

Document:-  
**A/CN.4/SR.1789**

**Compte rendu analytique de la 1789e 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:-  
**1983, vol. I**

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

des systèmes des cours d'eau internationaux est une question difficile à laquelle la Commission doit s'attaquer conformément au mandat qui lui a été confié, dans l'idée non de codification des normes existantes, mais du développement progressif du droit international.

### Visite du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

32. M. ROMANOV (Secrétaire de la Commission) a le plaisir d'informer les membres que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Pérez de Cuéllar, prendra la parole devant la Commission le lundi 4 juillet à midi.

33. M. McCAFFREY, après avoir fait observer que le lundi la Commission siège normalement l'après-midi, demande si la Commission entend se réunir plus tôt le jour de la visite du Secrétaire général.

34. M. OUCHAKOV suggère de fixer dans le cadre de consultations informelles l'heure d'ouverture de la séance du 4 juillet.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 12 h 35.*

## 1789<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 24 juin 1983, à 10 heures*

*Président : M. Laurel B. FRANCIS*

*Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Flitan, M. Jagota, M. Koroma, M. Laclea Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pirzada, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Yankov.*

**Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite)** [A/CN.4/348<sup>1</sup>, A/CN.4/367<sup>2</sup>, A/CN.4/L.352, sect. F.1, A/CN.4/L.353, ILC(XXXV)/Conf.Room Doc.8]

[Point 5 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES  
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL<sup>3</sup> (suite)

1. M. BARBOZA, après avoir félicité chaleureusement le Rapporteur spécial de son rapport (A/CN.4/367), fait

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1982*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> Pour le texte, voir 1785<sup>e</sup> séance, par. 5. Le texte des articles 1 à 5 et X et les commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-deuxième session, figurent dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 107 et suiv.

observer que la tâche de M. Evensen, qui succède à deux autres rapporteurs spéciaux sur la question, n'est pas aisée. Le nouveau Rapporteur spécial a constaté que la Sixième Commission de l'Assemblée générale avait jugé acceptables les travaux déjà réalisés et a donc décidé de suivre la voie déjà tracée et de ne pas avancer d'idées révolutionnaires. Par ailleurs, quoi qu'en disent certains membres de la Commission, il a eu raison de présenter à la Commission un projet d'articles complet. M. Barboza s'étonne de voir, d'après leurs interventions, que certains membres de la Commission semblent avoir fait table rase des premiers travaux sur la question. A quoi bon se lancer de nouveau dans les mêmes discussions qu'il y a quatre ou cinq ans ? La Commission ne fera que prendre du retard.

2. S'arrêtant sur la spécificité du sujet à l'examen, M. Barboza se joint à M. Koroma (1786<sup>e</sup> séance), à M. El Rasheed Mohamed Ahmed (1785<sup>e</sup> séance) et à M. Sucharitkul (1787<sup>e</sup> séance), qui ont insisté tout spécialement sur le rôle considérable de l'eau dans la satisfaction des besoins essentiels de l'homme. Il ne s'agit pas de codifier un des sujets classiques du droit international, et on a reproché à la Commission de ne s'en tenir qu'à ces sujets, aussi l'Assemblée générale suivra-t-elle de près les progrès réalisés par la Commission dans ce domaine, comme en témoignent les opinions exprimées par plusieurs représentants à la Sixième Commission consignées dans le résumé thématique des débats (A/CN.4/L.352, sect. F.1). Ces considérations concernant, entre autres, la nécessité de disposer d'un ensemble de règles juridiques pour résoudre les nombreux problèmes que posent les besoins en eau, devraient inciter la Commission à prendre conscience de l'urgence de sa tâche.

3. Dans sa résolution 2669 (XXV) du 8 décembre 1970, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission d'entreprendre l'étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, en vue du développement progressif et de la codification de ce droit. M. Barboza insiste sur les connotations sociales et humaines du terme « utilisations » ; comme l'a déclaré le tribunal qui a réglé l'affaire du *Lac Lanoux* entre la France et l'Espagne, « l'unité d'un bassin n'est sanctionnée sur le plan juridique que dans la mesure où elle correspond à des réalités humaines »<sup>4</sup>. C'est pourquoi, il faut rechercher des définitions qui tiennent compte de ces réalités et ne soient pas de simples descriptions de caractère géographique ou politique. Par ailleurs, tout en sachant que la Commission ne manquerait pas de rencontrer des difficultés dans son œuvre de développement progressif, l'Assemblée générale lui demande, au cas où il lui serait difficile de définir des normes de droit international applicables aux cours d'eau, de proposer des solutions et de ne pas se perdre en de vaines spéculations. A la 1785<sup>e</sup> séance, M. Stavropoulos a terminé sa déclaration en exhortant à juste titre la Commission à travailler dans le sens de l'équité et de la justice et à supprimer toute possibilité de veto. M. Barboza tient à rappeler à ce sujet que la Commission a pour tradition de respecter l'opinion

<sup>4</sup> Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII..., p. 304, par. 8 ; voir aussi *Annuaire... 1974*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 209, doc. A/5409, par. 1064.

de la majorité, sans omettre pour autant de transmettre les opinions dissidentes à l'Assemblée générale.

