

Document:-  
**A/CN.4/SR.2062**

**Compte rendu analytique de la 2062e 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:-  
**1988, vol. I**

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

2062<sup>e</sup> SÉANCE

Mercredi 15 juin 1988, à 10 heures

Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ

puis : M. Bernhard GRAEFRATH

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Francis, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Roucounas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.

1. Le PRÉSIDENT indique que, pendant la semaine du 6 au 10 juin 1988, la Commission a utilisé entièrement le temps de services de conférence qui lui était alloué.

**Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite\*)**  
[A/CN.4/406 et Add.1 et 2<sup>1</sup>, A/CN.4/412 et Add.1 et 2<sup>2</sup>, A/CN.4/L.420, sect. C, ILC(XL)/Conf.Room Doc.1 et Add.1]

[Point 6 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

CINQUIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :

ARTICLES 16 [17] À 18 [19]

2. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le chapitre III de son quatrième rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2) contenant les projets d'articles 16 [17], 17 [18] et 18 [19]<sup>3</sup>, qui sont ainsi conçus :

## CINQUIÈME PARTIE

## PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, POLLUTION ET QUESTIONS CONNEXES

## Article 16 [17]. — Pollution des [systèmes de] cours d'eau internationaux

1. Aux fins des présents articles, le terme « pollution » désigne toute modification physique, chimique ou biologique de la composition ou de la qualité des eaux d'un [système de] cours d'eau international résultant directement ou indirectement d'un comportement humain et produisant des conséquences préjudiciables à la santé ou à la sécurité de l'homme, à l'utilisation des eaux à des fins bénéfiques quelles qu'elles soient ou à la conservation ou la protection de l'environnement.

2. Les Etats du cours d'eau ne causent ni ne permettent la pollution d'un [système de] cours d'eau international d'une manière ou dans une mesure susceptible de causer un dommage appréciable aux autres Etats du cours d'eau ou à l'écologie de ce [système de] cours d'eau international.

3. A la demande de tout Etat du cours d'eau, les Etats du cours d'eau intéressés se consultent en vue d'établir et d'approuver les listes de substances ou d'espèces dont l'introduction dans les eaux du

[système de] cours d'eau international devrait être, selon le cas, interdite, limitée, étudiée ou contrôlée.

## Article 17 [18]. — Protection de l'environnement des [systèmes de] cours d'eau internationaux

1. Les Etats du cours d'eau prennent séparément et en coopération toutes les mesures nécessaires pour protéger l'environnement d'un [système de] cours d'eau international, y compris le régime écologique du cours d'eau et des zones environnantes, contre toute détérioration, dégradation ou destruction, ou contre tout risque sérieux de tels événements du fait d'activités menées sur leur territoire.

2. Les Etats du cours d'eau prennent, séparément ou conjointement et sur une base équitable, toutes les mesures nécessaires, y compris des mesures préventives, correctives et de contrôle, pour protéger le milieu marin, notamment les zones estuariennes et la faune et la flore marines, contre toute détérioration, dégradation ou destruction ou contre tout risque sérieux de tels événements causés par un [système de] cours d'eau international.

## Article 18 [19]. — Situations d'urgence dues à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement

1. Aux fins du présent article, on entend par « situation d'urgence due à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement » toute situation affectant un [système de] cours d'eau international qui présente un danger grave et immédiat pour la santé, la vie, les biens ou les ressources aquatiques.

2. Lorsqu'un ensemble de circonstances ou un incident touchant un [système de] cours d'eau international créent une situation d'urgence due à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement, l'Etat du cours d'eau sur le territoire duquel ces circonstances ou cet incident se sont produits en informe immédiatement tous les autres Etats du cours d'eau qui risquent d'être affectés ainsi que les organisations internationales compétentes, et leur communique toutes les données disponibles et informations pertinentes concernant la situation.

3. L'Etat du cours d'eau sur le territoire duquel les circonstances ou l'incident se sont produits prend immédiatement les mesures nécessaires pour prévenir, neutraliser ou atténuer les risques ou dommages qu'entraîne, pour d'autres Etats du cours d'eau, cette situation d'urgence.

3. M. McCAFFREY (Rapporteur spécial) dit que le chapitre III de son quatrième rapport (A/CN.4/412 et Add. 1 et 2) traite de la protection de l'environnement, de la pollution et de questions connexes.

