulue, si elle peut sembler subjective, est bien établie dans tous les systèmes juridiques. On améliorerait sensiblement le texte de l'article 7 en y insérant une disposition indiquant que l'interdiction de causer un dommage significatif est subordonnée au droit d'utilisation équitable et raisonnable prévu à l'article 5. Une autre solution consisterait à indiquer que le régime défini à l'article 7 ne s'appliquerait que lorsqu'un dommage significatif a été causé à l'environnement, auquel cas l'article devrait être placé dans la quatrième partie du projet ("Protection, préservation et gestion").

24. M. VORSTER (Afrique du Sud) dit que sa délégation est d'une manière générale satisfaite de l'approche adoptée dans le projet d'articles, mais qu'elle souhaite soulever plusieurs questions.

25. À la suite des Règles d'Helsinki, le principe de l'utilisation équitable et raisonnable a gagné de l'importance dans le projet; à la différence de ces Règles, toutefois, le projet accorde aux utilisations actuelles et potentielles le même statut en tant que facteur déterminant une telle utilisation équitable

et raisonnable. Dans le cadre du système d'Helsinki, les utilisations passées et actuelles doivent être mises en balance avec les besoins économiques et sociaux de chaque État, non pas seulement avec les utilisations potentielles. Dans le cas de la convention, il faudrait rétablir l'équilibre en précisant que les utilisations potentielles visées au paragraphe 1 e) ne sont pas seulement les utilisations possibles, mais des utilisations dont on peut s'attendre avec une certitude raisonnable qu'elles seront mises en oeuvre. Les utilisations futures possibles pourraient être prises en considération par le biais des facteurs envisagés aux alinéas b), c), d) et suivants de l'article 6. Si cela n'est pas faisable, alors il faut supprimer les mots "et potentielles" figurant à l'alinéa e) du paragraphe 1.

26. La position adoptée par la Suisse repose sur l'appréciation historique selon laquelle l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable a rempli son rôle dans des situations où les ressources en eau étaient adéquates. L'augmentation de la consommation d'eau durant les premières décennies du XXe siècle ont fait qu'il est nécessaire de se pencher sur l'aspect quantitatif des effets dommageables; à cette fin, la notion d'utilisation équitable et raisonnable est passée au premier plan en tant que principe normatif.

27. L'Observateur de la Suisse a fait valoir que l'obligation de ne pas causer de dommage devrait être limitée aux effets écologiques et envisagée dans la quatrième partie de la convention, que l'article 7 devrait être supprimé et sa teneur transférée en substance au paragraphe 1 de l'article 6, et que toute activité qui cause un dommage ne devait pas être considérée comme une utilisation équitable et raisonnable. Pour la délégation sud-africaine, cette position impliquerait que les utilisations existantes priment les nouvelles utilisations, une conséquence qui n'est peut-être pas voulue. En outre, les amendements proposés par la Suisse (A/C.6/51/NUW/WG/CRP.5) semblent être en conflit les uns avec les autres; on propose, d'une part, d'inclure le dommage causé par un État du cours d'eau à un autre dans les facteurs permettant de déterminer si l'utilisation est équitable et raisonnable, et, d'autre part, que l'utilisation causant un dommage significatif ne puisse jamais être considérée comme une utilisation raisonnable.

28. Quant à la suppression de l'article 7, la délégation sud-africaine pense avec la CDI que l'article 5 ne fournit pas à lui seul suffisamment d'indications dans les cas où un dommage significatif est causé à un ou plusieurs États du cours d'eau par un autre État du cours d'eau et que le paragraphe 1 de l'article 7 peut avoir sa raison d'être, en ce qu'il établit des normes de comportement touchant l'utilisation équitable et raisonnable.

29. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 7 continue de poser des difficultés à la délégation sud-africaine. Plutôt que d'établir un régime de responsabilité objective, la CDI a finalement retenu la diligence voulue comme norme de responsabilité. Néanmoins, dans les cas où un dommage significatif est causé malgré l'exercice de la diligence voulue, l'État causant le dommage n'est pas totalement exonéré de sa responsabilité, et ne pourra pas éviter facilement

d'ajuster son utilisation ou de verser une indemnisation. Ainsi, la différence entre le régime de responsabilité établi au paragraphe 2 de l'article 7 et un régime de responsabilité absolue sera en pratique considérablement réduite. C'est pourquoi de paragraphe doit être examiné soigneusement au Comité de rédaction; si les problèmes ne peuvent être résolus, ce paragraphe devrait être supprimé.

30. M. CASTRO (Portugal) souscrit aux observations des représentants de la Finlande, de l'Italie et de la Grèce, et en particulier à la proposition finlandaise tendant à ce que l'article 7 énonce une obligation de ne pas causer de dommage ou de dommage appréciable. Une telle modification refléterait la tendance dominante du droit international et répondrait au souci de sa délégation de préserver la cohérence de l'ordre juridique international.

31. M. PRANDLER (Hongrie), retraçant la genèse de l'article 7 à la Commission du droit international, rappelle que le texte adopté par la CDI en 1991 consacrait la notion de dommage appréciable. En 1994, la CDI a introduit la notion de dommage significatif. Durant les débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission lors de la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale, les délégations se sont demandées si cette évolution reflétait bien la tendance générale du droit international; de plus, le commentaire de l'article 7 figurant dans le rapport de la CDI (A/49/10) montre que celle-ci est elle-même divisée sur cette question. Le libellé actuel est le résultat d'un vote, ce qui ne correspond pas à la procédure habituelle de la CDI.

32. Au cours des 40 dernières années, on a beaucoup débattu du contenu du principe de l'utilisation équitable et raisonnable, énoncé à l'article 5, et de celui du principe selon lequel aucun dommage ne doit être causé, énoncé à l'article 7, et de la hiérarchie entre ces deux principes. Si les Règles d'Helsinki adoptées par l'Association de droit international en 1996 privilégient le premier principe, l'Association est ultérieurement revenue sur sa position et a confirmé que ces deux principes étaient d'importance égale. La délégation hongroise approuve cette position et pense que les deux principes doivent être appliqués d'une manière qui reflète qu'ils sont liés.

33. Durant les années 80 et les années 90, la CDI a eu tendance à donner la primauté au principe qui veut qu'aucun dommage ne doit être causé. Les raisons de cette décision, expliquées par l'ancien Rapporteur spécial dans un article publié en 1990, étaient que ce principe était sans ambiguïté et facile à appliquer comparé au principe de l'utilisation équitable et raisonnable, qu'il protégeait l'État le plus faible (d'aval) et que le principe de l'utilisation équitable et raisonnable était moins efficace pour résoudre les problèmes liés à la pollution. Pour ces raisons, la délégation hongroise pense que l'article 7 doit être renforcé conformément à la proposition finlandaise et aux observations faites par les représentants de la Grèce, du Portugal, de l'Italie et du Guatemala, entre autres.

34. M. NGUYEN DUI CHIEN (Viet Nam) dit que sa délégation pense elle aussi que l'obligation de ne pas causer de dommage doit être renforcée, et souscrit aux observations des représentants du Portugal, de la Hongrie et de la Grèce. Le libellé actuel de l'article 7, qui consacre la notion de dommage significatif, est difficile à accepter pour sa délégation, car un dommage qui apparaît à un pays riche comme non significatif peut être énorme pour un pays pauvre. Pour qu'il soit bien clair que les États doivent éviter de causer des dommages aux autres États, le mot "significatif" doit être supprimé.

