

Document:-  
**A/CN.4/SR.1406**

**Compte rendu analytique de la 1406e séance**

sujet:  
**Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1976, vol. I**

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International  
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

b) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ;

c) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa b passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

#### Article 16. — Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et disparaît et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement,

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent ;

b) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire passent à l'un des Etats successeurs moyennant une compensation équitable aux autres Etats successeurs ;

c) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec les territoires auxquels se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur concerné ;

d) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa c passent aux Etats successeurs dans une proportion équitable.

2. Les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

55. Comme M. Šahović l'a déjà indiqué, l'article 17 initialement proposé par le Rapporteur spécial a été scindé en deux articles par le Comité de rédaction, à savoir un nouvel article 15 et un nouvel article 16. L'article 15, tel qu'il a été adopté par le Comité, ne traite que des cas de séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat, dans l'hypothèse où cet Etat continue d'exister. L'article 16 traite du cas où un Etat se dissout ou disparaît et où les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats. Dans l'article 15, à la différence de l'article 12, l'accent n'est pas mis sur l'accord. L'accord est certes présent, mais la formulation change, car il y a des cas de séparation violente et, au surplus, ce n'est pas l'accord entre deux Etats qui doit prévaloir, la volonté du peuple exprimée dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination étant primordiale. Une deuxième différence entre l'article 15 et l'article 12 réside dans l'existence d'un alinéa c à l'article 15, où il est question d'autres biens d'Etat meubles qui doivent être répartis dans une proportion équitable.

56. L'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 15 énonce, comme c'est le cas dans d'autres articles, la règle qui régit l'attribution des biens immeubles au territoire dans lequel ils se trouvent. L'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 15 énonce la règle, commune elle aussi à d'autres articles, relative aux biens meubles liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Les dispositions de l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 15 sont essentiellement les mêmes que celles de l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 17 initial. Une formulation légèrement différente est utilisée dans le nouveau texte afin d'en rendre les dispositions plus conformes aux dispositions d'autres articles adoptés par le Comité de rédaction.

57. Le paragraphe 2 de l'article 15 étend les dispositions du paragraphe 1 au cas de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat et de son unification avec un autre Etat existant.

58. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 15 sont des dispositions nouvelles, qui ont pour objet de protéger d'une façon générale et dans des conditions d'équité les intérêts de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur dans le cas où des questions de compensation pourraient se poser par suite d'une succession d'Etats.

59. En ce qui concerne l'article 16, les règles qui régissent le passage des biens d'Etat en cas de dissolution et de disparition d'un Etat doivent être les mêmes que dans le cas de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat, sauf en ce qui concerne les biens immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire. Comme le prévoit l'alinéa b du paragraphe 1 de cet article, ces biens immeubles passent à l'un des Etats successeurs, et les autres Etats successeurs doivent recevoir une compensation équitable.

60. M. OUCHAKOV fait observer que le Comité de rédaction a oublié de dire, à l'article 15, que l'Etat prédécesseur continue d'exister. Il faudrait l'indiquer dans le commentaire, en précisant que cet oubli sera réparé lors de l'examen en deuxième lecture.

61. M. Ouchakov estime, d'autre part, qu'au paragraphe 1 de l'article 16 il faudrait remplacer « disparaît » par « cesse d'exister », car si l'Etat prédécesseur disparaît il ne reste plus rien de la succession d'Etats.

62. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide d'approuver les articles 15 et 16 sous la forme proposée par le Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 17 h 30.*

## 1406<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 14 juillet 1976, à 10 h 15*

*Président : M. Abdullah EL-ERIAN  
puis : M. Juan José CALLE y CALLE*

*Présents : M. Bilge, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.*

### **Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (A/CN.4/294 et Add.1, A/CN.4/295, A/CN.4/L.241)**

[Point 6 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite M. Kearney, rapporteur spécial, à présenter son premier rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (A/CN.4/295).

2. M. KEARNEY (Rapporteur spécial) dit que son rapport traite essentiellement de la portée qu'il convient de donner aux travaux de la Commission. Il lui a paru inopportun d'entrer trop avant dans le sujet et, en particulier, d'essayer de parvenir à des conclusions au sujet des principes qui doivent régir les utilisations des voies d'eau internationales, car il appartiendra au nouveau Rapporteur spécial qui sera désigné par la CDI de définir sa propre conception du sujet ; cependant, une délimitation de la portée des travaux fournirait au nouveau Rapporteur spécial une base de départ et représenterait un gain de temps pouvant aller jusqu'à deux ans. L'intérêt qu'il y a à engager les travaux aussi rapidement que possible a été souligné par les représentants de nombreux pays à la Sixième Commission, lors de la trentième session de l'Assemblée générale, et par le Conseil économique et social, qui, dans sa résolution 1955 (LIX), intitulée « Mise en valeur des bassins fluviaux internationaux », fait appel à la CDI pour qu'elle donne la priorité à l'étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation et présente un rapport sur l'état d'avancement des travaux à la Conférence des Nations Unies sur l'eau, qui doit se tenir en 1977. Il est probable que l'Assemblée générale prendra également une décision en ce sens à sa trente et unième session.