4. Présentant la partie du chapitre consacrée aux sources, il fait observer que l'une des fonctions les plus importantes de la Commission est d'aider à cristalliser les idées de la communauté internationale sur certains sujets d'importance actuelle, compte tenu de la rapidité avec laquelle le monde se transforme, et de l'interdépendance croissante entre les nations et les peuples. Dans *The Global 2000 Report*, étude établie par le Council on Environmental Quality des Etats-Unis d'Amérique, et qui est citée dans le rapport (*ibid.*, par. 34), il est estimé que les besoins d'eau devraient quintupler d'ici à l'an 2000. Comme il est évident que la quantité d'eau sur la Terre est constante et ne pourra jamais être accrue, cette prévision a de quoi inquiéter et fait ressortir la nécessité de conserver les ressources en eau, tant sur le plan quantitatif que qualitatif — nécessité qui est reconnue par le PNUE dans son « Etude des perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà »<sup>4</sup>. L'une des conclusions de cette étude est que l'humanité doit conserver les ressources de la Terre pour qu'il puisse y avoir un développement durable, et que le développement est durable lorsqu'il répond aux besoins présents

\* Reprise des débats de la 2052<sup>e</sup> séance.

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1987*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1988*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Les numéros attribués initialement aux articles figurent entre crochets.

<sup>4</sup> Résolution 42/186 de l'Assemblée générale, du 11 décembre 1987, annexe.

de l'humanité, sans compromettre la possibilité pour les générations futures d'en faire autant. En d'autres termes, il ne faut pas hypothéquer l'avenir pour réaliser des bénéfices immédiats.

5. L'intérêt des Etats à l'égard de la protection de la qualité de l'eau douce ressort à l'évidence de nombreux accords internationaux, dont quelques-uns seulement sont cités dans le rapport (*ibid.*, par. 39 et suiv.). Ces accords montrent une évolution dans l'attitude des Etats en matière de pollution. Au début, cette attitude était d'interdire complètement la pollution, souvent pour protéger la pêche. La Convention de 1904 entre la France et la Suisse pour réglementer la pêche dans les eaux frontières (*ibid.*, par. 40) interdisait le déversement dans les eaux des « résidus ou matières nuisibles au poisson ». Ainsi, même les accords anciens fixaient des normes de qualité pour l'eau et prévoyaient les moyens de mesurer le niveau de pollution admissible : dans la Convention de 1904, la norme adoptée était tout ce qui était « nuisible au poisson ».

6. En raison peut-être de l'accroissement considérable de la capacité de pollution de l'homme, les accords récents fixent des normes de qualité de l'eau en se référant à des critères objectifs, ou fixent des objectifs de qualité, ou encore réglementent les déversements de différents types de polluants. A titre d'accord récent classant les substances polluantes en fonction de leur nocivité et réglementant en conséquence leurs déversements, on peut citer, par exemple, la Convention de 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique (*ibid.*, par. 44), qui contient une « liste noire » de substances nocives dont le rejet dans le Rhin doit être interdit, et une « liste grise » de substances moins dangereuses dont le rejet doit être réduit.

7. D'autres accords adoptent une approche différente et stipulent que, préalablement à toute action susceptible de modifier la qualité de l'eau, les parties ou une commission mixte devront être consultées ou donner leur autorisation. Le recours aux commissions mixtes s'est révélé particulièrement efficace et, dans certains cas, ces commissions ont été habilitées à élaborer et mettre en œuvre des normes générales relatives à la pollution. Plusieurs accords récents vont même au-delà de la réglementation de la pollution, et prévoient des mesures très concrètes en vue de protéger l'environnement : tel est le cas du Statut de 1975 relatif au fleuve Uruguay, cité dans le rapport (*ibid.*, par. 40, 45 et 46).

8. Le problème qui commence à prendre des dimensions très graves est celui de la pollution du milieu marin par les cours d'eau internationaux. Des dispositions ont été prévues pour y remédier dans la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, ainsi que dans plusieurs conventions régionales citées dans le rapport (*ibid.*, note 107). Les articles de presse qu'on a pu lire récemment à propos de la mer du Nord, où une masse de boues flottantes, provenant, pense-t-on, de déchets agricoles liquides et de résidus solides charriés par les rivières, a provoqué la mort de milliers de poissons et d'une grande quantité de phoques, illustrent de manière dramatique le problème de la pollution du milieu marin par les cours d'eau internationaux.