35. M. ROSENSTOCK (Expert-consultant) dit que l'expression "significatif" a suscité un débat d'une ampleur disproportionnée. Dans tous les précédents juridiques, la notion de dommage est toujours qualifiée - dommage substantiel, grave, etc.; le dommage trivial ou de minimis n'est pas concerné. Le projet adopté en première lecture utilisait le mot "appréciable"; toutefois, en anglais, ce mot signifie "pouvant être mesuré". Avec le progrès scientifique et technique, il est devenu possible de mesurer des modifications qui sont indéniablement de caractère minime (de minimis). Comme il ressort clairement des comptes rendus de la CDI, la substitution de "significatif" à "appréciable" ne visait pas à modifier le seuil, mais à éviter que ce seuil puisse être abaissé à un niveau clairement de minimis. Le paragraphe 15 du commentaire de l'article 3 (A/49/10) précise qu'un effet négatif pour un autre État du cours d'eau ne doit pas être substantiel pour être considéré comme significatif.

36. Quant au conflit existant entre les articles 5 et 7 mentionné par plusieurs délégations, M. Rosenstock appelle l'attention sur le paragraphe 1 du commentaire de l'article 7 (A/49/10).

37. M. NEGA (Éthiopie) dit que l'effet de la proposition finlandaise est de revenir au libellé précédent de la CDI, qui accordait la primauté à l'interdiction de causer des dommages. On viderait ainsi de son sens le droit d'utilisation équitable et raisonnable établi aux articles 5 et 6 et l'on compromettrait aussi l'équilibre du projet d'articles. La délégation éthiopienne est donc opposée à une telle modification. Dès qu'un droit à une utilisation équitable et raisonnable existe, tous les États du cours d'eau peuvent exercer le même droit, et cela revient à exercer la diligence voulue. L'article 7 doit donc être supprimé ou au moins être rendu compatible avec les articles 5 et 6; en d'autres termes, la notion de dommage significatif doit être subordonnée au principe de l'utilisation équitable et raisonnable.

38. M. HAYES (Irlande) dit que l'Irlande n'a pas d'intérêt direct à défendre dans le présent débat, mais qu'elle appuie la codification et le développement progressif du droit international et apprécie le travail accompli par la CDI. La délégation irlandaise ne comprend pas bien la relation entre les articles 6 et 7 et a tendance à partager l'opinion de la Finlande, à savoir que ces questions relèvent en grande partie de la responsabilité. La raison pour laquelle les questions traitées à l'article 7 ont été séparées de celles faisant l'objet de l'article 6 n'apparaît pas non plus clairement. Par exemple, les dispositions concernant les consultations et l'indemnisation figurant au

paragraphe 2 de l'article 7 pourraient figurer à l'article 6. Quoi qu'il en soit, l'indemnisation relève sans aucun doute de la responsabilité, et il serait préférable d'envisager de telles questions dans le cadre d'autres projets de la CDI plutôt que dans celui de la convention relative aux cours d'eau.

39. M. MAZILU (Roumanie) dit que le principal but de l'article 7 est de trouver la meilleure manière d'utiliser un cours d'eau international de façon à ne pas causer de dommage significatif à d'autres États. S'il est vrai que dans certaines circonstances l'utilisation équitable et raisonnable peut entraîner un dommage significatif pour un autre État, le principe d'une telle utilisation doit demeurer le principal critère. La solution la plus simple est de supprimer l'article 7. Si cela n'est pas possible, il faut le modifier : la Roumanie présentera ses amendements au Secrétariat.

40. M. EPOTE (Cameroun) dit que sa délégation ne peut accepter la suppression de l'article 7. Les explications sémantiques données par l'Expert-consultant en ce qui concerne l'expression "dommage significatif" devraient permettre au Groupe de travail de progresser. Bien entendu, il est difficile d'évaluer le seuil critique du dommage. Un dommage mineur répété, par exemple, peut avoir de graves effets à long terme. Le qualificatif "significatif" devrait être conservé, mais il faut préciser que le problème relève de la responsabilité des États. Il est parfaitement correct de souligner la nécessité de consultations et d'une coopération entre les États riverains, car elles permettent de réduire au minimum le risque de dommage.