4. Se référant aux projets d'articles 1 et 6, qui sont interdépendants, M. Barboza note que l'article 1<sup>er</sup> repose sur la note que la Commission avait rédigée pour expliquer ce qu'il fallait entendre par « système de cours d'eau international »<sup>5</sup> tant qu'une définition n'était pas définitivement adoptée. L'idée d'adopter la notion de « bassin de drainage international » comme critère pour délimiter la portée du projet d'articles s'était heurtée à une certaine résistance, et la majorité des membres de la Commission avaient été partisans d'attendre que le reste des projets d'articles soit élaboré pour décider de la définition à adopter. Comme M. Díaz González à la séance précédente, M. Barboza rappelle les points de vue exprimés dans ce sens par sir Francis Vallat, M. El-Erian et M. Quentin-Baxter à la trente et unième session de la Commission<sup>6</sup>. La note rédigée par la Commission constituait une simple hypothèse de travail, susceptible d'être modifiée en fonction de l'accueil que lui réserverait l'Assemblée générale. Elle introduisait la notion de « système de cours d'eau international », qui est distincte de celle, plus large, de « bassin de drainage international ». Cette dernière fait appel à des considérations géographiques, territoriales et hydrologiques, comme il ressort de la définition donnée à l'article II des Règles d'Helsinki<sup>7</sup>, alors que la première est strictement fonctionnelle, en ce sens qu'il existe autant de systèmes que d'utilisations : irrigation, lutte contre la pollution, et autres. Dans un système, les Etats membres ont naturellement des droits et des obligations et à partir du moment où l'utilisation qui est faite des eaux dans un endroit a des incidences sur l'utilisation qui en est faite dans un autre endroit, les Etats doivent en venir à l'idée de partage. Il faut en effet partir d'une évidence, à savoir que l'eau coule, ce qui a des conséquences inévitables, dont il faut bien tenir compte.

5. L'article 1<sup>er</sup> traite des cours d'eau qui feront l'objet du projet d'articles. S'il existe toute une variété de cours d'eau, le fait est qu'il y a peu de critères permettant de définir ce que l'on entend par cours d'eau international. Pour sa part, M. Barboza en voit deux : on peut considérer les eaux d'un cours d'eau soit comme constituant un système essentiellement unitaire, ce système s'étendant jusqu'aux effets des utilisations des eaux en question, soit dans une optique « fragmentaire », qui limite le plus possible l'extension des eaux soumises au régime international. L'une ou l'autre de ces deux conceptions est explicitement ou implicitement à la base de toute définition.

6. On peut se demander quel serait le régime applicable aux affluents, canaux, lacs, glaciers et eaux souterraines en relation étroite avec les cours d'eau internationaux. Que se passe-t-il par exemple dans le cas d'un affluent dont le cours se situerait exclusivement sur le territoire d'un seul et même Etat mais dont les eaux polluées par des déchets industriels iraient se jeter dans un cours d'eau international et pollueraient les eaux des Etats riverains

en aval ou dans le cas d'eaux souterraines qui alimenteraient un cours d'eau international et dans lesquelles se seraient infiltrés accidentellement les déchets radioactifs enfouis d'une centrale nucléaire ? Si la Commission ne doit pas tenir compte, dans son projet, des conséquences juridiques de tels incidents, il est inutile de poursuivre la discussion. Qu'on le veuille ou non, l'idée de système s'impose, puisque, dans les exemples que M. Barboza vient de donner, en l'absence de système, les Etats victimes de la pollution ne pourraient qu'invoquer de vagues droits de bon voisinage, voire un abus de droit, tandis que dans un système de cours d'eau international, les droits et les devoirs des Etats sont clairement établis. Derrière ces deux possibilités se trouvent les deux critères que M. Barboza a mentionnés plus tôt.