9. Dans son rapport (*ibid.*, par. 49 à 59), le Rapporteur spécial a passé en revue les textes adoptés récem-

ment par les organisations internationales non gouvernementales et intergouvernementales. Etant donné leur volume, il ne s'étendra pas sur la question, mais se contentera d'appeler l'attention sur le principe fondamental de l'utilisation inoffensive du territoire, énoncé dans le principe 21 de la Déclaration des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm) (*ibid.*, par. 55), et sur l'ensemble des principes adoptés en 1987 par la CEE au sujet de la coopération relative aux eaux transfrontières (*ibid.*, par. 56). Le libellé du principe 1 de la CEE est presque identique à celui du principe 21 de la Déclaration de Stockholm, ce qui montre bien que ce dernier est largement accepté; il dispose que les Etats doivent veiller à ce que les activités exercées sur leur territoire ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres Etats ou d'autres régions situées au-delà des limites de leur juridiction nationale. Le principe 8 d de la CEE appelle l'attention sur l'importance des mesures de contrôle des rejets de substances dangereuses. Plusieurs instruments plus récents traitent aussi des substances toxiques, soit en interdisant le rejet, soit en prévoyant les mesures à prendre pour les éliminer rapidement après rejet dans le milieu aquatique.

10. Le Rapporteur spécial fait aussi état dans son rapport (*ibid.*, par. 60 à 79) de plusieurs études faites par des organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales. Il s'agit notamment des études sur la pollution des cours d'eau internationaux effectuées récemment par l'Institut de droit international, l'Association de droit international et le Groupe d'experts du droit de l'environnement de la Commission mondiale de l'environnement et du développement, également connue sous le nom de « Commission Brundtland ».

11. Les travaux récents menés par des experts (*ibid.*, note 167) confirment l'existence d'une obligation juridique internationale d'utiliser les eaux des cours d'eau internationaux de manière à ne pas causer de préjudice « appréciable », « important », « notable » ou « sensible » aux autres Etats du cours d'eau, et certains commentateurs ont même conclu à l'existence d'une obligation de ne pas causer de préjudice à l'environnement d'autres Etats. Les auteurs appuient souvent leur analyse sur des décisions de tribunaux internationaux. L'affaire du *Détroit de Corfou* (*ibid.*, par. 83), dans laquelle la CIJ a parlé de « l'obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats », est très souvent citée. Dans l'affaire du *Lac Lanoux* (*ibid.*, par. 84), le tribunal arbitral a émis l'avis — sans toutefois le retenir dans sa sentence — qu'il existait une règle « interdisant à l'Etat d'amont d'altérer les eaux d'un fleuve dans des conditions de nature à nuire gravement à l'Etat d'aval ». Un principe analogue a été énoncé par le tribunal arbitral dans l'affaire de la *Fonderie de Trail* (*Trail Smelter* [*ibid.*, par. 85]). L'affaire du *Barrage de Gut*, qui opposait le Canada et les Etats-Unis (*ibid.*, par. 86), peut être considérée comme un exemple de pratique étatique où l'« Etat d'origine » reconnaît l'obligation d'indemniser le préjudice transfrontière résultant de son utilisation d'un cours d'eau international. Les négociations relatives au *Poplar* (*ibid.*, par. 87) ont montré comment deux Etats peuvent résoudre, à leur satisfac-

tion réciproque, le problème de l'activité d'une centrale qui peut être nocive avant même sa mise en service.

12. En général, les instruments et documents que le Rapporteur spécial a passés en revue montrent que les Etats se préoccupent depuis longtemps de la pollution des cours d'eau internationaux, et que les accords modernes reconnaissent la relation intime qui existe entre la nature et l'homme, en prévoyant des mesures pour sauvegarder le milieu naturel et garantir un développement durable.

13. Passant aux trois projets d'articles qu'il présente dans son quatrième rapport (v. *supra* par. 2), le Rapporteur spécial suggère que la Commission n'examine pas de façon détaillée, à sa session en cours, le projet d'article 18 [19] puisqu'il soumettra un nouvel article entièrement consacré aux dangers liés à l'eau dans le rapport qu'il présentera à la session suivante. Quant aux deux autres projets d'articles, l'article 16 [17] énonce les obligations fondamentales des Etats en matière de pollution, et l'article 17 [18] traite de la protection de l'environnement.