3. Outre ce qu'on pourrait appeler les considérations politique, la demande croissante qui s'exerce sur les ressources en eau douce oblige la Commission à adopter une position qui permette au nouveau Rapporteur spécial de progresser dans ses travaux. Il ressort d'une étude faite récemment par le Secrétariat de la Commission économique pour l'Europe sur les problèmes de l'approvisionnement en eau en Europe<sup>1</sup> que les ressources en eau ne suffisent plus aux besoins de cinq pays européens — Chypre, Hongrie, Malte, République démocratique allemande et RSS d'Ukraine — et que sept autres pays — Belgique, Bulgarie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Roumanie et Turquie — estiment que, d'ici à l'an 2000, leurs ressources en eau ne leur permettront plus de satisfaire à la demande croissante. Dans le reste du monde, la situation est semblable à celle qui existe en Europe, et l'on peut prévoir d'ici à la fin du xx<sup>e</sup> siècle une pénurie générale d'eau douce.

4. Cette situation a trois causes principales. En premier lieu, la population mondiale augmente à un rythme de plus en plus rapide : alors qu'il a fallu 100 000 années pour atteindre le chiffre d'un milliard d'habitants, il a suffi de 250 ans pour atteindre le deuxième milliard, et 30 à 40 ans de plus pour atteindre le troisième milliard. On prévoit que la population dépassera 4 milliards d'habitants bien avant l'an 2000. La deuxième raison de la pénurie d'eau est l'ampleur de l'industrialisation. Dans la plupart des pays, la demande d'eau à des fins industrielles dépasse la demande d'eau à des fins domestiques et agricoles, et la demande industrielle s'accroît régulièrement du fait de l'introduction et de l'application de techniques nouvelles : tel est le cas de l'énergie atomique utilisée à la place des

combustibles fossiles ou autres sources d'énergie. En troisième lieu, il y a le processus d'urbanisation. Les agglomérations urbaines, où plus de la moitié de la population mondiale se concentrera vraisemblablement d'ici à la fin des années 80, ont une demande d'eau très supérieure à celle des communautés rurales. Etant donné cette situation, il est indispensable d'utiliser au mieux l'eau disponible, et pour cela, selon les conclusions de nombreuses études, la formulation de règles juridiques s'impose.

5. Alors que la demande d'eau va croissant, les ressources en eau — à moins d'un changement radical des conditions météorologiques — resteront constantes. Même si la population qui s'approvisionne à un cours d'eau particulier passait d'un million à 10 millions d'habitants, la quantité d'eau resterait la même dans le cours d'eau. On pourrait évidemment puiser de l'eau à d'autres sources, mais ce serait une mesure à très court terme, qui ne modifierait pas le volume total de l'eau disponible. Par ailleurs, on pourrait utiliser les ressources existantes de façon plus rationnelle mais il y a manifestement des limites aux améliorations qui peuvent être apportées en ce sens.

6. En raison de son cycle d'autorenouvellement, on peut dire que l'eau constitue la seule ressource naturelle sur laquelle les Etats exercent vraiment une souveraineté permanente. Les autres ressources naturelles habituellement associées à cette notion — par exemple, les minerais et le pétrole — sont limitées. L'Etat peut décider d'exploiter immédiatement une mine de charbon ou d'en retarder l'exploitation, mais, une fois le charbon extrait, la souveraineté permanente de l'Etat sur cette ressource prend fin. L'eau est une ressource unique à maints égards. Matériellement, elle est indispensable à la vie. Il est intéressant de noter que l'un des principaux objectifs de l'envoi par les Etats-Unis d'Amérique de la sonde spatiale Viking pour l'exploration de Mars est de déterminer s'il y a ou s'il y a eu de l'eau sur cette planète et, à partir de là, d'évaluer les possibilités d'une présence de la vie sur cette planète, actuellement ou dans le passé.

7. Par contre, une autre des caractéristiques physiques marquantes de l'eau est sa mobilité. La pluie tombe sur le flanc d'une colline, s'écoule en un ruisseau qui se jette dans un cours d'eau et va jusqu'à la mer, d'où l'eau s'évapore et se condense ensuite en nuages, pour enfin retomber sur la terre. On peut décrire ce processus comme un exemple parfait de mouvement perpétuel. La question se pose donc de savoir si un Etat peut véritablement exercer une souveraineté permanente sur l'eau, c'est-à-dire de savoir s'il peut décider exactement du moment de son utilisation. Généralement parlant, l'eau qui est inutilisée aujourd'hui ne sera plus disponible demain. Si l'homme peut aller contre cette vérité générale en construisant des réservoirs et des lacs artificiels, les ressources emmagasinées de cette manière sont négligeables par rapport à la quantité totale d'eau en mouvement.