41. M. CALERO RODRIGUES (Brésil) dit que la Commission du droit international a eu raison d'énoncer tant le principe de l'utilisation équitable et raisonnable que le principe interdisant de causer un dommage dans le projet d'articles et d'essayer de les concilier. La notion d'utilisation équitable et raisonnable repose sur l'ancienne notion d'"equitas", qui est quelque peu vague et n'est appliquée au droit des cours d'eau que depuis peu. C'est une notion utile mais qui nécessite que l'on accepte un certain degré de dommage ou un dommage convenu par les États concernés. La liste des facteurs de l'article 6 n'est pas exhaustive, et la manière dont les décisions seront prises si les États concernés ne peuvent se mettre d'accord n'apparaît pas clairement. La simple application du principe n'empêchera pas ce qui compte pour un État - les activités d'autres États causant un dommage sur son territoire. L'interdiction de causer un dommage est acceptée en droit international et doit figurer dans le projet d'articles. Il serait souhaitable que les deux notions y figurent, mais s'il faut faire un choix, l'interdiction de causer un dommage doit avoir la préférence. Faire figurer cette interdiction à l'article 6 ne serait pas une solution acceptable, car les États doivent disposer de moyens de recours pour faire cesser le dommage ou obtenir une indemnisation.

42. La délégation brésilienne ne peut accepter la suppression de l'article 7 ni l'abandon de l'interdiction de causer un dommage. L'idée que l'application de cette interdiction limitera l'utilisation équitable et raisonnable est particulièrement malheureuse. Faut-il comprendre que le droit de causer un

dommage à un État voisin est un élément du droit à l'utilisation équitable et raisonnable?

43. M. ROSENSTOCK (Expert-consultant) engage les membres du Groupe de travail à envisager l'inclusion de la notion d'indemnisation dans une perspective plus large : elle ne correspond pas seulement à l'état de la doctrine en matière de responsabilité des États mais constitue une reconnaissance du fait que l'indemnisation sous ses diverses formes peut comprendre, par exemple, un paiement pour les profits perçus ou la mise en oeuvre d'un "équilibre des intérêts" - l'expression utilisée dans le commentaire.

44. M. TOMKA (Slovaquie) dit que l'article 7 appelle une approche réaliste, et que la CDI a réussi à réaliser un équilibre délicat entre les intérêts contraires de différents groupes d'États.

45. "Obligation" signifie habituellement une obligation entre États. Mais à l'égard de quels autres États un État du cours d'eau côtier a-t-il une obligation? Pas à l'égard des États d'amont, parce qu'ils ne seront pas affectés par les activités d'États côtiers. Dans une telle situation, les États d'amont peuvent défendre des critères très stricts, car ces critères ne leur seront pas applicables.

46. La délégation souscrit à l'explication du terme "significatif" donnée par l'Expert-consultant. Pour prendre un exemple, un État peut utiliser l'eau d'un cours d'eau international pour refroidir un réacteur nucléaire. L'eau est ensuite évacuée dans le cours d'eau, non polluée mais légèrement plus chaude, et traverse ensuite le territoire de l'autre État. Une application stricte de la règle interdisant de causer un dommage interdirait de telles situations, qui sont communes.

47. Mme MEKHEMAR (Égypte) dit que si l'article 5 est la pierre angulaire de la future convention, l'article 7 est l'article stratégique de toute l'entreprise. Toutefois, dans son libellé actuel, l'article 7 ne répond pas aux préoccupations de la délégation égyptienne et est en contradiction avec l'article 5. Tout dommage affecterait le droit d'un État du cours d'eau à une utilisation équitable et raisonnable. En outre, les termes "significatif" et "diligence voulue" sont vagues et subjectifs. L'article 7 ne doit pas être supprimé mais modifié afin qu'il complète l'article 5. La délégation égyptienne présentera des propositions à cet effet au secrétariat.

48. Mme LADGHAM (Tunisie) dit que par principe la Tunisie est favorable à toute disposition renforçant la protection de l'environnement. L'article 7 doit être maintenu mais l'obligation de ne pas causer de dommage doit être énoncée en termes plus vigoureux. La délégation tunisienne appuie la proposition finlandaise tendant à la suppression du mot "significatif".