14. Le paragraphe 1 de l'article 16 propose une définition de la pollution, qui, avec d'autres définitions, pourrait figurer finalement dans un article liminaire. Cette définition est axée sur la notion de modification de la composition ou de la qualité des eaux résultant d'un comportement humain et produisant des conséquences préjudiciables. Le paragraphe 2, qui est la disposition clef de l'article, constitue une application particulière du principe de l'interdiction de causer un dommage appréciable, contenu dans le projet d'article 9 qui a été renvoyé au Comité de rédaction en 1984<sup>3</sup>. Le paragraphe 2 n'interdit pas toute pollution mais seulement celle qui cause un dommage appréciable. Comme le Rapporteur spécial l'explique au paragraphe 4 de ses commentaires relatifs à l'article 16, le dommage « appréciable » est un dommage qui présente une certaine importance, c'est-à-dire qui n'est ni minime ni insignifiant, mais qui n'est pas « substantiel ». Le terme « dommage » est utilisé au sens factuel et désigne une atteinte réelle à l'utilisation, une atteinte à la santé ou aux biens, ou un effet nocif sur l'écologie du cours d'eau. Le mot « dommage » a été préféré au mot « préjudice », qui a diverses autres connotations juridiques.

15. Aux paragraphes 6 et suivants de ses commentaires, le Rapporteur spécial précise que les dispositions du paragraphe 2 ne relèvent pas de la responsabilité objective mais énoncent une obligation de diligence : celle de veiller à ne pas causer un dommage appréciable à d'autres Etats du cours d'eau, ni à l'écologie du système de cours d'eau international. Cette notion est souple et tient compte des réalités et des difficultés pratiques de la lutte contre la pollution, tout en protégeant adéquatement les Etats affectés par la pollution transfrontière des eaux. La vigilance des Etats, sous-entendue par l'obligation de diligence, doit être fonction des circonstances particulières et de la mesure dans laquelle l'Etat peut exercer un contrôle effectif sur son territoire. On peut en ce sens établir un parallèle avec les travaux concernant la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont

pas interdites par le droit international, puisque les Etats qui n'ont pas les moyens de savoir ce qui se passe sur toute l'étendue de leur territoire ne doivent pas être tenus responsables.

16. L'obligation de diligence soulève la question de savoir s'il y a lieu de distinguer, comme le font certains instruments, entre pollution préexistante et pollution nouvelle. Pour les raisons qu'il indique dans son rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2, note 229), le Rapporteur spécial ne pense pas que cela soit utile aux fins de la lutte contre la pollution des cours d'eau internationaux, aussi ne propose-t-il pas de faire une telle distinction dans le projet d'article. Il semble que la pratique en matière de traités tende actuellement à distinguer les différents types de polluants d'après leur nocivité et à en réglementer les rejets en conséquence.

17. L'autre question qu'il convient de poser est celle de la relation qui existe entre l'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 16 et la règle de l'utilisation équitable énoncée à l'article 6 adopté provisoirement par la Commission à sa trente-neuvième session<sup>4</sup>. Ainsi que le Rapporteur spécial l'indique au paragraphe 13 de ses commentaires relatifs à l'article 16, les utilisations des eaux qui, du fait de la pollution, causent un dommage appréciable aux autres Etats d'un cours d'eau et à l'environnement peuvent fort bien être considérées comme étant en soi non raisonnables et non équitables. Il serait donc bon que la Commission montre qu'elle reconnaît l'importance de la prévention de la pollution et de la protection de l'environnement, en adoptant une règle interdisant de causer un dommage appréciable du fait de la pollution, qui ne soit pas tempérée par le principe de l'utilisation équitable et raisonnable.

18. Le paragraphe 2 de l'article 16 dispose, d'autre part, que les Etats du cours d'eau ne « causent ni ne permettent » la pollution d'un cours d'eau international d'une manière susceptible de produire les effets définis au paragraphe 1. Cela signifie que l'Etat est tenu non seulement de s'abstenir de causer le dommage spécifié, mais également d'empêcher ses agents et ses organismes, ainsi que les particuliers se trouvant sur son territoire ou sous son contrôle, de causer un tel dommage. La question des effets de la pollution sur l'écologie du cours d'eau est examinée au paragraphe 18 des commentaires. La nécessité d'une disposition sur la protection de l'écologie est confirmée par la corrélation déjà évoquée qui existe entre la protection de l'environnement et le développement durable.

19. Le paragraphe 3 vise à refléter l'accent placé dans la plupart des accords internationaux récents sur les substances dangereuses et la pratique croissante des Etats consistant à établir des listes de substances qui doivent être interdites, strictement réglementées ou contrôlées. A ce propos, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur la « Liste des substances et procédés chimiques présentant un danger pour l'environnement à l'échelle mondiale » établie par le PNUE qui peut être utile à cet égard (*ibid.*, note 253).