8. Nonobstant ce caractère instable des ressources en eau, il semble que si la doctrine de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles est valablement fondée, en exclure l'application à la plus vitale de toutes les ressources naturelles serait prendre inconsidérément une décision très grave. Cette décision méconnaîtrait une autre caractéristique physique fondamentale de l'eau, à

<sup>1</sup> « Travaux préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur l'eau : projet de rapport sur les options politiques concernant l'utilisation et la mise en valeur des ressources en eau dans la région de la Commission économique pour l'Europe » (WATER/GE.1/R.21).

savoir sa cohésion et son unité et sa tendance à se constituer en masses de plus en plus grandes, qui vont des ruisseaux aux cours d'eau et à la mer. Il existe une cohésion dans toute la superficie couverte par un système fluvial particulier, et l'ensemble de l'eau forme une unité naturelle qui s'intègre à un vaste cycle de renouvellement continu. Si un système fluvial particulier est entièrement situé à l'intérieur d'un Etat, la doctrine de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles lui est manifestement applicable, d'une façon différente, toutefois, de celle dont elle s'applique à n'importe quelle autre ressource naturelle. Dans le cas d'un système fluvial s'étendant sur deux Etats ou plus, la doctrine est également applicable : il est évident qu'il ne s'agit pas d'une souveraineté permanente sur une quantité d'eau déterminée traversant le territoire national mais d'une souveraineté permanente sur une partie de la ressource renouvelable et unitaire contenue dans le bassin fluvial qui relève de la juridiction territoriale de l'Etat. Par sa nature même, le processus de renouvellement de l'eau se situe toujours à l'intérieur d'une certaine zone géographique dont les frontières sont déterminées par les limites du bassin hydrographique, les types de précipitations, etc. Le fait que l'étendue de tous les bassins fluviaux soit délimitée uniquement par des phénomènes physiques est un autre élément dont il faut tenir compte quand on examine la question des utilisations de l'eau et pour formuler les règles juridiques nécessaires. La tâche de la Commission consistera à proposer un mode d'exercice, dans un bassin fluvial particulier, de la souveraineté sur une ressource naturelle qui, en raison de ses qualités physiques, est commune à plusieurs Etats. La notion de propriété que l'on considère comme généralement applicable aux ressources naturelles, n'a pas été prévue pour une ressource présentant ces caractéristiques et la Commission doit énoncer des règles qui en tiennent compte.

9. Dans leurs réponses (A/CN.4/294 et Add.1) au questionnaire établi par la Commission (*ibid.*, par. 6) et contenu dans une note du Secrétaire général datée du 21 janvier 1975, plusieurs gouvernements ont déclaré qu'il serait souhaitable de garder, pour en faire la base des travaux de la Commission, la définition de la voie d'eau internationale adoptée dans l'article 108 de l'Acte final du Congrès de Vienne, de 1815<sup>2</sup>, cité par le Rapporteur spécial au paragraphe 21 de son rapport. En raison des caractéristiques physiques de l'eau que M. Kearney a mentionnées, cette conception serait, à son avis, peu satisfaisante. Il lui semble qu'il est absolument impossible de donner aux travaux futurs de la Commission une base plus restreinte que le système fluvial lui-même, c'est-à-dire le fleuve, ses affluents et les cours d'eau moins importants qui se jettent dans ce fleuve et ses affluents. La définition adoptée par le Congrès de Vienne a été mise au point à des fins de navigation ; dans le cas des utilisations des voies d'eau à des fins autres que la navigation, différents facteurs entrent manifestement en jeu : par exemple, les polluants déversés dans le plus minuscule des ruisseaux inaccessible à tout navire

peuvent éventuellement parvenir jusqu'à un fleuve important, avec des conséquences désastreuses pour les Etats riverains. La Commission doit tenir compte de ces considérations si elle veut établir un ensemble de règles rationnelles qui répondent à ce grand besoin de l'homme d'améliorer la quantité et la qualité de l'eau douce disponible.

10. Le PRÉSIDENT remercie le Rapporteur spécial de la présentation orale de son rapport, lequel témoigne de la science et de la culture de son auteur.

11. M. SETTE CÂMARA félicite le Rapporteur spécial de son rapport et de la présentation orale qu'il en a faite. Le Rapporteur spécial a eu raison d'adopter l'approche prudente qui l'a conduit à déclarer, au paragraphe 4, qu'il examinerait les décisions que la Commission devrait prendre pour se donner une base qui permette de commencer le travail de fond sur les voies d'eau internationales. En d'autres termes, le rapport est une étude préliminaire, qui a simplement pour but de compléter la première tentative de prospection faite par la CDI dans son questionnaire sur le sujet.

12. Il n'est peut-être pas tout à fait exact de qualifier d'« assez peu fournies » les réponses des gouvernements à ce questionnaire, comme le Rapporteur spécial l'a fait au paragraphe 2 de son rapport. Etant donné les difficultés inhérentes au sujet, la pratique générale des Nations Unies en des circonstances analogues et le nombre moyen des réponses aux questionnaires adressés aux Etats Membres par le Secrétaire général, on peut affirmer que le questionnaire du 21 janvier 1975 a suscité une importante réaction. Ainsi, cinq gouvernements seulement avaient adressé des observations en réponse à la résolution 1401 (XIV) de l'Assemblée générale, et neuf gouvernements seulement l'avaient fait comme suite à la résolution 2669 (XXV) de l'Assemblée générale, cependant que plus de 20 gouvernements ont répondu au questionnaire de 1975, et leurs réponses fournissent des renseignements importants au sujet des positions dominantes qui existent sur les principaux points de l'enquête de la Commission.