49. Mme FERNÁNDEZ de GURMENDI (Argentine) dit que sa délégation pense avec celle du Brésil et d'autres qu'il est important de mentionner à l'article 7

l'interdiction de causer un dommage. Il serait d'ailleurs opportun de modifier l'ordre des articles afin que cette règle soit le premier principe de la future convention. L'utilisation d'une ressource n'est acceptable que si elle ne cause pas de dommage. La notion de diligence voulue affaiblit l'interdiction de causer un dommage et introduit un critère subjectif. Elle porte aussi atteinte au principe de l'utilisation équitable et raisonnable, car lorsqu'un dommage est causé à un autre État l'utilisation de peut être ni équitable ni raisonnable. La délégation argentine appuie donc la proposition finlandaise tendant à l'abandon de la notion de "diligence voulue". L'article devrait être modifié afin qu'il dispose que les consultations ont lieu avant qu'un dommage soit causé. Au paragraphe 2, en particulier, les mots "sont causés" devraient être remplacés par les mots "peuvent être causés".

50. M. WELBERTS (Allemagne) dit que, pris ensemble, les articles 5 et 7 tiennent compte des intérêts opposés des États du cours d'eau et concilient l'utilisation équitable et raisonnable et l'obligation de ne pas causer de dommage. La suppression de l'article 7 détruirait cet équilibre. La délégation allemande préfère le libellé initial de l'article 7 et partage les doutes de la délégation finlandaise au sujet de la "diligence voulue". Malgré l'explication donnée par l'Expert-consultant, l'adjectif "significatif" est superflu. Le droit régissant les relations de bon voisinage contient déjà la notion de seuil de dommage, de laquelle découle l'obligation de tolérer un dommage mineur, comme le montre l'exemple cité par le représentant de la Slovaquie. La délégation allemande appuie donc la proposition finlandaise.

51. M. ROSENSTOCK (Expert-consultant) a souligné qu'une obligation de consultation en cas de dommage limiterait la protection accordée par le texte dans son ensemble. Il est préférable de traiter des questions touchant les consultations et la notification en termes plus généraux aux articles suivants. Le commentaire de l'article 7 établit clairement la charge de la preuve, qui est un élément important de l'équilibre des intérêts entre les articles 5 et 7. Il est douteux que la question relève de la responsabilité des États.

52. Dans les instruments existants concernant des cours d'eau et des questions connexes, l'obligation est une obligation de diligence - obligation que les États sont prêts à accepter - et non une obligation de résultats. Le Groupe de travail créerait une situation difficile s'il supprimait la notion de "diligence voulue" et donnait à penser qu'il le fait pour substituer une obligation de résultats à l'obligation de comportement. Dans la version antérieure des projets d'articles et du commentaire de la CDI, l'obligation en question était également, implicitement, une obligation de diligence. Le texte actuel est différent en ce que l'obligation de diligence est énoncée expressément.

53. M. RAO (Inde) dit que l'utilisation équitable et raisonnable est le principe fondamental des régimes de cours d'eau, même si l'interdiction de causer un dommage gagne en importance depuis quelque temps. La délégation indienne peut accepter l'énoncé de cette interdiction à l'article 7 et elle estime que toute modification de l'équilibre délicat réalisé par la CDI donnera

lieu à un débat interminable sur la question. La CDI a travaillé en tenant compte des vues exprimées par les États, et une répétition de tous ces arguments à la Sixième Commission ne serait guère fructueuse. Il faut maintenant aller de l'avant dans l'élaboration d'une convention-cadre.

54. Les dispositions de l'article 7 ont été à juste titre décrites comme un processus, dont les consultations ne sont que le début. Cet article ne doit pas être considéré isolément, mais bien à la lumière des autres articles. Quoi qu'il en soit, la notion de diligence voulue n'est pas vague et est en train d'acquérir un poids considérable dans le contexte des principes de responsabilité élaborés par la CDI ainsi qu'en droit de l'environnement.