7. La vue fragmentaire des choses a sa source dans l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815<sup>8</sup>, qui réglemente la seule utilisation des cours d'eau dont la Commission n'a pas actuellement à s'occuper, à savoir la navigation. Mais, l'Acte final de Vienne est un instrument intrinsèquement européen. Par exemple, le régime des précipitations en Europe est sensiblement différent de celui que connaît la Corne de l'Afrique. De plus, le problème de la pollution industrielle et le problème de l'irrigation ne se posaient pas encore à l'époque du Congrès de Vienne. La définition adoptée par le Congrès de Vienne est donc de caractère géographique et politique et ne considère les fleuves que comme voies de communication et de transport ; elle ne présente donc aucune utilité pour les travaux actuels de la Commission.

8. Comparant la note adoptée par la Commission en 1980 et le projet d'article 1<sup>er</sup> du Rapporteur spécial, M. Barboza dit qu'il préfère l'ancien libellé, qui est plus systématique que le nouveau texte et insiste davantage sur le caractère unitaire du système. La référence, au paragraphe 1, aux cours d'eau intermittents ainsi qu'aux deltas, estuaires et autres formations similaires composées d'eau saumâtre ou salée n'est pas nécessaire. Il suffirait d'en parler dans le commentaire et de supprimer les mots « d'eau douce » au premier alinéa du paragraphe 1. Comme le Rapporteur spécial, M. Barboza estime que l'article 1<sup>er</sup> ne doit pas donner de définition forgée à partir de principes *a priori*. Il doit correspondre à la réalité, et cette réalité, en l'occurrence, est que les utilisations de l'eau constituent, de par leur interdépendance, des systèmes. C'est de la réalité de cette interdépendance que découlent les principes juridiques.

9. Se référant à l'article 6, M. Barboza fait observer que la notion de ressources naturelles partagées s'est développée au cours des quinze à vingt dernières années, au moment où l'humanité a pris conscience des limites des ressources naturelles et du risque de leur épuisement. L'explosion démographique, l'augmentation de la production industrielle et les problèmes de consommation ont rendu l'opinion publique mondiale plus sensible au besoin de partager des ressources naturelles auparavant abondantes. Cela dit, l'idée de partage des ressources naturelles n'est pas tout à fait nouvelle, puisque des Etats ont déjà

<sup>5</sup> Voir 1788<sup>e</sup> séance, note 13.

<sup>6</sup> *Ibid.*, note 12.

<sup>7</sup> Voir 1785<sup>e</sup> séance, note 13.

<sup>8</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 379.

dû se mettre d'accord, par exemple, sur l'exploitation de gisements pétrolières s'étendant de part et d'autre de frontières communes. Au nombre des principes juridiques applicables en pareils cas figure l'égalité des Etats exprimée par la notion de proportionnalité ; les parties n'ont pas le droit d'agir arbitrairement ni de recourir à la force et elles doivent tenir compte des intérêts des autres parties.

10. Pour répondre aux besoins du monde moderne, plusieurs organes des Nations Unies et autres ont développé la notion de ressources naturelles partagées dans des instruments tels que la Charte des droits et devoirs économiques des Etats<sup>9</sup>, le Plan d'action de Mar del Plata<sup>10</sup>, la résolution 3129 (XXVIII) de l'Assemblée générale, du 13 décembre 1973, sur la coopération dans le domaine de l'environnement en matière de ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, le projet de principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, adopté par le PNUE (A/CN.4/L.353), les Règles d'Helsinki et maints autres. Au sujet du projet de principes du PNUE, on a fait observer au cours du débat que l'Assemblée générale n'a fait qu'en « prendre note », mais il est logique que les Etats aient manifesté une certaine réticence à approuver des principes touchant toutes les ressources naturelles, et le projet de principes aurait peut-être été mieux accueilli s'il n'avait visé que les ressources en eau. Quoi qu'il en soit, M. Barboza pense que le fait que l'Assemblée générale ait pris note de ce projet équivaut à son adoption. Par ailleurs, comme l'indique la note explicative qui accompagne le projet de principes, ces principes ne se présentent pas comme des règles juridiques mais plutôt comme des directives auxquelles l'Assemblée générale recommande en fait aux Etats de se conformer lorsqu'ils élaborent des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux ressources naturelles partagées.