20. Le projet d'article 17 concerne la protection de l'environnement des cours d'eau internationaux — question dont les membres de la Commission reconnaî-

<sup>3</sup> Voir *Annuaire...* 1987, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 24, note 80.

<sup>4</sup> Voir 2050<sup>e</sup> séance, note 3.

tront l'importance capitale. Comme le Rapporteur spécial l'indique au paragraphe 3 de ses commentaires relatifs à cet article, c'est par des régimes tant particuliers que communs, expressément établis à cette fin, que cette protection peut être assurée de la manière la plus efficace. A la différence de ses prédécesseurs, le Rapporteur spécial ne propose pas d'exiger des Etats du cours d'eau qu'ils adoptent des mesures et des régimes de cette nature, mais la Commission souhaitera peut-être examiner s'il convient d'ajouter une disposition dans ce sens.

21. Au paragraphe 2 est abordé l'important problème de la pollution du milieu marin. Comme il est dit au paragraphe 6 des commentaires, il importe de noter que l'obligation énoncée au paragraphe 2 est distincte des autres obligations concernant la pollution des cours d'eau internationaux et la protection de leur environnement.

22. Le projet d'article 18 traite des situations d'urgence dues à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement et vise les situations d'urgence qui résultent d'incidents graves tels qu'un déversement accidentel de produits chimiques toxiques ou la propagation soudaine d'une maladie transmise par l'eau. Le paragraphe 1 définit ce genre de situations et le paragraphe 2 fait obligation à l'Etat sur le territoire duquel s'est produit un tel incident d'en aviser tous les autres Etats du cours d'eau susceptibles d'être affectés. Cette obligation se trouve abondamment illustrée tant dans la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer que dans la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire, toutes deux citées au paragraphe 3 des commentaires. Vu que les Etats d'un cours d'eau créent souvent des commissions mixtes, ou d'autres organisations internationales compétentes, le paragraphe 2 prévoit une notification à ces organisations.

23. Le paragraphe 5 des commentaires indique que la Commission pourrait envisager d'ajouter, dans l'article 18, des dispositions sur l'élaboration et l'application conjointe de plans d'urgence et sur la mesure dans laquelle des Etats tiers seraient tenus de prendre des mesures correctives. Conformément à son approche stricte du sujet, le Rapporteur spécial n'a pas inclus ces dispositions dans l'article proposé, mais il n'y serait pas opposé.

24. Comme il est indiqué dans le rapport (*ibid.*, par. 90), la concision avec laquelle la question de la protection de l'environnement et de la pollution est traitée dans le projet d'articles ne doit en aucune façon laisser à penser que le Rapporteur spécial en a sous-estimé l'importance; elle indique seulement qu'il s'est efforcé d'en approfondir les aspects les plus solidement étayés par la pratique des Etats ou par les sources les plus autorisées. Le Rapporteur spécial a évoqué d'autres sujets qu'il serait souhaitable de traiter dans le cadre du projet d'articles (*ibid.*, par. 91), aussi désirerait-il connaître l'opinion des membres de la Commission à cet égard.

25. En ce qui concerne l'organisation du débat, le Rapporteur spécial suggère que les projets d'articles 16, 17 et 18 soient examinés l'un après l'autre. Il ne propose pas de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction, estimant qu'il conviendrait d'incorporer cet article dans un article de caractère général concernant les risques et les

dangers liés à l'eau qu'il présentera dans son rapport suivant. Il souhaiterait que les membres indiquent s'ils considèrent que l'article 18 traite la question des situations d'urgence de manière suffisamment complète.

26. M. BARBOZA déclare que ces observations n'ayant qu'un caractère préliminaire, il ne suivra pas la suggestion du Rapporteur spécial et parlera à la fois des projets d'articles 16, 17 et 18. Le chapitre III du rapport à l'examen couvre un champ plus large que les autres chapitres, lesquels ne traitent que des droits et des devoirs mutuels des Etats parties à un traité et, plus particulièrement, des Etats ayant en commun un même système de cours d'eau. Incidemment, il ne conviendrait pas d'omettre le terme « système » lorsqu'on se réfère à de telles relations.