13. Aux fins des travaux futurs de la Commission, il est particulièrement intéressant d'examiner les réponses des gouvernements à la question A : « Quelle serait la portée de la définition à donner à une voie d'eau internationale pour une étude des aspects juridiques des utilisations de l'eau douce d'une part, et de la pollution de l'eau douce d'autre part ? » et à la question B : « La notion géographique de bassin hydrographique international est-elle la base appropriée pour une étude des aspects juridiques des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation ? » Lorsque le Rapporteur spécial, au paragraphe 6 de son rapport, conclut qu'une faible majorité des réponses a appuyé l'idée qu'il serait souhaitable de commencer le travail en partant d'un terme moins général que « bassin hydrographique international », il semble rester quelque peu au-dessous de la vérité, si l'on considère la teneur formelle de certaines réponses. C'est ainsi que, dans sa réponse aux questions A, B et C, le Gouvernement français a déclaré que « sur l'utilisation du cours d'eau, il ne paraît guère concevable que l'on puisse accepter une conception de la voie d'eau autre que celle du cours d'eau international » (A/CN.4/294 et Add.1, sect. II, question A).

<sup>2</sup> Pour le texte de l'Acte final, voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 379.

14. M. Sette Câmara est heureux de constater que le Rapporteur spécial semble avoir écarté la notion de « bassin de drainage » comme base des études futures de la Commission. Il n'accepte toutefois pas la déclaration faite au paragraphe 13 du rapport et selon laquelle

les travaux sur les voies d'eau internationales ne devraient pas être retardés par des querelles de définitions. Cette manière de voir est bien entendu conforme à la pratique habituelle de la Commission, qui est de retarder l'adoption de définitions, ou du moins de ne les adopter qu'à titre provisoire, en attendant la mise au point de dispositions de fond sur la matière juridique à l'examen.

Les questions A et B du questionnaire sont censées susciter plus que de simples définitions de termes ; elles sont destinées à délimiter à titre préliminaire le champ de travail de la Commission, délimitation en l'absence de laquelle il sera difficile d'aller de l'avant.

15. Pour M. Sette Câmara, le mandat de la Commission est parfaitement clair : il consiste à formuler des règles relatives aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation — notion traditionnelle du droit international coutumier, qui est consacrée par des centaines de traités et de conventions — et non pas à traiter du bassin fluvial, notion purement territoriale qui désigne une partie du territoire d'un ou de plusieurs pays donnés. Ce qu'il faut considérer comme international, conformément aux règles coutumières du droit international consacrées par les articles I (règlements futurs) et II (navigation libre) du Règlement pour la libre navigation des rivières du 24 mars 1815<sup>3</sup> et les articles 108 et 109 de l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815, de sont les cours d'eau internationaux qui séparent ou traversent les territoires de deux ou plusieurs Etats, et non pas la portion physique de terre contenue dans le *divortium acquarum* d'un fleuve international. Le fait que cette portion du territoire d'un Etat est baignée par un cours d'eau international ne lui confère pas un statut différent de celui de toute autre partie du territoire national. Les bassins hydrographiques varient d'un fleuve à l'autre, d'un endroit à l'autre et d'une région à l'autre. Ils peuvent renfermer des parties très limitées ou des parties très étendues du territoire d'un Etat ou encore recouvrir des parties des territoires de différents Etats. Le bassin de l'Amazone couvre une superficie de 4 787 000 kilomètres carrés et le bassin du rio de la Plata une superficie de 2 400 000 kilomètres carrés. On ne saurait affirmer sérieusement que la Commission a qualité pour formuler des règles valables pour toute l'étendue de régions aussi vastes et leur imposer quelque souveraineté double ou multiple. La Commission a pour mandat de traiter des voies d'eau internationales, et des voies d'eau internationales seulement.

16. Bien entendu, la notion de bassin hydrographique, et même de bassin de drainage, peut être d'une grande utilité dans des études économiques et géographiques, des projets de développement ou des plans d'exploration des ressources ; mais on peut difficilement la considérer comme une base permettant d'établir des règles de droit ayant leur fondement dans le droit international coutumier ou conventionnel. Pour revenir à l'exemple cité, le bassin du rio de la Plata couvre la totalité du territoire du Paraguay, les deux

tiers du territoire de l'Uruguay, pratiquement tout le nord de l'Argentine, des parties importantes du territoire de la Bolivie et la quasi-totalité du Brésil au sud du bassin de l'Amazone. En appliquant la théorie de l'intégrité ou de l'unité du bassin fluvial, dont s'inspirent les Règles d'Helsinki sur les utilisations des eaux des fleuves internationaux [dites « Règles d'Helsinki »]<sup>4</sup> — approche qui semble avoir les préférences du Rapporteur spécial —, on assujettirait cette vaste région à un régime de souveraineté double ou multiple, du moins pour certains besoins spécifiques. Il est extrêmement douteux que des pays qui ont un intérêt légitime à ce que leurs ressources naturelles soient développées et qui jouissent d'une souveraineté pleine et entière sur ces ressources, acceptent des limitations de ce genre. Qui plus est, rien ne permet, semble-t-il, de conclure à l'existence de règles coutumières de droit international, applicables à tous les aspects multiples de l'exploitation du bassin fluvial sous quelque forme de condominium international.