11. Ces considérations plaident en faveur de l'inclusion de la notion de partage dans le projet d'articles et plusieurs principes énoncés dans le chapitre II en découlent. M. Barboza ne pense pas que les droits et obligations concernant les utilisations des cours d'eau procèdent de la théorie du bon voisinage ou de la doctrine de l'abus de droit ; ils tirent plutôt leur origine de la nature même des ressources partagées. D'autre part, peut-on vraiment parler d'abus de droit en droit international ? Quels sont les droits et les obligations qui découlent de cette doctrine ? L'avis a été exprimé à la Commission que l'acte licite d'un Etat qui causerait préjudice à un autre Etat ne saurait mettre en jeu la responsabilité du premier. Refuser de reconnaître que les eaux font partie des ressources naturelles partagées revient à remettre en vigueur la doctrine Harmon. Par contre, définir juridiquement les cours d'eau en tant que ressources naturelles partagées permet de poser des principes généraux et de dégager de ces principes un régime de droits et d'obligations clairs et

nets. Quant au préjudice que causerait cette notion au principe de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles, il est inexistant. Il s'agit en effet de protéger les ressources contre les Etats tiers, non contre les autres Etats appartenant au même système. L'exercice par un Etat riverain d'un droit qui priverait un Etat riverain voisin de ses droits équivaut à une spoliation, et ce n'est pas là ce qu'il faut entendre par souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles.

12. M. Barboza fait ensuite observer que les projets d'articles 4 et 5 n'ayant pas été modifiés, ils pourraient être de nouveau examinés lors de la deuxième lecture, selon la procédure habituelle. Quant aux amendements apportés aux articles 2 et 3, ils ne changent rien au fond du texte. Pour revenir à l'article 1<sup>er</sup>, M. Barboza croit qu'en estimant le moment venu de transformer la note de la Commission en article le Rapporteur spécial va provoquer le débat que la Commission voulait justement éviter. Or, il vaudrait mieux, au stade actuel, éviter ce débat général et reprendre le texte antérieur. C'est seulement une fois que la Commission se sera mise d'accord sur les grands principes énoncés dans le projet qu'elle devrait se pencher sur cette note pour lui donner éventuellement la forme d'un article.

13. M. BALANDA se félicite que le Rapporteur spécial ait présenté un rapport complet (A/CN.4/367), car les autres membres de la Commission peuvent ainsi suivre le cheminement de sa pensée et prendre clairement position, à condition naturellement d'avoir bien compris le sens des termes employés. Il loue aussi la clarté du rapport, qui montre que le Rapporteur spécial maîtrise bien le sujet, mais il regrette que certains articles — les articles 1, 10, 12 et 14, par exemple — soient trop longs.

14. Il semble plus commode à M. Balanda de parler du rapport dans son ensemble, étant donné qu'il s'écarte des rapports précédents dans la mesure où le présent Rapporteur spécial a remanié certains des articles provisoirement adoptés par la Commission et a parfois pris des positions différentes de celles de ses prédécesseurs, comme il l'indique lui-même (*ibid.*, par. 43). Par exemple, les travaux des Rapporteurs spéciaux précédents portaient sur les « voies d'eau », alors que le nouveau Rapporteur spécial parle de « cours d'eau », expression plus restrictive que la première car il semble que les canaux et les écluses, par exemple, ne seront pas visés. L'étude du Rapporteur spécial devrait pourtant couvrir toutes les utilisations de l'eau douce des cours d'eau internationaux.

15. En ce qui concerne les divers critères utilisés pour classer les utilisations des cours d'eau, M. Balanda note qu'il est question dans le rapport (*ibid.*, par. 52) de trois rubriques seulement — utilisations agricoles, utilisations économiques et commerciales et utilisations domestiques et sociales — qui ne sont pas exhaustives et qui se chevauchent. Comme l'a proposé le Rapporteur spécial, il faudrait adopter une approche pragmatique et moins doctrinale dans ces domaines. Le plan général semble pouvoir couvrir tous les aspects de l'utilisation de l'eau douce.

16. Par sa résolution 2669 (XXV), l'Assemblée générale a recommandé à la Commission d'envisager l'étude du sujet sous l'angle de la codification et du développement

<sup>9</sup> Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 12 décembre 1974.

<sup>10</sup> Voir 1787<sup>e</sup> séance, note 9.

progressif du droit, mais il semble que l'aspect développement n'ait qu'une place infime dans le présent projet. Alors que les dispositions relatives au règlement pacifique des différends offraient l'occasion de développer le droit international, le schéma proposé n'innove en rien à cet égard.

17. M. Balanda pense, comme le Rapporteur spécial, que, compte tenu de la multitude d'utilisations que l'on peut faire de l'eau, il serait plus indiqué de proposer un cadre général suffisamment souple pour s'adapter à chaque utilisation spécifique. Le projet aurait alors un rôle à la fois inspirateur et supplétif. Peu importerait donc que les articles soient rédigés au conditionnel puisque le projet ne devrait être qu'un modèle dont s'inspireraient les Etats pour conclure des accords de coopération spécifiques en matière d'utilisation des ressources en eau qui leur sont communes.

18. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à laquelle se sont référés des membres de la Commission, est un instrument juridique qui n'est pas encore entré en vigueur, et tant que les différents mécanismes prévus, plus particulièrement celui du règlement des différends<sup>11</sup>, n'auront pas été mis à l'épreuve, il ne faudrait accorder à cet instrument, du point de vue de sa contribution au développement progressif du droit international, que la valeur d'un précédent.

19. Quant aux relations entre le projet à l'examen et les études consacrées à la responsabilité des Etats et à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, elles ne sont pas à négliger, étant donné que l'utilisation des eaux d'un cours d'eau par les Etats pourrait engager leur responsabilité internationale. C'est ainsi que d'après les articles 14, 20 et 23 du présent projet, l'Etat ne serait tenu de réparer le préjudice qui lui serait internationalement imputable que si le dommage dépassait ce qui pourrait être considéré comme raisonnable ou appréciable. On n'est donc pas tout à fait dans l'hypothèse d'un fait internationalement illicite ayant pour conséquence d'engager la responsabilité de l'Etat auteur. Le projet d'articles prévoit, par ailleurs, que les Etats contribuent aux dépenses à raison de l'intérêt direct et personnel qu'ils peuvent tirer de telle utilisation des eaux d'un cours d'eau. De l'avis de M. Balanda, l'idée fondamentale d'intérêts est nécessairement comprise dans la notion même de ressources partagées. Dans le projet sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, l'obligation de participer aux frais à engager pour éviter les dommages ou en diminuer les conséquences ne repose pas sur des bases aussi nettes.

20. Au nombre des principes de base que propose le Rapporteur spécial en ce qui concerne les utilisations des cours d'eau figure la coopération, corollaire du caractère de ressource partagée que possède l'eau. Il pourrait à première vue paraître contraire à la souveraineté des Etats d'un système de cours d'eau d'être dans l'obligation

de négocier afin de traduire dans la pratique la coopération, ou mieux, la solidarité qui les unit, mais tel n'est pas tout à fait le cas. M. Balanda se propose d'examiner la notion d'eau, ressource partagée, et les deux notions clefs du projet — la coopération et la négociation — à la lumière de quelques exemples tirés de la situation actuelle du Zaïre, afin de montrer le lien qui existe entre la solidarité d'intérêts et l'exercice de la souveraineté.

21. Le régime du bassin dit du Congo a été réglé par l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885<sup>12</sup>, qui a proclamé la liberté de commerce et de navigation sur le fleuve alors appelé Congo, devenu aujourd'hui le Zaïre. La majeure partie de ce fleuve se situe à l'intérieur du territoire zaïrois, l'autre partie, plus petite, baigne les rives de la République centrafricaine et de la République populaire du Congo. Les trois Etats riverains du Zaïre se font pratiquement face. Mis à part la navigation, l'utilisation des eaux du Zaïre ne pose pas de problèmes majeurs aux Etats riverains. Il s'en pose, toutefois, mais sans gravité en ce qui concerne l'effort commun à entreprendre pour assurer la conservation des espèces fluviales : normes de fabrication des filets de pêche pour éviter la capture de poissons trop petits, protection notamment des crocodiles, des iguanes, des boas d'eau, des hippopotames. Les législations des Etats riverains visent donc les mêmes objectifs et ces Etats n'éprouvent presque aucune difficulté à maintenir un certain équilibre entre leurs intérêts respectifs. Il en va de même de l'utilisation des eaux des lacs Albert, Tanganyika, Kivu et Moéro, que le Zaïre partage avec l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et le Rwanda.

22. Par ailleurs, la nature ayant pourvu le Zaïre de nombreuses chutes d'eau, des barrages ont été construits sur le fleuve. Bien avant la construction du barrage d'Inga, qui peut alimenter en électricité toute l'Afrique centrale, le Zaïre fournissait une partie de son énergie hydraulique à certains Etats voisins, dont la République populaire du Congo et le Rwanda, ce qui est un cas typique de partage. Bien que le barrage d'Inga ait été financé sans la moindre participation de la République du Congo et que le Zaïre ait accepté de fournir de l'énergie électrique à ce pays, il serait inconcevable que le Gouvernement zaïrois puisse faire ce que bon lui semble, sous prétexte d'exercer les attributs de sa souveraineté ou d'utiliser simplement un bien qui lui appartient. On ne saurait imaginer non plus que, disposant de ressources énergétiques capables de couvrir pratiquement tous les besoins des Etats de l'Afrique centrale grâce au barrage d'Inga, le Zaïre décide de se réserver à lui seul l'utilisation de ce barrage, sous le même prétexte ou sous celui d'utiliser ses ressources naturelles. Comme le Zaïre s'est engagé à fournir de l'électricité à d'autres Etats, il aurait à engager des négociations avec ceux-ci, au cas où l'usage de son droit de propriété porterait préjudice à la jouissance de droits reconnus à ces autres Etats. La solidarité de fait entre tous ces Etats devrait atténuer l'exercice de la souveraineté. Il convient cependant de relever que l'idée de partage et de coopération n'est nullement incompatible