27. Le paragraphe 1 de l'article 16 donne une bonne définition de la « pollution », qui s'applique aussi à la pollution thermique, ainsi que le Rapporteur spécial le précise au paragraphe 2 de ses commentaires. Mais comme, selon cette définition, la pollution résulte directement ou indirectement d'un comportement humain, on peut se demander si le terme s'étend à la pollution des eaux par des causes naturelles. L'Etat d'origine a l'obligation de prévenir le passage de la pollution, quelle qu'en soit la source, sur le territoire d'un autre Etat et l'obligation de diligence doit s'appliquer aussi bien à la pollution par des causes naturelles qu'à la pollution découlant d'activités privées.

28. M. Barboza estime, comme le Rapporteur spécial au paragraphe 6 de ses commentaires, que la responsabilité de l'Etat d'origine n'est pas une responsabilité objective. L'activité visée n'est pas dangereuse en elle-même, c'est-à-dire qu'elle ne crée pas un risque de pollution, mais elle est préjudiciable car, si elle était autorisée, elle provoquerait une pollution dépassant le seuil de tolérance. L'Etat en cause ne peut donc ignorer la pollution, ou devrait en connaître l'existence, et c'est à juste titre qu'il est précisé dans la citation figurant à la fin du paragraphe 6 des commentaires que l'Etat n'a failli à son obligation de diligence que si les organes de cet Etat savaient ou « auraient dû savoir » qu'un certain comportement causerait une pollution transfrontière des eaux inadmissible. L'expression « aurait dû savoir » correspond à un jugement de valeur en ce sens que l'Etat devrait s'efforcer en priorité de déterminer les conséquences de certaines activités et se doter dès lors des moyens de le faire. La situation est différente de celle que vise l'article 3 du projet d'articles sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international<sup>7</sup>, sujet que traite M. Barboza, dans la mesure où cet article concerne les effets préjudiciables d'une activité dont il est facile d'établir l'existence.

29. Le paragraphe 2 de l'article 16 interdit de causer ou de permettre la pollution d'un cours d'eau international ou de son écologie; le paragraphe 3 prévoit l'établissement de listes de substances ou d'espèces qui devraient être interdites. De même que M. Barboza a été amené à le faire à propos du sujet qui lui est confié, le Rapporteur spécial a conclu qu'il est impossible d'inclure des listes de ce genre dans une convention

<sup>7</sup> Voir 2044<sup>e</sup> séance, par. 13.

générale et en a reporté l'établissement à un stade ultérieur, à titre d'obligation qui incomberait aux Etats des cours d'eau à la demande de l'un d'eux.

30. L'article 17 définit, dans ses deux paragraphes, l'obligation de diligence qui incombe aux Etats séparément et en coopération. Là encore, il ne s'agit pas d'une responsabilité objective, puisque la responsabilité naît d'un manquement à cette obligation. Mais la question se pose de savoir quel est le droit subjectif qui fait pendant à l'obligation de diligence quand c'est l'écologie d'un cours d'eau qui est en cause. En d'autres termes, quel est l'Etat qui subit un préjudice au sens de l'article 5 de la deuxième partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats<sup>9</sup> ? On pourrait comprendre l'article 17 comme signifiant que tout Etat d'un système de cours d'eau partie au traité envisagé peut agir à l'encontre du pollueur, même s'il ne subit pas lui-même de dommage direct, dans le cas par exemple d'une pollution survenue en dehors de son territoire.

31. Les mots « ou contre tout risque sérieux » qui figurent dans les deux paragraphes demandent à être analysés. L'obligation prévue à l'article 17 est semblait-il d'empêcher un résultat, ce qui correspond à l'article 23 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats<sup>9</sup>; la formule « toutes les mesures nécessaires » laisse apparemment le choix des moyens de prévention à l'Etat à qui en incombe l'obligation. La situation serait peut-être différente si l'article 17 se référait à des « normes internationalement acceptées ».

32. L'article 17 dispose que les Etats du cours d'eau sont tenus de protéger l'environnement d'un cours d'eau international (par. 1) et le milieu marin (par. 2) « contre toute détérioration, dégradation ou destruction, ou contre tout risque sérieux de tels événements ». Le libellé actuel met donc le « risque sérieux » de détérioration, dégradation ou destruction exactement sur le même plan que la survenance effective de ces phénomènes. Autrement dit, les Etats du cours d'eau seraient requis de prendre des mesures non seulement pour empêcher toute détérioration, dégradation ou destruction, mais aussi pour éviter que ne se présente un « risque sérieux » de tels événements.