17. Dans l'affaire du *Lac Lanoux*, le tribunal arbitral, tout en reconnaissant la réalité de l'unité du bassin fluvial, du point de vue de la géographie physique, a conclu que « l'unité d'un bassin n'est sanctionnée sur le plan juridique que dans la mesure où elle correspond à des réalités humaines »<sup>5</sup>, et que « la règle suivant laquelle les Etats ne peuvent utiliser la force hydraulique des cours d'eau internationaux qu'à la condition d'un accord préalable entre les Etats intéressés ne peut être établie ni à titre de coutume, ni encore moins à titre de principe général du droit »<sup>6</sup>.

18. Les tentatives faites pour s'écarter de la conception traditionnelle du droit fluvial international et substituer à celui-ci le droit des « bassins internationaux de drainage » ont aussi été critiquées par le professeur Edwin Glaser, qui a affirmé qu'il s'agissait en définitive de justifier la participation des grandes puissances à l'élaboration de règles internationales relatives à l'utilisation de certains fleuves internationaux et leur présence dans les commissions fluviales internationales, bien que ces puissances ne soient pas des Etats riverains.

19. La difficulté tient non seulement au caractère trop général de la notion de « bassin de drainage », mais aussi à la nécessité d'éviter de déroger aux règles traditionnelles qui sont consacrées par des centaines de traités fondés sur la notion de droit fluvial international. Ce qui importe, c'est de veiller à ce que l'utilisation des voies d'eau internationales soit toujours subordonnée au principe de la responsabilité juridique, ce qu'il est possible de faire sans recourir à la notion de « bassin de drainage ». Si, par exemple, un Etat situé en amont réduit considérablement le débit d'un fleuve international en prélevant de l'eau à des fins d'irrigation ou si ses industries déversent dans ce fleuve des polluants, causant des dégâts à un Etat riverain situé en aval, les conséquences des agissements de l'Etat situé en amont seront immédiatement perceptibles et pourront faire l'objet d'une demande de réparation. Ainsi,

<sup>3</sup> *Annuaire...* 1974, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 396, doc. A/CN.4/274, quatrième partie, sect. C, 1.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 209, doc. A/5409, troisième partie, chap. II, sect. 6, par. 1064.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 211, par. 1066.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 434.

en ce qui concerne le principe de la responsabilité pour les dommages appréciables, la notion de l' « unité » du fleuve international sera préservée.

20. Les traités relatifs au Niger, au Sénégal et au bassin du Tchad<sup>7</sup> consacrent la notion de bassin fluvial sur un plan administratif, géographique et économique, et non pas en tant que base permettant de formuler des règles juridiques. L'article 2 de l'Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger, de 1963 (et la formule « navigation et coopération économique » est en elle-même instructive) contient la disposition suivante : « L'exploitation du fleuve Niger, de ses affluents et sous-affluents est ouverte à chaque Etat riverain dans la portion du bassin du fleuve Niger se trouvant sur son territoire et dans le respect de sa souveraineté [...] »<sup>8</sup>. Il n'est aucunement fait mention du principe de l'unité du bassin fluvial ni de l'idée de la primauté des intérêts communs de tous les Etats riverains sur les droits souverains de chacun d'entre eux. Les traités relatifs au bassin du Sénégal et au bassin du Tchad ont été rédigés dans le même esprit. En fait, il n'existe pas un seul traité apportant la preuve qu'on se serait écarté de la notion traditionnelle des voies d'eau internationales ou de son corollaire, la distinction des fleuves successifs et des fleuves contigus, qui a été récemment consacrée par la Déclaration d'Asunción sur l'utilisation des cours d'eau internationaux<sup>9</sup>.

21. M. Sette Câmara est d'accord avec le Rapporteur spécial pour penser que « si un nombre important d'Etats reculent devant l'idée d'utiliser la notion de bassin hydrographique comme point de départ de l'élaboration d'un ensemble de règles sur les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation — cette notion étant à leur avis trop générale —, le point de départ devient assez précaire<sup>10</sup> » et que « les travaux sur les voies d'eau internationales ne devraient pas être retardés par des querelles de définitions<sup>11</sup> », mais il n'est pas d'accord pour recommander à la Commission de « partir du principe que sa tâche est de formuler des principes et des règles juridiques concernant les utilisations des bassins fluviaux internationaux<sup>12</sup> ». Dans leurs réponses au questionnaire de la Commission, la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, le Brésil, le Canada, la Colombie, l'Equateur, l'Espagne, la France, le Nicaragua, la Pologne et le Venezuela ont recommandé que la CDI se borne rigoureusement à formuler des règles relatives aux voies d'eau internationales sans s'occuper de la gestion des bassins fluviaux. Si la Commission prend, à la session en cours, quelque décision sur la portée de ses travaux en la matière — mais de l'avis de M. Sette Câmara il serait préférable, vu le peu de temps dont elle dispose pour examiner la question et les nettes divergences de vue qu'ont révélées les réponses des gouvernements au questionnaire, qu'elle ne le fasse pas à ce stade —, sa décision ne devrait pas sortir du cadre du

mandat qui lui a été assigné, notamment au paragraphe 4 de la résolution 3071 (XXVIII) de l'Assemblée générale.