<sup>11</sup> Voir 1785<sup>e</sup> séance, note 10.

<sup>12</sup> G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2<sup>e</sup> série, Gottingue, Dieterich, 1885-1886, t. X, p. 414.

avec la notion d'exercice de la souveraineté permanente des Etats sur leurs richesses et leurs ressources naturelles.

23. C'est pour compenser son accès insuffisant à la mer que l'ancienne colonie du Congo belge a obtenu, à la suite d'un accord avec le Gouvernement britannique — qui administrait à l'époque le territoire appelé Tanganyika — l'autorisation de construire à ses frais, à Dar es-Salaam, les installations portuaires de Belbase. A l'heure actuelle, le Zaïre gère ces installations, qui lui ont été dévolues par le jeu de la succession d'Etats aux biens publics, conjointement avec la République-Unie de Tanzanie, le Burundi et le Rwanda. Chacun de ces Etats est tenu, proportionnellement aux parts qu'il détient dans la gestion de Belbase, de coopérer, et notamment de négocier, afin que toute activité faisant intervenir les installations de Belbase soit entreprise en commun. Dans l'exercice de ses droits souverains sur sa mer territoriale et sur son territoire, la République-Unie de Tanzanie doit tenir compte de la situation créée par l'existence de Belbase, et comme elle a accepté cette situation, elle doit aussi admettre certaines limitations à l'exercice de sa souveraineté.

24. En ce qui concerne le concept de ressource naturelle partagée, que le Rapporteur spécial applique à l'eau, M. Balanda rappelle que, selon les traditions des populations du Zaïre et de beaucoup d'autres pays africains, on ne refuse pas de l'eau à celui qui a soif. Compte tenu de ces traditions, M. Balanda n'a aucune difficulté à considérer l'eau comme une ressource partagée et à admettre les conséquences qui en découlent, à savoir que l'eau d'un cours d'eau fait partie du patrimoine commun des Etats riverains, et que son utilisation doit être équitable. L'idée de communauté d'intérêts des populations, dont découle l'idée de partage, devrait amener les Etats à collaborer aussi en ce qui concerne l'utilisation qu'ils entendent faire tant des eaux de leurs cours d'eau que de l'environnement en général, même si leur action s'exerce seulement à l'intérieur de leurs frontières nationales respectives. Toute activité humaine susceptible d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement physique, qui est le patrimoine commun de l'humanité, devrait être guidée et contrôlée. On sait plus ou moins ce qui peut appartenir au patrimoine commun de l'humanité mais on connaît encore mal le contenu précis de tous les droits et de toutes les obligations en la matière. Aussi ne serait-il pas prudent de renvoyer à l'application de normes dont le contenu est encore mal connu. Les Etats peuvent élaborer de telles normes dans chaque cas d'espèce. Sous certains aspects, le projet d'articles semble constituer un début d'apport appréciable à l'élaboration de règles propres à régir le patrimoine commun de l'humanité.

25. Comme le Rapporteur spécial, M. Balanda estime que la coopération et, partant, la négociation en ce qui concerne les utilisations d'un système de cours d'eau devraient respecter le principe de la bonne foi. Toutefois, la coopération n'est pas absolument nécessaire pour chaque utilisation d'un cours d'eau par un Etat du système. Des négociations ne devraient s'engager entre les Etats d'un système que dans la mesure où une utilisation envisagée par l'un d'eux risque d'avoir des répercussions importantes ou appréciables sur les utilisations par les

autres Etats. Il semble que le projet d'article 9 puisse s'interpréter dans ce sens. En conséquence, une activité qui n'est pas susceptible d'engendrer un dommage appréciable n'est pas interdite. Il reste cependant à préciser le sens de l'expression « dommage appréciable » ainsi que des adjectifs « raisonnable » et « équitable ».