33. Un Etat du cours d'eau peut ainsi se trouver dans une situation bien singulière. Pour dégager sa responsabilité, il doit soit prendre des mesures de nature à empêcher entièrement la formation d'un « risque sérieux », soit interdire tout bonnement les activités dangereuses considérées. La première solution serait extrêmement difficile, car l'Etat pourrait être obligé d'interdire toute activité dangereuse — ce qui n'est sans doute pas dans l'intention du Rapporteur spécial.

34. Le paragraphe 2 de l'article 17 est beaucoup trop large. Il peut s'entendre comme comprenant aussi le milieu marin soumis à la juridiction de l'Etat affecté. Pourtant, celui-ci n'a pas besoin de la protection de l'article 17, puisque c'est d'abord la partie du cours d'eau qui se trouve sur son territoire qui sera polluée, et le milieu marin ne le sera qu'ensuite. Le paragraphe 2 se ramènerait ainsi à une disposition qui protégerait l'Etat

contre lui-même. Un Etat peut-il être internationalement tenu d'empêcher la pollution de ses propres cours d'eau pour éviter celle de son propre milieu marin ?

35. Le paragraphe 2 de l'article 17 vise manifestement d'autres fins, à savoir la protection du milieu marin contre la pollution de l'Etat riverain d'aval, où se trouve l'embouchure du cours d'eau. On sait bien que la plus grande part de la pollution des mers provient des fleuves qui s'y jettent. Des dispositions ont déjà été adoptées à ce propos à l'article 194 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer.

36. Parmi les sources citées par le Rapporteur spécial à l'appui de l'article 17, on relève, au paragraphe 2 des commentaires, un passage du troisième rapport de M. Schwebel, selon lequel « il se dégage [...] un principe normatif qui érige la protection de l'environnement en obligation universelle, même en l'absence d'accord ». Dans le même paragraphe, le Rapporteur spécial se réfère au *Restatement of the Law, Foreign Relations Law of the United States (Revised)*, de l'American Law Institute, selon lequel « tout Etat est responsable envers les autres Etats » de toute violation des obligations qui lui incombent en matière de protection de l'environnement et de tout préjudice important que cette violation pourrait causer. Par ces citations, le Rapporteur spécial semble suggérer que les obligations stipulées à l'article 17 devraient avoir un effet *erga omnes* en droit international général. Mais il ne fournit guère de base juridique pour étayer cette idée, hormis les dispositions relatives à la protection du milieu marin de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, lesquelles ne semblent pas retenir cet effet *erga omnes*.

37. Si l'on reconnaissait à « tous les autres Etats » le droit d'intenter une action en cas de violation des obligations concernant l'environnement, on attribuerait à cette violation un des effets du crime international, à savoir que n'importe quel Etat de la communauté internationale pourrait se prétendre lui-même lésé. Cette conséquence serait peut-être admissible dans la situation visée au paragraphe 3, al. d, de l'article 19 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats<sup>10</sup>, qui parle de « pollution massive de l'atmosphère ou des mers »; mais elle ne serait pas acceptable au regard du « dommage appréciable ».

38. En outre, la reconnaissance du caractère *erga omnes* de cette obligation signifierait qu'un Etat qui souscrirait à l'instrument résultant du projet d'articles ne pourrait refuser de fournir les informations que lui réclamerait n'importe quel Etat du monde sur la pollution à l'embouchure d'un cours d'eau de son territoire. Pour sa part, M. Barboza n'aurait rien contre une mesure aussi générale de sauvegarde du milieu marin, mais il doute fortement qu'il soit possible d'en proposer l'adoption à l'heure actuelle.

39. M. Barboza n'a pas d'observation à faire pour l'instant sur l'article 18, qui lui semble conforme dans ses grandes lignes à la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire et aux dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer.

<sup>9</sup> Voir *Annuaire... 1986*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 41.

<sup>9</sup> Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 29.

<sup>10</sup> *Ibid.*

*M. Graefrath, premier vice-président, prend la présidence.*

40. M. McCaffrey (Rapporteur spécial) répond en quelques mots à la question de M. Barboza sur la pollution causée par des phénomènes naturels. Son intention n'est pas que l'article 16 couvre cette éventualité. Cependant, en vertu de l'article 18, l'Etat considéré sera dans l'obligation d'informer les autres Etats du cours d'eau et de prendre toutes les mesures de protection voulues pour éviter que le dommage ne s'aggrave. On notera que la pollution par le bétail est le résultat d'une activité humaine et non un phénomène naturel; ce type de pollution tomberait sous le coup de l'article 16.