55. En bref, le droit des cours d'eau ne peut être isolé des principes généraux du droit international régissant l'égalité souveraine, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et la protection de l'environnement. La délégation indienne engage donc le Groupe de travail à considérer l'article 7 dans un esprit positif comme le commencement d'un large processus de coopération entre les États. Il faut aussi se souvenir que réduits à leur plus simple expression, les projets d'articles n'imposeraient d'obligation qu'à un seul groupe d'États.

56. M. OBEID (République arabe syrienne) ne pense pas que si l'utilisation d'un cours d'eau demeure équitable et raisonnable un dommage significatif puisse être causé. La liberté est menacée lorsque des droits souverains sont méconnus, et tout dommage est inacceptable, qu'il soit "appréciable" ou "significatif". Le mot "significatif" doit donc être supprimé. Des normes internationales énonçant des critères spécifiques sont ainsi nécessaires pour déterminer si un dommage a été causé. Une indemnisation s'impose en effet lorsqu'un dommage a été causé. Néanmoins, malgré ses insuffisances, l'article 7 ne doit pas être supprimé, car l'article 5 à lui seul ne garantit une utilisation équitable et ne protège pas suffisamment les États d'aval.

57. L'expression "diligence voulue" est trop ambiguë pour empêcher les États de causer un dommage à d'autres États dans l'exercice de leurs droits souverains. Il faut définir un seuil du dommage très précis. Le paragraphe 2 de l'article 7 est très important parce qu'il exige clairement que des consultations aient lieu et prévoit la possibilité d'une indemnisation dans le cas où un dommage significatif a été causé à un autre État du cours d'eau alors même que la diligence voulue a été exercée. Malheureusement, il n'y a pas d'accord sur ce qui constitue un dommage "significatif", dommage qui de toute manière est incompatible avec une utilisation équitable. La notion de diligence voulue affaiblit l'interdiction de causer un dommage et porte atteinte à la notion d'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux.

58. Mme FLORES LIERA (Mexique) dit qu'il faut conserver l'article 7. La Commission du droit international a présenté un texte réaliste et équilibré, reposant sur les principes raisonnables de l'interdiction de causer un dommage et de la diligence voulue. À la différence de certains orateurs qui l'ont

précédée, la représentante du Mexique pense qu'il est utile de qualifier le dommage de "significatif"; à défaut, pratiquement toute activité liée au cours d'eau serait interdite.

59. Le paragraphe 2 de l'article 7 ne dit pas ce qu'il advient lorsque l'État causant le dommage n'engage pas de consultations avec l'État auquel ce dommage a été causé. La délégation argentine propose donc d'ajouter un nouveau paragraphe indiquant que lorsqu'un État causant un dommage n'engage pas les consultations prévues au paragraphe 2, l'État ayant subi le dommage peut invoquer les dispositions des alinéas a) et b).

60. M. HARRIS (États-Unis d'Amérique) dit que l'article 7 est une disposition cruciale qui doit être lue à la lumière des articles 5 et 6. Il ne faut pas oublier que les cours d'eau internationaux sont pour la plupart déjà utilisés presque au maximum, et que toute activité risque de causer un dommage aux États d'amont ou d'aval. Les problèmes que pose la gestion des cours d'eau en cas d'utilisations concurrentes ne peuvent être réglés qu'en énonçant des principes permettant de déterminer ce qui constitue une utilisation équitable et raisonnable et de protéger les cours d'eau de la pollution et autres menaces. À cet égard, les obligations énoncées dans la quatrième partie complètent très utilement l'article 7.

61. Pour le représentant des États-Unis, le remplacement du mot "appréciable" par le mot "significatif" est une modification positive, car "appréciable" peut aussi être interprété comme désignant, outre un dommage significatif, un dommage mineur (de minimis). En outre, le contraire d'un dommage significatif - un dommage insignifiant - n'est à coup sûr pas le type de dommage que la convention doit envisager.