26. Par ailleurs, il semble que l'obligation de notifier, visée à l'article 11, n'existerait que dans la mesure où l'exécution d'un projet par un Etat peut causer à d'autres Etats du système un dommage appréciable. C'est du moins ce que laissent supposer les dispositions de l'article 13. A l'article 12, le Rapporteur spécial prévoit un délai de six mois au moins pour répondre à la notification, ainsi que l'obligation de motiver la réponse. Mais il ne perd pas de vue que des situations d'une extrême urgence peuvent se présenter et introduit en conséquence une clause de sauvegarde au paragraphe 3 de l'article 13. M. Balanda peut souscrire à cette disposition mais fait observer que l'appréciation du caractère d'extrême urgence est laissée uniquement à l'Etat auteur de la notification, si bien que la clause de sauvegarde risque de neutraliser les effets que devrait avoir l'article 12.

27. Il ne faudrait pas que la réserve relative au caractère confidentiel de certaines informations, visée à l'article 19, entre en conflit avec les exigences du système d'échange d'informations et de données prévu aux articles 16, 17 et 18. En outre, le caractère confidentiel de certaines informations risque de se heurter aux exigences de la sécurité des systèmes de cours d'eau internationaux, des installations et des constructions, dont il est question à l'article 28. A propos de l'article 28, M. Balanda dit qu'il serait utile, pour renforcer la sécurité des installations et ouvrages édifiés en vue d'utilisations de l'eau, de rappeler dans un article du projet que les dispositions du droit des conflits armés s'appliquent aussi à ce projet.

28. Ce qui est proposé dans le rapport au sujet du règlement des différends n'a rien d'original. Un simple rappel des divers modes de règlement, dont nul n'ignore les faiblesses, n'ajoute rien au projet.

29. D'après les explications qu'il donne dans son rapport (*ibid.*, par. 14), le Rapporteur spécial semble considérer que le projet sera en quelque sorte un accord-cadre, un ensemble de directives adressées aux Etats, que ceux-ci seront absolument libres de suivre ou non. Vu sous cet angle, le projet ne porte atteinte à la souveraineté d'aucun Etat. C'est pour que les eaux d'un système de cours d'eau ne soient pas utilisées de façon inéquitable ou égoïste que le projet propose aux Etats concernés de coopérer en se consultant afin de s'entendre sur la façon dont ils peuvent au mieux exercer les prérogatives de leur souveraineté. Comme leurs intérêts sont interdépendants, les Etats ne devraient pas s'empêcher mutuellement de tirer profit des activités qu'ils exercent, soit isolément, soit en collaboration.

30. L'exercice de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles ne devrait pas exclure l'obligation qu'ont les Etats de tenir dûment compte des conséquences de leurs activités pour les autres Etats. Il ne devrait pas non plus exclure leur obligation de partager leurs richesses naturelles avec les autres Etats. Pour M. Balanda, la notion de partage sous-tend le droit au développement.

La double notion de ressources naturelles partagées et de patrimoine commun de l'humanité s'articule autour des notions de solidarité et d'interdépendance qui sont reprises dans l'idée de système de cours d'eau international. La souveraineté ne devrait pas servir de paravent à l'égoïsme. Dans un monde où les Etats sont obligés de coopérer sur des bases nouvelles pour promouvoir leur développement respectif, les Etats devraient être amenés à se débarrasser de tout ce qui peut aller à l'encontre de leur développement. La notion de souveraineté des Etats devrait notamment être repensée. Pour M. Balanda, la nature juridique du projet d'articles n'affecte pas la jouissance par les Etats des attributs de leur souveraineté, puisqu'en définitive les Etats d'un système de cours d'eau s'obligeraient et coopéreraient librement.

31. M. REUTER tient à préciser sa position et à tenter d'établir sur quels points il y a consensus ou dissentiment au sein de la Commission. Bien que pour quelques membres de la Commission le projet ne devrait contenir que des recommandations, la plupart d'entre eux ont parlé des obligations qu'il doit énoncer. Il suffirait d'ailleurs que le projet ne contienne qu'une seule obligation, accompagnée de recommandations, pour qu'il constitue un traité. M. Reuter est persuadé que M. Ouchakov estime aussi qu'un certain nombre d'obligations pourraient être mentionnées dans le projet, quand bien même le projet devrait, selon lui, contenir des indications ne liant pas les Etats.