41. M. Barboza a également soulevé la question de l'effet *erga omnes* éventuel des dispositions de l'article 17, et de leur corrélation avec les articles 21 et 23 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats. Le Rapporteur spécial attire l'attention sur le paragraphe 6 de ses commentaires relatifs à l'article 16, où il précise qu'il n'a pas l'intention d'instaurer un régime de responsabilité objective, mais de prévoir plutôt « l'obligation de faire preuve de diligence due pour ne pas causer un dommage appréciable à d'autres Etats du cours d'eau ».

42. Le Rapporteur spécial ne cherche pas non plus à donner une valeur *erga omnes* aux obligations découlant de l'article 17. A ce propos, il appelle l'attention sur l'article 5 de la deuxième partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats, qui définit l'expression « Etat lésé » aux fins de ce projet. Selon cette définition, l'Etat lésé serait, entre autres, l'Etat partie au traité dont un droit a été violé, alors qu'il était expressément énoncé « pour la protection des intérêts collectifs des Etats parties ». La notion « d'intérêt collectif » n'est pas clairement définie, mais l'idée exprimée au paragraphe 2, al. e, iii, de l'article 5 de la deuxième partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats est tout à fait distincte de celle énoncée à l'article 19 de la première partie du même projet d'articles. Pour le Rapporteur spécial, il y a une différence très nette entre le niveau de responsabilité visé à l'article 17 qu'il propose et celui dont il est question à l'article 19 précité. Les obligations qui découlent des deux dispositions diffèrent en effet entièrement. Si celles qui dérivent de l'article 19 sur la responsabilité des Etats ont bel et bien une valeur *erga omnes*, celles qui découlent de l'article 17 à l'examen ne l'ont assurément pas. L'article 17 impose une obligation analogue à celle que prévoit l'article 5 de la deuxième partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats, lequel est essentiellement axé sur les intérêts collectifs.

43. M. Yankov demande au Rapporteur spécial si, telle qu'elle est définie au paragraphe 1 de l'article 16, la protection contre la pollution peut aussi s'étendre aux sites naturels. Il voudrait savoir, d'autre part, si la pollution causée par la radioactivité est également couverte.

44. M. McCaffrey (Rapporteur spécial) répond que les mots « la conservation ou la protection de l'environnement », qui se trouvent à la fin du paragraphe 1 de l'article 16, s'appliqueraient apparemment aux sites naturels au sens large. Il reconnaît cependant qu'on ne sait trop dans quelle mesure ces sites seraient protégés.

Des éclaircissements pourraient être donnés dans le commentaire.

45. Quant à la seconde question de M. Yankov, il lui semble que les mots « toute modification physique, chimique ou biologique » s'appliqueraient aussi à la pollution par la radioactivité. On pourrait le préciser dans le commentaire, ou bien envisager d'insérer les mots « substances ou énergie » à l'endroit voulu dans le texte de l'article 16.

46. Le PRÉSIDENT annonce que la Commission interrompt ses débats pour permettre au Comité de rédaction de se réunir.

*La séance est levée à 11 h 40.*

## 2063<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 16 juin 1988, à 10 heures*

*Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ*

*Présents : M. Al-Khasawneh, M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Francis, M. Graefrath, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Roucounas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.*

**Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)**  
[A/CN.4/406 et Add.1 et 2<sup>1</sup>, A/CN.4/412 et Add.1 et 2<sup>2</sup>, A/CN.4/L.420, sect. C, ILC(XL)/Conf.Room Doc.1 et Add.1]

[Point 6 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

CINQUIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :

ARTICLE 16 [17] (Pollution des [systèmes de] cours d'eau internationaux),

ARTICLE 17 [18] (Protection de l'environnement des [systèmes de] cours d'eau internationaux) *et*

ARTICLE 18 [19] (Situations d'urgence dues à la pollution ou à d'autres atteintes à l'environnement)<sup>3</sup> (suite)

1. M. CALERO RODRIGUES a des scrupules à parler du projet d'article 16, alors que le débat est à peine engagé, car il est en désaccord avec le Rapporteur spécial sur certains points et qu'il a des doutes à l'égard de l'article en question. S'il est persuadé, lui aussi, que la pollution est probablement le problème le plus sérieux qui se pose au sujet des cours d'eau internationaux, il n'attache pas à ce projet d'article la même importance que le Rapporteur spécial et certains autres membres de la Commission. Selon lui, traiter de la pollution dans un

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1987*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1988*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Pour le texte, voir 2062<sup>e</sup> séance, par. 2.