22. S'agissant des autres points traités dans le questionnaire, les questions D et E feront de toute évidence l'objet de longs débats. Les questions F, G et H devraient, de l'avis de M. Sette Câmara, recevoir une réponse affirmative. Quant à la question I, la Commission devrait se réserver la liberté de solliciter l'avis d'experts, chaque fois que cela s'impose, sans recourir à des procédures peu commodes, telles que la création d'un comité d'experts ni accepter de façon trop hâtive des conclusions d'organismes existants, dépourvus des connaissances juridiques indispensables pour étudier les problèmes en cause. Toutefois, suivant en cela l'exemple du Rapporteur spécial, M. Sette Câmara s'abstiendra au présent stade d'entrer dans le détail de ces questions.

*M. Calle y Calle (deuxième vice-président) prend la présidence.*

23. M. TABIBI félicite le Rapporteur spécial de la qualité et de la concision du rapport qu'il a consacré à une question dont la complexité a été mise en évidence par les opinions et les observations des gouvernements qui ont répondu au questionnaire de la Commission. Celle-ci ne pourra malheureusement pas dégager de ces réponses des conclusions propres à lui servir de base pour l'étude du sujet. Par ailleurs, les associations et organisations qui ont, de leur côté, étudié le sujet, l'ont traité en fonction de leurs besoins régionaux et géographiques, et le fait que chacune l'a abordé différemment montre bien qu'il n'existe pas de principes évidents et universels de droit international relatifs aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

24. De nombreux auteurs ont également abouti à la conclusion qu'il n'existait pas de règles de droit international généralement admises concernant les utilisations économiques des cours d'eau internationaux. En outre, il semble qu'aucun tribunal international n'ait prononcé de jugements en la matière. Dans l'arrêt rendu par la CPJI dans l'affaire des *Prises d'eau à la Meuse*<sup>13</sup>, la seule affaire concernant l'utilisation d'eaux internationales dont elle ait été saisie, la Cour s'en est tenue aux dispositions du traité en question, refusant de prendre en considération les règles coutumières de droit international concernant les eaux internationales. Comme l'a déclaré le professeur H. A. Smith, la série de règles proposée par l'Institut de droit international en 1911 et les divers projets adoptés par l'International Law Association depuis 1959 n'ont constitué qu'« un essai prématuré de codification ». Certains auteurs soutiennent que les arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique ont enrichi la jurisprudence régissant les droits et devoirs des Etats riverains. Il ne faut cependant pas oublier que les différends dont cette cour a été saisie mettaient en cause des Etats faisant partie d'une fédération, et qu'aucun de ses arrêts n'a fait état d'une règle particulière de droit international applicable à l'utilisation des voies d'eau. Il y a donc lieu de considérer que le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation n'a pas encore été pleinement

<sup>7</sup> Voir A/CN.4/295, par. 31 à 35.

<sup>8</sup> *Ibid.*, par. 31.

<sup>9</sup> *Ibid.*, par. 37 à 40.

<sup>10</sup> *Ibid.*, par. 42.

<sup>11</sup> *Ibid.*, par. 13.

<sup>12</sup> *Ibid.*, par. 49.

<sup>13</sup> C.P.J.I., série A/B, n° 70, p. 4.

développé et que dans l'élaboration de règles en la matière, la Commission doit faire preuve de beaucoup de prudence, d'autant plus que chaque cours d'eau a ses propres caractéristiques du point de vue historique, social, géographique et hydrologique.

25. L'idée que les cours d'eau internationaux ne sont pas soumis à des règles obligatoires de droit international a été clairement exprimée dans la « doctrine Harmon », que l'Attorney-General des Etats-Unis d'Amérique a avancée en 1859, à la suite d'un différend entre les Etats-Unis et le Mexique au sujet des eaux du rio Grande<sup>14</sup>. Harmon estimait que le droit international n'imposait nullement aux Etats-Unis l'obligation de partager ses eaux avec le Mexique, du moment que les Etats-Unis avaient un droit de souveraineté sur le rio Grande à l'intérieur de leur propre territoire. Si les Etats-Unis ne défendent plus la doctrine d'Harmon, c'est surtout parce que ce pays attache aujourd'hui à ses intérêts d'Etat riverain plus d'importance lorsqu'il est situé en aval que lorsqu'il est situé en amont. Si certains auteurs estiment aujourd'hui que la doctrine d'Harmon est lettre morte, d'autres continuent à arguer de la souveraineté, ce qui constitue un retour indirect à cette doctrine. Selon M. Tabibi, l'inefficacité de la doctrine en question tiendrait à la socialisation croissante du droit international ou à la naissance d'obligations « involontaires » en droit international.