62. L'introduction de l'expression "diligence voulue" n'a fait que rendre explicite ce qui a toujours été implicite dans l'approche adoptée par la Commission du droit international en la matière. La supprimer au stade actuel pourrait être mal interprété à l'avenir, car l'on risquerait de donner à penser que cette suppression a une importance particulière. Le commentaire montre combien cette expression est utile, car elle énonce une norme qui peut être appliquée avec plus de rigueur à certaines activités qu'à d'autres. Par exemple, dans le cas des activités extrêmement dangereuses, elle se rapproche de la responsabilité absolue. Si on la supprime, la question demeurera de savoir quelles normes de comportement les parties doivent observer, et cette ambiguïté risque de dissuader certains pays de devenir parties à la convention.

63. Enfin, il faut conserver le paragraphe 2 parce qu'il crée un processus permettant le règlement pacifique des problèmes découlant d'utilisations concurrentes.

64. M. ANDERSEN (Norvège) dit que pour le moment, au moins, la délégation norvégienne appuie la proposition de supprimer le mot "significatif", puisqu'il semble autoriser un certain degré de dommage. La signification de l'expression

"diligence voulue" n'est pas claire : implique-t-elle une obligation de prendre des mesures préventives ou une norme de responsabilité? Quoi qu'il en soit, il n'est pas nécessaire qu'elle figure au paragraphe 2 de l'article 7, comme ce paragraphe prévoit seulement un processus de consultation. Par ailleurs, il faut introduire le principe de développement durable à l'article 5 ou à l'article 6, car cela faciliterait sensiblement l'interprétation de la notion de dommage à l'article 7.

65. M. LOIBL (Autriche) dit que l'interdiction de causer un dommage est importante dans la relation entre les articles 5 et 7, car elle assigne un seuil aux effets que les activités d'un État ont invariablement pour d'autres. Qu'elle s'applique au dommage significatif ou au dommage tout court est secondaire. La délégation autrichienne souhaiterait que l'on conserve la notion de diligence voulue comme norme, car elle définit une obligation de comportement et non de résultats, tout comme divers instruments internationaux et droits nationaux relatifs aux normes d'émission.

66. M. AL-HAYEN (Koweït) s'oppose à la suppression de l'article 7, mais appuie la proposition tendant à supprimer le mot "significatif", qui est trop vague et se prête à diverses interprétations.

67. M. de SILVA (Sri Lanka) appuie les dispositions de l'article 7 dans la mesure où elles concernent le processus de consultation. Il pense qu'il serait présomptueux pour le représentant d'un petit pays insulaire de commenter les expressions "dommage significatif" et "diligence voulue". Il estime que les droits et obligations des États en ce qui concerne les cours d'eau internationaux doivent être considérées et distinctes des autres questions de dommage transfrontière, comme celles qui ont trait aux activités extrêmement dangereuses, et que le Groupe de travail ne doit pas conclure que l'obligation de diligence est applicable dans toutes les situations de dommage transfrontière. Toutefois, comme le débat est entré dans ces domaines, il tient à faire observer que la diligence voulue n'a pas toujours été considérée comme une norme adéquate dans de tels cas.

68. M. THAHIM (Pakistan) dit que le mot "significatif" doit être supprimé, car il est difficile à définir et ne peut que créer des controverses. Un dommage est un dommage, et tout dommage doit être évité.

69. M. VILLENEUVE (Pays-Bas) dit qu'il est difficile de réaliser un équilibre entre les articles 5 et 7. Dans un monde idéal, bien sûr, tout dommage est à éviter. Il ne pense pas que la diligence voulue relève de la responsabilité, mais considère que son objet est d'empêcher les situations d'en arriver au point où la question de la responsabilité se pose. Peut-être faudrait-il renforcer les aspects préventifs de l'article mais, dans l'ensemble, son libellé actuel réalise le meilleur équilibre possible.

La séance est levée à 13 heures.