32. Tous les membres de la Commission admettent aussi que le régime des cours d'eau internationaux interdit aux Etats d'apporter des perturbations à l'ordre naturel. Certes, il faudra encore préciser quelles perturbations sont interdites. Certains pays voudraient que les questions de pollution des cours d'eau internationaux soient exclues du projet, ce que M. Reuter considère comme absolument impossible. Il faudra tenir compte non seulement des sources de pollution se trouvant sur des parties internationalisées de cours d'eau mais aussi des sources de pollution à l'intérieur d'un Etat lorsqu'elles ont des répercussions sur un cours d'eau. A ce sujet, M. Reuter souligne que les pluies acides peuvent polluer la neige, qui devient glace des glaciers et que de graves problèmes risquent de se poser au moment de la fonte de cette glace polluée. Il se peut qu'un Etat sur le territoire duquel se trouvera un bassin de drainage recueillant de telles eaux polluées ne soit aucunement responsable du triple phénomène de pollution aérienne, aquatique et fluviale.

33. En définitive, le problème du bassin de drainage et du réseau fluvial n'est qu'une querelle de mots. C'est un problème qui se pose à propos de la pollution, pour laquelle il est impossible de ne pas prendre en considération l'ensemble du territoire terrestre de l'Etat où se trouve le bassin fluvial. Il s'ensuit qu'il faudrait commencer par définir clairement les obligations de l'Etat qui exerce une action perturbatrice sur l'équilibre naturel. C'est donc un problème de responsabilité qui est au centre des préoccupations de la Commission.

34. Le véritable dissentiment, au sein de la Commission, découle du fait que certains Etats estiment que c'est en définitive au passage de la frontière que se situe la respon-

sabilité ; c'est à ce moment que l'ordre naturel y est respecté ou non. Un Etat serait libre de faire ce qu'il veut sur son territoire, jusqu'au moment où sa responsabilité est engagée, c'est-à-dire au moment du passage de la frontière. Pour sa part, le Rapporteur spécial propose un mécanisme *ex ante*, qui joue avant que l'Etat n'ait agi. Quelques membres de la Commission considèrent que ce mécanisme est inacceptable, car il impliquerait une obligation qui porterait atteinte à la souveraineté des Etats. Selon eux, les Etats collaborent déjà beaucoup et il n'est pas nécessaire de mettre au point des règles à leur intention. Puisqu'il y a divergence de vues, chaque membre de la Commission doit prendre position.

35. Personnellement, M. Reuter considère qu'il ne peut y avoir de système progressiste et cohérent qui n'impose pas des obligations aux Etats, notamment en matière de consultations et de notifications dans le cadre d'un mécanisme. Il ne serait probablement pas indispensable de rédiger des règles impératives si seuls les cours d'eau d'Europe étaient en jeu, puisque les Etats intéressés sont finalement parvenus à des accommodements à leur sujet. Mais, s'agissant de pays en développement, la simple constatation de la quantité et de la qualité des eaux qui traversent une frontière peut présenter de l'importance et nécessiter un consentement de part et d'autre. Aucun Etat ne devrait pouvoir nier la nécessité d'aboutir à un accord sur la constatation de tels faits. Il se peut aussi qu'un Etat envisage de faire, sur son territoire, un usage de l'eau qui n'a pas de conséquences nuisibles pour l'Etat d'aval dans l'immédiat mais qui pourrait en avoir un jour. Il peut s'agir simplement d'un problème de quantité d'eau parvenant à l'Etat d'aval. Il est donc bon, au moment des négociations, de considérer la situation dans son ensemble et dans une perspective d'avenir. C'est pourquoi M. Reuter estime qu'on ne peut se contenter d'une responsabilité *ex post facto*. A ce propos, il met l'accent sur la bonne foi dont les Etats-Unis d'Amérique ont fait preuve en abandonnant la doctrine Harmon.

36. Par ailleurs, M. Reuter estime qu'on ne peut pas instituer des blocages, comme le prévoit le Rapporteur spécial, étant donné qu'un Etat ne peut pas suspendre indéfiniment la réalisation d'un projet. Pour mettre fin à un blocage, il ne voit pas d'autre solution que l'intervention d'un tiers. Il peut comprendre que, pour des raisons de souveraineté, des Etats refusent des décisions tout à fait obligatoires mais il estime qu'il faut instituer un mécanisme obligeant les Etats à motiver leur position et, au besoin, à recourir à un tiers.

37. Enfin, M. Reuter souhaiterait que la Commission, au lieu de s'attarder sur des principes généraux et des définitions qui risquent de faire naître des inquiétudes dans les esprits, s'attache d'abord à régler les questions qui font l'objet d'un consensus et celles sur lesquelles il y a le moins de désaccord. Sans doute parviendrait-elle ainsi à rédiger des articles qu'un plus grand nombre d'Etats pourraient accepter.

*La séance est levée à 13 h 15.*