26. A relever, à ce propos, que, de l'avis du professeur H. A. Smith, des tentatives prématurées visant à imposer un accord sur des règles concrètes feraient probablement plus de mal que de bien : les nations doivent négocier pour trouver des solutions à leurs problèmes particuliers concernant les cours d'eau internationaux. Ces négociations constituent la meilleure façon possible de régler les litiges de cette nature, vu que chaque bassin hydrographique est différent des autres et appelle un traitement différent. Le professeur Smith a raison de penser que le sujet n'est pas mûr pour une codification, car actuellement l'expérience se renouvelle rapidement et les voies ouvertes par les progrès scientifiques se multiplient, si bien qu'il est impossible de prévoir l'évolution de la situation dans des domaines tels que l'irrigation et les utilisations rationnelles de l'eau à des fins économiques.

27. L'expérience prouve bien que certains principes sont applicables à tous les Etats, mais il est difficile et dangereux de généraliser lorsqu'on tente de formuler des principes de droit international. La Commission devrait donc tenir compte du principe de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles et du principe selon lequel chaque Etat doit se conduire de façon à ne pas léser les intérêts d'autres Etats, et prendre d'autre part en considération celui du partage équitable, dont l'application est prévue par la coutume ou par les dispositions de traités ou d'autres instruments internationaux ayant force obligatoire à l'égard des signataires. Dans cet ordre d'idées, la Commission aurait peut-être avantage à étudier les litiges concernant divers cours d'eau aux Etats-Unis : elle verrait que le principe du partage équitable a supplanté aussi bien la doctrine du « cours naturel » (*natural flow*) que celle

de l'« appropriation antérieure » (*prior appropriation*). Par ailleurs, la Commission pourrait retenir l'opinion du regretté professeur Eagleton, qui a dit des juristes internationaux qu'ils devaient se montrer prudents au moment d'énoncer des règles de fond de droit international, mais prendre les devants lorsqu'il s'agissait de suggérer des procédures susceptibles de conduire à des accords librement conclus et au règlement de différends à l'amiable.

28. Se référant au rapport du Rapporteur spécial, M. Tabibi dit que la Commission pourrait aborder la question des définitions à un stade ultérieur. Toutefois, l'expression « voie d'eau internationale » devrait désigner un « fleuve international », conformément à la définition figurant à l'article 108 de l'Acte final du Congrès de Vienne. Bien entendu, un cours d'eau international peut être successif, ou il peut être contigu lorsqu'il sépare des Etats — autrement dit, leur sert de frontière. S'il est successif, il relève d'une juridiction nationale, mais s'il est contigu, la souveraineté dont il relève est partagée et un accord préalable doit être conclu pour que ses eaux puissent être utilisées. Vu l'imprécision de l'expression « bassin hydrographique » et la possibilité de nouveaux progrès scientifiques, la Commission devrait utiliser dans son étude les termes traditionnels « voies d'eau » ou « fleuves internationaux » ou « eaux ». La notion de « bassin hydrographique » est trop vaste et convient uniquement aux fins d'études de caractère technique ; elle n'a pas sa place dans une étude des aspects juridiques des utilisations de l'eau douce ou de la pollution des voies d'eau internationales.

29. L'étude de la Commission devrait s'étendre également à la lutte contre les inondations et aux problèmes de l'érosion, que ces phénomènes soient causés par la nature ou par l'homme. La pollution est une question importante, et l'exemple donné par le Rapporteur spécial au paragraphe 19 de son rapport mérite de retenir sérieusement l'attention. La Commission devrait cependant se demander si le problème de la pollution doit être traité globalement ou sur une base régionale, sous-régionale ou bilatérale. Elle pourrait faire appel au concours d'organismes techniques et spécialisés qui étudient déjà ce problème. Elle ne devrait pas traiter de la même façon les questions touchant la qualité et les questions touchant la quantité de l'eau, car si la quantité est réduite en amont, cela peut éventuellement rendre service à l'Etat riverain situé vers l'aval, mais si la qualité de l'eau est menacée, c'est tout autre chose.

30. Avant de s'engager dans l'examen approfondi du sujet — le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation — la Commission devrait encore une fois prier les Etats Membres, notamment ceux qui ont le plus d'expérience en matière de fleuves internationaux, de communiquer leurs vues et observations. Elle devrait aussi demander l'aide de spécialistes aux premiers stades de ses travaux, en raison du caractère extrêmement technique de la question.

31. Le PRÉSIDENT\*, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport, qui constitue une base pour l'éla-

<sup>14</sup> Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 84, doc. A/5409, deuxième partie, chap. III, par. 201 à 205 et note 175.

\* M. Calle y Calle.

boration d'un ensemble de règles applicables au sujet complexe du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

32. M. Calle y Calle souligne que les utilisations des cours d'eau remontent aux temps immémoriaux, encore que la technique moderne ait découvert de nouvelles utilisations et de nouvelles applications des utilisations anciennes. L'historique de la question des utilisations des cours d'eau et des règles régissant ces utilisations révèle des phases extrêmement diverses, et l'on peut remonter jusqu'à Ovide, que le Rapporteur spécial cite en exergue à son rapport, en passant par Harmon et sa célèbre doctrine de la souveraineté territoriale absolue. Cet historique s'étend maintenant aux idées du Rapporteur spécial, selon lequel la Commission devrait aborder le sujet sous un angle assez large pour pouvoir formuler les règles juridiques nécessaires. Pour ce faire, elle devra tenir compte de la pratique et de la coutume des Etats, qui se reflètent dans la jurisprudence ; elle devra en outre envisager les éléments concrets de la situation et ne pas perdre de vue que l'utilisation de l'eau a des avantages et des inconvénients. C'est cette dernière considération qui a amené les pays traversés par des cours d'eau formant plusieurs bassins, comme le pays dont M. Calle y Calle est ressortissant, à conclure avec leurs voisins, des accords spéciaux concernant les utilisations de ces cours d'eau.

33. Les règles que formulera la Commission devraient être de simples principes généraux pouvant s'appliquer aux aspects particuliers de chaque cours d'eau. La Commission ne devrait pas prendre pour base la notion générale de bassin géographique, comme l'a suggéré M. Sette Câmara en parlant du bassin de l'Amazone, mais une notion moins large. A noter qu'au cours d'une réunion des présidents des Etats américains il a été question de l'aménagement des bassins fluviaux intégrés. Envisagé comme une unité géographique, un bassin fluvial englobe tous les Etats concernés, lesquels ont intérêt à travailler de concert pour mettre au point des règles en vue de son utilisation — ce qui ne signifie pas, toutefois, que ces règles devraient imposer aux Etats intéressés l'obligation de promouvoir l'utilisation conjointe des bassins fluviaux.

34. Les résolutions du Conseil économique et social relatives à la mise en valeur et à l'utilisation des bassins fluviaux renferment le principe de l'autorité effective et souveraine exercée sur l'eau en tant que ressource naturelle et font état du principe de bon voisinage écologique. La Commission devrait tenir compte de ces principes et s'efforcer de formuler des règles qui encouragent les Etats à utiliser les voies d'eau internationales sans léser les intérêts des autres Etats ayant, eux aussi, le droit de les utiliser.

35. Un autre principe que la Commission doit prendre en considération est celui de l'équité dans l'utilisation des fleuves-frontières. Les règles qui seront adoptées devront aussi énoncer le principe selon lequel les avantages retirés de l'utilisation de voies d'eau internationales ne doivent pas nécessairement dans tous les cas être partagés entre tous les Etats riverains intéressés. Enfin, les règles qui seront élaborées par la Commission devront être supplétives et prendre dûment en considération les usages consacrés par le temps qui se sont établis entre Etats

voisins, et les accords que ces Etats ont conclus, notamment en vue de l'exploitation commune des ressources en eau et de la mise en valeur intégrée des bassins fluviaux sur la base de conditions géographiques déterminées.

36. M. HAMBRO estime, comme M. Calle y Calle, qu'en utilisant les eaux qui traversent leurs territoires les Etats devraient veiller à ne pas léser les intérêts d'autres Etats. Il partage aussi l'avis de M. Calle y Calle, selon lequel les règles qui seront formulées par la Commission devront avoir un caractère supplétif.

37. Le Rapporteur spécial a eu raison de dire, dans sa présentation orale — comme il l'a fait au paragraphe 13 de son rapport —, que les travaux de la CDI sur les voies d'eau internationales ne devraient pas être retardés par des querelles de définitions. Il a également raison de penser que la Commission ne doit pas limiter de façon excessive la portée de sa tâche, les intérêts de la communauté internationale exigeant qu'elle envisage tous les aspects de la question de l'utilisation des cours d'eau internationaux. Ce serait donc, de la part de la Commission, faire preuve d'une certaine étroitesse de vue que de restreindre en quoi que ce soit la liberté que le rapporteur spécial suivant doit avoir de traiter le sujet sous tous ses aspects.

38. M. Hambro a été frappé par les propos de M. Sette Câmara au sujet de l'étendue de divers bassins fluviaux. L'immensité d'un bassin ne devrait toutefois pas empêcher la CDI de s'en occuper. Elle rend, au contraire, d'autant plus nécessaire l'élaboration de règles susceptibles d'éclairer les Etats au sujet des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Si la Commission opte pour des définitions larges, elle pourra toujours en restreindre la portée si la Sixième Commission ou les gouvernements le souhaitent ; il lui serait beaucoup plus difficile d'élargir la portée de définitions restrictives.

39. Une fois de plus, le sujet examiné a fait apparaître le spectre de la souveraineté. Mais la souveraineté n'est certainement pas la base sur laquelle il convient d'envisager les utilisations des cours d'eau internationaux ; la Commission doit se rendre compte qu'il existe un autre principe de droit international auquel elle devrait attacher plus d'importance : à savoir le principe du développement d'un droit social, qui délimite la compétence et la souveraineté et qui tient compte de l'intérêt qu'a l'ensemble de la communauté internationale à ce que les ressources naturelles soient utilisées au profit de l'humanité tout entière.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 1407<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 15 juillet 1976, à 10 h 15*

*Président : M. Abdullah EL-ERIAN*

*Présents : M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.*